

Nr 175.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen 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; given Stockholms slott den 28 mars 1952.

Under åberopande av bilagda i statsrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t härmed

dels till riksdagens prövning i grundlagsenlig ordning framlägga härvid fogat förslag till ändrad lydelse av §§ 13 och 15 riksdagsordningen,

dels ock föreslå riksdagen att antaga bilagda förslag till lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

BERTIL.

Herman Zetterberg.

Propositionens huvudsakliga innehåll.

I propositionen föreslås att vid andrakammarval för perioden 1953—1956 den nuvarande d'Hondtska regeln för mandatfördelning mellan partierna i en valkrets skall ersättas av en annan metod, som medför större proportionell rättvisa mellan partierna. I samband med detta förslag, som måste antagas minska behovet av kartellbildning, föreslås att för nämnda val den nuvarande möjligheten att å valsedel ange särskilda kartell- och fraktionsbeteckningar icke skall föreligga.

För att icke på grund av ojämnheter i befolkningsutvecklingen skall uppkomma valkretsar med alltför få mandat, föreslås 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. Den överrepresentation, som till följd härav kan uppkomma för någon eller några valkretsar, skall enligt förslaget icke medföra någon minskning av antalet mandat i andra valkretsar. En följd av förslaget i denna del är sålunda att antalet ledamöter i andra kammaren kan överstiga 230.

Förslag

till

ändrad lydelse av §§ 13 och 15 riksdagsordningen.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

§ 13.

Andra kammarens ledamöter skola till *ett antal* av tvåhundra-trettio väljas för en tid av fyra år, räknade från och med januari månads början året näst efter det, under vilket valet skett.

§ 15.

1. I varje valkrets väljes, efter folkmängden vid början av året näst före den fyraårsperiod, för vilken valet gälla, en riksdagsman för varje fullt tal, motsvarande en tvåhundra-trettiondel av rikets folkmängd.

2. För valkrets, vars folkmängd ej uppgår till fullt tre tvåhundra-trettiondelar av rikets folkmängd, väljas dock tre riksdagsmän.

3. Därest det antal riksdagsmän, som med tillämpning av *stadgandena i 1 och 2 mom.* bör utses, icke uppgår till tvåhundra-trettio, skola, för ernående av detta antal, de valkretsar, vilkas folkmängd mest överskjuter de tal, som enligt *1 mom.* äro bestämmande för riksdagsmännens antal inom valkretsarna, var för sig i ordning efter överskottens storlek vara berättigade att välja ytterligare en riksdagsman. Äro överskottstalen lika för två eller flera valkretsar, av-

§ 13.

Andra kammarens ledamöter skola till *antalet vara* tvåhundra-trettio eller *det högre tal, som föranledes av stadgandet i 15 § 3 mom.* De skola väljas för en tid av fyra år, räknade från och med januari månads början året näst efter det, under vilket valet skett.

§ 15.

1. I varje valkrets väljes, efter folkmängden vid början av året näst före den fyraårsperiod, för vilken valet gälla, en riksdagsman för varje fullt tal, motsvarande en tvåhundra-trettiondel av rikets folkmängd.

2. Därest det antal riksdagsmän, som med tillämpning av *stadgandet i 1 mom.* bör utses, icke uppgår till tvåhundra-trettio, skola, för ernående av detta antal, de valkretsar, vilkas folkmängd mest överskjuter de tal, som enligt *samma mom.* äro bestämmande för riksdagsmännens antal inom valkretsarna, var för sig i ordning efter överskottens storlek vara berättigade att välja ytterligare en riksdagsman. Äro överskottstalen lika för två eller flera valkretsar, avgöres,

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

göres, där så är nödigt, företrädet genom lottning på sätt i 6 § 6 mom. är stadgat.

där så är nödigt, företrädet genom lottning på sätt i 6 § 6 mom. är stadgat.

3. Uppgår det antal riksdagsmän, som enligt 1 och 2 mom. bör utses i en valkrets, antingen icke till tre eller ock till minst tre men ej fem, skall antalet ökas, i förra fallet till tre och i senare fallet till fem.

4. Det antal — — — — — av Konungen.

F ö r s l a g

till

L a g

med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956.

Med avseende å val och särskilda röstsammanräkningar för besättande av plats i riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956 förordnas härigenom, *att* 56 § 3 mom. lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen icke skall gälla, *att* i stället för ettvarvt av följande lagrum i 1920 års lag, nämligen 56 § 4 mom., 59 § andra stycket, 79 § första stycket, 81 § och 87 §, skola här nedan under motsvarande lagrumsbeteckning upptagna bestämmelser gälla, *att* vad i 57 § 2 mom. tredje stycket och 72 § sjätte stycket 1920 års lag sägs om samma lag skall gälla jämväl beträffande nu ifrågasvarande lag, *att* det i 59 § tredje stycket 1920 års lag angivna formuläret skall ersättas av formulär av den lydelse bilaga vid denna lag utvisar *samt att* i 88 § andra stycket 1920 års lag orden »enligt 87 § av lagen om val till riksdagen» skola utbytas mot orden »enligt lagen med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956».

56 §.

4 mom.

Sedan den tid gått till ända, inom vilken kandidatanmälan må ändras, skall Konungens befallningshavande ofördröjligen företaga slutlig prövning av de inkomna anmälningarna av kandidater. Finnes någon kandidat icke vara valbar, eller är icke visat, att han lämnat partiet tillstånd att anmäla honom, skall hans namn å anmälan anses obefintligt.

Över godkända anmälningar upprättar Konungens befallningshavande en lista. Å denna uppföras partibeteckningarna i bokstavsordning jämte under varje partibeteckning de av partiet anmälda kandidaterna. Å listan utsättes även erinran om bestämmelserna i 59 § fjärde stycket lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen. Formulär till listan fastställas av Konungen.

Över Konungens befallningshavandes beslut i ärende varom i detta mom. sägs må klagan föras allenast i samband med besvär över valet.

59 §.

Andra stycket.

Å valsedel skall ovanför namnen utsättas partibeteckningen (partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av valmän eller för viss meningsriktning); och skall vad i 68 § lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen sägs om väljarbeteckning avse sådan partibeteckning.

79 §.

Första stycket.

Ogill är valsedel:

till vilken använts annat än vitt papper;

å vilken finnes något kännetecken, som uppenbarligen blivit med avsikt där anbragt;

vilken saknar partibeteckning eller upptager sådan å annat ställe än ovanför namnen;

vilken upptager mer än en beteckning ovanför namnen;

vilken upptager valkrets-beteckning å annat ställe än nedanför namnen;

vilken icke upptager något giltigt namn; dock att då samtliga namn skola av anledning, som i 80 § andra stycket lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen sägs, anses såsom obefintliga, valsedeln likväl skall tillgodoräknas det parti, vars partibeteckning den bär.

81 §.

1. Sedan valsedlarna ordnats efter partibeteckning, skall inom varje parti, till den utsträckning, som för utseendet av stadgat antal riksdagsmän är nödig, genom särskilda sammanräkningar bestämmas ordning mellan de namn å partiets valsedlar, vilka avse själva riksdagsmannavalet.

Vid varje sammanräkning gäller valsedel allenast för ett namn.

2. Vid första sammanräkningen gäller valsedel för det namn, som står först å sedeln.

Partiets valsedlar ordnas i grupper så, att sedlar med samma första namn bilda en grupp.

Valsedlarna inom varje grupp räknas, och deras antal utgör gruppens rösttal. Samma tal är också jämförelsetal för det namn, som står först på gruppens valsedlar.

Det namn, vars jämförelsetal är störst, erhåller första platsen i ordningen.

3. Vid varje följande sammanräkning gäller valsedel för det namn, vilket, bortsett från namn, som redan erhållit plats i ordningen, står främst å sedeln.

Den eller de grupper, vilkas valsedlar vid närmast föregående sammanräkning gällde för det namn, som erhöll plats i ordningen, upplösas, och nämnda valsedlar ordnas i nya grupper så, att sedlar, som vid den pågående sammanräkningen gälla för ett och samma namn, bilda en grupp; däremot bibehållas övriga befintliga grupper oförändrade.

Valsedlarna inom varje nybildad grupp räknas, och deras antal utgör gruppens rösttal.

För de namn, för vilka finnas gällande valsedlar, beräknas rösttal och jämförelsetal.

Rösttalet för ett namn är lika med rösttalet för den grupp eller sammanlagda rösttalet för de grupper, vilkas valsedlar gälla för namnet.

Jämförelsetalet för ett namn är lika med dess rösttal, där icke grupp av valsedlar, som gälla för namnet, deltagit i besättandet av förut utdelad

plats. Har så skett, erhålles namnets jämförelsetal genom att dela dess rösttal med det tal, som motsvarar den del, gruppen tagit i besättandet av plats eller platser, som utdelats (gruppens platstal), ökat med 1, eller, om flera grupper av valsedlar, som gälla för namnet, deltagit i besättandet av förut utdelad plats, med dessa gruppers sammanlagda platstal, ökat med 1. Platstalet för en grupp beräknas sålunda, att gruppens rösttal delas med största jämförelsetalet vid sammanräkningen närmast före gruppens bildande.

Det namn, vars jämförelsetal är störst, erhåller plats i ordningen.

4. Bråktal, som uppkommer vid delning, beräknas i decimaler, två till antalet. Höjning av den sista decimalsiffran må ej äga rum.

5. Skola två eller flera platser besättas, fördelas de mellan de olika partierna sålunda, att platserna, en efter annan, tilldelas det parti, vilket för varje gång uppvisar det största av nedan angivna jämförelsetal. Plats, som blivit ett parti tilldelad, besättes genast så, att partiets första plats tillerkännes den, vars namn är det första i ordningen inom partiet, partiets andra plats den, som bär andra namnet i ordningen, partiets tredje plats den, som bär tredje namnet i ordningen, och så vidare efter samma grund, ändå att den, som är berättigad till platsen, redan fått sig tillerkänd plats från ett eller flera andra partier.

Jämförelsetalet beräknas, så länge partiet ännu icke fått sig någon plats tilldelad, genom att partiets rösttal delas med 1,4. Därefter beräknas jämförelsetalet för varje gång så, att partiets rösttal delas med det tal, som är 1 högre än det dubbla antalet av partiet tilldelade platser. Har samma person erhållit platser från två partier, skall dock, vid beräkning av det antal platser som utdelats, vardera platsen anses blott såsom en halv plats; har någon erhållit platser från tre partier, anses varje sådan plats såsom en tredjedels plats; och så vidare efter samma grund.

Har ett parti redan fått sig tilldelad plats så många gånger, som motsvarar de å partiets valsedlar upptagna namn, vilka avse själva riksdagsmannavalet, varder det från vidare jämförelse uteslutet.

6. Skall blott en plats besättas, tillfaller platsen den, vars namn står främst i ordningen inom det parti, som, enligt vad i 5 mom. sägs, har största jämförelsetalet.

7. Mellan lika rösttal eller jämförelsetal skall, där så erfordras, skiljas genom lottning.

87 §.

1. Har någon, som blivit vald till riksdagsman, av sagt sig uppdraget eller eljest avgått före utgången av den tid, för vilken han blivit vald, då skall Konungens befallningshavande ofördröjligen vid offentlig förrättning, så kungjord, som i 26 § lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen sägs, verkställa ny röstsammanräkning inom det parti, för vilket den avgångne blivit vald. Blev den avgångne vald för flera partier, skall sammanräkningen ske inom det parti, från vilket plats först tilldelades honom.

Vid den nya sammanräkningen tages hänsyn blott till de valsedlar, vilka gällde för den avgångnes namn vid den sammanräkning, då namnet tilldelades plats i ordningen. Varje valsedel gäller såsom hel röst. Med iakttagande av att namn å någon, som blivit genom valet utsedd till riksdagsman, anses såsom obefintligt, skall röstvärdet tillgodoräknas det namn, som står främst av de för den avgångne riksdagsmannen särskilt upptagna efterträdarenamnen, eller, om sådant namn ej finnes, det namn för själva riksdagsmannavalet, som står främst å sedeln, eller, om ej heller sådant namn finnes, det namn, som står främst bland samtliga efterträdarenamnen å sedeln. Den som erhållit högsta rösttalet inträde såsom ledamot i den avgångnes ställe. Mellan lika rösttal skilje lotten.

Efter sammanräkningens avslutande skola valsedlarna åter inläggas under försegling.

2. Lag samma vare, där riksdagsman, som blivit utsedd jämlikt 1 mom., avgått före utgången av den tid, för vilken han blivit utsedd; och skall vid den nya sammanräkningen såsom förut hänsyn tagas blott till de valsedlar, som gällde för den först avgångnes namn vid den sammanräkning, då namnet tilldelades plats i ordningen.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

I lag eller särskild författning förekommande hänvisning till stadgande, vilket ersatts av bestämmelse i denna lag, skall avse sistnämnda bestämmelse.

Formulär till s. k. spaltad valsedel, som må användas vid val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956.

| <i>Plats för partibeteckning</i> | |
|--------------------------------------|--|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| <i>Plats för valkretsbezeichnung</i> | |

*Valsedelns storlek och antalet rum å sedeln må lämpas efter behovet.
Vänstra sidan är avsedd för riksdagsmänna- och efterträdarenamn; högra sidan är avsedd för särskilda efterträdarenamn.*

Utdrag av protokollet över justitiedepartementsärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet å Stockholms slott den 28 mars 1952.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, LINGMAN, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL.

Chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring av gällande regler för val till riksdagens andra kammare.*

Föredraganden anför följande.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 januari 1950 tillkallade jag samma dag ledamoten av riksdagens första kammare landshövdingen K. J. Olsson, ordförande, ledamoten av första kammaren direktören, numera 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 att verkställa utredning rörande frågorna om införande av beslutande folkomröstning, om reformering av det proportionella valsystemet vid andrakammarval och om revision av bestämmelserna om stads indelning i valkretsar. Utredningsmännen, vilka antogo benämningen *1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning*, bedriva arbetet i etapper, av vilka den första gällt det proportionella valsättet vid andrakammarvalen. Efter att ha slutfört sitt arbete i denna första del, har utredningen den 28 november 1951 avgivit betänkande, del I, angående det proportionella valsättet vid val till riksdagens andra kammare (SOU 1951:58), innefattande förslag till lag angående ändrad lydelse av 30, 81, 90 och 91 §§ lagen den 26 november 1920 (nr 796) om val till riksdagen. Yttranden över detta betänkande ha efter remiss avgivits av länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Västmanlands, Kopparbergs, Väster-norrlands, Jämtlands och Västerbottens län. Länsstyrelsen i Kronobergs län har vid sitt yttrande fogat ett yttrande av magistraten i Växjö. Vidare har ledamoten av riksdagens andra kammare herr O. Nyberg inkommit med en framställning i ärendet.

Jag anhåller nu att få upptaga denna fråga till behandling.

Inledning.

Gällande ordning för valen till riksdagens andra kammare.

Proportionellt valsätt vid valen till riksdagens andra kammare infördes år 1909 i samband med utvidgning av rösträtten till denna kammare. Liknande bestämmelser om proportionellt valsätt infördes samtidigt för valen till första kammaren, för val till landsting och stadsfullmäktige samt för val av riksdagens utskott. Jämväl för vissa val inom kommunala representationer ävensom för val till kommunalfullmäktige ha motsvarande regler sedermera upptagits.

Den metod för proportionella val, vilken vunnit tillämpning i Sverige, grundar sig på en av belgiern Victor d'Hondt anvisad fördelningsregel.

Valordningen för valen till andra kammaren regleras genom *riksdagsordningen* (RO) samt *lagen om val till riksdagen* av den 26 november 1920 med däri senare vidtagna ändringar (VL).

I § 13 RO fastställles att andra kammarens 230 ledamöter som regel skola väljas för en tid av fyra år.

Valen förrättas i *valkretsar*.

Beträffande valkretsindelningen hänvisar RO i § 14 till vallagen. Enligt 30 § VL utgör antalet andrakammarkretsar 28. Till grund för denna indelning ligger länsindelningen. Flertalet län, liksom Stockholms stad, bilda sålunda var sin valkrets. Tre län äro vart för sig delade i två valkretsar. Detta gäller Göteborgs och Bohus län, där Göteborgs stad utgör en valkrets och länets landstingsområde en, vidare Malmöhus län, där städerna Malmö, Hälsingborg, Landskrona och Lund tillsammans bilda den s. k. fyrstads-kretsen medan övriga delar av länet utgöra en valkrets, samt slutligen Älvsborgs län, som är delat i en nordlig och en sydlig valkrets.

Det antal riksdagsmän, som varje valkrets äger utse, regleras enligt § 15 RO vart fjärde år efter folkmängden, närmare bestämt efter befolkningstalen vid början av året näst före varje andrakammarperiod. För varje fullt tal motsvarande 1/230 av rikets folkmängd utses en ledamot av andra kammaren, dock icke i någon valkrets mindre än tre ledamöter. Om vid tillämpning av nämnda regel icke samtliga 230 platser kunde fördelas, tilldelas återstående platser de valkretsar, som efter den första fördelningen uppvisa de största överskotten i fråga om folkmängd. För fyraårsperioden 1949—1952 har enligt dessa bestämmelser antalet platser i andra kammaren för varje valkrets fastställts genom *KK den 8 maj 1948* (nr 211).

Då valkretsarna förete betydande olikheter i fråga om befolkningens storlek, växlar i anslutning därtill antalet mandat i kretsarna. Nu gällande fördelning av mandaten på valkretsarna belyses av följande sammanställning.

| Antal valkretsar | Antal mandat i varje krets | Antal valkretsar | Antal mandat i varje krets |
|---------------------|----------------------------------|---------------------|----------------------------------|
| 1 | 24 | 5 | 8 |
| 1 | 12 | 2 | 7 |
| 2 | 11 | 2 | 6 |
| 1 | 10 | 6 | 5 |
| 7 | 9 | 1 | 3 |

Den folkrikaste valkretsen utgöres av Stockholms stad (över 700 000 inv.), där således väljas 24 andrakammarledamöter. Den till folkmängden minsta kretsen är Gotlands län (ej fullt 60 000 inv.), inom vilken utses endast 3 ledamöter. Detta antal är för övrigt beroende av den förut omnämnda bestämelsen att icke inom någon valkrets mandatet må vara färre än 3. Befolkningstalen för övriga valkretsar ligga mellan ca 350 000 och 140 000. Som framgår av tabellen utses i dessa kretsar högst 12 och lägst 5 riksdagsmän.

I fråga om *valmetoden* gives i § 18 RO det grundläggande stadgandet att valen till andra kammaren skola vara omedelbara och proportionella samt att vid valen lika röst tillkommer varje röstande. Alla bestämmelser för den närmare regleringen av den proportionella metoden återfinnas i vallagen.

Fördelningsförfarandet efter ett val grundas på användningen av väljarbeteckningar. Härom stadgas i 59 § VL. Dylika beteckningar avse att särskilja olika grupper av väljare eller samverkande sådana grupper eller olika meningsriktningar. Å valsedel skall finnas minst en väljarbeteckning, och högst tre sådana beteckningar kunna samtidigt användas å en valsedel. I sistnämnda fall utgöras beteckningarna i allmänhet av en kartellbeteckning, en partibeteckning och en fraktionsbeteckning.

Åt väljarbeteckningar kan beredas visst skydd genom ett registrerings- och anmälningsförfarande. Bestämmelserna härom — vilka tillkommo genom en lagändring år 1935 — innebära emellertid icke skyldighet att hos myndighet anmäla en väljarbeteckning för att denna skall få användas vid val. Stadgandena rörande nämnda förfarande äro intagna i 54 och 56 §§ VL. Enligt 54 § äger sålunda parti ansöka om registrering av partibeteckning, vilket sker hos inrikesdepartementet. Partier, vilka fått partibeteckningar registrerade och vid ett val ämna samverka i kartell, kunna jämlikt 56 § gemensamt anmäla kartellbeteckning hos KB. För anmälan av kartell förutsättes, liksom för att partibeteckning skall vid ett visst val åtnjuta skydd, att parti hos KB anmält kandidater. För undvikande av valmissbruk må kartellbeteckning och registrerad partibeteckning, avseende ett parti som deltagar i kartellen, användas endast i samband med varandra såsom första respektive andra väljarbeteckning. Av liknande skäl skall, när å valsedel användes registrerad väljarbeteckning för parti som anmält kandidater, såsom första namn å sedeln upptagas en av de anmälda kandidaterna.

Tillvägagångssättet vid röstsammanräkningen regleras i 81 § VL. De valsedlar, som befunnits giltiga, ordnas till en början efter väljarbeteckningar. Valsedlar med samma första beteckning sammanföras därvid i särskilda

grupper (A-grupper). I den mån en andra väljarbeteckning förekommer, bildas inom A-grupperna nya grupper (B-grupper). Inom dessa sker en liknande uppdelning, därest en tredje väljarbeteckning kommit till användning (C-grupper). Genom särskilda uträkningar bestämmes därefter så långt erforderligt ordningsföljden mellan kandidaterna inom de olika grupperna. Slutligen vidtager fördelningen av mandaten mellan A-grupperna. Denna fördelning sker i enlighet med d'Hondts metod med ledning av särskilda för grupperna gällande jämförelsetal. För varje grupp utgöres jämförelsetalet av gruppens rösttal så länge gruppen ej erhållit någon plats. Därefter erhålles gruppens jämförelsetal genom att dela rösttalet med antalet redan erhållna platser, ökat med 1. Då samma princip ligger till grund jämväl för den dessförinnan verkställda uträkningen av ordningsföljden mellan kandidaterna, kommer även fördelningen av mandat mellan B-grupper tillhörande samma A-grupp samt mellan C-grupper tillhörande samma B-grupp att ske enligt d'Hondts regel.

Närmare anvisningar för röstsammanräkningen ha meddelats genom *KK den 17 mars 1944* (nr 86) i anslutning till fastställande av erforderliga formulär.

Utredningens tillsättande.

Vid 1949 års riksdag väcktes frågan om en revision av det gällande systemet för proportionella val. I de likalydande motionerna I: 51 av herr *Elon Andersson m. fl.* och II: 52 av herr *Carlström m. fl.* hemställdes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t göra framställning om en skyndsam och förutsättningslös utredning av möjligheterna att tillförsäkra de olika partierna mandat i förhållande till deras samlade rösttal samt om framläggande för riksdagen av de förslag, till vilka utredningen kunde föranleda. I motionerna erinrades dels om system med tilläggs- och riksmandat dels om andra grundregler för mandatfördelningen än den d'Hondtska metoden. I de ävenledes likalydande motionerna I: 190 av herr *Wahlund m. fl.* och II: 238 av herrar *Eriksson* i Näs och *Jonsson* i Skedsbygd yrkades att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning i syfte att åvägbringa ändamålsenliga valmetoder. I den till grund för sistnämnda yrkande anförda motiveringen utvecklades främst tanken på att — för att ernå större rättvisa vid valen och göra kartellbildning överflödig — i stället för d'Hondts fördelningsregel tillämpa den s. k. uddatalsmetoden eller liknande beräkningssätt.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte (utl. nr 20) i anledning av motionerna en utredning av frågan om reformering av det proportionella valsystemet vid andrakammarvalen i anslutning till vissa av utskottet angivna riktlinjer.

I sitt utlåtande i ämnet framhöll utskottet att tanken på en återgång till det tidigare tillämpade systemet med majoritetsval numera finge anses sakna aktualitet. Emellertid erinrades om att sedan länge krav rests på en reformering av valmetoden i vissa hänseenden, vilka reformkrav kommit att åsyfta åvägbringande av en valmetod, som å ena sidan gäve större proportionell rättvisa än den nuvarande och å andra sidan gjorde kartellbildningar onödiga. Utskottet fortsatte:

Enligt utskottets mening kunna de angivna reformkraven icke fränkännas ett visst berättigande. 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.

Såsom utgångspunkt för en reform på förevarande område borde enligt utskottets mening uppställas det kravet, att valsystemet i görligaste mån skulle giva ett rättvist resultat icke blott vid nu rådande röstfördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen. Valsystemet finge alltså icke vara konstruerat med tanke på att i nuvarande läge gynna visst parti eller vissa grupper av partier.

I utskottets utlåtande erinrades vidare om olika utvägar, vilka kunde komma i betraktande för att ernå en rättvisare mandatfördelning mellan partierna. Beträffande själva fördelningssystemet framhölls bl. a. att, såvitt utskottet kunnat finna, anledning saknades att frångå den d'Hondtska fördelningsmetoden. Denna vilade enligt utskottets uppfattning på en riktig tankegång och uppvisade därjämte de fördelarna, att den kunde tillämpas vid alla former av val och att den vunnit hävd i det allmänna medvetandet. I trots därav ville utskottet icke motsätta sig att även frågan om själva fördelningsmetodens utformning omprövades i nu förevarande sammanhang. Utskottet underströk emellertid därvid än en gång det såsom utgångspunkt för en reform på förevarande område av utskottet uppställda kravet, att valsystemet skulle giva ett ur rättvisesympunkt tillfredsställande resultat icke blott vid nu rådande röstfördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara förskjutningar i röstfördelningen.

Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes, efter debatt, av riksdagens båda kamrar. I skrivelse till Kungl. Maj:t den 7 maj 1949 (nr 208) hemställde riksdagen därefter om ifrågavarande utredning.

I direktiven för utredningen anförde jag — efter att ha berört frågan om införande i den svenska författningen av beslutande folkomröstning — angående valsättet vid andrakammarvalen följande:

Även om beslutande folkomröstning skulle införas, måste dock strävandena efter att skapa ett uttryck för folkviljan framför allt inriktas på att få fram lämpliga regler för folkrepresentationens utväljande. Av den i det föregående lämnade redogörelsen framgår att det nuvarande valsystemet för andrakammarval ansetts icke ge full rättvisa. Häremot kan tydligen invändas att valsystemet avsiktligt utformats så att icke folkrepresentationen skall bli alltför mycket uppsplittrad i småpartier. Även med tillbörligt beaktande av denna viktiga synpunkt kan det emellertid uppstå vissa icke nödvändiga ojämnheter genom vårt valkretssystem, särskilt därigenom att flera av valkretsarna äro väl små för att det proportionella systemet skall komma till sin rätt och hindra tillfälligheter från att spela en alltför stor roll för valresultatet.

I det förut nämnda utlåtandet av konstitutionsutskottet vid 1949 års riksdag (nr 20/1949) angivas olika utvägar för att vinna bättre proportionell rättvisa än för närvarande. I detta hänseende har utskottet bl. a. erinrat om de förslag att i en eller annan form anordna ett utjämningsförfarande, som vid skilda tillfällen framförts. Det är emellertid tänkbart att även andra än de av utskottet angivna möjligheterna kunna finnas. Utskottet har framhållit att det nuvarande systemet med kartellbildningar är förenat med uppenbara olägenheter. En av målsättningarna för utredningsarbetet bör enligt utskottets mening därför vara att kartellsystemet skall kunna avskaffas. Detta uttalande vill jag understryka.

I likhet med riksdagen anser jag att hela det hithörande problemkomplexet bör göras till föremål för en allsidig utredning.

Verkningarna av gällande proportionsvals-system.

I kapitel V av betänkandet har utredningen framlagt resultatet av en undersökning rörande verkningssättet i proportionellt avseende av det nu tillämpade vals-systemet. I en tabellbilaga ha sammanförts uppgifter om den totala röst- och mandatfördelningen på olika partier vid samtliga andra-kammarval som hållits sedan det proportionella valsättets införande. Därav framgår även över- resp. underrepresentationen vid valen för varje deltagande parti i förhållande till en fullt riksproportionell fördelning av mandaten. En sammanställning av *sammanlagda avvikelserna*, uttryckta i antal mandat, från riksproportionaliteten vid varje val dels enligt det faktiska valutslaget och dels för den händelse valsamverkan mellan partier icke förekommit visar följande:

| V a l | Verklign avvikelse; antal mandat | Avvikelse enl. d'Hondt utan valsamverkan; antal mandat |
|---------------------------------|--|---|
| 1911 | 9 | 8 |
| 1914 (våren) | 4 | 6 |
| 1914 (hösten) | 5 | 6 |
| 1917 | 16 | 20 |
| 1920 | 14 | 15 |
| 1921 | 10 | 9 |
| 1924 | 14 | 15 |
| 1928 | 10 | 13 |
| 1932 | 13 | 17 |
| 1936 | 12 | 19 |
| 1940 | 10 | 18 |
| 1944 | 13 | 19 |
| 1948 | 11 | 13 |
| <i>Genomsnittlig avvikelse:</i> | | |
| samtliga val | 10,8 | 13,7 |
| valen 1911—20 | 9,6 | 11,0 |
| valen 1921—28 | 11,3 | 12,3 |
| valen 1932—48 | 11,8 | 17,2 |

Att proportionsvalsmetoden sålunda under de första åren av sin tillämpning lämnade från riksproportionell synpunkt tämligen jämna resultat sammanhängande — enligt vad utredningen framhåller — med att de tävlande partierna då endast voro tre till antalet och dessutom ungefär jämnstarka. Vid 1917 års val, då sex partier av skiftande storlek deltog, blevo proportionalitetsavvikelserna mera framträdande. Efter 1917 ha avvikelserna i de faktiska valutslagen från en strikt riksproportionell fördelning icke någon gång varit fullt så omfattande som nämnda år men har likväl förblivit ganska betydande.

Utredningen anför, att vid samtliga val alltsedan det proportionella valsätets införande förekommit teknisk samverkan mellan partier genom kartell eller liknande förfarande. Inverkan av dylik samverkan på riksfördelningen vid de olika valen framgår av den tidigare lämnade sammanställningen av avvikelser från riksproportionaliteten. Ännu vid de under 1920-talet förrätade valen voro verkningarna av kartellsystemet, såsom tabellen utvisar, begränsade. Anledningen härtill var enligt utredningen att enhetlig partisamverkan över hela landet endast undantagsvis förekom under denna tid, att flera karteller ofta stodo mot varandra i valkretsarna samt att även de största partierna i viss utsträckning deltog i bildande av kartell. Med början av 1930-talet blevo verkningarna av kartellsystemet tydligare. Valen under perioden 1932—1948 visade sålunda utan undantag lägre siffror för de verkliga avvikelserna från en fullt proportionell fördelning än för de avvikelser som skulle följt, om karteller ej funnits. Genomsnittligt utgöra avvikelserna vid dessa val enligt de faktiska resultaten 11,8 mandat; utan kartellförfarande skulle de uppgått till 17,2 mandat. Genom kartellerna ha alltså proportionalitetsavvikelserna nedbringats med nära en tredjedel.

Utredningen framhåller att det enligt gällande fördelningssystem i allmänhet vore de stora partierna eller väljargrupperna som överrepresenterades, medan de mindre grupperna ofta icke uppnådde en fullt proportionell representation. Den över- resp. underrepresentation, som vid de senaste fem andrakammarvalen skulle ha uppkommit för partierna därest karteller icke använts, fördelar sig på större och mindre partier enligt följande av utredningen upprättade tabell (endast partier som erhållit mandat medräknade):

| Partiernas rösttal i % av antalet giltiga röster | Antal fall vid de fem valen | Överrepresentation (+) och underrepresentation (-); % | | | Den genomsnittliga över- och underrepresentationen uttryckt i antal mandat | |
|--|-----------------------------|---|-------|------------|--|-------|
| | | Lägst | Högst | Genomsnitt | | |
| Över 40 | 5 | + 5,2 | + 8,6 | + 7,4 | + 17 | |
| 30—40 | — | — | — | — | — | |
| 20—30 | 2 | + 0,7 | + 0,8 | + 0,75 | + 1,7 | |
| 10—20 | 13 { | 3 | + 0,2 | + 0,7 | + 0,5 | + 1,1 |
| | | 10 | - 0,6 | - 3,6 | - 2,0 | - 4,6 |
| under 10 | 8 | - 0,6 | - 2,7 | - 2,0 | - 4,6 | |

Beträffande slutligen fördelningen av mandat i *valkretsarna* enligt det nuvarande systemet anmärker utredningen, att den d'Hondtska fördelningsregeln — åtminstone i de större av de nuvarande andrakammarkretsarna — gäve resultat, vilka i allmänhet kunde anses som i stort sett rättvisande. Emellertid ställdes enligt d'Hondts regel jämförelsevis stora krav på storleken av en politisk grupp för att den vid fördelningen skulle erhålla ett mandat. Särskilt i små valkretsar kunde därför ibland även sådana politiska meningsriktningar, vilka omfattades av en ej obetydlig del av befolkningen i valkretsen, förbli orepresenterade. Även till följd av kartellbildning uppkomme inom valkretsarna i vissa fall påtagliga ojämnheter i fördelningen av mandaten partierna emellan.

Betänkandet.

Allmänna utgångspunkter för en reform.

Kapitel VI i betänkandet innehåller en redogörelse för vad utredningen ansett böra vara allmänna utgångspunkter för en valsättsreform. Utredningen anför härom till en början:

När mot gällande system för valen till riksdagens andra kammare framkommit sådana anmärkningar för bristande proportionalitet som föranlett ifrågasättande utredning, har därmed främst syftats på att mindre partier, vilka vid valen framgå vart för sig, i allmänhet icke erhålla det antal mandat som svarar mot deras andelar av det samlade rösttalet i riket, medan å andra sidan stora partier kunna bli avsevärt överrepresenterade. Denna tendens hos systemet medför icke endast att sådana grupper, som med hänsyn till sin ringa storlek knappast kunna anses äga berättigade anspråk på representation vid valen, helt eller delvis uteslutas. Även partier, vilka omfatta en avsevärd del av befolkningen utan att likväl höra till de allra största, få i regel finna sig i att bli ej oväsentligt underrepresenterade. Risker för ofullständig representation har föranlett partierna att i stor utsträckning samverka vid valen genom att sammansluta sig i kartell. Denna utväg leder emellertid icke alltid till åsyftad utjämning. — — — Framför allt kan från allmän synpunkt mot kartellväsendet invändas att ett parti kan ställas inför valet att antingen ingå kartell med ett annat parti, vars politiska inriktning avviker från det egna partiets i sådan grad att en dylik samverkan ej för partiet framstår som naturlig och önskvärd, eller riskera att bli avsevärt underrepresenterat i riksdagen. För väljarnas del kan förfarandet även få till följd att de nödgas stödja ett parti, vars politik i väsentliga frågor av dem ogillas. Såväl från riksdagens sida som i de av departementschefen meddelade direktiven för utredningen har också understrukits önskvärdheten av att kartellväsendet avskaffas.

Utredningen berör härefter frågan om förhållandet mellan riksproportionalitet och valkretsproportionalitet och yttrar härom:

Ojämnheterna i partirepresentationen sammanhänga, enligt vad den gjorda undersökningen utvisar, med att riket för mandatfördelningen är uppdelat i ett betydande antal valkretsar. Det skulle med anledning härav kunna ifrågasättas, om ett bibehållande av valkretsindelningen över huvud taget är nödvändigt.

Under antagande att frågan endast gällde att åstadkomma största möjliga rättvisa mellan partierna, skulle tydligen samtliga mandat omedelbart kunna fördelas med ledning av partiernas sammanlagda röstsiffror för riket. Områdena för de nuvarande valkretsarna skulle för sådant fall kunna bibehållas såsom enheter för fullgörande av de administrativa åtgärderna i samband med valen liksom för en förberedande sammanräkning av där avgivna röster. Den slutliga sammanräkningen samt fördelningen av mandaten skulle däremot verkställas centralt för riket såsom *en* valkrets. En dylik ordning har sedan länge tillämpats i Nederländerna vid valen till den folkvalda kammaren. Enligt ett valsysteem uppbyggt efter dessa grunder kunna partierna utan svårighet tilldelas mandat i nära överensstämmelse med riksfördelningen av rösterna. — — —

När man i vårt land bestämt sig för röstning och mandatfördelning valkretsvis ha emellertid andra skäl än önskvärdheten av största möjliga proportionella rättvisa partierna emellan varit bestämmande. Landets stora geografiska utsträckning, växlande naturförhållanden och näringsgeografiska betingelser samt ofta bristfälliga kommunikationer göra att provinsintressena spela en större roll än i länder av annan struktur. Inom de olika landsdelarna anser man sig ha betydande lokala intressen att tillvarataga. Sedan gammalt ha också ledamöterna av andra kammaren, oavsett partitillhörighet, i viss mån framstått som representanter för just den landsdel, inom vilken de blivit valda. För svenska förhållanden måste det därför anses naturligt att valen till andra kammaren liksom hittills förrättas valkretsvis, så att de röster som avgivas inom ett avgränsat område i första hand få vara avgörande för vilka representanter som skola utses från den ifrågakvarande landsdelen. Ett sammanförande av rösterna för hela riket och en med ledning därav företagen central fördelning av samtliga mandat till andra kammaren skulle även innebära risk för en mekanisering av valproceduren och ett tillbakaskjutande av det personliga momentet vid valen. — — — En reform av detta slag torde icke från något håll förordas. Även folkomröstnings- och valsätsutredningen utgår på grund av vad sålunda anförts från att valkretsvalen alltjämt skola bibehållas.

Av det sagda framgår att frågan om proportionaliteten vid andrakammarvalen ej kan betraktas enbart från synpunkten av partiernas representation i kammaren i förhållande till deras sammanlagda rösttal i riket utan även måste ses mot bakgrunden av resultaten i de skilda valkretsarna. Då de röstningsresultat som vid valen uppnås i de särskilda valkretsarna i första hand skola läggas till grund för fördelningen av mandaten, torde man — hur valsystemet i övrigt än närmare utformas — alltid få räkna med en del avvikelser från en fullt riksproportionell fördelning. Vissa tekniska lösningar för att i större utsträckning än enligt nuvarande system tillgodose kravet på riksproportionalitet vid valen ha sålunda en benägenhet att medföra ökade avsteg från valutslagen i kretsarna. Vid prövning av olika vägar för åstadkommande av önskad proportionalitet vid andrakammarvalen måste därför riks- och valkretssynpunkterna vägas mot varandra.

I betänkandet framhålls vidare i detta sammanhang, att utöver proportionalitetskravet uppenbarligen även åtskilliga andra synpunkter gjorde sig gällande, vilka påverkade lösningen av representationsproblemet. Det vore sålunda ett naturligt önskemål att valordningen icke vore alltför invecklad utan såvitt möjligt byggde på enkla och klara principer. Härför talade ej endast hänsyn till myndigheternas arbete och möjligheterna att snabbt beräkna resultaten av valen. Vid ett demokratiskt styrelsesätt vore det även

angeläget att grunddragen av det förfarande som användes för att tillsätta folkrepresentationen — liksom de allmänna principerna för demokratiens arbetsformer i övrigt — kunde förstås av envar.

Utredningen fortsätter:

Bland de allmänna krav som måste ställas på valsystemet är vidare att detta skall i sin mån främja ett gott personval samt såvitt möjligt bidra till att upprätthålla och stärka intresset för valen. Nu nämnda faktorer torde i viss mån vara avhängiga av varandra. Sålunda är det otvivelaktigt ägnat att skänka större intresse åt valakten, om väljarnas insats vid valen ej begränsas till att de ge sin anslutning till det ena eller det andra partiet utan de därjämte ha möjlighet att verka för val av just de kandidater, som av dem anses mest önskvärda. Å andra sidan kan ett bristande valintresse lätt ta sig uttryck i att väljarna i allmänhet ställa sig mer eller mindre likgiltiga till, vilka kandidater som uppställas vid valen. Det är av nämnda skäl angeläget att vid utformningen av valsystemet till att bättre motsvara de partiproportionella kraven de personliga synpunkterna likväl icke trängas åt sidan.

Vid organisationen av andrakammarvalen kan självfallet icke heller släppas ur sikte att dessa ytterst måste syfta till att den representation som framgår ur valen skall kunna väl fylla sin funktion i statslivet. Tydligt bör proportionalismen lika litet som de övriga principer, från vilka man vid uppbyggnaden av valsystemet anser sig böra utgå, vinna tillämpning i vidare mån än som synes förenligt med det nämnda allmänna målet för valen.

I detta sammanhang är att uppmärksamma att — samtidigt som det är önskvärt att i folkrepresentationen finnas företrädare de olika politiska meningsriktningar, vilka uppbaras av en icke alltför obetydlig grupp inom befolkningen — det jämväl är av största vikt att representationen ej är i för hög grad splittrad. Åtskilliga exempel från utlandet visa, att en utpräglad partisplittring kan utgöra ett avgörande hinder för ett effektivt demokratiskt styrelseskick. Även om vilja till samarbete finnes mellan skilda politiska grupper synes det ofrånkomligt att, om representationen är uppdelad på ett stort antal olika partier, svårigheterna måste ökas att där finna ett tillräckligt fast underlag för en positiv politik inom skilda områden av statslivet. Särskilt vid parlamentarisk styrelseform såsom i vårt land, där sammansättningen av andra kammaren är avgörande även för regeringsbildningen, torde närvaron av stora, fast organiserade grupper inom kammaren vara en nödvändig förutsättning för det politiska systemets effektivitet.

Då vid mandatens fördelning efter proportionell grund även grupper omfattande ett jämförelsevis ringa antal väljare kunna påräkna att bli representerade i förhållande till sitt rösttal, saknas emellertid i detta fall det återhållande moment mot uppkomsten av obetydliga småpartier, som särskilt vid majoritetsval gör sig starkt gällande. Meningsskiftningar utan större principiell räckvidd liksom mer eller mindre tillfälliga motsättningar kunna till följd därav vid proportionalitetsvalen läggas till grund för bildande av nya partier utan risk för underrepresentation. Medan väljarna eljest för att kunna hävda sig vid valen tvingas samverka i några få stora partier, kan således proportionalismen underlätta en utveckling mot gruppbildningar i stort antal och av växlande karaktär samt, i många fall, av ringa styrka. Av nämnda skäl ligger det, såvitt rör de politiska valen, onekligen en fara i att ensidigt driva de proportionella synpunkterna.

Att man vid den politiska utvecklingen i Sverige efter införande av pro-

portionell valmetod hittills i stort sett kunnat undgå onödig partisplittring utgör ej anledning att bortse från nämnda fara. Just den omständigheten att proportionalismen ej varit fullständigt genomförd, utan partierna utsatts för risken av en till och med betydande underrepresentation därest de ej uppnått anslutning från en avsevärd del av befolkningen, kan ha bidragit till den i förevarande hänseende gynnsamma utvecklingen.

Vissa, icke alltför obetydliga krav böra vid nu angivna förhållanden alljämt upprätthållas för att en väljargrupp skall kunna påräkna någon representation. Det synes därvid böra vara en allmän regel att endast grupper av sådan storlek, att de måste anses äga verklig betydelse, skola komma i fråga. I denna riktning verkar redan den omständigheten att valkretsvalen bibehållas, när därigenom förhindras att en grupp med blott ringa anslutning från väljare i olika delar av landet kan genom sammanräkning av sådana ströroster erhålla något mandat. Även vid den närmare utformningen av systemet för mandatfördelningen är det av vikt att den ifrågavarande synpunkten uppmärksammas.

Den begränsning av representationsrätten för de minsta väljargrupperna, som sålunda bör upprätthållas även vid en vidgad tillämpning av proportionalitetsprincipen, måste uppenbarligen vid mandatfördelningen medföra en viss förskjutning till förmån för större partier, och helt naturligt kommer nämnda förhållande i första hand de allra största partierna tillgodo. Den frågan kan ställas, huruvida önskvärdheten att uppnå stabilitet och effektivitet i det parlamentariska arbetet liksom att erhålla ett fast regeringsunderlag i andra kammaren i och för sig gör det befogat att i särskild grad tillgodose de största partiernas representation. I detta avseende har inom utredningen framhållits, att det från den nu angivna synpunkten vore angeläget att de största partierna i varje fall ej skola riskera att erhålla färre mandat än som motsvarar deras andelar av det totala antalet röster och att det ej heller framstode som stötande att partier med en mycket betydande anslutning bland väljarna bli något överrepresenterade. Å andra sidan har också den meningen hävdats, att de nämnda stabilitets- och effektivitetskraven bleve tillbörligt tillgodosedda vid en mera strikt tillämpning av proportionalitetsprincipen, om blott de minsta grupperna utestängas från representation. Utredningen vill understryka att ehuru sålunda inom densamma icke full enighet varit rådande om de allmänna utgångspunkter, från vilka en prövning bör ske av de olika tekniska möjligheter som erbjuda sig för en reform av andrakammarvalen, det övervägande flertalet av utredningens ledamöter likväl funnit sig kunna enas om en gemensam lösning för en valreform.

För en reform av det proportionella systemet vid andrakammarvalen efter de angivna riktlinjerna erbjuda sig enligt utredningen i huvudsak tre olika vägar, nämligen 1) en *utvidgning av valkretsarna*, 2) införande av ett *särskilt utjämningsförfarande* och 3) övergång till *annan fördelningsmetod* än d'Hondts regel.

I betänkandet behandlas de angivna reformvägarna var för sig (kap. VII—IX).

Valkretsindelningen.

Beträffande valkretsindelningen anmärker utredningen inledningsvis, att vid proportionella val stora valkretsar av naturliga skäl erbjöde bättre förutsättningar än småvalkretsar för en jämn fördelning av mandaten. I val-

kretsar med ett jämförelsevis betydande antal platser kunde olika politiska meningsriktningar lättare uppnå mandat, och till följd av det större mandatantalet kunde representationen i dessa kretsar även i övrigt närmare anslutas till styrkeförhållandena mellan partierna inom väljarkåren. Den i allmänhet jämnare fördelningen av mandaten inom stora valkretsar liksom den omständigheten att kretsarna vore jämförelsevis få förbättrade även utsikterna att för valområdet i dess helhet uppnå ett proportionellt sett rättvisande resultat vid valen. Det kunde därför enligt utredningen från proportionell synpunkt vara önskvärt att förstora åtminstone de mindre av de nuvarande andrakammarkretsarna.

Vid tidigare överväganden rörande valkretsindelningen har — framhåller utredningen — mot stora valkretsar invänts framför allt att valproceduren i dessa bleve alltför mekaniserad och invecklad. Utredningen fortsätter:

Om valkretsarna göras alltför stora, kan det finnas en viss fara för att den direkta kontakten mellan väljarna och de av dem utsedda representanterna minskas. En olägenhet av de långa kandidatlistor som erfordras vid val i en stor valkrets är sålunda att väljarna i allmänhet endast i begränsad utsträckning kunna äga någon närmare kännedom om de kandidater, på vilka de rösta. I stora valkretsar kan även den för valen nödvändiga samverkan mellan väljarna försvåras. Detta gäller särskilt gleset befolkade trakter, där valkretsarna komma att omfatta vidsträckta områden och de stora avstånden bidra till en viss isolering. En för stark centralisering av den politiska verksamheten kan bli följd, och de lokala intressena kunna få svårare att göra sig gällande vid nomineringen av kandidater.

Utredningen anför vidare, att vid valkretsindelningens utformande man självfallet borde taga i sikte att valkretsarna skulle utgöra med hänsyn till befolkningens levnadsförhållanden och intressen, kommunikationsleder och det ekonomiska livet i övrigt så naturliga enheter som möjligt. Från denna synpunkt betraktad måste den nuvarande indelningen, som i huvudsak anslöte sig till länsindelningen, anses innebära betydande fördelar. Om större valkretsar än länen skulle inrättas, syntes detta böra ske genom sammanslagning av närbelägna län till en valkrets i sådana fall, där befolkningsförhållandena kunde anses göra ett dylikt sammanförande möjligt. Främst komme därvid i fråga att sammanföra de med hänsyn till folkmängden minsta länen till större enheter. I de fall där ett län nu omfattade mer än en andrakammarvalkrets kunde även övervägas, huruvida denna uppdelning alltjämt borde bestå.

Från nu angivna utgångspunkter har utredningen prövat olika möjligheter till utvidgning av valkretsarna. Utredningen har härvid funnit, att enbart en förstoring av de minsta andrakammarkretsarna icke vore tillfyllest för att vid valen säkerställa en tillräckligt rättvisande fördelning av mandaten mellan partierna. Förutsatt att d'Hondts regel bibehölls och ett särskilt utjämningsförfarande ej anordnades, skulle det enligt utredningen för att undgå kartellsystemet i stället bli erforderligt att inrätta t. o. m. större valkretsar än de nuvarande 19 förstakammarkretsarna. En så vittgående reform av valkretsindelningen för valen till andra kammaren hade

utredningen funnit sig icke kunna förorda. För uppnående av det med utredningen avsedda syftet föreläge möjligheten att i stället utbyta d'Hondts regel mot någon annan fördelningsmetod. Frågan om de minsta valkretsarnas ställning borde dock — oavsett vilken fördelningsmetod som än vunno tillämpning — underkastas särskild prövning. Om flera valkretsar funnes, av vilka var och en hade ett snävt begränsat mandatantal, följde härav icke blott att man inom dessa kretsar vanligen måste nöja sig med en fördelning, som endast mycket approximativt kunde sägas motsvara proportionell rättvisa; även för riket i dess helhet bleve valutslagen under sådana förhållanden i viss mån osäkra.

Beträffande den minsta av de nuvarande andrakammarkretsarna — Gotlands län med endast tre mandat — föreligga enligt utredningens mening på grund av det avskilda läget svårigheter att finna en tillfredsställande lösning vid ett sammanförande med annan valkrets. Någon ändring för Gotlands del föreslås därför icke.

Sedan den nu gällande valkretsindelningen infördes år 1921 har — påpekats det i betänkandet — till följd av olikheter i befolkningsutvecklingen inom skilda delar av landet antalet valkretsar med blott fem mandat ökat från tre till sex. De nuvarande 5-manskretsarna äro Uppsala, Kronobergs, Blekinge, Hallands och Jämtlands län samt Älvsborgs läns södra valkrets. Redan den nämnda ökningen finner utredningen betänkelig med hänsyn till svårigheterna att ernå en någorlunda rättvis mandatfördelning i små valkretsar. Värre är dock enligt utredningens mening, att åtminstone två valkretsar, nämligen Jämtlands och Blekinge län, riskera att inom en nära framtid, kanske redan vid 1956 års val, få sitt mandatantal reducerat till fyra. Utredningen anför härom vidare:

Enligt av utredningen gjorda beräkningar — grundade på vissa antaganden rörande folkmängdsutvecklingen under år 1951 — skulle Jämtlands län enligt befolkningstalen vid årsskiftet 1951—1952 med knapp nöd rädda sitt femte mandat. Länet skulle enligt beräkningarna ta det näst sista mandatet vid mandatfördelningen mellan valkretsarna. Då Jämtlands län för perioden 1946—1950 uppvisar en folkökning av allenast 0,13 procent i genomsnitt per år, medan motsvarande ökning för hela riket uppgår till 1,12 procent, synas utsikterna att behålla mandatet 1956 vara små. Ej mycket bättre ställt är Blekinge, som efter den antagna befolkningssiffran vid 1951 års slut skulle erhålla det 226:e mandatet som sitt femte. Detta län har under åren 1946—1950 haft en *minskning* av folkmängden å genomsnittligt 0,14 procent årligen.

Då valkretsar med endast fyra mandat lämpa sig mindre väl för en proportionell mandatfördelning, har utredningen särskilt övervägt möjligheterna att undvika uppkomsten av sådana valkretsar. — — —

För ett sammanförande med Jämtlands län till en valkrets kommer, enligt vad förut påpekats, i fråga endast Västernorrlands län. Beträffande Blekinge län skulle en sammanslagning med Kronobergs län från proportionell synpunkt vara att föredra, enär därigenom ytterligare en av de minsta valkretsarna skulle försvinna. Emellertid utgör Blekinge tillsammans med Kristianstads län en valkrets för valen till första kammaren. Inom Blekingelänet synes även föreligga en önskan att, om en sammanslagning skall äga rum jämväl för valen till andra kammaren, länet måtte sammanföras med Kristianstads län. Med beaktande därav synes den sistnämnda utvägen böra

väljas. Då några mera vägande skäl för Älvsborgs läns uppdelning på tvenne valkretsar numera ej torde föreligga, synes vidare hela detta län böra bilda en valkrets. För några ändringar därutöver i valkretsindelningen har utredningen ej funnit tillräckliga skäl.

I enlighet med det anförda föreslår utredningen att Västernorrlands och Jämtlands län sammanföras till en gemensam valkrets, Blekinge och Kristianstads län till en samt de nuvarande två valkretsarna i Älvsborgs län till en.

När utredningen stannat för denna lösning, har utredningen icke förbi-sett att det ur principiella och i någon mån även praktiska synpunkter kan riktas invändningar mot att en valkrets sammansättes av två län. Även enligt utredningens mening hade det varit bäst att vid valkretsindelningen följa länsindelningen. Ett tungt vägande skäl för ändringen är emellertid att, på sätt förut närmare utvecklats, proportionella valmetoder i allmänhet ge ur proportionell rättvisesynpunkt sämre resultat i små valkretsar än i stora och detta särskilt i kretsar med mindre än fem mandat. Då utredningens tillkomst motiverats bl. a. med önskvärdheten att åstadkomma större proportionell rättvisa, måste det anses konsekvent att man i detta sammanhang söker förebygga att valkretsarna bli för små i fråga om antalet mandat. Genom en förstoring av de minsta valkretsarna kan man också tills vidare förebygga att folkfattigare delar av landet få avstå mandat till folkrikare delar med stark befolkningstillväxt.

Utredningen framhåller, att genom den förordade lösningen Blekinge och Kristianstads län kunde tillsammans behålla 13 mandat, medan de annars finge nöja sig med sammanlagt 12, samt att Västernorrlands och Jämtlands län tillsammans skulle bevara 14 mandat, däribland ett mandat som annars sannolikt skulle tillfalla Stockholms stad. Beträffande Älvsborgs län framhålls att vid en sammanslagning av de båda länsdelarna till en valkrets skulle denna bli berättigad till 12 mandat och sålunda representationen för länet i andra kammaren komma att bättre svara mot länets folkmängd än vad nu är fallet (sammanlagt 11 mandat).

Mot utredningens förslag i fråga om valkretsindelningen ha reservationer anförts av herrar *Wallentheim* och *Håstad*. Herr Wallentheim har yrkat, att ingen ändring måtte vidtagas i de nu gällande bestämmelserna om valsättet och alltså ej heller beträffande valkretsindelningen. Angående motiveringen för detta yrkande torde jag få återkomma i det följande. Herr *Håstad* har i sin reservation anført:

Det har hittills varit en stor fördel att varje län bildat en egen krets eller, om det varit delat i två kretsar, bildat egna kretsar utan sammanblandning med andra län. Härigenom har varje län garanterats sin tillbörliga representation, och någon möjlighet till s. k. valkretsgeometri har aldrig yppats. En sammanslagning av ett litet län med ett större framkallar fara för att det förra i verkligheten kommer att erhålla färre representanter än som det proportionellt vore berättigat till, om det utgjort en egen krets. Då inom överskådlig tid blott ett par län kunna tänkas få sin mandatsiffra reducerad till mindre än fem, har jag icke kunnat se någon olägenhet i en sådan bestämmelse, enligt vilken alla län skola vara tillförsäkrade minst fem mandat, med undantag för Gotland som bör bibehållas vid sina nuvarande tre.

I tillämpningen skulle detta innebära, att 230 mandat skulle fördelas såsom hittills mellan de olika kretsarna, varefter »tilläggsmandat» skulle tillfalla de län som därvid icke erhållit fem mandat. För förhållandet mellan kammarna kan det inte vara av någon principiell betydelse, om andra kammarens medlemstal är 230 eller t. ex. 232, och även olägenheten av ett — inom bestämda gränser — flytande medlemstal uppväges enligt min mening av det stora värde som är förknippat med att varje län med alla sina traditioner och särdrag garanteras en allsidig representation.

Utjämningsystem.

Utredningen erinrar om att önskemålet om en proportionellt jämnare representation för partierna i andra kammaren än den som följer av gällande fördelningssystem tidigare vid upprepade tillfällen föranlett förslag att införa ett särskilt förfarande med speciellt syfte att åstadkomma dylik utjämning. Angående den närmare innebörden härav och om möjliga system för en dylik utjämning anför utredningen:

Utgångspunkten för sådana utjämningsystem är att valen alltjämt skola äga rum i valkretsar av nuvarande typ och att fördelningen av mandaten mellan partier och kandidater i första hand skall, liksom enligt gällande ordning, grundas på de inom varje dylik krets uppnådda röstresultaten. För att kunna jämka partiernas mandatinnehav i förhållande till det samlade röstunderlaget för varje parti är emellertid enligt dessa system fördelningen i valkretsarna icke ensam avgörande. Genom att antingen begränsa mandatutdelningen i valkretsarna, så att en del mandat lämnas utanför densamma, eller tilldela den en blott preliminär verkan skapas möjlighet att i viss utsträckning fördela mandat under hänsyntagande till röstutfallet inom vidare områden än valkretsarna, eventuellt inom riket i dess helhet. Vid det utjämningsförfarande, som sålunda vidtager efter fördelningen i valkretsarna, sammanräknas för de nämnda större områdena, övervalkretsarna, eller för riket såsom en enda övervalkrets de röster som avgivits för de olika partierna och bestämmas med ledning därav till hur många mandat varje parti skall anses berättigat. Så långt möjligt utfylles därefter mandat-innehavet för de partier som vid fördelningen i de primära kretsarna under-representrats.

För närmare reglering av förhållandet mellan valkretsvalen och den kompletterande mandatutjämnningen i övervalkretsen kunna olika tillvägagångs-sätt komma i fråga.

En lösning innebär att för utjämningsförfarandet inrättas *en särskild grupp av mandat*. Förutom de på valkretsarna uppdelade kretsmandaten erhålles sålunda en för riket eller för varje övervalkrets gemensam grupp av *tilläggsmandat*, vilka tagas i anspråk för utjämnningen. Beträffande dylika tilläggsmandat förutsättes i allmänhet att de skola besättas med kandidater, på vilka röstats i valkretsarna. Sedan för varje parti bestämts i vilken utsträckning tilläggsmandat skola tillkomma partiet, föras därför i särskild ordning jämväl dessa mandat till valkretsarna och besättas med kandidater, vilka inom vederbörande parti efter fördelningen av kretsmandaten stå främst att erhålla mandat. Denna princip tillämpas vid valen till det danska folketinget och låg även till grund för det förslag till reformering av andrakammarvalen, som år 1928 framlades av året dessförinnan tillkallade vallagstiftningssakkunniga. Av grunderna för utjämningsförfarandet följer emellertid att tilläggsmandat i en valkrets ofta tillfaller annat

parti och annan kandidat än dem som enligt röstfördelningen i samma valkrets skulle haft att besätta mandatet.

För det slutliga besättandet av utjämningsmandaten kan, i stället för att utdela dem i valkretsarna, även begagnas ett särskilt nomineringsförfarande. Detta är innebörden av det system med s. k. *riksmandat*, vilket förordades i ett år 1932 framlagt regeringsförslag till reform av valsättet vid andrakammarvalen (prop. nr 194). För att besätta de 30 riksmandat, vilka upptogs i förslaget, skulle från varje parti framläggas en särskild för riket gemensam kandidatlista, s. k. rikslista. De kandidater vilka upptagits på ett partis rikslista skulle jämlikt förslaget besätta de till partiet förda riksmandaten i den ordning, vari deras namn uppförts på listan.

Ett utjämningsförfarande kan emellertid anordnas även utan att bestämda mandat äro från början undantagna för denna uppgift. Liksom enligt gällande ordning äro alltså i detta fall *mandaten endast av ett slag* och utan undantag före valet uppdelade på de olika valkretsarna. En jämkning av den valkretsvis verkställda fördelningen av mandaten på partierna möjliggöres därvid genom regler, som tillåta en omfördelning av mandaten, eller genom att valkretsfordelningen avbrytes innan samtliga mandat utdelats.

Metoden att omfördela mandat eller s. k. *mandatöverföringssystem*, som på sin tid förordades i en vid 1918 års riksdag framlagd motion, innebär såsom beteckningen anger, att mandat efter den i valkretsarna verkställda fördelningen i viss ordning kunna överföras från partier, vilka genom nämnda fördelning överrepresenterats, till sådana som därvid ej erhållit full representation i förhållande till sitt samlade röstunderlag. Genom regler om mandatöverföring kan sålunda ett parti nödgas avstå från ett eller flera av sina i valkretsarna förvärvade mandat för att representationsrätten för annat parti skall tillgodoses.

Om i stället begagnas den andra av de nyss angivna utvägarna, nämligen att begränsa fördelningen i valkretsarna så att ett antal mandat kvarstår såsom *restmandat*, kunna dessa sedermera fördelas under hänsynstagande till proportionaliteten i en eller flera övervalkretsar. Genom ett dylikt förfarande undviks den av överföringssystemet följande olägenheten att partier och kandidater berövas mandat, vilka redan — låt vara preliminärt — tilldelats dem.

Kapitel VIII av betänkandet innehåller en närmare redogörelse för restmandat-, tilläggsmandat- och riksmandatsystem och för deras verkningssätt. Utredningen vitsordar, att de valkretsvis uppkommande ojämnheter i partiernas representation kunde avsevärt motverkas genom ett utjämningsystem av det ena eller andra slaget. Å andra sidan framhålles att valsystemet vid begagnande av sådana dubbla fördelningsmetoder bleve komplicerat. Vid den granskning från olika synpunkter, som utredningen underkastat de ifrågavarande utjämningsystemen, konstateras vidare bl. a. att ett utjämningsförfarande vid bibehållande av den d'Hondtska regeln måste för att leda till avsett resultat bli så omfattande att möjligheterna till en proportionell fördelning av mandaten i valkretsarna väsentligt skulle försämras, särskilt i de mindre kretsarna. Även vissa tekniska svårigheter framhållas. Med hänsyn till olägenheterna har utredningen ansett sig icke kunna tillstyrka någon form av utjämningsystem.

Ny fördelningsmetod.

Frågan om införande av en ny fördelningsmetod för tillsättning av mandaten i valkretsarna behandlas av utredningen i kap. IX i betänkandet.

Utredningen erinrar där till en början om att den nuvarande valmetoden systematiskt gynnar större partier i jämförelse med den matematiska rättvisan och att kartellsystemet tillkommit för att motverka detta. Om man kunde åstadkomma ett valsystem, som gäve exakt matematisk proportionalitet, så skulle därmed skälen för kartellbildning bortfalla.

Å andra sidan framhålles att om valsystemet gjorde det alltför lätt för ett parti att i valkretsarna erövra ett första mandat, detta med säkerhet skulle bidra till uppkomsten av småpartier. Även om man principiellt intog den ståndpunkten, att varje röst borde ha samma tyngd oberoende av storleken av det parti som den tillfölle, så kunde man inför erfarenheter från andra länder ej bagatellisera faran för en splittring av partilivet. Utöver risken för verklig partisplittring funnes måhända en viss risk för vad som skulle kunna benämnas valtaktisk partisplittring. Ett parti kunde förledas att söka ernå mandatvinst genom att dela upp sig i grupper. Vid varje valmetod som eftersträvade matematisk proportionalitet (ej d'Hondts metod) kunde det inträffa att om ett parti, vars rösttal ej berättigade till två mandat, delade upp sig i två ungefär likstora grupper, vardera av dessa *skulle kunna* erhålla ett mandat. Angående möjligheten att med avsett resultat genomföra en sådan valtaktisk uppdelning anför utredningen:

Det är lätt att i efterhand ur valstatistiken leta fram fall, där något sådant skulle ha kunnat inträffa. Det torde emellertid vara långt svårare att i en viss valkrets och för ett visst parti med utsikt till framgång bilda mindre valgrupper av på förhand bestämd storlek. Man måste därvid i förväg tämligen exakt kunna förutsäga valutgången ej blott i fråga om det egna partiet utan även vad beträffar konkurrerande partier. Vid angivna förhållanden anser utredningen, att någon nämnvärd fara ej föreligger för valmanövrer av berört slag, men önskar framhålla att de motverkas, om man försvårar åtkomsten av just det *första* mandatet. Det är nämligen ej troligt att ett större parti med tre eller flera mandat i en valkrets så väl skulle behärska sin valmanskår och på förhand så säkert skulle kunna bedöma ett valutslag, att det genom uppdelning skulle kunna förändra exempelvis en tilldelning av tre mandat till en tilldelning av två plus två mandat, en tilldelning av fyra mandat till två plus tre mandat, o. s. v.

Utredningen yttrar i detta sammanhang vidare att man genom att försvåra besättandet av det första mandatet skulle neutralisera ytterligare en olägenhet hos strikt proportionella metoder, nämligen förekomsten av extrema beräkningsresultat, innebärande att ett parti erövrade sitt första mandat på ett förhållandevis lågt rösttal jämfört med ett annat större parti.

Som en sammanfattning av de nu nämnda allmänna övervägandena angående vilka krav som borde ställas på en lämplig valmetod anføres i betänkandet:

De valmetoder, vilka kunna ifrågakomma, bedömas i det följande i första hand dels med hänsyn till huruvida de i det stora hela leda till samma proportion mellan partiernas mandat som mellan deras rösttal, dels med

hänsyn till möjligheterna att försvåra åtkomsten av det första mandatet för varje parti i de skilda valkretsarna, utan att dock risken för kartellbildning blir alltför framträdande.

På s. 70—81 i betänkandet har utredningen lämnat en ingående redogörelse för olika tänkbara fördelningsmetoder, i sina huvuddrag innebärande följande.

1. Den nu tillämpade metoden är som redan nämnts *d'Hondts metod*. Enligt denna fördelas mandatet successivt mellan partierna (eller eljest förekommande väljargrupper) med ledning av särskilda för grupperna beräknade jämförelsetal, varvid varje plats tilldelas den grupp som vid plats-tillsättningen uppvisar det största jämförelsetalet. För varje grupp utgöres jämförelsetalet till en början av gruppens rösttal. Sedan mandat tilldelats en grupp, beräknas dess jämförelsetal genom att dela rösttalet med vissa tal. Dessa divisionstal representeras av antalet redan erhållna mandat, ökat med 1. Regeln kan alltså uttryckas så, att jämförelsetalen erhållas genom att efter hand dividera partiernas rösttal med 1, 2, 3, 4 o. s. v.

2. Utredningen framhåller att även andra serier divisionstal skulle kunna användas utan att metodiken förlorade sin karaktär av proportionalitetsförfarande. Sålunda innebure den s. k. *uddatalsmetoden* att jämförelsetalen erhöles genom att successivt dividera rösttalet med de udda talen 1, 3, 5, 7 o. s. v. Man kunde även uttrycka regeln så, att divisionstalen representerades av det dubbla antalet redan erhållna mandat, ökat med 1. Dessa divisionstal medförde starkare reduktion av rösttalet och skapade därigenom, jämfört med *d'Hondts metod*, för varje mandat som ett parti erhöle i en valkrets allt större svårighet att erövra ytterligare mandat. Vid *d'Hondts metod* vore det omöjligt för ett parti att bereda sig mandatvinst genom uppdelning på smärre väljargrupper. Vid *uddatalsmetoden* vore det däremot, till följd av den kraftiga reduktionen av ett partis rösttal varje gång det förvärvade ett mandat, tänkbart att det, vid de storleksförhållanden mellan partierna som rådde i en viss valkrets, kunde befinnas lönande för ett parti att vid valet framgå i skilda grupper. *Uddatalsmetoden* innefattade visserligen i sig själv ett slags spärr, innebärande att partier vilkas »exakta mandattal»¹ understeg 0,5 icke kunde erhålla mandat. Likväl kunde det enligt denna metod inträffa att även ett parti med förhållandevis ringa antal röster ibland lyckades förvärva ett mandat. Utredningen hade därför haft anledning undersöka huruvida möjligheter föreläge att modifiera metoden, så att större krav på rösttal ställdes, då ett parti i en valkrets erövrade sitt första mandat.

3. Vid sin undersökning i sistnämnda hänseende har utredningen kommit fram till en metod som benämnts *den jämkade uddatalsmetoden*. Utredningen anmärker, att det låge nära till hands att skärpa »spärren» 0,5 för första mandatet utan att man rubbade *uddatalsmetodens* effekt i fråga om mandattilldelningen i fortsättningen och utan att man över huvud taget för-

¹ Exakta mandattalet uträknas efter det procenttal, som motsvarar partiets andel av totala röstantalet i valkretsen.

ändrade metodens karaktär av rent proportionellt tillvägagångssätt. Man leddes då till att i talserien 1, 3, 5, 7 o. s. v. ersätta den första siffran med något annat och högre tal. Den högsta siffra som rimligen kunde komma i fråga vore 1,5 vilken i jämförelse med andra siffran 3 gäve d'Hondts proportion ($1,5 : 3 = 1 : 2$). Om man alltså tillämpade divisionstalen 1,5, 3, 5, 7 o. s. v. erhöles en kompromiss mellan uddatalsmetoden och d'Hondts metod. Denna jämkade uddatalsmetod representerade en konstruktionsmässigt fullt naturlig skärpning av den rena uddatalsmetoden. Vad som talade emot den på så sätt jämkade metoden vore att den gäve en icke obetydlig övervikt för stora partier eller, mera preciserat, partier vilka i en valkrets säkrat sitt första mandat och konkurrerade om de följande. Det vore självklart att små partier, vilka enligt den jämkade uddatalsmetoden kämpade om sitt första mandat och vilka alltså stode i en konkurrensställning likartad den vid d'Hondts metod, skulle på liknande sätt som enligt gällande valsysteem frestas till kartellbildning. Denna avgörande olägenhet kunde motverkas genom att man lindrade skärpan i spärren och utbytte divisorn 1,5 mot någon lämplig siffra mellan 1 och 1,5. Utredningen ville icke avvisa denna möjlighet men hade stannat för en tekniskt annan utformning av spärrförfarandet.

4. En annan metod som utredningen prövat är den s. k. *valkvotsmetoden*. Valkvoten erhålles genom att dela sammanlagda antalet giltiga röster i en valkrets med antalet tillgängliga mandat i kretsen. För varje gång valkvoten innehålles i ett partis rösttal tillföres enligt ifrågavarande metod partiet ett mandat. Då emellertid valkvoten aldrig går jämnt upp i rösttalen för partierna, uppkommer vid en sådan division alltid ett större eller mindre antal överskottsroster. Därav följer även att icke alla mandat kunna fördelas med användande av valkvoten. För de återstående mandaten tillgripes då fördelning efter största överskott, d. v. s. det första restmandatet föres till det parti som har det största röstöverskottet, det andra restmandatet till partiet med det näst största röstöverskottet o. s. v.

Den nämnda majoritetsmässiga behandlingen av överskottsroster har utredningen ansett utgöra en svaghet i den i övrigt proportionella valkvotsmetoden. Utredningen har vidare framhållit, att valkvotsmetoden än mera än uddatalsmetoden möjliggjorde för småpartier att komma till mandat och därför främjade partisplittring.

5. Den nyssnämnda olägenheten hos valkvotsmetoden, att det i praktiken icke är möjligt att fördela samtliga mandat efter enkel valkvot, kan enligt utredningen uttryckas så, att valkvoten är alltför stor som fördelningstal. Utredningen anför att en lämpligare lösning kunde erhållas om man ersatte den enkla valkvoten såsom fördelningstal med ett lägre tal, så att om möjligt alla tillgängliga mandat kunde fördelas med hjälp därav.

En i betänkandet beskriven metod, benämnd *Droops metod*, innebär fördelning efter förminskad valkvot och största överskott. Den förminskade valkvoten i detta fall — Droops fördelningstal — erhålles genom att sam-

manlagda antalet giltiga röster i en valkrets divideras med antalet mandat i kretsen, ökat med 1, varefter den erhållna kvoten höjes till närmast högre ental (om kvoten utgör ett helt tal, höjes den en enhet). Även vid begagnande av den förminskade valkvoten såsom fördelningsnorm kvarstå i vissa fall restmandat, vilka måste fördelas efter regeln om största överskott. Sistnämnda regel erhåller dock — framhåller utredningen — en väsentligt mindre tillämpning än vid enkel valkvot. På grund av det lägre fördelningstalet och den mera begränsade tillämpningen av överskottsregeln kunde de större partierna bättre hävda sig enligt Droops metod än vid den enkla valkvotsmetoden.

6. I betänkandet anföres, att om man för att förhindra verklig eller valtaktisk splittring av partierna eller av andra skäl önskade försvåra för partierna att erhålla sina första mandat, olika tillvägagångssätt kunde användas. Då det gällde metoder, vilka innefattade regeln om största överskott, vore det naturligt att anknyta spärren till valkvoten. Ett förslag i denna riktning hade för några år sedan framförts i den allmänna diskussionen. Den föreslagna metoden, kallad *Skölds spärrmetod*, innebure i huvudsak, att valkvotsmetoden kombinerades med en spärr, i det att endast de partier, som uppnått visst minsta rösttal i valkretsen, finge delta i mandatfördelningen. För att komma i fråga till mandat skulle enligt denna spärrmetod ett parti i valkretsen ha erhållit ett rösttal, som utgjorde minst 60 % av valkvoten plus en röst. I motiveringen för förslaget hade framhållits, att om fem partier konkurrerade om mandaten, intet parti med ett rösttal motsvarande minst valkvoten kunde förvärva mandat för rösttal i genomsnitt understigande 60 % av valkvoten. Den förordade spärrgränsen innebure alltså att under nämnda förhållanden av ett mindre parti för deltagande i mandatfördelningen fordrades minst så många röster, som ett större parti i det för detta förmånligaste läget hade att betala för ett mandat.

7. Utredningen hade ansett — framhålles vidare i betänkandet — att den 60-procentiga spärrregeln också skulle kunna tillämpas på uddatalsmetoden och hade betecknat detta förfaringssätt såsom *uddatalsmetoden med spärr*. Denna utformning av spärrregeln framstode i konstruktivt hänseende som synnerligen enkel, och regeln torde vara lätt att tillämpa.

Utredningen har närmare prövat verkningarna av Skölds spärrmetod, Droops metod, uddatalsmetoden, den jämkade uddatalsmetoden och uddatalsmetoden med spärr genom att undersöka utfallet av metoderna vid tillämpningen å föreliggande röstsiffror för ettvarvt av de fem senaste valen till andra kammaren, d. v. s. valen 1932—1948. Såväl metodernas verkningar i riksproportionellt hänseende som deras resultat med avseende på valkretsproportionaliteten ha beaktats. Vidare har särskilt undersökts frågan i vad mån de angivna metoderna kunna antagas göra kartellväsendet överflödigt. Uppmärksamhet har även ägnats frågan, huruvida metoderna kunna antagas i tillräcklig mån hindra partiuppdelningar i valtaktiskt syfte.

För en jämförelse av den allmänna tendensen i riksproportionellt avseende hos de ifrågavarande metoderna och hos d'Hondts metod, tillämpad med och utan karteller, kunna enligt utredningen talen för de sammanlagda avvikelserna vid valen begagnas. I betänkandet redovisas de nämnda avvikelserna siffermässigt i denna tabell:

Sammanlagda avvikelser från riksproportionell fördelning vid skilda fördelningsmetoder, valen 1932—1948. Antal mandat.

| M e t o d | V a l | | | | | Genomsnittlig avvikelse |
|---|-------|------|------|------|------|----------------------------|
| | 1932 | 1936 | 1940 | 1944 | 1948 | |
| Tillämpad metod (d'Hondt med karteller).... | 13 | 12 | 10 | 13 | 11 | 11,8 |
| d'Hondts metod (utan kartell)..... | 17 | 19 | 18 | 19 | 13 | 17,2 |
| Skölds spärrmetod..... | 6 | 11 | 9 | 4 | 5 | 7,0 |
| Droops metod..... | 8 | 9 | 9 | 8 | 9 | 8,6 |
| Uddatalsmetoden | 6 | 7 | 6 | 3 | 3 | 5,0 |
| Jämkad uddatalsmetod | 13 | 15 | 9 | 8 | 11 | 11,2 |
| Uddatalsmetoden med spärr | 7 | 12 | 9 | 4 | 6 | 7,6 |

Som en sammanfattning av sin ifrågavarande undersökning rörande metodernas verkningar och såsom sitt ställningstagande till frågan om fördelningsmetoden anför utredningen:

Med d'Hondts fördelningsmetod följer fördelen av ett fullt enhetligt system för mandatens fördelning vid valen. En styrka hos metoden är jämväl att vid tillämpning därav en delning av ett parti aldrig kan medföra ett för partiet förmånligare resultat av mandatfördelningen, utan metoden i stället verkar för sammanhållning bland väljarna. Då detta förhållande grundas på att metoden *ständigt* ger ett visst företräde åt grupper med stark anslutning bland väljarna framför mindre väljargrupper, ligger emellertid däri även metodens svaghet: att den avrundning till helt mandatantal, som är oundgänglig vid fördelningen, i varje valkrets alltid övervägande verkar i en och samma riktning och sålunda, när valkretsarna äro många, sammanlagt för riket ofta föranleder avsevärda avvikelser från proportionalitetsprincipen.

Därest man — med bibehållande i princip av den valkretsindelning som nu gäller för andrakammarvalen och utan att tillgripa ett särskilt utjämningsystem — vill åstadkomma en riksproportionellt sett jämnare fördelning av mandatet i andra kammaren, är det såsom följer av det sagda nödvändigt att i viss utsträckning uppgiva den vid d'Hondts metod tillämpade principen att stora partier alltid skola äga visst företräde. En ny fördelningsmetod måste med andra ord innebära att partierna vid avrundningsförfarandet i samband med mandatfördelningen skola, oavsett storleken, vara mera jämställda än de äro enligt gällande system, och det är nödvändigt att i fråga om mandatens fördelning i valkretsarna godtaga att även ett stort parti *kan* komma att i en del kretsar något missgynnas, liksom detta i andra kretsar inträffar för mindre partier. De på avrundningen

beroende proportionalitetsavvikelserna i de olika valkretsarna kunna i sådant fall motverka varandra, och man får möjlighet att nå jämnare fördelningsresultat för riket. Även i ett dylikt system måste dock, som tidigare framhållits, representationsrätten begränsas för de minsta väljargrupperna, vilket i allmänhet medför en viss övervikt för särskilt de största grupperna. Vissa ledamöter av utredningen ha, såsom påpekats redan vid behandlingen av de allmänna utgångspunkterna för en valreform, utgått från uppfattningen att en dylik övervikt för partier med särskilt stark anslutning bland väljarna är i och för sig önskvärd. Enligt denna uppfattning har det även framstått som naturligt att valsystemet måste ge skälig garanti för att de oundvikliga variationerna vid mandattilldelningen till partierna i valkretsarna icke skola föranleda mindre representation i andra kammaren för de största partierna än som svarar mot sådana partiers andelar av det samlade rösttalet i riket. Andra ledamöter åter ha ansett att — med undantag av erforderlig begränsning av representationen för de minsta väljargrupperna i syfte att undgå alltför stor partisplittring — en så fullständig proportionalitet som möjligt borde eftersträvas.

På sätt den utförda undersökningen visar, erbjuda sig olika tekniska utvägar för en reform av fördelningssystemet vid andrakammarvalen i den nu angivna riktningen. Vare sig till utgångspunkt för ett system tages fördelning efter enkel eller förminskad valkvot eller fördelning efter jämförelsetal beräknade enligt uddatalsregeln, finnas möjligheter att genom lämplig utformning av systemet i huvudsak tillgodose de nämnda kraven i fråga om mandatens fördelning på partierna i andra kammaren utan att otillbörligt eftersätta önskemålet om en jämn fördelning även i förhållande till röstutfallet i de särskilda valkretsarna.

Av de valmetoder som i det föregående upptagits till prövning innefattar *den jämkade uddatalsmetoden* den minsta ändringen i förhållande till det vid andrakammarvalen nu rådande systemet. Som nämnts utgör nämligen denna metod en kompromiss, vid vilken den d'Hondtska fördelningsprincipen i viss utsträckning bibehålles. Till följd därav kvarstår emellertid vid tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden på de vid andrakammarvalen föreliggande förhållandena, enligt vad vid utredningen bestyrkts, en betydande övervikt för de större väljargrupperna. Proportionalitetsavvikelserna vid den sammanlagda fördelningen av mandaten för riket bli sålunda enligt denna metod i allmänhet icke mindre än enligt den nu tillämpade ordningen, d. v. s. fördelning efter d'Hondts regel i samband med användning av kartell, och i en del fall kunna avvikelserna t. o. m. bli större. På grund därav elimineras ej heller de nuvarande möjligheterna för partier att genom kartell försätta sig i ett bättre läge vid mandatfördelningen. Då partierna därefter enligt metoden i många fall ej utsätta sig för någon som helst risk vid bildande av kartell, kan denna metod icke väntas föranleda någon väsentlig minskning av kartellväsendet. Enligt den jämkade uddatalsmetoden erhålles därför icke någon tillfredsställande lösning av proportionalitetsproblemet vid valen till andra kammaren. Utredningen kan således icke förorda att denna metod lägges till grund för fördelningssystemet vid valen.

Av övriga i den föregående framställningen berörda fördelningsmetoder föranleder såväl Droops metod (fördelning efter förminskad valkvot och största röstöverskott) som än mera valkvotsmetoden (fördelning efter enkel valkvot och största röstöverskott) och den rena uddatalsmetoden en längre gående utjämning i fördelningsresultaten för riket än den nyss nämnda metoden. Enligt Droops metod bibehålla likväl väljargrupper med talrik

anslutning ett visst försteg. Motsvarande verkan erhålles vid valkvotsmetoden och uddatalsmetoden, om dessa förenas med en spärregel gällande de minsta partierna. Valet står således mellan *valkvotsmetoden med spärr* (*Skölds spärrmetod*), *Droops metod* samt *uddatalsmetoden med spärr*.

Härvid må till en början erinras om att de vid utredningen verkställda beräkningarna rörande utfallet under de vid andrakammarvalen rådande förhållandena av Droops metod samt av valkvots- och uddatalsmetoderna — de sistnämnda tillämpade i förening med en spärr — ej utvisa sådana skiljaktigheter i fråga om fördelningsresultaten att någon principiell olikhet med hänsyn till den allmänna tendensen vid fördelningen kan anses föreligga mellan metoderna. Droops metod torde dock lämna ett mera bestämt företräde åt den största väljargruppen än de två andra metoderna och därför också medföra något osäkrare utsikter för partier i mellanställning liksom för mindre partier. Även vid valkvots- och uddatalsmetoderna — vilkas fördelningsresultat sinsemellan i allmänhet nära överensstämmer — synes man emellertid genom anbringande av en spärr vid 60 procent av valkvoten erhålla en tillräcklig säkerhetsmarginal för att ett mycket stort parti ej skall bli underrepresenterat.

Vad beträffar möjligheterna att enligt de tre nu avsedda valmetoderna frigöra sig från kartellväsendet, så kan det icke vid någon av dem helt utslutas att partier genom samverkan vid valen någon gång skulle kunna gemensamt förvärva ett mandat, som de eljest ej skulle ha erhållit. Ett fullständigt uteslutande av varje vinstmöjlighet på grund av kartell eller annan motsvarande samverkan vid valen torde över huvud taget ej låta sig genomföras vid proportionella metoder av förevarande slag, och detta i all synnerhet icke, när ett visst — låt vara föga betydande — företräde gives åt de större grupperna. Emellertid äro möjligheterna till vinst genom kartell vid alla de tre ifrågavarande metoderna mycket begränsade. Då därjämte vid ingående av kartell i allmänhet även föreligger risk för förlust, kan kartellförfarandet vid dessa metoder endast få liten användning. Kartellförfarandet är sålunda vid de avsedda tre metoderna i stor utsträckning icke tillämpligt och dess användning inskränkt till vissa speciella lägen. Speciellt synes konstruktionen av uddatalsmetoden göra karteller föga lockande.

Den utförda undersökningen angående kartellernas inverkan på fördelningsresultaten vid de ifrågavarande metoderna bestyrker också antagandet, att även om karteller skulle försökas i den utsträckning som vid metoderna är möjlig, verkningarna därav aldrig torde kunna få någon betydelse för den allmänna tendensen vid mandatens fördelning vid valen. De fall där man kan räkna med någon praktisk effekt av kartellbildningen gälla i huvudsak de minsta valkretsarna, i vilka av naturliga skäl å ena sidan möta de största svårigheterna för mindre partier att vart för sig bli representerat vid valen och å andra sidan valförhållandena vanligen kunna lättare överblickas än i större kretsar. Därest i enlighet med utredningens förslag en utvidgning av vissa av de minsta andrakammarkretsarna kan komma till stånd, minskas således ytterligare förutsättningarna för kartell vid tillämpning av ifrågavarande valmetoder. Genom att kartellerna under alla omständigheter begränsas till förhållandevis få valkretsar och de ej som nu är fallet erhålla enhetlig karaktär över hela riket, behöver vidare knappast befaras att de allmänna olägenheter, vilka kunna vara förbundna med karteller, skola få någon verklig betydelse.

Det för en reform av valsystemet vid andrakammarvalen uppställda önskemålet att kunna avveckla kartellväsendet synes därför i huvudsak kunna tillgodoses enligt envar av nämnda tre fördelningsmetoder.

Vid utredningen har, på sätt den föregående framställningen utvisar, sär-

skilt uppmärksammats frågan huruvida Droops metod samt valkvots- och uddatalsmetoderna med spärr kunna anses i tillräcklig mån hindra att partier genom uppdelningar vid valen i vissa fall bereda sig en förmånligare ställning än som eljest tillkommer dem. Enligt envar av dessa metoder finnes möjlighet för att en partiuppdelning, om en sådan skulle kunna genomföras på lämpligt sätt, i undantagsfall kan leda till ökad mandattilldelning till partiet. Att även teoretiskt under alla omständigheter utesluta nämnda möjlighet torde endast kunna ske vid en valmetod, vilken genomgående lämnar sådant företräde åt större grupper som den d'Hondtska metoden. Emellertid torde de nu avsedda fallen, där en formell uppdelning av ett parti verkligen skulle löna sig, vara sällsynta. För att kunna begagna dem fordras även förmåga att med tillräcklig säkerhet förutse valdeltagandet och utfallet av röstningen i skilda hänseenden. Man kan därjämte ställa sig tvivlande till, om praktiska möjligheter föreligga att på önskat sätt vid valet genomföra en uppdelning av de röstande i olika grupper. Utredningen har i anslutning till undersökningen i denna del icke kunnat finna att någon nämnvärd möjlighet till missbruk av förevarande slag finnes vid tillämpning av de ifrågavarande fördelningsmetoderna. Det har ovan förutsatts att vid dessa metoder i allmänhet saknas användning för karteller. Det måste även förutsättas att delningsåtgärder ej skola komma till användning. För övrigt är att beakta, att ett delningsförfarande blott skulle kunna ifrågakomma för de stora partierna.

Vad härefter gäller den tekniska konstruktionen av metoderna kan till förmån för valkvotsmetoden kompletteras med en spärregel särskilt återopas enkelheten i den enligt metoden tillämpade huvudregeln. Detsamma gäller i viss mån även den Droopska metoden. Då emellertid enligt dessa metoder — och i särskilt stor utsträckning enligt valkvotsmetoden — huvudregeln icke medger en fullständig fördelning av mandaten utan en avvikande matematisk princip måste för detta ändamål tillgripas, innefattar uddatalsmetoden i förening med spärr, där samtliga mandat alltid fördelas efter en enhetlig grundregel, onekligen ett säkrare tillvägagångssätt för en konsekvent tillämpning av proportionalitetsprincipen.

Vidare tillåter uddatalsmetoden, i likhet med d'Hondts metod, till följd av sin konstruktion med för varje parti bestämda serier av jämförelsetal att fördelningen av mandaten grundas på en omedelbar jämförelse av styrkeförhållandena mellan de partier som närmast äro i fråga att erhålla mandat utan att de röster som avgivits för olika smärre partier kunna inverka därvid. Fördelning med tillämpning av enkel eller förminskad valkvot är däremot i viss mån beroende av det totala antalet röster i valkretsen. Även härigenom kännetecknas uddatalsmetoden av större säkerhet.

I konstruktivt hänseende måste därför uddatalsmetoden med spärr anses överlägsen de två övriga ifrågavarande metoderna. Detta förhållande bör enligt utredningens mening tillmätas avgörande betydelse.

Av viss betydelse i detta sammanhang är även att förfarandet jämlikt uddatalsmetoden tekniskt utformats på liknande sätt som enligt d'Hondts metod, eftersom det därigenom torde vara lättare att med de i övrigt för valen nu gällande bestämmelserna förena ett på uddatalsmetoden byggt fördelningsystem än ett system med ett avvikande tekniskt förfarande. Möjligheten att vid fördelningsproceduren i stort sett bibehålla invanda former för förfarandet kan också i den praktiska tillämpningen underlätta övergången till det nya systemet.

Som förut antytts ligger vid Droops metod redan i den tillämpade fördelningsregeln en tillräcklig spärr mot småpartier, medan ett system enligt uddatalsmetoden liksom enligt valkvotsmetoden måste kompletteras med

en särskild spärregel för att den önskvärda fördelningen med säkerhet skall nås. Denna omständighet utgör självfallet en viss fördel hos den Droopska metoden. På sätt utredningen visat, kan å andra sidan även vid uddatalsmetoden en för ändamålet lämplig spärregel få en synnerligen enkel utformning genom att sättas i relation till det tal som efter exakt proportionell fördelning i varje valkrets motsvarar ett mandat (valkvoten). Om — såsom utredningen vill förordas — spärrgränsen förlägges till 60 procent av nämnda tal, kan på grund av den sakliga innebörden av en sådan bestämmelse icke vara något att erinra. Genom förekomsten av en dylik säkerhetsbestämmelse kan ej heller anses att valsystemet nämnvärt kompliceras. Mot de skäl som enligt vad nyss anförts tala till förmån för uddatalsmetoden kan utredningen därför icke tillägga avgörande betydelse åt den nu berörda omständigheten.

Vid övervägande av frågan, vilken av ifrågavarande valmetoder som är att föredraga, har folkomröstnings- och valsätsutredningen i enlighet med vad sålunda anförts stannat vid den uppfattningen att *uddatalsmetoden* i förening med en *spärregel* av nämnd beskaffenhet erbjuder en från olika synpunkter fullt godtagbar lösning, när det gäller att vid valen till andra kammaren ersätta det hittills gällande d'Hondtska fördelningssystemet, liksom att en övergång till ett dylikt uddatalsystem även lättast låter sig genomföra.

Utredningen förordar, att uddatalsmetoden med spärr tills vidare införes endast i fråga om fördelningen mellan A-grupper (partier eller karteller) under det att den vid andrakammarvalen nu tillämpade metoden i övrigt alltjämt bibehålles. Beträffande platsfördelningen mellan kandidaterna inom A-grupp och i förekommande fall ordnandet av namnen inom B- och C-grupper skall alltså enligt förslaget ingen förändring nu ske. Utredningen förordar emellertid att jämväl sådana delar av fördelningssystemet, vilka ej omfattas av förslaget, sedermera göras till föremål för en översyn.

Mot förslaget såvitt avser fördelningssystemet och vad därmed sammanhänger ha reservationer anförts inom utredningen. Såsom förut nämnts har herr *Wallentheim* yrkat, att alls ingen ändring vidtages i de nu gällande bestämmelserna om valsättet. I reservationen anföres bl. a. följande:

Enligt de direktiv, som av chefen för justitiedepartementet uppdragits för utredningen, har de sakkunnigas uppdrag begränsats till att gälla en undersökning av möjligheterna för erhållande av bättre proportionell rättvisa partierna emellan vid andrakammarvalen utan att därigenom folkrepresentationen skall bli alltför mycket uppsplittrad i småpartier. I uppdraget ingår däremot icke att verkställa en förutsättningslös utredning i största allmänhet om valsättet.

Under sådana förhållanden har jag icke ansett mig kunna yrka på en övergång från proportionellt valsätt till ett valsystem med majoritetsval, ehuru jag finner starka skäl — än ytterligare aktualiserade genom utredningens motiveringar och förslag — tala för ett sådant yrkande. Icke heller har jag — med hänsyn till direktiven för utredningen — ansett mig kunna ställa ett yrkande, som skulle innebära en återgång till det före år 1921 tillämpade systemet med uppdelning av landet i ett större antal valkretsar än för närvarande är fallet. Genom ett sådant förfaringsätt skulle eljest vissa av det proportionella valsystemets olägenheter i icke oväsentlig grad kunna

undanröjas. Jag har därför stannat vid yrkandet att ingen ändring måtte vidtagas i nu gällande bestämmelser för valsätt, valkretsindelning och sammanräkningsförfarande beträffande de avgivna rösterna.

Vidare har herr *Skoglund* reserverat sig och yrkat *dels* att såsom fördelningsregel skall användas *Droops* metod, *dels* ock att endast en väljarbeteckning skall tillåtas vid andrakammarvalen. I nu ifrågakvarande reservation anföres bl. a.:

I utredningens allmänna utgångspunkter för en reform av valsättet kan jag instämma. Dock synes det mig, som om utredningen ej nog beaktat andra kammarens parlamentariska roll som underlag för regeringsbildningen. Nu har man stannat för att i den föreslagna valmetoden införa en spärr, som skall förhindra uppkomsten av en mängd småpartier. I stället borde man ha eftersträvat en effektiv garanti för att ett majoritetsparti icke behöfve riskera att bliva underrepresenterat vare sig i den enskilda valkretsen eller i riket som helhet. Ett valsysteem, som ej tager hänsyn till denna principiella målsättning, synes vara svårförenligt med önskemålet om en funktionsduglig statsstyrelse. Med hänsyn till detta problems betydelse torde det väl kunna förenas med en demokratisk grundåskådning, att ett stort parti blir i viss mån överrepresenterat.

Av de tre i flera avseenden likvärdiga fördelningsmetoder, vilka i första hand öfvervägts inom utredningen, synes *Droops* metod (förminskad valkvot och största överskott) bäst tillgodose de här anförda synpunkterna. — — —

Då jag fäster avgörande vikt vid den ovan anförda synpunkten, att stora partier ej skola riskera underrepresentation, och då jag i öfrigt ej finner några mer betydande skäl tala till förmån för den av utredningens majoritet föreslagna metoden, förordar jag att *Droops* metod ersätter den d'Hondtska fördelningsregeln vid valen till andra kammaren såvitt angår mandatfördelningen mellan partierna.

Enligt direktiven för utredningen gällde det att söka nå fram till en valordning, som möjliggjorde ett avskaffande av valkartellerna. Då jag nu förordar en valmetod, som i stort sett förtar kartellernas verkningar, synes det mig följdriktigt, att de bestämmelser som möjliggöra valsamverkan genom karteller borttagas ur lagen. — — —

Jag kan ej finna att några skäl tala för ett bibehållande av valkartellerna, och därför föreslår jag, att endast en väljarbeteckning skall tillåtas vid andrakammarvalen.

Utredningens lagförslag.

I enlighet med de öfverväganden, för vilka här i korthet redogjorts, har utredningen upprättat förslag till lag angående ändrad lydelse av 30, 81, 90 och 91 §§ lagen den 26 november 1920 (nr 796) om val till riksdagen. Förslaget torde såsom *bilaga 1* få fogas till protokollet.

Yttrandena.

I allmänhet ha de hörda myndigheterna icke haft någon invändning mot den i betänkandet uttryckta uppfattningen att det nu tillämpade valsättet vore i behov av reformering. Ett undantag härvidlag utgör *länsstyrelsen i Hallands län*, som yttrar:

Länsstyrelsen vill framhålla, att vårt nuvarande valsystem enligt länsstyrelsens förmenande i stort sett väl fyllt uppgiften att åstadkomma en folkrepresentation, som återspeglar folkmeningen i de olika valkretsarna och dessutom kan bilda underlag för arbetsdugliga regeringar. Det är visserligen riktigt, såsom utredningen påpekat, att gällande valsystem inneburit ett visst missgynnande av de minsta partierna. Å andra sidan kan ifrågasättas om detta förhållande är en olägenhet av sådan storleksordning, av valsystemet på grund härav bör frångås. Vad vidare angår kartellsystemet har länsstyrelsen, om partiernas samgående i kartell betraktas endast som en valteknisk metod, ej anledning påkalla någon ändring. Av direktiven för utredningen, som i stort sett bygga på 1949 års riksdags beslut i ärendet, liksom av det föreliggande betänkandet framgår emellertid att en majoritet inom de politiska partierna önskar få till stånd ett valsätt vid val till riksdagens andra kammare, som dels medför en rättvisare fördelning av riksdagsmandaten i förhållande till röstutfallet i de särskilda valkretsarna, dels i stort sett onödiggör kartellbildningar. Länsstyrelsen har därför — bortseende från sin egen uppfattning om behovet av en valsättsreform — i det följande inskränkt sitt bedömande av utredningens förslag till en undersökning av huruvida och i vilken utsträckning det kan anses motsvara utredningsdirektiven.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län förklarar uttryckligen att själva målsättningen för reformen låge utanför länsstyrelsens bedömande och att länsstyrelsen därför fattat sin uppgift vara att yttra sig över förslaget praktiska utformning och lämplighet. Beträffande målsättningen anför vidare *länsstyrelsen i Kopparbergs län* som sin mening, att valsättet borde vara sådant, att det underlättade tillkomsten av regeringar med fast parlamentariskt underlag och motverkade uppkomsten av småpartier samt att dessa synpunkter borde väga tyngre än strävandet att åstadkomma exakt matematisk rättvisa de olika partierna emellan.

Utredningens förslag i dess helhet tillstyrkes eller lämnas utan erinran av *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus* samt *Västerbottens län* ävensom av *magistraten i Växjö*.

Övriga länsstyrelser framföra, såsom jag i det följande skall närmare beröra, mer eller mindre starka invändningar mot vissa delar av utredningens förslag.

Valkretsindelningen.

Utredningens förslag i fråga om rikets indelning i valkretsar för andra-kammarvalen har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Västmanlands, Älvsborgs och Västerbottens län* samt av *magistraten i Växjö*. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anför i denna fråga, att stora valkretsar uppenbarligen erbjöde bättre förutsättningar än små kretsar för en jämn fördelning av mandaten och att även det försiktiga förslag som utredningen framlagt i detta avseende vore ägnat att verka i utjämnande riktning. *Länsstyrelsen i Älvsborgs län* anför speciellt angående förslaget att sammanslå de nuvarande båda kretsarna i detta län följande:

Utvecklingen icke minst av kommunikationerna har enligt länsstyrelsens uppfattning medfört, att de skäl som en gång föranledde länets uppdelning i valkretsar förlorat i styrka. Länsstyrelsen kan därför instämma i utredningens uttalande, att några mera vägande skäl för denna uppdelning numera icke torde föreligga. För att länet bör bilda en enda valkrets talar dessutom, att länets representation i andra kammaren därigenom skulle komma att bestämmas under hänsynstagande till länets samlade folkmängd och icke såsom nu till folkmängden i vardera valkretsen för sig, en förändring som ju med nuvarande folkmängdssiffror skulle medföra en ökning av länets andrakammandat från 11 till 12.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anför, att ojämnheterna i partirepresentationen sammanhängde med att riket för mandatfördelningen vore uppdelat i ett betydande antal valkretsar. Det låge därför nära till hands att fråga sig om ett bibehållande av valkretsindelningen över huvud taget vore nödvändigt. Utredningen hade anfört ett flertal nackdelar, som skulle vara förknippade med slopandet av valkretsindelningen, samt uttalat att knappast någon numera vore beredd att förorda en sådan åtgärd. Icke förty syntes det länsstyrelsen ha varit av värde, om utredningen verkställt en närmare undersökning rörande för- och nackdelar av en riksvalkrets eller i vart fall ett system byggande på principen om fördelning av mandaten partierna emellan på grundval av partiernas samlade röstsiffror inom riket. Länsstyrelsen vore för sin del ej övertygad om att icke de nackdelar som ansåges följa av tillämpningen av nyssnämnda princip åtminstone i viss utsträckning genom lämpliga åtgärder kunde elimineras. Utredningen hade framlagt förslag om att ett antal mindre valkretsar skulle sammanläggas med viss angränsande valkrets. Sålunda föresloges att Blekinge läns och Kristianstads läns valkretsar skulle utgöra en valkrets. Syftet med förslaget att låta de minsta valkretsarna uppgå i större valkretsenheter vore att i viss mån söka eliminera olägenheten av att förekomsten av småvalkretsar vid proportionella val alltid innebure ett större spelrum för tillfälliga avvikelser, i ena eller andra riktningen, från den fördelning som ansåges ur proportionell synpunkt önskvärd. Ur denna synpunkt hade det givetvis varit till större fördel om Blekinge läns valkrets förenats med Kronobergs läns valkrets, vilken senare även tillhörde de mindre valkretsarna. Med hänsyn bland annat till att Blekinge och Kristianstads län tillsammans utgjorde en valkrets vid val av ledamöter till första kammaren ville dock länsstyrelsen ej ställa sig helt avvisande till det föreliggande förslaget.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län framhåller — utan att vilja motsätta sig utredningens förslag i fråga om valkretsindelningen — att vissa olägenheter otvivelaktigt vore förbundna med alltför stora valkretsar. Ju större valkretsarna vore, desto lättare komme de personliga synpunkterna att trängas åt sidan. Länsstyrelsen hyste därför den uppfattningen, att stor återhållsamhet borde iakttagas, då fråga uppkomme om tillskapande av större valkretsar än de nuvarande.

Övriga fyra remissinstanser avstyrka förslaget såvitt det avser sammanslagning av olika län till en valkrets.

Länsstyrelsen i Blekinge län ansluter sig sålunda till den av herr Håstad avgivna reservationen mot utredningens förslag och förordar att länen hållas åtskilda vid bildandet av valkretsar samt att valkretsarna med undantag för Gotlands län tillförsäkras minst fem mandat. Länsstyrelsen anför vidare följande:

De sakkunniga framhålla, att man vid valkretsindelningens utformande självfallet bör taga i sikte, att valkretsarna skola utgöra med hänsyn till befolkningens levnadsförhållanden och intressen, kommunikationsleder och det ekonomiska livet i övrigt så naturliga enheter som möjligt; att ur denna synpunkt den nuvarande indelningen, som ansluter sig till länsindelningen, måste anses innebära betydande fördelar; att det ur principiella och även praktiska synpunkter kan riktas invändningar mot att en valkrets sammansättes av två län; samt att det varit bäst att vid valkretsindelningen följa länsindelningen.

Trots de invändningar mot sammanslagning av län till en valkrets, som utredningen således själv gör och vars betydelse länsstyrelsen vill på det kraftigaste understryka, föreslår utredningen att två län, Blekinge och Jämtlands, skola, vart för sig, sammanföras med ett närgränsande län till en valkrets. Som »ett tungt vägande skäl» för denna sammanslagning anför utredningen det förhållandet att »proportionella valmetoder i allmänhet ge ur proportionell rättvisesynpunkt sämre resultat i små valkretsar än i stora och detta särskilt i kretsar med mindre än fem mandat.» Det anförda skälet gäller dock tydligen *endast* valkretsar med mindre än fem mandat eftersom övriga kretsar med fem mandat icke föreslås till sammanslagning. Då emellertid även Blekinge och Jämtlands län enligt den av länsstyrelsen förordade reservationen tillförsäkras minst fem mandat, kan det anförda skälet icke anses bärande. Utredningen avvisar visserligen utvägen att — fränsett Gotland — undvika valkretsar med mindre än fem mandat, enär detta skulle innebära, »att man i någon mån gjorde avkall på principen om lika röstvärde». Detta har ju dock redan gjorts, då Gotlands län är tillförsäkrat minst tre mandat. Häri föreslår utredningen icke någon ändring. Den gjorda invändningen kan därför icke godtagas.

Fördelarna av att varje län, även de mindre, bilda egen valkrets uppväga enligt länsstyrelsens förmenande mer än väl de tämligen obetydliga nackdelar, som möjligen kunna anses vara förenade därmed.

Därest sammanförande av Blekinge län med annat län till en valkrets dock trots allt anses böra äga rum, anser länsstyrelsen att, med hänsyn till förhållandena, Blekinge län bör sammanlösas med Kronobergs län.

Även *länsstyrelsen i Hallands län* tillstyrker den lösning som anvisas i herr Håstads reservation.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län säger sig icke kunna biträda förslaget att sammanföra Jämtlands och Västernorrlands län till en valkrets. Utredningen hade anført, att den genom den ifrågasatta sammanläggningen uppkomna kretsen visserligen skulle bli mycket vidsträckt och till ytvidden endast överträffas av Norrbottens läns valkrets men att Jämtlands och Västernorrlands län kunde anses som ett ur befolkningssynpunkt jämförelsevis enhetligt område. Mot sistnämnda påstående kunde emellertid enligt länsstyrelsens förmenande vägande invändningar göras. Det starkt industrialiserade Västernorrlands län syntes just ur befolkningssynpunkt ha föga gemensamt med exempelvis Härjedalen och Storsjöbygden. — Om det ur

proportionalitetssynpunkt ansåges önskvärt eller ofrånkomligt att ingen valkrets — bortsett från Gotlands län — i fortsättningen utsåge mindre än fem riksdagsmän, syntes det av herr Håstad reservationsvis framförda förslaget till lösning av detta speciella problem tills vidare utgöra en framkomlig väg.

Länsstyrelsen i Jämtlands län anför:

Länsstyrelsen anser kombinationen Jämtlands län och Västernorrlands län som en valkrets vid val till riksdagens andra kammare från många synpunkter olämplig, varför ett dylikt ingrepp i valkretsindelningen icke utan tvingande skäl bör företagas. Det skulle här bli fråga om en valkrets med en areal av minst 744 kvadratmil med landsdelar med så olika struktur, som finnes i landskapen Jämtland och Härjedalen samt Medelpad och Ångermanland. Otymligheten av en så stor valkrets ligger i öppen dag, i synnerhet som Västernorrlands valkrets är stor och tungarbetad som den är. Fråga är ock om icke valintresset skulle minskas med en anordning som den föreslagna. I varje fall skulle valarbetet bli mera arbetstyngande och kostsamt. Länsstyrelsen finner sig i anledning härav icke kunna tillstyrka den föreslagna sammanslagningen av Västernorrlands och Jämtlands län till en valkrets och förordar fördenskull bibehållandet av Jämtlands län såsom egen valkrets.

Att i stort sett varje län utan sammanblandning med andra län bildar en valkrets vid val till riksdagens andra kammare synes vara en naturlig ordning. Den bygger på den tradition, som visar sig i den samhörighet och den intressegemenskap, som en länsbefolkning vant sig vid att känna och som tager sig uttryck i gemensam verksamhet på skilda områden av samhällslivet. Att Västernorrlands län och Jämtlands län nu utgöra en gemensam krets i fråga om val till riksdagens första kammare kan rimligen icke tagas till intäkt för en liknande ordning, då det gäller val till riksdagens andra kammare. Förstnämnda valordning berör endast respektive landsting en gång vart åttonde år. Det ställer sig i flera avseenden helt annorlunda, om de två länen skola gemensamt välja ledamöter till riksdagens andra kammare.

I övrigt vill länsstyrelsen icke underlåta att i detta sammanhang framhålla, att lika stora skäl skulle kunna framläggas för en sammanslagning av ett ytterligare antal andra län i riket än dem, som utredningen nu tänkt sig.

Då länsstyrelsen alltså ansett sig böra hävda kravet, att Jämtlands län alltjämt skall utgöra egen valkrets, uppstår frågan vilken utväg, som bör väljas för att länet skall undgå en hotande mandatminskning vid de politiska valen. En reservant inom utredningen, herr Håstad, har på den punkten framlagt ett förslag, som synes länsstyrelsen vara värt beaktande.

Frågor om utjämningssystem och fördelningsmetod.

Utredningens förslag att ingen form av särskilt utjämningssystem skall införas samt att för fördelning av mandaten mellan A-grupperna den d'Hondtska metoden skall utbytas mot uddatalsmetoden med spärr har rönt bestämt motstånd endast från en remissinstans, nämligen länsstyrelsen i Hallands län. Övriga instanser ha uttryckligen förklarat förslaget härom lämpligt eller — i några fall efter viss tvekan — sagt sig icke vilja motsätta sig detsamma.

Förslaget har klart tillstyrkts eller helt lämnats utan anmärkning av *länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Väster-norrlands, Jämtlands och Västerbottens län* samt av *magistraten i Växjö*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* finner de skäl bärande, vilka utredningen anfört till stöd för att uddatalsmetoden med spärr bör givas företräde framför övriga diskuterade alternativ. Till förmån för denna metod åberopar länsstyrelsen därjämte, att densamma mindre än de övriga ifrågasatta fördelningsmetoderna skilde sig från den nu använda, vilket hade betydelse vid den praktiska tillämpningen. För den röstsammanräknande myndigheten torde förfarandet enligt uddatalsmetoden icke komma att medföra mera arbete eller större svårigheter än med nuvarande ordning. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* yttrar, att den föreslagna fördelningsmetoden vore enkel och redig och passade väl in i det nuvarande systemet. Länsstyrelsen delade utredningens uppfattning, att denna metod i konstruktivt hänseende vore överlägsen övriga av utredningen nämnda fördelningsmetoder. Med tillfredsställelse hade länsstyrelsen funnit, att metoden icke på något sätt försvårade valmyndigheternas arbete med rösternas sammanräkning och att den icke gjorde förfarandet kostsammare. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* säger sig på de av utredningsmajoriteten anförda skälen kunna ansluta sig till uddatalsmetoden med spärr. Genom denna skapades visserligen icke full proportionell rättvisa men väl en tillfredsställande sådan utan att det nuvarande valsystemets grunder behövde ändras och ersättas av något nytt och inom landet hittills oprövat. Genom det framlagda förslaget syntes utredningen ha på ett lämpligt sätt ställt sig till efterrättelse riksdagens uttalande önskemål att man skulle söka ernå större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan partierna utan att eftersätta andra värden inom det politiska livet. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anför, att den i sin egen-skap av röstsammanräkningsmyndighet fäste särskilt stort avseende vid att sammanräkningsreglerna vore så enkla som möjligt att tillämpa och lätta att förstå, både för allmänheten och för vederbörande befattningshåvare. Den föreslagna metoden syntes fylla dessa anspråk och hade dessutom den förtjänsten att fördelningsproceduren i stort sett bibehölles vid invanda former.

Länsstyrelsen i Kristianstads län har såsom tidigare angivits ansett att det varit av värde med en närmare undersökning rörande bl. a. för- och nackdelarna av ett system med fördelning av mandatet mellan partierna efter de samlade röstsiffrorna inom riket. Länsstyrelsen yttrar emellertid därjämte, att de skäl, som utredningen anfört till stöd för att uddatalsmetoden med spärr vore att föredraga framför övriga uppställda alternativ, syntes vara bärande och att länsstyrelsen i och för sig icke hade något att erinra mot förslaget i fråga.

Viss tvekan huruvida icke ett utjämningsssystem varit att föredraga uttalar av två länsstyrelser. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anför såsom sin mening att ett system med tilläggs- eller riksmandat bäst skulle tillgodose syftet med utredningen, nämligen att skapa största möjliga rättvisa vid

mandatfördelningen och därmed onödiggöra kartellbildning. Först genom ett sådant system kunde de lokala orättvisorna verkligt utjämnas och utan att hemfalla till krav på s. k. millimeterrättvisa torde man med fog kunna hävda, att det bäst överensstämde med det proportionella valsättets idé att riksröstetalen bleve avgörande för de olika politiska partiernas representation i riksdagen. Det kunde visserligen icke bestridas, att en ordning med tilläggs- eller riksmandat komplicerade valsystemet och att åtskilliga tekniska svårigheter vore förknippade med en sådan ordning, men erfarenheterna från andra länder, där ett likartat system införts, visade dock att komplikationerna kunde reduceras och svårigheterna undanröjas. Mot utredningens förslag vore att framhålla att kombinationen av uddatalsmetoden med en spärregel gjorde fördelningen svårbegriplig för väljarna och att metoden hade en tendens att gynna den folkmening, som råkade vara koncentrerad till blott vissa valkretsar, i jämförelse med den folkmening med samma totala röstetal, som vore spridd över hela landet. Hårtill komme att utredningens förslag endast avsåge förhållandet mellan partiernas representation. I fråga om platsfördelningen mellan kandidaterna inom partierna föresloge utredningen däremot ej någon ändring. I sistnämnda avseende komme alltjämt att tillämpas den bearbetade form av d'Hondts metod, som benämndes den d'Hondt-Phragméniska metoden. Att två olika metoder skulle tillämpas vid sammanräkningsförfarandet komme att göra detta onödigt komplicerat. Därest statsmakterna funne sig icke böra genomföra systemet med tilläggs- eller riksmandat, ville länsstyrelsen emellertid med hänsyn till att utredningens förslag innebure en tydlig förbättring av nu gällande ordning och att varje förbättring av rådande system vore att hälsa med tillfredsställelse icke motsätta sig att uddatalsmetoden med spärr infördes i stället för d'Hondts metod vid mandatens fördelning mellan partierna. Länsstyrelsen ville dock understryka utredningens uttalande att gällande metod för platsfördelningen mellan kandidaterna upptoges till omprövning. — *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anför att om man ville ha ett valsystem som gäve vad man kallade proportionell rättvisa, syntes man icke kunna komma förbi utjämningsförfarandet. Ett dylikt system, som icke gjorde alltför stort intrång i valkretsvalen men med vilket man skulle kunna komma proportionalitetsfördelningen så nära som möjligt, vore ett restmandatsystem av i betänkandet närmare beskrivet slag. Om de till ett sådant system hörande övervalkretsarna icke gjordes alltför stora, behövde intrånget i valkretsvalen icke bli så kännbart. Små övervalkretsar skulle visserligen medföra en något sämre proportionalitet, men då systemet ur proportionalitetsprincipens synpunkt vore överlägset andra valsystem, behövde en mindre ojämnhet icke betyda så mycket. De mer formella nackdelarna med ett sådant system — omfattande uträkningar — ansåge länsstyrelsen icke behöva verka avskräckande. Då riksdagen begärt att få ett förslag till jämnare fördelning av riksdagsmandaten de olika partierna emellan och då de sakkunniga, sin uppenbara tveksamhet inför alla de diskuterade metoderna till trots, slutligen ändock sökt nå ett positivt resultat

i uddatalsmetoden med spärr och då ett beslut i ärendet vid 1952 års riksdag torde betraktas som angeläget, ansåge sig länsstyrelsen kunna, om än med stor tvekan, förorda utredningens förslag. Detta förslag torde vara det minst olägliga av alla de uppslag som diskuterades i betänkandet.

Länsstyrelsen i Hallands län förordar uttryckligen ett system med tilläggsmandat samt anför i detta avseende följande:

Utredningen har av i betänkandet närmare angivna skäl avvisat samtliga valsystem som bygga på mandatutjämning. För egen del är länsstyrelsen ej övertygad om att de av utredningen anförda olägenheterna med ett utjämningssystem — länsstyrelsen syftar härvid på metoden med 30 tilläggsmandat, som på ett eller annat sätt anknytts till valkretsarna — kunna anses vara av den storleksordning, att de uppväga utjämningssystemets fördelar att vara det valsätt, som ger de minsta avvikelserna från en fullt proportionell fördelning av röstutfallet.

Länsstyrelsen vill därför såsom första alternativ till vårt nuvarande valsystem förorda metoden med 30 tilläggsmandat. Länsstyrelsen förutsätter att tilläggsmandaten på ett eller annat sätt skola anknytas till valkretsarna.

Länsstyrelsen fortsätter:

Skulle emellertid ett valsystem med tilläggsmandat icke böra ifrågakomma, vill länsstyrelsen såsom andra alternativ till vårt nuvarande valsätt förorda det av utredningen såsom uddatalsmetoden benämnda systemet, vilket ger det näst bästa resultatet beträffande en rättvis fördelning av röstutfallet i de olika valkretsarna. Systemet innebär dessutom den fördelen, att det är enkelt och lättfattligt samt att alla mandat inom en valkrets kunna utdelas efter en enhetlig regel. Mot uddatalsmetoden har utredningen riktat den anmärkningen, att metoden antagligen skulle i alltför hög grad gynna de minsta väljargrupperna och därför främja en alltför stor partispittring. Då länsstyrelsen icke vill fränkänna denna anmärkning ett visst fog, vill länsstyrelsen i likhet med utredningen förorda att uddatalsmetoden kombineras med en spärregel, som innebär krav på att en väljargrupp för att erhålla sitt första mandat måste representera en viss lägsta andel av de röstande inom valkretsen. Av de utav utredningen angivna spärrmetoderna har länsstyrelsen funnit uddatalsmetoden med spärr vara överlägsen den jämkade uddatalsmetoden.

Länsstyrelsen i Kopparbergs län anser däremot, att de olägenheter som vore förbundna med utjämningssystem vore så stora, att dessa system icke borde vinna tillämpning. Vid ställningstagandet till frågan, vilken fördelningsmetod, som borde givas företräde, ansåge länsstyrelsen att stort avseende borde fästas vid om fördelningsregeln vore enkel och lättförståelig för den stora massan av väljare. Vidare borde fördelningsregeln vara så utformad, att kartellsystemet i stort sett framstode såsom överflödigt. Utöver de olägenheter, som utredningen påpekat vidlåda kartellväsendet, ville länsstyrelsen ytterligare framhålla, att de opersonliga momenten, som alltid vore förbundna med ett proportionellt valsätt i motsats till ett majoritetsvalsätt, ytterligare förstärktes genom kartellförfarandet. Vid granskning av Skölds spärrmetod, Droops metod och uddatalsmetoden med spärr hade länsstyrelsen funnit att samtliga metoder fyllde de krav, som länsstyrelsen här uppställt på en fullgod fördelningsmetod, samt att skillnaden i val-

utslaget vid de olika metoderna endast vore obetydlig. Emellertid ansåge länsstyrelsen, att Droops metod ur vissa betydelsefulla synpunkter vore att föredraga framför de båda andra metoderna. Denna metod tedde sig otvivelaktigt psykologiskt och känslomässigt mera tilltalande än de båda andra metoderna, vilka för att hindra att alltför små gruppbildningar bleve representerade, måste förses med spärr. Därigenom komme de minsta partierna att redan före mandatfördelningen avskiljas och dessa partier finge icke ens formellt vara med vid fördelningsförrättningen. De med spärr kombinerade fördelningsreglerna innebure således, att vissa röster redan från början på sätt och vis erhöle en anstrykning av mindervärdighet, vilket psykologiskt sett tedde sig mindre tilltalande. Ett sådant förfarande behövde icke tillgripas vid Droops metod. Då Droops metod därjämte vore förbunden med den fördelen, att stora partier icke behövde riskera att bli underrepresenterade, ansåge länsstyrelsen, att Droops metod varit att föredraga framför uddatalsmetoden i förening med spärr. Då emellertid jämväl sistnämnda metod kunde anses innebära en tillfredsställande lösning på valsättsfrågorna och då majoriteten inom kommittén anslutit sig till denna metod, ansåge sig länsstyrelsen kunna tillstyrka kommitténs förslag.

Antalet tillåtna väljarbeteckningar.

Såsom tidigare nämnts har ledamoten i utredningen herr Skoglund i sin reservation föreslagit den förändringen av nuvarande valsystem, att endast en väljarbeteckning skulle tillåtas vid andrakammarvalen mot nuvarande tre. I denna del biträdades reservationen av *länsstyrelsen i Älvsborgs län*, som finner det inkonsekvent att efter den av utredningen föreslagna reformen bibehålla vallagens regler om teknisk valsamverkan. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ifrågasätter om tillräckliga skäl föreligga att, därest utredningens förslag genomföres, bibehålla de regler som möjliggöra valsamverkan genom kartell. *Övriga remissinstanser* ha icke uttalat sig i frågan.

Departementschefen.

Redan ganska snart efter införandet år 1909 av proportionellt valsätt för andrakammarvalen riktades anmärkningar mot den tillämpade metoden för fördelning av mandat, vilken förmenades icke giva full rättvisa åt olika partiriktningar utan regelmässigt gynna de större partierna på de mindres bekostnad. De mer betydande reformer av valmetoden som vidtagits efter år 1909 ha också föranletts av en strävan att uppnå ett mera proportionellt resultat vid valen. Sålunda genomfördes år 1921 en ny valkretsindelning med större valkretsar för att det proportionella valsystemet bättre skulle komma till sin rätt än som varit möjligt med den tidigare kretsindelningen. En några år senare genomförd reform innebar att valsamverkan genom kartell underlättades tekniskt. Ända sedan det proportionella valsättets införande hade nämligen mindre partier sökt att genom samverkan vid va-

len motverka valmetodens tendens att gynna större partier. Därvid förfors till en början så, att de samverkande partierna förenade sig om samma partibeteckning men framlade var sin kandidatlista. År 1924 infördes den ändringen i valsättet, att det blev möjligt att å valsedel använda tre väljarbeteckningar i stället för såsom förut endast en. Då tre beteckningar användas, utgöras de i allmänhet av en kartellbeteckning, en partibeteckning och en fraktionsbeteckning.

Trots de reformer i utjämnande riktning, som sålunda ägt rum, har anledning till anmärkning mot valmetodens verkningar ansetts alltjämt vara för handen. Förslag om ändringar i olika avseenden ha även framkommit. Sålunda har vid flera tillfällen i riksdagen den tanken framförts att anordna ett särskilt utjämningsförfarande för att så nära som möjligt anpassa de olika partiernas representation till deras samlade röstsiffror för hela landet. Förslag härom ha emellertid alltid avvisats av riksdagen. Härvid har bl. a. den synpunkten gjort sig gällande, att en för långt driven utjämning eller över huvud taget ett valsystem, som eftersträvade exakt proportionalitet för alla grupper av väljare, kunde innebära en fara för partisplittring. Ett uttalande av konstitutionsutskottet vid 1932 års riksdag är i detta hänseende belysande. I ett avstyrkande yttrande över ett förslag att införa utjämningsystem anförde utskottet bl. a., i anslutning till ett tidigare kommittéuttalande, att det kunde ifrågasättas huruvida den exakta partiproportionella representationen vore av den oomtvistliga vikt, att den först och sist måste utan alla andra hänsyn tillgodoses. Utskottet intog den ståndpunkten att den proportionella exaktheten icke finge föras längre, än att den icke utövade en skadlig verkan på andra värden inom det politiska livet. Det syntes utskottet uppenbart att en sådan utformning av valsättet, att det gynnade uppkomsten och fortvaron av ett flertal småpartier, i sina konsekvenser hindrade uppbyggandet av en parlamentariskt stark regeringsmakt.

Det nuvarande valsystemet har föranlett att karteller bildats i jämförelsevis stor omfattning, och verkställda undersökningar visa att kartellväsendet haft betydande inverkan på valresultaten. Vid de andrakammarval, som ägt rum under perioden 1932—1948, ha sålunda de verkliga avvikelserna från en riksproportionell fördelning mellan partierna genomsnittligt uppgått till 11,8 mandat under det att de avvikelser, som skulle ha förekommit om karteller icke använts, utgöra i genomsnitt 17,2 mandat. Genom kartellerna ha alltså vid dessa val proportionalitetsavvikelserna i allmänhet nedbringats med nära en tredjedel. Att kartellbildning kommit att användas i den utsträckning som skett har allmänt betraktats som en olägenhet. Det kan från allmän synpunkt mot kartellväsendet invändas att det mången gång innebär att ett samgående uteslutande av valtaktiska skäl äger rum mellan partier, vilka i fråga om politisk inriktning så skilja sig från varandra, att samverkan mellan dem icke framstår såsom naturlig. För väljarna kan i sådana fall kartellbildning få till följd att de nödgas stöda ett parti, vars politik de ogilla i väsentliga frågor. Härtill kommer att kartellbildning kan giva upphov till avsevärda ojämnheter i mandatfördelningen mellan partierna.

Den kritik som sålunda kan riktas mot det nuvarande valsystemet föranledde riksdagen att år 1949 begära en utredning om förändrat valsätt. Såsom huvudsaklig riktlinje för en reform framhöll härvid riksdagen, att man borde söka vinna större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan partierna och på så sätt samtidigt avskaffa kartellsystemet. Å andra sidan underströks dock vikten av att icke vid en reform med detta syfte andra värden i det politiska livet eftersattes. I denna allmänna målsättning kan jag, såsom framgår av vad jag yttrade i direktiven för utredningen, i stort sett instämma. Jag finner det sålunda önskvärt att man vid ett proportionellt valsätt — i stället för att i utjämning syfte främja användningen av karteller — söker genom en förändring av själva valmetoden nå ett så rättvisande resultat, att åtminstone i allmänhet behov av valtaktisk partisamverkan icke föreligger. Det är emellertid uppenbart, att man vid en ändring av valsättet i denna riktning måste beakta risken för att en alltför långt driven proportionalitet leder till partisplittring, som försvårar bildandet av regeringar med fast parlamentariskt underlag i andra kammaren.

Då fråga är om att söka bedöma vilket valsätt som är det för vårt land lämpligaste, göra sig även flera andra allmänna synpunkter och intressen gällande än de nu nämnda. Utredningen har i detta hänseende framhållit, att vid prövningen av olika vägar för att åstadkomma önskad proportionalitet riks- och valkretssynpunkter måste vägas mot varandra, i det att vissa metoder för att tillgodose kravet på riksproportionalitet ha en benägenhet att medföra avsteg från valutslagen i valkretsarna. På liknande sätt måste en avvägning ske mellan de partiproportionella kraven och de rent personliga momenten i valakten. Vidare har påpekats vikten av att valsystemet icke är alltför invecklat och att grunddragen av detsamma kunna förstås av envar.

Sammanfattningsvis torde kunna sägas att, då det gäller att taga ställning till utformningen av det lämpligaste valsystemet, ett flertal mot varandra delvis stridande synpunkter möta och att det är förenat med betydande svårigheter att rätt avväga dessa mot varandra. Dessa svårigheter böra emellertid ej hindra att man söker finna ett system som bättre än det nuvarande tillgodoser olika berättigade intressen.

Utredningen har anfört, att för en sådan reform av det proportionella valsystemet, som varit syftet med utredningens arbete, i huvudsak tre vägar stå öppna, nämligen dels en utvidgning av valkretsarna, dels införandet av ett särskilt utjämningssystem och dels övergång till annan metod för röstsammanräkning och mandatfördelning än den nu tillämpade. Det påpekas emellertid att en lämplig lösning kan vara att finna genom samtidigt anlåtande av mer än en av dessa utvägar. I utredningens förslag — vilket framgått såsom resultatet av en kompromiss om vilken de flesta ledamöterna enat sig — förordas införandet av ett valsätt som ger bättre proportionalitet än det nuvarande och att som medel härför främst väljes att utbyta den nuvarande d'Hondtska fördelningsmetoden mot en annan metod, vilken be-

nämnts uddatalsmetoden med spärr. Tanken att tillämpa särskilt utjämningsförfarande har helt avvisats i majoritetsförslaget. Beträffande valkretsindelningen har endast föreslagits den begränsade ändringen, att tre av de mindre valkretsarna skola sammanslås med andra kretsar.

Beträffande valkretsindelningen har utredningen funnit att en avsevärd utvidgning skulle erfordras för att enbart på denna väg — utan anlitan- de av särskilt utjämningsförfarande eller övergång till annan fördelning- smetod — säkerställa en tillräckligt rättvisande fördelning av mandat- en mellan partierna. En så vittgående reform av kretsindelningen har utred- ningen icke velat förorda. Anledningen härtill har varit vissa av utredningen påpekade olägenheter av ett system med mycket stora valkretsar, såsom att valpro- ceduren skulle bli alltför invecklad, att kontakten mellan väljarna och de valda skulle minskas och att samverkan mellan väljarna skulle för- svåras. Utredningen har också framhållit de principiella och praktiska förde- larna av att, på sätt nu är fallet, valkretsindelningen i huvudsak ansluter sig till länsindelningen. Emellertid har utredningen, med hänsyn till att en proportionell valmetod i allmänhet ger ett ur proportionell rättvisesynpunkt sämre resultat i små kretsar än i stora, ansett att tre av de nuvarande 5- manskretsarna borde sammanslås med angränsande kretsar.

Jag biträder utredningens uppfattning, att en så genomgripande ändring av valkretsindelningen, som skulle erfordras för att utan andra förändring- ar av valsyste- met åvägabringa erforderlig proportionalitet och göra kartel- lerna onödiga, icke bör komma till stånd. Ett tillskapande av så stora val- kretsar, som då skulle bli nödvändiga, har heller icke påyrkats av någon bland remissinstanserna. Till utredningens mera begränsade förslag att sammanslå vissa 5-mansvalkretsar — vilken fråga är av mindre vikt ur riksproportionell synpunkt — vill jag senare återkomma.

Vad härefter angår utvägen att för fördelningen av mandat- en mellan par- tier eller andra väljargrupper införa ett särskilt utjämningsförfarande, kunna självfallet, såsom framgår av vad några remissinstanser an- fört, vissa skäl anföras för en sådan lösning. Emellertid torde det förhål- la sig så, att för en sådan förbättring av proportionaliteten, som erfordras för att göra kartellsyste- met överflödigt utan att likväl risk för partisplitt- ring skall uppstå, det icke är nödvändigt att göra en så omfattande änd- ring av det nuvarande valsättet, som införandet av ett utjämnings- system skulle innebära. Härtill kommer, att — såsom utredningen framhållit — vissa direkta olägenheter äro förbundna med ett dylikt system. Såsom sär- skilt oförmånligt framstår enligt min mening att utslagen i valkretsarna i viss mån förlora i betydelse och att vid valen partihänsyn komma att allt- för mycket dominera på bekostnad av de personliga momenten. Jag anser därför i likhet med utredningen att denna väg att åstadkomma större pro- portionalitet knappast bör beträdas.

Beträffande den tredje utvägen att åstadkomma ett proportionellt mera rättvisande resultat, nämligen att övergå till annan fördelning- smetod än d'Hondts regel, finnas såsom utredningen visat olika möjlig-

heter. Utredningen har ingående undersökt ett antal skilda fördelningsmetoder. Några av dessa ha av utredningen ansetts i alltför hög grad göra det möjligt för mindre partier att förvärva mandat och därför innebära risk för partisplittring och försvåra möjligheterna att uppnå stabilitet och effektivitet i det parlamentariska arbetet. Så har fallet varit med de oförändrade uddatals- och valkvotsmetoderna. Dessa båda metoder ha därför ansetts ej kunna komma i fråga. I detta hänseende har varken inom utredningen eller bland remissmyndigheterna någon avvikande mening uttalats. För egen del ansluter jag mig helt till utredningens uppfattning i denna fråga.

De övriga fördelningsmetoder, som utredningen diskuterat, äro den jämkade uddatalsmetoden, uddatalsmetoden med spärr, Skölds spärrmetod och Droops metod. Utredningen har ansett, att den jämkade uddatalsmetoden med divisionstalen 1,5, 3, 5 o. s. v. skulle ge en så betydande övertikt för stora partier att mindre partier kunde frestas till kartellbildning. Visserligen kan enligt utredningens åsikt denna olägenhet motverkas genom att divisionstalet 1,5 utbytes mot någon lämplig siffra mellan 1 och 1,5, men utredningen har likväl framför en sålunda jämkad uddatalsmetod föredragit uddatalsmetoden med spärr, vilken utredningen funnit synnerligen enkel i konstruktivt hänseende och lätt att tillämpa.

Utredningen har sökt bedöma verkningarna i olika hänseenden av uddatalsmetoden med spärr, Skölds spärrmetod och Droops metod. I fråga om verkningarna i proportionellt hänseende har utredningen ansett att metoderna ej utvisa sådana skiljaktigheter att principiell olikhet med hänsyn till den allmänna tendensen vid fördelningen kan anses föreligga mellan dem. Dock har Droops metod syntts lämna ett mera bestämt företräde åt den största väljargruppen än de två andra metoderna. Beträffande frågan huruvida kartellväsendet skall visa sig onödigt vid tillämpning av uddatalsmetoden med spärr, Skölds metod eller Droops metod har utredningen funnit, att det icke vid någon av dem kan helt uteslutas att partisamverkan vid valen någon gång kan leda till mandatvinst men att möjligheterna härtill äro mycket begränsade. Utredningen har därför ansett att önskemålet att kunna avveckla kartellsystemet i huvudsak kan tillgodoses enligt envar av de tre metoderna. I särskilt hög grad har detta ansetts gälla uddatalsmetoden med spärr. Utredningen har vidare ansett att enligt envar av ifrågasvarande tre metoder visserligen i undantagsfall partiuppdelning *kan* leda till ökad mandattilldelning till partiet men har bedömt de praktiska möjligheterna härtill såsom mycket små. I konstruktivt hänseende har utredningen ansett uddatalsmetoden med spärr överlägsen de två övriga metoderna. Utredningen har tillmätt sistnämnda förhållande avgörande betydelse och har därför förordat uddatalsmetoden med spärr.

I fråga om valet av fördelningsmetod har emellertid uppfattningen inom utredningen varit mycket delad. Mot utredningsmajoritetens förslag ha två reservationer anförts. En ledamot, vilken funnit starka skäl tala för en övergång till majoritetsval men med hänsyn till utredningsdirektiven fun-

nit sig ej kunna framställa yrkande därom, har yrkat att alls ingen förändring skall företagas i gällande valsätt. En annan ledamot har påyrkat att för mandatfördelningen skall väljas den Droopska metoden samt att endast en väljarbeteckning skall tillåtas vid valen. I särskilda yttranden av tre ledamöter, vilka biträtt majoritetsförslaget i fråga om fördelningsmetoden, har vidare uttalats tveksamhet rörande vissa delar av förslaget och uttryckts sympatier för andra lösningar.

Även bland remissmyndigheterna har, såsom av den föregående redogörelsen framgår, viss tvekan eller avvikande mening yppats. Dock har endast en av dem direkt föreslagit annat system framför uddatalsmetoden med spärr.

Att så olika meningar och så stor tveksamhet sålunda gjort sig gällande inom utredningen och bland de hörda myndigheterna belyser svårigheten av att under behörigt hänsynstagande till de här förut nämnda allmänna synpunkterna och intressena avgöra vilken av olika tänkbara fördelningsmetoder som är den lämpligaste. En särskild svårighet, som är förbunden med varje ändring av valordningen, består däri, att de framtida verkningarna av den ena eller andra regeln icke kunna bestämt förutses. Man är i viss mån hänvisad till tämligen osäkra beräkningar, grundade på statistik från tidigare val, och på många punkter till rena antaganden.

Allt detta medför att jag finner det vanskligt att nu slutgiltigt taga ställning till spørsmålet huru valsättet bör vara utformat i framtiden. Jag anser det knappast lämpligt att utan ytterligare överväganden binda sig för en lösning i denna för vårt statsskick så viktiga fråga utan vill i stället föreslå att för mandatperioden 1953—1956 den nya fördelningsmetod prövas, som på grund av det nu förefintliga utredningsmaterialet kan bedömas som den mest ändamålsenliga. Den metod, som jag kommer att förordna, bör därför enligt min mening tills vidare göras tillämplig endast å val och särskilda röstsammanräkningar, avseende nämnda fyraårsperiod. Sedan därvid erfarenheter vunnits av metodens verkningar i praktiken, föreligga bättre möjligheter att avgöra om den bör komma till användning även i fortsättningen.

Av utredningsmaterialet torde framgå, att envar av uddatalsmetoden med spärr, Skölds metod och Droops metod ger ett i proportionellt hänseende avsevärt mera rättvisande resultat än d'Hondts regel. En likartad effekt torde kunna uppnås med en jämkad uddatalsmetod, i vilken första divisionstalet satts lägre än 1,5. Det synes antagligt, att en så förbättrad proportionalitet, som metoderna alltså erbjuda, kommer att åtminstone starkt begränsa användningen av karteller. I sistnämnda hänseende måste dock verkningarna bedömas såsom i någon mån osäkra. Förekomsten av valsamverkan mellan partier skulle dock ytterligare kunna motverkas genom att man, såsom föreslagits av en reservant inom utredningen, borttoge den nuvarande möjligheten att å valsedel använda mer än en väljarbeteckning. En sådan reform synes mig f. ö. utgöra ett naturligt komplement till införandet av en ny fördel-

ningsmetod, avsedd att göra kartellerna onödiga. Jag vill därför föreslå, att vid val för nyssnämnda mandatperiod valseglarna skola vara försedda med partibeteckning men att ingeñ annan väljarbeteckning skall vara tillåten. Jag instämmer i utredningens uttalande, att risken för valtaktisk uppdelning av partier icke bör överdrivas. Helt torde man dock icke kunna bortse från denna risk, om man övergår till någon av de ifrågavarande metoderna. I nu nämnda hänseenden — såvitt avser det proportionella resultatet samt för- måga att motverka kartellbildning och partiuppdelning — framstå uddatals- metoden med spärr, en lämpligt anordnad jämkad uddatalsmetod, Skölds metod och Droops metod såsom tämligen likvärdiga. I tekniskt hänseende anser jag dock i likhet med utredningen att metoder, som bygga på uddatals- systemet, ha ett företräde framför sådana som grundas på fördelning efter valkvot — enkel eller förminskad — och största överskott. Särskilt den om- ständigheten, att valkvoten räknas på sammanlagda antalet röster i valkret- sen och att alltså inverkan härvid utövas även av rösterna för partier, som ej erhålla mandat, samt det ofta slumpvisa utfallet av fördelningen efter överskott utgöra enligt min mening svagheter hos de Sköldska och Droopska metoderna. Liksom utredningsmajoriteten anser jag att denna uddatalsme- todens överlägsenhet i konstruktivt avseende bör leda till att metoden nu väljes framför Skölds och Droops metoder.

Den spärr för erhållande av första mandatet, som uddatalsmetoden krä- ver, kan som nämnts anordnas på två sätt. Vilketdera spärrförfarandet som än väljes kan spärran lätt skärpas eller lindras. Man kan därför få de båda spärranordningarna att verka på i det närmaste samma sätt. En principiell skillnad föreligger dock mellan dem. Den fristående spärr, förlagd vid 60 % av valkvoten, som utredningen förordat, innebär liksom valkvotsmetoderna att hänsyn tages till sammanlagda rösttalet i valkretsen, varför alla partier i större eller mindre grad inverka på beräkningen. En sådan inverkan av andra partier äger icke rum vid tillämpning av det andra spärrförfarandet, vilket blott innebär att redan i fråga om ett partis första mandat jämförelsetalet erhålles genom en reducering av rösttalet på liknande sätt som då det gäller följande mandat. Sistnämnda spärrförfarande synes mig av denna anledning tekniskt lämpligare och systematiskt bättre förenligt med uddatalsmetoden än den fristående spärran. Länsstyrelsen i Kopparbergs län har beträffande metoder med fristående spärr anført, att de medförde att de minsta partierna redan före mandatfördelningen avskiljdes och alltså ej ens formellt finge vara med vid fördelningsförrättningen. Spärran innebure således att vissa röster redan från början på sätt och vis erhöle en anstrykning av minder- värdighet, vilket psykologiskt tedde sig mindre tilltalande. Vad länsstyrelsen sålunda anført visar enligt min mening på en betydande nackdel hos den fristående spärran. En sådan ofördelaktig verkan har icke den i en jämkad uddatalsmetod liggande spärran. På grund av nu redovisade skäl anser jag att för spärrförfarandet bör väljas metoden att bestämma redan det första jämförelsetalet för ett parti genom att reducera rösttalet med ett lämpligt divisionstal.

Såsom förut angivits bör första divisionstalet sättas något lägre än det av utredningen prövade talet 1,5. Jag har låtit verkställa uträkningar rörande mandatfördelningen mellan partierna vid valen 1932—1948 vid tillämpning av jämkade uddatalsmetoder med första divisionstalet bestämt till resp. 1,25, 1,3 och 1,4. Resultaten av nämnda beräkningar redovisas i en tabell, vilken såsom *bilaga 2* fogas vid protokollet i detta ärende. Tabellen visar till jämförelse även mandatfördelningen enligt det av utredningen föreslagna systemet, uddatalsmetoden med spärr. Genomsnittliga avvikelserna uppgå enligt sistnämnda metod till 7,6 mandat samt enligt de jämkade metoderna med första divisionstalen 1,25, 1,3 och 1,4 till resp. 6,8, 7,8 och 10 mandat. I fråga om resultatet stå alltså samtliga de tre jämkade metoderna mycket nära den av utredningen förordade metoden. Jag föreslår att reduceringen av rösttalet första gången sker genom delning med 1,4. Att den i en sådan reduktion liggande spärr för småpartier innebär en viss, ehuru mycket obetydlig, skärpning i förhållande till den fristående spärr anser jag närmast vara en fördel med hänsyn till vikten av att motverka partisplittring.

De regler rörande val och särskilda sammanräkningar avseende mandatperioden 1953—1956, vilka jag enligt vad tidigare nämnts föreslår, torde böra upptagas i en särskild lag. Ett förslag till sådan lag har upprättats inom justitiedepartementet.

Jag får nu återkomma till utredningens förslag att sammanföra tre 5-mansvalkretsar med angränsande kretsar. Detta förslag är väsentligen av lokal betydelse. För mandatfördelningen i hela riket mellan partierna äro verkningarna av en sådan sammanslagning jämförelsevis obetydliga. Spörsmålet kan därför bedömas fristående från frågan om lämplig fördelningsmetod.

I samband med tillkomsten år 1921 av den nuvarande valkretsindelningen övervägdes frågan om lämpligheten av att sammanföra olika län till en valkrets. Sålunda framhölls i den riksdagsskrivelse, som föranledde utredning rörande indelningen i valkretsar, att det med hänsyn till den naturliga samhörigheten inom länen ganska allvarligt kunde ifrågasättas, huruvida det vore lämpligt att sammanslå mindre län till en valkrets, samt att i områden med mycket gles befolkning särskild varsamhet måste iakttagas vid valkretsarnas utvidgning. I det kommittébetänkande, som låg till grund för 1921 års ändring, underströkos de sålunda uttalade betänkligheterna mot att sammanslå skilda län till valkretsar. För egen del anser jag att sakliga skäl alltjämt finnas för den uppfattning, som sålunda rådde då den nuvarande indelningen genomfördes. Såsom valkretsar för andrakammarvalen framstå otvivelaktigt länen såsom naturliga enheter med hänsyn till den intressegemenskap som råder inom länen och länsbefolkningens traditionsenliga samverkan på skilda områden. Bland väljarna torde i allmänhet ett starkt intresse föreligga att varje län för sig utser sina representanter i andra kammaren. Ett sammanförande av olika län till en valkrets kan därför befaras leda till splittring och stridigheter mellan väljare tillhörande olika län, och det torde även finnas risk för att valintresset inom en sådan krets komme att minskas. Jag anser därför att i valkretshänseende länen liksom hittills

böra hållas åtskilda från varandra och kan följaktligen icke förorda sammanslagning i de nu ifrågavarande fallen. Ej heller finner jag anledning föreligga att nu göra ändring i fråga om Älvsborgs läns av geografiska och andra skäl betingade uppdelning i två valkretsar.

Vad utredningen anfört om olägenheterna ur proportionell synpunkt av valkretsar med mindre än fem mandat finner jag emellertid övertygande. För närvarande är genom en bestämmelse i § 15 riksdagsordningen sörjt för att icke i någon valkrets skall utses mindre än tre ledamöter i andra kammaren. Huvudregeln om mandatfördelningen är att i varje valkrets skall, efter folkmängden vid början av året näst före den fyraårsperiod för vilken valen gälla, väljas en riksdagsman för varje fullt tal motsvarande en 230-del av rikets folkmängd. Denna regel kompletteras *dels* av en bestämmelse, enligt vilken för valkrets, vars folkmängd ej uppgår till fullt tre 230-delar av rikets folkmängd, dock skola väljas tre riksdagsmän, *dels ock* av en föreskrift att, om icke vid tillämpning av de nämnda stadgandena antalet riksdagsmän som skola väljas uppgår till 230, så skola, för ernående av detta antal, de valkretsar vilkas folkmängd mest överskjuter de tal som enligt huvudregeln äro bestämmande för riksdagsmännens antal inom valkretsarna var för sig i ordning efter överskottens storlek vara berättigade att välja ytterligare en riksdagsman. Garantiregeln att i varje krets skola väljas minst tre riksdagsmän har nu tillämpning endast för Gotlands läns valkrets. Någon förändring av mandattalet för denna krets ifrågasättes icke av utredningen och torde ej heller böra ske. För övriga valkretsar synes emellertid önskvärdt, att åtgärder vidtagas för att förhindra att på grund av ojämnheter i befolkningsutvecklingen mandattalet i en krets nedgår under fem. Enligt vad jag inhämtat ger en preliminär uppskattning av befolkningssiffrorna den 1 januari 1952, vilka ligga till grund för den mandatfördelning på valkretsarna som skall ske under innevarande år, anledning antaga att alla valkretsar utom Gotlands län komma att för fyraårsperioden 1953—1956 utse minst fem andrakammarledamöter. Såsom utredningen framhållit torde emellertid risk föreligga för att inom en tämligen snar framtid Blekinge och Jämtlands län komma att — därest nuvarande regler ej ändras — förlora vardera ett mandat. En utväg att förhindra en sådan nedgång i mandattalet har anvisats i en vid utredningens förslag fogad reservation. Enligt denna skulle alla valkretsar utom Gotland vara tillförsäkrade minst fem mandat. Detta skulle ske genom en regel, innebärande att 230 mandat skulle fördelas såsom hittills mellan de olika valkretsarna, varefter sådana kretsar — bortsett från Gotland — som därvid icke erhållit fem mandat skulle få ytterligare mandat för utfyllning till sistnämnda antal. Bestämmelsen skulle följaktligen innebära att antalet ledamöter av andra kammaren kunde komma att överstiga 230. För reservationen ha de fyra länsstyrelser uttalat sig, vilka avstyrkt utredningens förslag om sammanläggning av olika län.

Det kan möjligen sägas vara en olägenhet hos den reservationsvis föreslagna regeln att enligt densamma ledamotstalet i andra kammaren är varierande. Denna nackdel kan emellertid icke undvikas, om man vill garan-

rantera de minsta valkretsarna ett visst antal mandat och samtidigt icke låta detta medföra minskning för de större kretsarna. Den nuvarande garanti-regeln till förhindrande av att mandattalet i en krets understiger tre kan icke medföra ökning av ledamotsantalet i andra kammaren, vilket leder till att den fördel regeln bereder en liten krets motsvaras av en nackdel för någon av de större kretsarna. Om emellertid nu minimiregeln utvidgas till att även avse att alla kretsar utom den minsta skola vara tillförsäkrade minst fem mandat och garantin därför kommer att få större betydelse i tillämpningen, synes erforderligt att regeln utformas så, att större kretsar icke bli lidande. Fördelen med en garantiregel av ifrågavarande slag, nämligen att man hindrar uppkomsten av alltför små valkretsar med därav följande sämre proportionalitet vid valen, äro enligt min mening så betydande, att de mer än väl uppväga nackdelen med det varierande ledamotsantalet i kammaren. Det kan tilläggas att inom överskådlig tid antalet ledamöter kommer att endast obetydligt överskjuta 230.

På grund av vad jag nu anfört vill jag förorda, att i riksdagsordningen stadgas *dels* att, därest det antal riksdagsmän som vid fördelning enligt de nuvarande reglerna om folkmängd och största överskott bör utses i en valkrets antingen icke uppgår till tre eller ock till minst tre men ej fem, antalet skall ökas, i förra fallet till tre och i senare fallet till fem, *dels ock* att i anledning härav antalet ledamöter i andra kammaren kan överstiga 230. Införandet av nu nämnda stadganden bör ske genom ändringar i §§ 13 och 15 riksdagsordningen. Förslag till sådana ändringar har upprättats inom justitiedepartementet.

Jag övergår nu till en redogörelse för särskilda stadganden i det förut nämnda lagförslaget angående valsätt för perioden 1953—1956.

Speciell motivering

till förslaget till lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956.

Såsom tidigare nämnts är avsikten, att den föreslagna nya fördelningsmetoden och systemet med blott en väljarbeteckning (partibeteckning) skola prövas vid val och särskilda sammanräkningar som avse besättande av plats i andra kammaren för perioden 1953—1956. Fråga är således ej blott om 1952 års ordinarie val utan även om olika slag av nyval och kompletteringsval, vilka avse samma mandatperiod. Likaså skola de nya reglerna tillämpas vid sådana särskilda röstsammanräkningar, som kunna komma att företagas för att t. ex. fylla plats efter den som valts för perioden men avgått under densamma. Lagförslaget innebär, att med avseende å dessa

val och särskilda sammanräkningar bl. a. följande stadganden i lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen upphävas eller ersättas av nya bestämmelser.

56 §.

I 56 § givas bestämmelser angående rätt för parti, som enligt 54 § fått partibeteckning inregistrerad, att anmäla kandidater, om rätt för två eller flera sådana partier att anmäla kartellbeteckning samt om prövning av sådana anmälningar m. m. Enär enligt förslaget kartellbeteckning icke skall vara tillåten, ha i lagförslaget meddelats föreskrifter, innebärande att stadgandena i 56 §, såvitt de avse kartellbeteckningar, icke skola tillämpas. Förslaget föranleder att Kungl. Maj:t bör utfärda nytt formulär till sådan lista, som omnämnes i 56 § 4 mom.

59 §.

Reglerna i 59 § vallagen om valsedels beskaffenhet röna såtillvida inverkan av förslaget, att i stället för föreskrifterna i andra stycket om utsättande av en, två eller tre väljarbeteckningar skall gälla, att å valsedel skall angivas partibeteckning, d. v. s. partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av valmän eller för viss meningsriktning. Den föreslagna föreskriften om att partibeteckning skall utsättas har hämtats från 15 § vallagen, som avser förstakammarval. I anledning av denna ändring bör det vid vallagen fogade formuläret till s. k. spaltad valsedel vid andrakammarval ersättas med ett nytt formulär. I det nu upprättade förslaget till formulär har plats angivits för valkrets-beteckning. Detta har föranletts av ett denna dag framlagt förslag om rätt att å valsedel angiva sådan beteckning.

79 §.

I 79 § vallagen meddelas bestämmelser om ogiltighet av valsedel. Stadgandena i första stycket av paragrafen föreslås ersatta av nya bestämmelser. Ändringen har föranletts av att valsedel skall upptaga partibeteckning men att ingen annan väljarbeteckning skall vara tillåten. Vid utformningen av de nya bestämmelserna har hänsyn tagits till det under 59 § omnämnda förslaget om angivande av valkrets-beteckning å valsedel.

81 §.

Förslaget föranleder, att reglerna i 81 § vallagen om röstsammanräkning och mandatfördelning böra helt ersättas av nya bestämmelser.

I stället för de fyra första momenten i 81 §, vilka behandla ordnandet av namnen inom C-, B- och A-grupper, ha upptagits bestämmelser om hur namnen skola ordnas inom de olika partierna. Dessa bestämmelser ha hämtats från 19 § vallagen, som gäller förstakammarval. I stället för nuvarande 5 mom. av 81 § ha införts regler om mandatfördelningen mellan partierna i enlighet med vad som angivits i den allmänna motiveringen.

87 §.

Med anledning av att endast partibeteckning skall få förekomma föreslås nya bestämmelser i stället för de i 87 § vallagen givna bestämmelserna om ny röstsammanräkning. Vid utformningen av de nya bestämmelserna ha reglerna i 21 § vallagen om ny sammanräkning i anledning av förstakammarval tjänat till förebild.

Övergångsbestämmelserna.

Den nya lagen torde böra träda i kraft dagen efter utfärdandet.

I flera paragrafer i vallagen — bl. a. 56, 57, 59, 80 och 89 §§ — vilka skola i oförändrat skick tillämpas för perioden 1953—1956, förekomma hänvisningar till stadganden, som ersatts av föreskrifter i den nya lagen. Sådana hänvisningar böra avse de bestämmelser som trätt i stället för de ersatta. Föreskrift härom, avseende även hänvisningar i andra författningar, har därför meddelats.

Föredraganden hemställer härefter att genom proposition förslaget till *ändrad lydelse av §§ 13 och 15 riksdagsordningen* måtte föreläggas riksdagen till prövning i grundlagsenlig ordning och att förslaget till *lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956* måtte föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten, att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Olle Lundberg.

Förslag

till

Lag

angående ändrad lydelse av 30, 81, 90 och 91 §§ lagen den 26 november 1920 (nr 796) om val till riksdagen.

Härigenom förordnas, att 30, 81, 90 och 91 §§ lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

30 §.

För valen till andra kammaren indelas riket i tjugufem valkretsar, nämligen:

Stockholms stad;

Göteborgs stad;

Göteborgs och Bohus läns landstingsområde;

Malmö, Hälsingborgs, Landskrona och Lunds städer;

Malmöhus läns valkrets, innefattande länets landsbygd samt städerna Ystad, Trelleborg, Skanör med Falsterbo, Eslöv och Höganäs;

Blekinge län och Kristianstads län;

Västernorrlands län och Jämtlands län;

vart och ett av rikets övriga län.

81 §.

1. För rösternas sammanräknande ordnas valsedlarna efter väljarbeteckning, varom i 59 § andra stycket sägs, sålunda, att valsedlar med samma första beteckning sammanföras i särskilda grupper (A-grupper).

Förekomma inom A-grupp valsedlar med en andra beteckning, ordnas A-gruppens sedlar efter sådan beteckning (B-grupper). Till A-gruppen hörande sedlar med endast en beteckning anses tillhöra en särskild B-grupp.

Förekomma inom B-grupp valsedlar med en tredje beteckning, ordnas B-gruppens sedlar efter sådan beteckning (C-grupper). Till B-gruppen hörande sedlar med endast två beteckningar anses tillhöra en särskild C-grupp.

2. a) För varje C-grupp bestämmes i erforderlig utsträckning genom särskilda sammanräkningar ordning mellan de namn å gruppens valsedlar, vilka avse själva riksdagsmannavalet.

Vid varje sammanräkning gäller valsedel allenast för ett namn.

b) Vid första sammanräkningen gäller valsedel för det namn, som står först å sedeln.

C-gruppens valsedlar ordnas i namngrupper så, att sedlar med samma första namn bilda en namngrupp.

Valsedlarna inom varje namngrupp räknas, och deras antal utgör namngruppens rösttal. Samma tal är också jämförelsetal för det namn, som står först på namngruppens valsedlar.

¹ Senaste lydelse av 30 § se 1944: 84, av 81 § se 1940: 550, av 90 § se 1932: 271 och av 91 § se 1940: 271; jfr även för de tre sistnämnda §§ 1944: 84.

Det namn, vars jämförelsetal är störst, erhåller första platsen i ordningen.
 c) Vid varje följande sammanräkning gäller valsedel för det namn, vilket, bortsett från namn, som redan erhållit plats i ordningen, står främst å sedeln.

Den eller de namngrupper, vilkas valsedlar vid närmast föregående sammanräkning gällde för det namn, som erhöll plats i ordningen, upplösas, och nämnda valsedlar ordnas i nya namngrupper så, att sedlar, som vid den pågående sammanräkningen gälla för ett och samma namn, bilda en namn-grupp; däremot bibehållas övriga befintliga namngrupper oförändrade.

Valsedlarna inom varje nybildad namn-grupp räknas och deras antal utgör namngruppens rösttal.

För de namn, för vilka finnas gällande valsedlar, beräknas rösttal och jämförelsetal.

Rösttalet för ett namn är lika med rösttalet för den namn-grupp eller sammanlagda rösttalet för de namngrupper, vilkas valsedlar gälla för namnet.

Jämförelsetalet för ett namn är lika med dess rösttal, där icke namn-grupp av valsedlar, som gälla för namnet, deltagit i besättandet av förut utdelad plats. Har så skett, erhålles namnets jämförelsetal genom att dela dess rösttal med det tal, som motsvarar den del namn-gruppen tagit i besättandet av plats eller platser, som utdelats (namn-gruppens platstal), ökat med 1, eller, om flera namngrupper av valsedlar, som gälla för namnet, deltagit i besättandet av förut utdelad plats, med dessa namngruppens sammanlagda platstal, ökat med 1. Platstalet för en namn-grupp beräknas sålunda, att namn-gruppens rösttal delas med största jämförelsetalet vid sammanräkningen närmast före namn-gruppens bildande.

Det namn, vars jämförelsetal är störst, erhåller plats i ordningen.

d) Bråktal, som uppkommer vid delning, beräknas i decimaler, två till antalet. Højning av den sista decimalsiffran må ej äga rum.

3. För varje B-grupp bestämmes i erforderlig utsträckning genom särskilda sammanräkningar ordning mellan de namn å gruppens valsedlar, vilka avse själva riksdagsmannavalet. Därvid anses namnen å varje C-gruppens valsedlar förekomma i den jämlikt 2 mom. bestämda ordning och tillämpas i övrigt de i nämnda mom. angivna grunder.

4. För varje A-grupp bestämmes i erforderlig utsträckning genom särskilda sammanräkningar ordning mellan de namn å gruppens valsedlar, vilka avse själva riksdagsmannavalet. Därvid anses namnen å varje B-gruppens valsedlar förekomma i den jämlikt 3 mom. bestämda ordning och tillämpas i övrigt de i 2 mom. angivna grunder.

5. Skola två eller flera platser besättas, fördelas de mellan de olika A-grupperna sålunda, att platserna, en efter annan, tilldelas den A-grupp, vilken för varje gång uppvisar det största av nedan angivna jämförelsetal. Plats, som blivit en A-grupp tilldelad, besättes genast så, att A-gruppens första plats tillerkännes den, vars namn är det första i ordningen inom A-gruppen, A-gruppens andra plats den, som bär andra namnet i ordningen, A-gruppens tredje plats den, som bär tredje namnet i ordningen, och så vidare efter samma grund, ändå att den, som är berättigad till platsen, redan fått sig tillerkänd plats från en eller flera andra A-grupper.

Jämförelsetalet är lika med A-gruppens rösttal, så länge A-gruppen ännu icke fått sig någon plats tilldelad. Därefter beräknas jämförelsetalet för varje gång så, att A-gruppens rösttal delas med det tal, som är 1 högre än det dubbla antalet av A-gruppen tilldelade platser. Har samma person erhållit platser från två A-grupper, skall dock, vid beräkning av det antal platser, som utdelats, vardera platsen anses blott såsom en halv plats; har någon er-

hållit platser från 3 A-grupper, anses varje sådan plats såsom en tredjedels plats; och så vidare efter samma grund.

Har en A-grupp redan fått sig tilldelad plats så många gånger, som motsvarar de å gruppens valsedlar upptagna namn, vilka avse själva riksdagsmannavalet, varder den från vidare jämförelse utesluten.

6. Skall blott en plats besättas, tillfaller platsen den, vars namn står främst i ordningen inom den A-grupp, som, enligt vad i 5 mom. sägs, har största jämförelsetalet.

7. A-grupp, vars rösttal ej överstiger sex tiondelar av sammanlagda antalet röster i valkretsen, delat med antalet av de platser, som där skola besättas, må icke deltaga i fördelningen av platserna.

8. Mellan lika rösttal eller jämförelsetal skall, där så erfordras, skiljas genom lottning.

90 §.

Vad ovan är stadgat i avseende å magistrat skall i stad utan magistrat i tillämpliga delar gälla om den valnämnd, som skall finnas för sådan stad.

Valnämnd, som i första stycket sägs, skall bestå av kommunalborgmästaren i staden såsom ordförande samt två ledamöter jämte suppleanter för dem, vilka väljas för fyra år av stadsfullmäktige eller, där sådana ej finnas, av allmänna rådstugan. Valet äger rum å tid, då val till befattningar inom kommunen eljest anställles. Vad i 33—36 §§ i övrigt är stadgat i avseende å valnämnd å landet skall äga motsvarande tillämpning beträffande den valnämnd, varom nu är fråga.

Äro i stad flera valdistrikt, skall magistraten eller i stad utan magistrat valnämnden för varje valdistrikt utse tre eller flera personer att såsom magistratens eller valnämndens deputerade vara valförrättare i distriktet. Av dessa förer den främste ordet. Protokollet över valförrättningen föres av den magistraten eller valnämnden därtill utsett.

91 §.

Omfattar valkrets för val till andra kammaren olika län, skall sammanräkning av avgivna röster för valkretsen verkställas av Konungens befallningshavande i det av länen, som Konungen bestämmer.

Anmälan, som avses i 56 §, skall i valkrets, varom nu är fråga, göras hos den Konungens befallningshavande, som förordnats att verkställa röstsammanräkningen.

Konungens befallningshavande, som ej har att verkställa röstsammanräkning för valkretsen, skall på sätt stadgas i 76 § tredje stycket tillse, att valprotokoll, röstlängd och omslag, som avses i 68 § 3 mom., inkomma från valdistrikten i länet, samt från försumlig valförrättare infordra vad som fattas. De inkomna handlingarna skola därefter skyndsamt överlämnas till den Konungens befallningshavande, som skall verkställa sammanräkningen.

Denna lag träder i kraft den

Bilaga 2.

Jämförelse mellan riksresultaten för skilda mandatfördelningssystem vid andrakammarvalen 1932—1948.

(Siffror inom parentes ange avvikelser från en fullt proportionell fördelning.)

H = Högern

B = Bondeförbundet

L = Liberala, uppgår fr. o. m. 1936 i folkpartiet = F

Fr = Frisinnade, uppgår fr. o. m. 1936 i folkpartiet = F

Sd = Socialdemokraterna

Ki = Kilbomskommunisterna, fr. o. m. 1936 socialistpartiet = Sp

Si = Sillénkommunisterna, fr. o. m. 1936 kommunisterna = K

Uddatalsmetoden med spärr (60 % av valkvoten).

| Partier | 1932 | 1936 | 1940 | 1944 | 1948 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| H | 54 (— 1) | 42 (+ 1) | 41 (— 1) | 37 (± 0) | 26 (— 2) |
| B | 37 (+ 4) | 38 (+ 5) | 31 (+ 4) | 33 (+ 2) | 29 (+ 1) |
| L | 4 (± 0) | | | | |
| Fr | | 28 (— 2) | 25 (— 2) | 30 (± 0) | 54 (+ 1) |
| Sd | 22 (± 0) | | | | |
| Ki; Sp | 100 (+ 3) | 112 (+ 6) | 130 (+ 5) | 110 (+ 2) | 111 (+ 4) |
| Si; K | 8 (— 4) | 6 (— 4) | — (— 1) | — | — |
| Övr. | 5 (— 1) | 4 (— 3) | 3 (— 5) | 20 (— 4) | 10 (— 4) |
| | — (— 1) | — (— 3) | — | — | — |
| S:a avvikelser | ± 7 | ± 12 | ± 9 | ± 4 | ± 6 |

Genomsnittlig avvikelse: 7.6

Jämkad uddatalsmetod (1.25, 3, 5, 7 o. s. v.).

| Partier | 1932 | 1936 | 1940 | 1944 | 1948 |
|----------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| H | 55 (± 0) | 42 (+ 1) | 42 (± 0) | 38 (+ 1) | 27 (— 1) |
| B | 37 (+ 4) | 36 (+ 3) | 31 (+ 4) | 33 (+ 2) | 29 (+ 1) |
| L | 4 (± 0) | | | | |
| Fr | | 29 (— 1) | 24 (— 3) | 28 (— 2) | 54 (+ 1) |
| Sd | 21 (— 1) | | | | |
| Ki; Sp | 99 (+ 2) | 112 (+ 6) | 129 (+ 4) | 110 (+ 2) | 110 (+ 3) |
| Si; K | 9 (— 3) | 6 (— 4) | — (— 1) | — | — |
| Övr. | 5 (— 1) | 5 (— 2) | 4 (— 4) | 21 (— 3) | 10 (— 4) |
| | — (— 1) | — (— 3) | — | — | — |
| S:a avvikelser | ± 6 | ± 10 | ± 8 | ± 5 | ± 5 |

Genomsnittlig avvikelse: 6.8

Jämkad uddatalsmetod (1.3, 3, 5, 7 o. s. v.).

| Partier | 1932 | 1936 | 1940 | 1944 | 1948 |
|------------------------------|--------------|-----------|---------------|-----------|---------------|
| H | 54 (— 1) | 42 (+ 1) | 42 (\pm 0) | 38 (+ 1) | 27 (— 1) |
| B | 37 (+ 4) | 37 (+ 4) | 31 (+ 4) | 33 (+ 2) | 28 (\pm 0) |
| L } | 4 (\pm 0) | | | | |
| F } | | 28 (— 2) | 24 (— 3) | 29 (— 1) | 54 (+ 1) |
| Fr } | 21 (— 1) | | | | |
| Sd | 101 (+ 4) | 112 (+ 6) | 130 (+ 5) | 111 (+ 3) | 111 (+ 4) |
| Ki; Sp | 8 (— 4) | 6 (— 4) | — (— 1) | — | — |
| Si; K | 5 (— 1) | 5 (— 2) | 3 (— 5) | 19 (— 5) | 10 (— 4) |
| Övr. | — (— 1) | — (— 3) | — | — | — |
| S:a avvikelser | \pm 8 | \pm 11 | \pm 9 | \pm 6 | \pm 5 |
| Genomsnittlig avvikelse: 7.8 | | | | | |

Jämkad uddatalsmetod (1.4, 3, 5, 7 o. s. v.).

| | | | | | |
|-------------------------------|--------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| H | 54 (— 1) | 42 (+ 1) | 43 (+ 1) | 38 (+ 1) | 23 (— 5) |
| B | 37 (+ 4) | 37 (+ 4) | 29 (+ 2) | 33 (+ 2) | 29 (+ 1) |
| L } | 4 (\pm 0) | | | | |
| F } | | 26 (— 4) | 23 (— 4) | 28 (— 2) | 55 (+ 2) |
| Fr } | 21 (— 1) | | | | |
| Sd | 102 (+ 5) | 116 (+ 10) | 131 (+ 6) | 113 (+ 5) | 113 (+ 6) |
| Ki; Sp | 7 (— 5) | 6 (— 4) | — (— 1) | — | — |
| Si; K | 5 (— 1) | 3 (— 4) | 4 (— 4) | 18 (— 6) | 10 (— 4) |
| Övr. | — (— 1) | — (— 3) | — | — | — |
| S:a avvikelser | \pm 9 | \pm 15 | \pm 9 | \pm 8 | \pm 9 |
| Genomsnittlig avvikelse: 10.0 | | | | | |