

Nr 604.

Av herr **Ohlin m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 175, med förslag till ändrad lydelse av §§ 13 och 15 riksdagsordningen samt till lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956.

I Kungl. Maj:ts proposition nr 175 föreslås en ändrad metod för mandatfördelningen mellan partierna vid andrakammarval att såsom provisorium tillämpas vid höstens val för perioden 1953—1956. Förslaget innebär att mandatfördelningen i stället för efter den nu tillämpade d'Hondtska fördelningsregeln skall ske enligt den s. k. uddatalsmetoden kombinerad med viss spärr, så konstruerad att för framräknande av jämförelsetalet för första mandatet partiets röstetal divideras med 1,4. I samband härmed föreslås, att för nämnda val angivande å valsedel av särskilda kartell- och fraktionsbeteckningar skall förbjudas. I propositionen föreslås vidare den ändringen i riksdagsordningen, att varje valkrets skall vara tillförsäkrad minst fem mandat eller — om kretsen på grund av sitt befolkningstal är berättigad till mindre än tre mandat — minst tre mandat. En följd av förslaget i denna del är att antalet ledamöter i andra kammaren kan överstiga 230.

Det nu framlagda förslaget bygger i viss mån på ett av särskilda sakkunniga — 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning — framlagt betänkande, vilken utredning tillkommit efter beslut av 1949 års riksdag. Propositionen innebär dock på väsentliga punkter ändringar i utredningens förslag.

När det proportionella valsystemet infördes i vårt land, skedde det utifrån grundsatsen, att de politiska meningsriktningarna skulle erhålla en representation i riksdagen, som svarade mot deras röststyrka bland valmännen. Det särskilda utskottet vid 1907 års riksdag betonade sålunda, "att en representations styrka och livskraft ytterst beror därpå att alla berättigade intressen i samhället, såvitt ske kan, bliva inom densamma företrädda, så att representationen är ett troget uttryck för de meningar, som göra sig gällande bland valmännen". Den uppfattning, som här kommit till uttryck, får numera anses djupt rotad i svensk politisk opinion. De yrkanden om återgång till majoritetsval, som vid enstaka tillfällen framställts i riksdagen, torde i stort sett sakna förankring i vårt land. Senast vid 1949 års riksdag uttalade konstitutionsutskottet med anledning av en då väckt motion, att tanken på återgång till majoritetsvalsystemet numera finge anses sakna aktualitet. För svensk samhällsuppfattning framstår utan tvivel

ett proportionellt valsystem som fast förenat med demokrati och allmän och lika rösträtt.

De reformer av valsystemet, som företagits, liksom de yrkanden om sådana, som framstälts efter den proportionella valmetodens genomförande, ha utifrån den uppfattning, som här ovan skisserats, fastmera syftat mot att än mer än vad systemet i dess ursprungliga skick kunde åstadkomma trygga en mot det totala röstetalet i riket svarande proportionell representation för de i valen deltagande partierna. I detta syfte företogs utvidgningen av valkretsarna år 1921 och infördes bestämmelsen om kartellbe-teckning år 1924. Samma syfte hade den av 1949 års riksdag — med bifall till då väckta motioner — beslutade skrivelsen till Kungl. Maj:t om utredning av frågan om en reformering av det proportionella valsystemet. Konstitutionsutskottet uttalade då: "Det är obestriddigt, att det gällande valsystemet icke skänker en tillfredsställande proportionell rättvisa. Den korrigeringsmöjlighet, som ligger i samgåendet i kartell, förmår icke helt motverka tendensen i valsystemet att gynna de större partierna. Systemet med kartellbildningar är enligt utskottets mening förenat med uppenbara olägenheter. Utskottet vill fördenskull förorda, att en utredning kommer till stånd om möjligheterna att, utan eftersättande av andra värden inom det politiska livet, vinna större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan partierna, samtidigt som det nuvarande kartellsystemet avskaffas." Utskottet tillade: "Såsom utgångspunkt för en reform på förevarande område bör enligt utskottets mening uppställas det kravet, att valsystemet i görligaste mån skall giva ett rättvist resultat icke blott vid nu rådande röstfördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen."

Mot strävandena att avskaffa eller mildra de ur proportionalitetssynpunkt rådande orättvisorna hos det nu tillämpade valsystemet brukar anföras, att en alltför långt driven proportionalitet kan gynna uppkomsten av småpartier och således leda till partisplittring, varigenom bildandet av "starka" regeringar med stabilt parlamentariskt underlag kan omöjliggöras eller försvåras. Avgörande vikt fästes stundom vid sistnämnda omständighet. En reservant i valsätts- och folkomröstningsutredningen anser sålunda, att det viktigaste slutresultatet av en valhandling måste vara att skapa en solid grundval för en stark regeringsmakt. Enligt hans mening vore det därför "snarare mer motiverat att konstruera ett sådant valsystem, att detta i någon mån gynnar ett stort parti som ligger nära majoritetsställningen" än att sträva mot proportionell rättvisa. Tankegången återkommer i propositionen.

Denna uppfattning, där således valsystemets utformning på ett avgörande sätt göres beroende av dess förmåga att befrämja uppkomsten av ett parti med majoritet i riksdagen, kunna vi icke dela. Enligt vår mening bör huvud-

kravet på ett valsystem vara, att de olika meningsriktningarna inom folket få en så vitt möjligt rättvis representation i riksdagen. Valsystemet bör i princip ge de politiska meningsriktningarna *lika* chans genom att åt varje röst ge samma värde, d. v. s. möjlighet att påverka representationen. Intet parti bör *till följd av valsystemets konstruktion* vara vare sig favoriserat eller försett med handicap i tävlan om mandaten. Valsystemet får, såsom konstitutionsutskottet betonade år 1949, med andra ord icke vara konstruerat med tanke på att i visst läge gynna visst parti eller vissa grupper av partier, vilket lätt blir konsekvensen om man ger sig hän åt tanken på ett manövreringsmässigt samband mellan valmetod och regeringsmakt. Detta principiella resonemang betyder å andra sidan icke att det av andra skäl — till vilka vi återkomma nedan — icke kan vara motiverat att söka undvika att genom valsystemets konstruktion särskilt underlätta uppkomsten av småpartier. I detta sammanhang bör dock tilläggas, att denna risk vad gäller svenska förhållanden ofta på ett orealistiskt sätt förstoras.

Med utgångspunkt från ovan redovisade principiella uppfattning och mot bakgrunden av den allmänna målsättning — större proportionell rättvisa, varigenom valkarteller skulle bli överflödiga — som riksdagen genom sitt beslut år 1949 satte för en reform, kunna vi icke finna annat än att det av Kungl. Maj:t nu framlagda förslaget måste betecknas som otillfredsställande. Såsom framgår av den till propositionen fogade redovisningen skulle den föreslagna valmetoden vid valen 1932—1948 icke ha medfört någon nämnvärd förbättring i fråga om proportionaliteten jämfört med den hittillsvarande metoden med kartell. Vid senaste val till andra kammaren skulle den tvärtom lett till en ökning av överrepresentationen för det förut mest överrepresenterade partiet. Det måste med hänsyn till detta förhållande anses som överraskande, att departementschefen velat föreslå kartellsystemets faktiska upphävande. Som förutsättning för att behov av karteller ej längre skulle föreligga har i den tidigare diskussionen om ett reformerat valsätt alltid satts ett i tillräcklig grad förbättrat proportionellt utslag. Detta villkor är i förevarande förslag uppenbarligen icke för handen.

Den nu föreslagna valmetoden är — såsom inledningsvis berördes — visserligen avsedd att tills vidare endast gälla för mandatperioden 1953—1956, varefter de härunder vunna erfarenheterna skola få utvisa huruvida metoden bör komma till användning även i fortsättningen. Anledning finnes enligt vår mening emellertid inte att ens såsom ett provisorium genomföra en valmetod, som har så stora brister i fråga om den önskade proportionella rättvisan som den av regeringen föreslagna. Då det å andra sidan synes möjligt att utan grundlagsändring erhålla en valmetod, som i betydligt högre grad än regeringens tillgodoser önskemålet att vinna större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan partierna och att därigenom

onödiggöra valkartellerna, vilja vi medverka till ett beslut härom vid årets riksdag, så att den reformerade valmetoden kan tillämpas vid årets val till andra kammaren.

I den valmetod, som vi här avse och som vi vilja föreslå till antagande i stället för den av regeringen föreslagna, kan den d'Hondtska fördelningsregeln bibehållas. Den nuvarande metoden behöver endast kompletteras med ett jämförelsevis enkelt mandatutjämningsförfarande, varigenom avvikelserna från den fullständiga proportionaliteten bli mycket ringa, utan att för den skull uppkomsten av småpartier gynnas. Behovet av valkarteller skulle alltså försvinna, så att man utan användande av förbudsbestämmelser kunde komma bort från kartellsystemet.

Utjämningsregeln erhålles på nedan angivna sätt, vilket om man får döma av notisen överst å s. 122 i valsätsutredningens betänkande förekommer som supplementär utjämningsregel i Danmark.

Sedan den preliminära mandatfördelningen ägt rum i valkretsarna överlämnas från de särskilda valkretsarna till en central sammanräkningsinstans uppgift å de vid den preliminära röstsammanräkningen framkomna jämförelsetalen. Denna centrala instans fastställer till en början det antal mandat, som skulle tillkomma partierna vid proportionell fördelning (enligt d'Hondts regel) med hänsyn till varje partis samlade röstsiffra i hela riket. Dessa en fullständig proportionalitet motsvarande siffror jämföras med den preliminära sammanräkningens resultat. Något eller några av partierna framstår därvid som överskotts-, något eller några som underskottspartier, i det den preliminära fördelningen givit partiet fler eller färre mandat i riket än som motsvara full proportionalitet. Därpå uträknas i krets för krets kvoten mellan varje underskottspartis närmaste oplacerade jämförelsetal och jämförelsetalet för varje överskottspartis sist placerade (i Stockholm två sist placerade) mandat i kretsen. Dessa kvoter ordnas efter fallande storlek i en för hela riket gemensam serie. Överföring av mandat från överskottsparti till underskottsparti sker därefter på grundval av denna serie, så att överskottsparti till underskottsparti först avstår det mandat, som företer den högsta kvoten, därefter det mandat som företer den näst högsta, därest icke det mandat, som därvid skulle överflyttas, till äventyrs redan blivit överfört till annat underskottsparti. Möjlighet finnes att tillämpa förfarandet till dess full utjämnings uppnåtts eller till dess en eventuell spärr träder i funktion.

Det tillägg till det nuvarande sammanräkningsförfarandet, som denna metod skulle betyda, torde i fråga om den tid, som därför kräves, vara så obetydligt, att den preliminära sammanräkning som för närvarande äger rum under natten efter valet redan samma natt torde kunna kompletteras med uppgift om korrektionerna i valkretsutslagen.

Den här föreslagna metoden kan, om ett parti fått ett betydande antal

överskottsmandat vid den preliminära sammanräkningen, leda till vissa egendomligheter vid mandatens fördelning inom en eller annan valkrets. För att mildra denna olägenhet bör metoden kompletteras med en spärr. Denna kan konstrueras på olika sätt. En inom systemets ram liggande spärr vore att bestämma, att överförande av mandat endast må ske om kvoten t. ex. överstiger $\frac{3}{4}$. Ett andra spärrförfarande vore att bestämma att intet parti kunde genom mandatöverföring erhålla fler än fjärdedelen av de i den preliminära beräkningen vunna mandaten.

Såsom framgår av redogörelsen innebär metoden, att mandat överföres från överskotts- till underskottsparti i den valkrets, där det underrepresenterade partiet enligt den d'Hondtska fördelningsregeln ligger närmast till ett mandat. Metoden berör icke mandatantalet i de olika valkretsarna, varför den kan genomföras utan grundlagsändring.

Vi äro medvetna om att den av oss förordade metoden icke är fri från brister. Som en sådan skulle kunna anföras, att en preliminärt "vald" kandidat i den centrala sammanräkningen "berövas" sitt mandat. Med hänsyn till att den slutliga sammanräkningen kan ske omedelbart efter den preliminärt, valkretsvis verkställda och inte kräver längre tid än några timmar, behöver denna olägenhet dock inte anses ha avgörande betydelse. En annan egenskap hos metoden, som skulle kunna anföras mot densamma, är att mandatens fördelning inom valkretsarna i vissa fall kan komma att avvika från den fördelning som med hänsyn till enbart röstfördelningen inom valkretsen förefaller naturlig. Denna svaghet är emellertid i viss mån ofrånkomlig vid varje utjämningsförfarande av denna typ.

Den här förordade metodens fördelar kunna sammanfattas på följande sätt:

1. Den ger ett utslag för hela riket, som föga avviker från proportionaliteten.
2. Metoden gör kartellsystemet överflödigt.
3. Den d'Hondtska fördelningsregeln, som vunnit hävd i vårt land och med vilken allmänheten är förtrogen, bibehålles.
4. Sammanräkningsförfarandet är jämförelsevis enkelt.
5. Den kan genomföras utan grundlagsändring.

Om vi således föreslå metoden till antagande av årets riksdag, i stället för den av regeringen föreslagna metoden, vilja vi dock här betona, att vi icke bestämt göra gällande att därmed en slutgiltig lösning nåtts av frågan om den lämpligaste valmetoden. Vårt förslag innebär liksom regeringens ett provisorium. Men till skillnad från regeringens ger det en lösning *i riktning mot* den av riksdagen för en reform av vårt nuvarande valsysteem angivna målsättningen i större proportionell rättvisa; samtidigt blir kartellsystemet överflödigt.

Innan definitivt beslut fattas om valmetoden, krävas ytterligare överväganden. Dessa kunna i stort sett inskränka sig till problem av teknisk art. Det torde nämligen stå klart, att en mera slutgiltig reform på detta område icke kan nås på annat sätt än genom ett mandatutjämningsförfarande, där partiernas samlade röstetal i riket lägges till grund för utjämningen. De i tekniskt avseende skilda metoder, som här kunna komma i fråga, torde det vara onödigt att här angiva. Vi hänvisa i detta stycke till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutrednings betänkande (SOU 1951:58), där olika metoder beskrivas, såsom metoden med tilläggsmandat, systemet med riksmandat och det av licentiaten Tenow framlagda restmandatsystemet.

Vi anse att material nu finnes, som kan läggas till grund för ett uttalande från riksdagens sida, att en reform av valsättet bör ske på grundvalen av ett riksutjämningsystem. Den tekniska utformningen av detta kan ske genom sakkunniga på kort tid.

Vi föreslå således, med hänvisning till det ovan anförda,

att riksdagen måtte *dels* med avslag å Kungl. Maj:ts proposition nr 175 vad angår valsättet besluta antaga ovan angivna mandatfördelningsmetod att tillämpas vid valen till riksdagens andra kammare från och med perioden 1953—1956, *dels* uttala, att en lösning av frågan om reformerade bestämmelser vid val till andra kammaren bör sökas efter principerna av riksutjämnning, och i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om fortsatt utredning i detta syfte, samt

att vederbörande utskott måtte utarbета erforderlig lagtext.

Stockholm den 17 april 1952.

Bertil Ohlin.

Wald. Svensson.

Bertil von Friesen.

Per A. Johnsson

Manne Ståhl.

Ragnhild Sandström.

i Kastanjegården.