

Nr 5

Konstitutionsutskottets memorial med förslag till ändringar i riksdagsstadgan.

Konstitutionsutskottet har funnit påkallat, att bestämmelserna i riksdagsstadgan om proportionella val inom kammare ändras, såvitt gäller förfarandet vid röstsammanräkning för fastställande av den inbördes ordningen mellan ett partis kandidater. Därvid har utskottet ansett den nu tillämpade s. k. rangordnings- och reduktionsmetoden böra ersättas med den d'Hondt-Phragméniska metoden sådan denna tillämpas vid val till riksdagens första kammare.

Med begagnande av sin initiativrätt jämlikt § 38 mom. 1 riksdagsordningen får utskottet härmed för riksdagen framlägga förslag till den ändring i riksdagsstadgan, som utskottet sålunda ansett erforderlig.

Gällande sammanräkningsbestämmelser

Bestämmelserna om röstsammanräkning vid val till riksdagens båda kamrar återfinnas i lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen (i vissa delar provisoriskt ändrad genom lagen den 30 maj 1952 med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956, vilka ändringar i Kungl. Maj:ts proposition nr 11 år 1956 föreslagits utsträckta jämväl till perioden 1957—1960). Den kommunala vallagen den 6 juni 1930 (med provisoriska ändringar i lagen den 12 mars 1954 med vissa bestämmelser om kommunalval för perioden 1955—1958 m. m.) innehåller motsvarande föreskrifter för val *till* landsting och andra kommunala representationer. Val *inom* de kommunala representationerna förrättas enligt lagen den 15 april 1955 om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m.

Såväl enligt riksdagsstadgan som enligt de nu uppräknade författningarna tillämpas — utom enligt de provisoriska bestämmelserna — vid röstsammanräkning för platsfördelning *mellan* partierna samma system. I riksdagsstadgans för sådan sammanräkning gällande regler åsyftas ingen saklig ändring.

När det gäller sammanräkning för fastställande av den inbördes ordningen mellan kandidaterna *inom* samma parti eller grupp, anvisa nu gällande valförfattningar tre olika system.

1. Det äldsta av dem, *rangordnings- och reduktionsmetoden*, har, ehuru med alltmera inskränkt användning, tillämpats ända sedan proportionella val år 1909 först infördes. Metoden innebär följande: Om samma namn står först på mer än hälften av gruppens valsedlar, blir detta gruppens första namn. Ha mer än två tredjedelar av gruppens röstsedlar samma såväl första som andra namn, blir det andra namnet gruppens andra namn o. s. v. Ju flera likalydande sedlar ett parti avlämnar, desto säkrare tryggas den ordningsföljd mellan namnen, som dessa röstande önska. Om sålunda en valsedelstyp har mer än hälften av partiets röster, är denna typ berättigad att besätta en plats, innan minoriteten får någon. Den del av partiet, som är mer än dubbelt så stor som återstoden, d. v. s. äger mer än två tredjedelars majoritet, är berättigad att besätta två platser, innan minoriteten får någon, den som äger mer än tre fjärdedelars majoritet tre platser, o. s. v.

Detta är den s. k. rangordningsregeln. Den fordrar stark sammanhållning inom partiet. Föreligger ej sådan, når man snart den punkt, där rangordningen spränges, d. v. s. ingen sedeltyp äger tillräckligt stor majoritet för att slå ut övriga typer. När rangordningsregeln icke längre kan tillämpas, fortsätter sammanräkningen enligt den s. k. reduktionsregeln. Enligt denna minskas valsedels röstvärde i den mån sedelns kandidater bliva valda så, att röstvärdet nedgår till hälften, när en blivit vald, till tredjedelen, när två blivit valda, o. s. v. Vid varje sammanräkning blir det namn placerat, som då kan uppvisa det högsta sålunda reducerade rösttalet. Vilken plats namnet har å valsedeln är däremot likgiltigt; någon rangordning tillämpas icke. Vid lika rösttal skiljer lotten.

I ett väsentligt avseende äro således de båda i rangordnings- och reduktionsmetoden ingående reglerna uppbyggda efter helt skilda principer. Vid tillämpningen av reduktionsregeln är ordningen mellan namnen på valsedlarna likgiltig, medan denna enligt rangordningsregeln — som namnet anger — är avgörande. Om rösttalen för två eller flera grupper av kandidatnamn äro lika, kan det helt bero på slumpen, vilka som väljas. I allmänhet torde väljarna göra upp sina valsedlar under den förutsättningen, att namnen företrädesvis skola väljas i den ordning, i vilken de upptagits på valsedeln. Att få väljarna att göra upp sina valsedlar under hänsynstagande till båda de motstridiga reglerna i rangordnings- och reduktionsmetoden får anses ogörligt, i synnerhet som det ofta icke är möjligt att på förhand bedöma i vilka fall den ena eller den andra regeln kommer att tillämpas. Därtill kommer, att en minoritet inom ett parti genom att stryka ett eller flera av de främsta namnen eller genom att använda valsedlar, som blott upptaga ett eller några enstaka på huvudlistan sämre placerade namn, kan förhindra invalet av partiets främsta kandidater — ett förfarande, som benämnes dekapitering och som på ett tidigt stadium ådrog reduktionsregeln skarp kritik.

Även ur en annan synpunkt riktades kritik mot reduktionsregeln. Beräkningen av den röstförbrukning, som sker vid platstilldelning, är nämligen behäftad med matematiska felaktigheter, som medföra, att reduktionen i vissa fall blir för stark och i andra fall för svag.

2. Kritiken mot rangordnings- och reduktionsmetoden ledde till att åren 1921 och 1922 en annan sammanräkningsmetod, *d'Hondt-Phragmén's metod*, infördes för val till riksdagen och de kommunala representationerna. Därvid tillämpas absolut rangordning, vilket innebär, att namn, som står längre ned på en röstsedel, icke i något fall tages i betraktande, förrän samtliga högre upp stående namn blivit valda. Röstmängden fördelas lika på varje röstenhets, d. v. s. platsens tillsättande åstadkommes i lika mån av varje avgiven röst.

Sammanräkningen är avsevärt mera komplicerad än enligt rangordnings- och reduktionsregeln. Härutinnan må blott hänvisas till §§ 19 och 81 i lagen om val till riksdagen (jfr Malmgren, Sveriges grundlagar, 6 uppl., s. B 98—B 101 och B 136—B 138).

3. Rangordnings- och reduktionsmetoden övergavs därefter för valen inom de kommunala representationerna. Den ersattes vid lagändring år 1955 med en *enkel, absolut rangordningsmetod*. Den *d'Hondt-Phragmén'ska* metoden ansågs vara olämplig, därför att den kan medföra svåra och tidsödande sammanräkningar med risk för misstag. Det anfördes, att en sammanräkningsmetod för att kunna godtagas icke borde giva rum för slumpmässiga valutslag och ej heller locka till taktiska valmanipulationer. Efter granskning av fem olika sammanräkningsmetoder, som var och en ansågs vara rangordnings- och reduktionsmetoden överlägsen, befanns det, att metoden med enkel, absolut rangordning vore att föredraga. Denna senare metod kunde visserligen i några, om än sällan uppkommande lägen leda till resultat, som strida mot proportionell rättvisa. Det ansågs emellertid vara viktigare, att sådana regler skapades, att de utan anlitan av måhända svårtillgänglig expertis kunde tillämpas inom kommunala representationer. (Jfr SOU 1954: 17, Kungl. Maj:ts proposition nr 81 till 1955 års riksdag och konstitutionsutskottets utl. nr 9 vid samma riksdag.) —

Efter 1955 års lagändring kvarstå bestämmelser om sammanräkning enligt rangordnings- och reduktionsmetoden endast i riksdagsstadgan § 9. Denna paragraf gäller fördelningen av platser inom varje partigrupp.

Tidigare ändringsförslag

De gällande bestämmelserna i riksdagsstadgan om proportionella val inom kammare äro överflyttade från stadgan den 26 maj 1909 om val till riksdagens utskott, som tillkom i samband med 1909 års proportionalvalsreform.

Redan år 1921 uttalade proportionsvalssakkunniga: »Det ligger i sakens natur, att den reform, som i fråga om sammanräkningsmetoden genom lagen den 17 juni 1921 genomfördes med avseende på riksdagsmannavalen, bör vidtagas även med avseende på utskottsvalen. Visserligen hava den gamla metodens brister icke framträtt i samma grad vid utskottsvalen som vid riksdagsmannavalen, i det att rangordningsregeln så gott som undantagslöst kommit till användning vid utskottsvalen. Om inga särskilda skäl till

avvikelser föreligga, är det emellertid givetvis mest ändamålsenligt att för samtliga offentliga proportionsval tillämpa samma valmetod. Och skäl till avvikelser torde icke i fråga om utskottsvalen kunna andragas.»

Vid 1945 års riksdag väckte herrar Håstad och Jacobson i Vilhelmina motion (nr II: 362) om översyn av sammanräkningsbestämmelserna i stadgan om val till riksdagens utskott. Motionens syfte var, att stadgans fördelningsregler, vilkas tillämpning hade medfört vissa tolkningssvårigheter, skulle »bringas så nära som möjligt den i vallagen numera införda metoden». I sitt avstyrkande utlåtande (nr 13) över motionen framhöll konstitutionsutskottet bl. a., att rangordnings- och reduktionsmetoden under vissa omständigheter kunde tänkas leda till oförutsedda konsekvenser; de praktiska erfarenheterna syntes emellertid vid detta tillfälle icke vara sådana, att ett behov av ändrade regler kunde anses föreligga. Motionen föranledde icke någon riksdagens åtgärd.

Den genom nämnda motion väckta frågan behandlades även i sakkunnigbetänkande med förslag angående riksdagens arbetsformer (SOU 1947: 79 sid. 46). De sakkunniga ansågo emellertid, att, eftersom valstadgans regler överensstämde med de inom kommunala församlingar gällande bestämmelserna för vals förrättande, de borde göras till föremål för översyn tillsammans med dessa likartade bestämmelser. På förslag av nämnda sakkunniga överfördes valstadgans bestämmelser till den nya riksdagsstadgan (konstitutionsutskottets memorial nr 11 vid 1949 års riksdag).

Vid ett val år 1949 inom Västmanlands läns landsting ledde rangordnings- och reduktionsregeln till sådana resultat, att frågan om dess fullständiga slopande togs upp i flera motioner vid följande års riksdag. Sålunda begärde herrar Petrén m. fl. (motion I: 39), Persson i Norrby och Ericsson i Näs (motion II: 22) samt Håstad (motion II: 344) revision av lagen den 6 juni 1930 om proportionellt valsätt inom landsting, å kommunalstämma m. m. Beträffande riksdagsstadgan upprepade herr Håstad (motion II: 343) sitt år 1945 ställda yrkande. I sitt utlåtande (nr 5), som främst gällde rangordnings- och reduktionsregelns tillämpning vid val inom kommunala representationer, förklarade konstitutionsutskottet, att osäkerhet rörande sammanräkningsbestämmelsernas rätta tolkning liksom risk för att väljarnas mening icke skulle komma till rättvist uttryck i valresultatet utgjorde bärande skäl för en revision av reglerna, varvid om möjligt en enklare sammanräkningsmetod än den vid riksdagsmannaval och kommunalval gällande borde eftersträvas. Denna skulle nämligen genom sin invecklade beskaffenhet sannolikt komma att medföra tolkningssvårigheter vid tillämpningen särskilt inom de kommunala församlingarna. Utskottet föreslog hemställan om utredning rörande sammanräkningsmetoden och uttalade därvid, att resultatet av denna utredning sedan borde kunna tjäna till vägledning vid en revision av 1949 års riksdagsstadga. Riksdagen följde utskottet (skrivelse nr 61).

Kungl. Maj:t uppdrog åt 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning att verkställa den av konstitutionsutskottet föreslagna utredningen. Folk-

omröstnings- och valsättsutredningen (SOU 1954:17) stannade vid att för val inom kommunala representationer rekommendera den ovan nämnda enkla, absoluta rangordningsmetoden, som framlades i proposition (nr 81 till 1955 års riksdag) och tillstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 9). I ett vid sistnämnda utlåtande fogat särskilt yttrande framhöll herr Håstad, att vetenskap om metodens gynnsamma verkningar för på visst sätt kombinerade smågrupper kunde fresta en partiminoritet att genom uppdelning söka tillskansa sig något mandat mera än minoriteten enligt proportionalistiska grundsatser vore berättigad till. Med tanke på att styrkeförhållandena mellan olika riksdagsgrupper ofta kunde redan före ett val noga beräknas, vore en metod som gynnade valtaktiska partiuppdelningar olämplig.

Utskottet

Av den föregående redogörelsen framgår, att rangordnings- och reduktionsmetoden är behäftad med sådana brister, att den icke bör begagnas för fördelning av platser mellan samma partis kandidater vid proportionella val. Visserligen ha metodens olägenheter icke förmärkts vid kammarval under senare år. Detta beror dock på att de proportionella valen inom riksdagens kamrar sedan ett par decennier regelmässigt förrättats medelst gemensam lista, till följd varav sammanräkningsreglerna icke kommit att tillämpas. Skulle emellertid partiförhållandena ändras därhän, att gemensam lista icke kan användas, måste valreglerna vara så konstruerade, att sådana risker för slumpmässigt valutslag som de med rangordnings- och reduktionsmetoden förknippade i görligaste mån elimineras. Utskottet har därför ansett sig böra taga initiativ till att denna metod jämväl för val inom kammare ersättes med en ändamålsenligare sammanräkningsmetod.

Utskottet anser det icke kunna ifrågakomma att för proportionella val inom kammare införa ytterligare en metod utöver dem som nu användas. Ty såsom redan proportionsvalsakkunniga framhållit äro enhetliga valregler i och för sig eftersträvansvärda. Valet bör därför stå mellan de båda metoder, som jämte rangordnings- och reduktionsmetoden finnas inskrivna i gällande författningar.

Den för val inom kommunala representationer använda enkla, absoluta rangordningsmetoden har framför d'Hondt-Phragmén's metod fördelen av att vara enkel att tillämpa. Riskerna för att valresultat skola bliva ur proportionalitetssynpunkt mindre tillfredsställande äro emellertid å andra sidan mindre vid röstsammanräkning enligt d'Hondt-Phragmén's metod än vid sammanräkning enligt den enkla, absoluta rangordningsmetoden. I betraktande av att erforderlig valteknisk expertis är tillgänglig för kamrarna på helt annat sätt än för väljande kommunala församlingar finner utskottet de diskuterade valmetodernas bättre eller sämre proportionalitet böra vara utslagsgivande. Konstitutionsutskottet förordar därför, att d'Hondt-Phrag-

méns metod göres tillämplig vid proportionella val inom kamrarna, då det gäller att bestämma ordningen mellan ett partis olika kandidatnamn.

Metoden kan lämpligen inskrivas i riksdagsstadgan genom att — på sätt framgår av härvid fogade, inom utskottets kansli utarbetade utkast — hänvisning sker till de motsvarande, för val av ledamöter i första kammaren gällande sammanräkningsreglerna i lagen om val till riksdagen.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att riksdagen med verkan från och med den 1 april 1956
måtte
dels antaga härvid fogade förslag till ändrad lydelse av
§§ 9, 12 och 13 riksdagsstadgan,
dels upphäva §§ 10 och 11 riksdagsstadgan.

Stockholm den 7 mars 1956

På konstitutionsutskottets vägnar:

J. W. PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Englund, Damström, Wahlund, Georg Pettersson, Olsén, Weiland, Fritiof Karlsson, Erik Olsson och Yngve Nilsson*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén*, Pettersson i Norregård, Håstad*, Swedberg, Spångberg, Jonsson i Haverö, Svensson i Ljungskile*, Larsson i Julita, Nordkvist i Kalmar* och Gustafsson i Bogla.

* Ej närvarande vid justeringen.

F ö r s l a g

till

ändrad lydelse av §§ 9, 12 och 13 riksdagsstadgan

§ 9.

Vid val, som avses i 8 § här ovan, skall vad i 19, 20 och 22 §§ lagen om val till riksdagen stadgas äga motsvarande tillämpning.

§ 12.

Suppleanter skola — — — följande ordning:

1. Om valet — — — å listan;
2. Har valet, på sätt i 8 och 9 §§ här ovan sägs — — — högre rösttal.
Av suppleanter — — — inom gruppen.
Den ledamot — — — tilldelats honom.

§ 13.

Där val — — — i stället för de i 8, 9 och 12 §§ här ovan — — — så erfordras.