

Nr 51.

Av herr **Andersson, Elon, m. fl.**, *angående en rättvisare mandatfördelning mellan partierna vid val till riksdagen och vid kommunalval.*

Sedan det proportionella valsystemet med den s. k. d'Hondt-Phragméniska beräkningsmetoden år 1909 infördes i vårt land, har vid upprepade tillfällen konstaterats, att systemet ur den proportionella rättvisans synvinkel icke givit tillfredsställande resultat. Sålunda har man, när det varit fråga om både val till riksdagen och kommunala val, kunnat iakttaga, att mandatfördelningen mellan de i valet deltagande partierna i avsevärd grad avvikit från proportionerna mellan deras röstetal.

Den i vårt land tillämpade valmetoden har — såsom senare skall visas — en inneboende tendens att underrepresentera de mindre partierna. Man har i den allmänna debatten brukat uttrycka detta förhållande så, att de mindre partierna fått »betala» fler röster per mandat än de större. I valtabellerna får detta förhållande sitt uttryck i att de mindre partierna erhålla ett större antal »överskottsröster» (som inte besätta något mandat) än de större partierna. Det är uppenbart, att den här påpekade disproportionen har menliga politiska verkningar som följd. Reellt innebär den, att många väljare nödgas att vid val-tillfälle efter valtillfälle avlämna sina röster utan tillbörligt inflytande på valutgången. Ett sätt att motverka detta är valkartellerna, som emellertid — trots sin egentligen tekniska natur — framkalla ett missvisande sken av ideologisk samhörighet.

Med skäl kan sålunda hävdas, att det i vårt land tillämpade valsystemet icke uppfyller en proportionell valmetods syfte att rättvist återge de politiska stämningarna i de olika landsändarna och i landet i dess helhet. En reform på detta för landets politiska liv grundläggande område är därför djupt berättigad. Reformen borde åvägabrinda mera tillfredsställande proportionalitet mellan mandat och röstsiffror, med tillvaratagande av de andra politiska värden som nuvarande system inrymmer i form av hänsyn till den lokala samhörigheten och allmänpolitisk stabilitet.

Det är inte första gången en framställning i nu redovisade syfte göres. Vid upprepade tillfällen under de senaste decennierna ha reformförslag väckts, dock — fränsett 1921 och 1924 års partiella reformer — utan resultat.

Redan 1918 anhöll riksdagen i sin skrivelse nr 226 om en utredning rörande åtgärder i syfte att undvika de med det proportionella valsättet förenade olägenheterna. Därvid betonades särskilt behovet av en sådan ändring av val-lagarna, att större proportionell rättvisa kunde uppnås, och framhölls, att en undersökning av ett utjämningsförfarande borde företagas. De sakkunniga, som med anledning av denna skrivelse tillsattes, förordade en utvidgning av

valkretsarna som en utväg. En sådan reform genomfördes sedan vid 1921 års riksdag. År 1924 infördes bestämmelserna om valteknisk samverkan.

De framställningar till riksdagen, som sedermera gjorts i syfte att åvåga bringa större proportionell rättvisa, ha samtliga avsett ett utjämningsförfarande, så att vissa platser skulle tillskiftas partierna, sedan den första valkretsvisa mandattilldelningen verkstälts. Dels har föreslagits det s. k. tilläggsmandatsystemet, dels den variation på detta, som kallas för »riksmandatsystemet».

I december 1927 tillkallade chefen för justitiedepartementet tre sakkunniga med uppdrag att verkställa utredning och framlägga förslag »i syfte att vid val till riksdagens andra kammare tillförsäkra de olika partierna mandat i förhållande till deras samlade röstetal». I sitt den 14 februari 1928 framlagda betänkande förordade de sakkunniga ett system med tilläggsmandat. Enligt detta skulle först 215 av kammarens platser besättas vid val i de särskilda valkretsarna var för sig, och därefter skulle, sedan valresultatet i rikets samtliga valkretsar faststälts, återstående femton platser fördelas mellan partierna på så sätt, att partierna blevo representerade i kammaren så nära som möjligt i förhållande till de totala röstetalen i riket; dock skulle parti, som icke erhållit någon valkretsvis tillsatt plats, icke kunna deltaga i fördelningen av tilläggsmandaten. Detta förslag, som icke blev föremål för proposition, upptogs i motion I: 425 vid 1928 års riksdag och har sedermera, sedan det detta år avlogs, i sina huvudlinjer flera gånger återkommit motionsvägen, dock utan att röna riksdagens bifall.

Förslag till lösning av frågan genom införandet av s. k. riksmandat framfördes första gången i proposition nr 194 till 1932 års riksdag. Detta förslag innebar, att av andra kammarens 230 mandat 200 skulle fördelas på de skilda valkretsarna och de återstående 30 mandaten mellan partierna efter deras röstetal i riket. Dessa 30 mandat skulle besättas med namn från s. k. rikslister, upprättade enligt en i lagförslaget bestämd ordning. Förslaget, som denna gång avlogs av riksdagen, har sedermera vid 1936 års riksdag framförts motionsvägen (I: 229) men ledde icke heller då till resultat.

Senast vid 1945 års riksdag framlades frågan åter för riksdagen genom motionerna I: 220 och II: 360. Motionärerna, som yrkade på utredning rörande införande av tilläggsmandat vid val till andra kammaren, antydde olika åtgärder till lösning av frågan, såsom att landet ur valsynpunkt kunde indelas i ett antal regioner med tilläggsmandat för överskottsrosterna inom varje region eller att tilläggsmandat kunde fördelas mellan överskottsrosterna inom hela riket, med eller utan rikslista, eller att de nämnda möjligheterna kunde kombineras.

De invändningar, som rests mot de ovan refererade förslagen, kunna i huvudsak återföras på tre huvudargument. Man har i likhet med de s. k. proportionsvalssakkunniga betonat, att ett utjämningsförfarande skulle innebära ett understrykande av partimomentet vid de allmänna valen på personprincipens bekostnad. Vidare har man såsom argument mot såväl tilläggs- som riksmandatsystemet understrukt den nuvarande valordningens syfte att till-

varataga lokalintressena, vilka skulle ha kommit att tillbakaträngas enligt de framförda förslagen. Slutligen har man, såsom ovan antytts, framhållit risken för uppkomsten av en rad småpartier, vilket befarats skola få menliga följder för stabiliteten i vårt politiska liv.

Genomgående har man i argumenteringen mot en reform förklarat, att den proportionella exaktheten icke vore något i och för sig värdefullt, utan finge avvägas mot och stå tillbaka för andra politiska värden, häri citerande 1918 års sakkunniga, vilka i detta sammanhang anmärka: »Det är ju egentligen de smärre partierna det gäller. Fråga kan vara, om deras rätt till absolut exakt representation i hela riket är så under alla förhållanden betvingande som den framställes. Godtager man den proportionella grundmaximen som en dogm, inför vilken alla andra politiska lärosatser förblekna till betydelselöshet, så är rätten i fråga uppenbar. Men den blir det icke, ifall man ställer sig på den ståndpunkten, att den proportionella exaktheten icke får genomföras längre, än att den icke gör en skadlig åverkan på andra det politiska livets värden.»

Denna argumentering sammanhänger med de strävanden efter en starkare parlamentarisk regeringsmakt, som framträdde under 1900-talets tre första årtionden och med särskild styrka under 1920-talet. I detta sammanhang har senare av konstitutionsutskottet år 1932 (utlåtande nr 31) anmärkts, att det mindre var den exakta proportionaliteten som eftersträvades i 1909 års reform än ett valtekniskt skydd mot ett majoritetsvälde. De sakkunniga fortsatte emellertid: »Kan man finna något sätt att utan dylikt våldförande sörja för en exakt partirepresentation, så vore det ju bra. Framtidens teknik kan måhända frambringa en kombination, i vilken även ett tilläggssystem kan finna plats såsom ett ändamålsenligt moment.»

1918 års sakkunniga uttalade, såsom framgår av ovanstående citat, intet generellt avstyrkande. Det av dem utfästa villkoret tro vi vara möjligt att uppfylla. Alldenstund det mindre gäller att uppnå »exakt proportionalitet» än en tillfredsställande sådan, synes det oss också desto lättare att uppfylla. I likhet med de sakkunniga vilja vi understryka, att det här dock är fråga om ett i första hand tekniskt problem. Vi kunna visserligen inte här bestämt angiva vilken formel, som bäst skulle lösa problemet — det måste överlämnas åt en utredning — men den hittills förda diskussionen synes oss ge viktiga ledtrådar.

Vid en statistisk analys av den d'Hondtska fördelningsmetodens verkningar visar det sig, att utfallet regelmässigt gynnar de större partierna på de mindres bekostnad, alltså inte blott på de minstas.

Följande tablå utvisar över- eller underrepresentationens approximativa storlek vid olika partistyrka, angiven i procent av antalet avgivna röster inom vederbörande valkrets, sådan avvikelsen ställer sig vid ett partisystem och en valkretsordning av i Sverige rådande slag samt utan användning av karteller. Över- eller underrepresentationen har uttryckts i antal mandat *per valkrets*. Det bör understrykas, att de redovisade siffrorna uttrycka genomsnitt och att slumpmässiga variationer kring dem inträffa.

Röststyrka %	Överrepresentation (+) Underrepresentation (-) antal mandat
10	— 0·8
20	± 0·0
30	+ 0·2
40	+ 0·5
50	+ 0·8
60	+ 1·0

Enligt våra förutsättningar tenderar således vinsten för ett parti med omkring 40 % av rösterna att bli ett halvt mandat per valkrets, medan ett parti med omkring 20 % av rösterna varken får vinst eller förlust, och mindre partier få betala, vad det eller de största förtjäna.

Eftersom detta är en i systemet inneboende tendens, kommer den totala avvikelserna att växa med antalet valkretsar. Genomsnittligt kan sålunda väntas, att ett 40-procentparti skall »förtjäna» omkring 15 mandat på 28 valkretsar, medan partier med mindre än 20 % av rösterna få vidkännas motsvarande förluster. En fullständig utjämning härav uppnås endast genom arrangemang som kommer hela riket (landstingsområdet, kommunen) att »verka som en enda valkrets». Genom arrangemang som kommer riket (motsvarande) att verka som ett fåtal valkretsar minskar man avvikelserna utan att avskaffa dem.

Den bäst kända metoden att överbrygga valkretsgränserna återfinnes i det s. k. tilläggsmandatsystemet. Detta erbjuder ju en jämförelsevis enkel metod att justera de i d'Hondtska systemet ineliggande felen. Den med metoden förenade risken att ge upphov åt ett stort antal småpartier skulle, såsom vid tidigare motionstillfällen påpekats, kunna undvikas medelst införandet av en spärregel. Olika möjligheter att utforma en sådan finnas. Sålunda kan som villkor för att få delta i fördelningen av tilläggsmandaten krävas, att partiet i fråga skall ha erhållit antingen minst ett (eller annat lågt antal) av de ordinarie mandaten eller en viss låg procentandel av totala antalet avgivna röster. (Det är heller inte uteslutet att begränsa högsta antalet tilläggsmandat per parti till en fixerad bråkdel av antalet kretsmandat för samma parti, men en sådan regel kan ge överraskande utslag.)

Vad gäller antalet tilläggsmandat, skulle detta med hänsyn till de i Sverige rådande förhållandena kunna fixeras till 20. Av ovan intagna tablå framgår nämligen, att för ett parti med ca 50 % av rösterna kommer överrepresentationen att hålla sig kring 20 mandat, och då erfordras just detta antal för att kompensera de underrepresenterade partierna. Stabiliteten i den nuvarande svenska partibilden motiverar att inte räkna med större säkerhetsmarginal.

En så att säga automatisk »beräkning» av antalet tilläggsmandat skulle erhållas, om man tillåte ett system, där ett och samma parti finge valtekniskt sammanföra sina röster från de olika valkretsarna ända upp till ett riksjämförelsetal efter liknande regler som nu tillämpas för kartell mellan olika partier inom en och samma valkrets.

En variation av tilläggsmandatsystemet utgör systemet med riksmandat.

Till dess förmån har anförts, förutom att det på samma sätt som tilläggsmandatsystemet skulle utjämna avvikelser från proportionaliteten, att det inrymmer speciella möjligheter till kvalitativ förstärkning av riksdagens andra kammare. Man skulle ju på en rikslista få möjlighet att placera sådana rikspolitiskt framträdande kandidater, som av olika skäl inte kunna beredas valbar plats på valkretslistorna. Mot systemet har invänts, att det på ett demonstrativt sätt skulle skjuta den lokala bestämmanderätten över personvalet åt sidan.

En kompromiss mellan nuvarande valordning och de tre förut nämnda möjligheterna skulle utgöras av ett system med storvalkretsar. Härvid skulle man kunna nå bättre lokal anknytning, men samtidigt bleve det d'Hondtska systemets tendens till avvikelser från proportionerna bland väljarna svagare utjämнад. Om man sammanförde valkretsarna för andrakammarval till samma grupper som användas vid förstakammarval, 19 stycken, skulle den totala överrepresentationen för ett 40-procentsparti hålla sig omkring 10 mandat. Antalet storvalkretsar måste alltså göras litet för att tendensen till avvikelse skall verksamt försvagas. Den möjligheten föreligger dock att ovanför ett system med relativt många storvalkretsar placera ett mindre antal tilläggsmandat för hela riket för att på så sätt nå full utjämning.

Framställningen har hittills rört reformmöjligheter inom den d'Hondtska regelns ram. Man kan emellertid också tänka sig att införa andra grundregler för mandatfördelningen. En sådan utgör systemet med s. k. enkel valkvot.

Denna metod leder vanligen till att de exakta mandattalen (valkvoterna) avrundas till *närmaste* hela tal. Så skulle exempelvis ett exakt mandattal av 3,42 resp. 3,87 avrundas till 3 resp. 4. Undantag förekomma dock. Om enkel valkvot hade tillämpats vid 1948 års andrakammarval skulle i ca 8 % av samtliga fall ha inträffat, att de exakta mandattalen avrundats, icke till närmaste hela tal, utan till ett annat närliggande. Vid metoden med enkel valkvot tenderar avrundningen av de exakta mandattalen att lika ofta ske uppåt som nedåt. De stora talens lag skulle följaktligen vid ett tillräckligt stort antal valkretsar verka så, att de slumpmässiga avvikelserna utjämnades. Med nuvarande antal valkretsar kan man däremot icke räkna med fullständig utjämning. Det finnes dock icke någon tendens till bestämd och upprepad avvikelse åt någotdera hållet.

Vill man emellertid även här, oavsett den frihet från systematiska fel som ligger i metoden med enkel valkvot, söka hindra uppkomsten av småpartier, kan man införa en på visst sätt avvägd spärregel. Den med metodens natur bäst förenliga spärregeln vore att föreskriva, att partier, vilkas exakta mandattal i en valkrets understeg 0,5 mandat, skulle utestängas. Sätter man spärren högre, inträder en tendens till avvikelse från proportionaliteten. Detta förhållande belyses av nedanstående tablå, som upptager siffror från de två senaste andrakammarvalen.

Metoden med den enkla valkvoten har förtjänsten av att vara jämförelsevis lätthanterlig. Den lider dock av ett allvarligt fel: den är icke generell

Beräkningsmetod	Antal mandat					Summa
	Högern	Bonde- för- bundet	Folk- partiet	Social- demo- kraterna	Kommu- nisterna	
<i>1944</i>						
Valutslaget	39	35	26	115	15	230
Enkel valkvot utan spärr	37	33	30	106	24	230
Enkel valkvot med 0·5 spärr	39	33	29	106	23	230
Enkel valkvot med 0·6 spärr	38	33	30	109	20	230
Exakt proportionalitet	36·57	31·28	29·67	107·18	23·69	¹ 228·89
<i>1948</i>						
Valutslaget	23	30	57	112	8	230
Enkel valkvot utan spärr	24	29	53	107	12	230
Enkel valkvot med 0·5 spärr	28	29	53	108	12	230
Enkel valkvot med 0·6 spärr	27	28	53	111	11	230
Exakt proportionalitet	28·39	28·49	52·32	106·10	14·52	¹ 229·82

¹ Gruppen »övriga partier» utelämnad.

tillämplig. Den går av praktiska skäl endast att använda vid allmänna och direkta val. Vid indirekta val, där rösternas fördelning på förhand är känd — här tänka vi närmast på förstakammarvalen — skulle metoden inbjuda till mindre önskvärda former av sifferlekar. Det förhåller sig nämligen så, att en uppdelning av ett parti på för tillfället konstruerade fraktioner vid många tillfällen skulle leda till mandatvinst.

Vi ha funnit det överflödigt att här närmare ingå på diverse andra möjligheter, som enligt vår mening skulle vara alltför främmande för svenskt betraktelsesätt.

Beträffande de alternativ, som vi diskuterat, vilja vi ytterligare framhålla, att en överbyggnad på det d'Hondtska systemet torde innebära den utveckling mot större rättvisa, som lättast skulle förstås av valmännen, därför att de sedan 40 år vant sig vid denna beräkningsmetod. Den nyhet, som ett system med enkel valkvot skulle innebära, måste däremot te sig mera svårförståelig, i synnerhet som detta system kan tillämpas vid vissa val men icke vid andra.

På grund av det nu anförda hemställa vi,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en skyndsam och förutsättningslös utredning av möjligheterna att tillförsäkra de olika partierna mandat i förhållande till deras samlade röstetal såväl vid val till riksdagen som vid kommunalval, ävensom för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen må föranleda.

Stockholm den 30 januari 1949.

John Bergvall.

E. A. Lindblom.

Elon Andersson.

Å. Holmbäck.