

Nr 641

Av herr **Nyberg**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 11, med förslag till lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1957—1960.

I proposition nr 11 till årets riksdag har Kungl. Maj:t föreslagit, att det provisoriska valsystem, som år 1952 antogs för andrakammarvalen perioden 1953—1956, också skall gälla för valen till samma kammare 1957—1960. Detta innebär, att den jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första delningstal skall tillämpas även vid andrakammarvalet 1956.

I samma proposition meddelar statsrådet och chefen för justitiedepartementet, att den år 1954 tillsatta författningsutredningen — som även har till uppgift att förutsättningslöst undersöka frågan om att införa majoritetsval i enmanskretsar — icke blir i tillfälle att avge något förslag i valfrågan i sådan tid, att det hinner genomföras före årets andrakammarval. Detta ger anledning till antagandet, att ytterligare en förlängning av det provisoriska systemet kommer att visa sig vara erforderlig. En definitiv och tillförlitlig valmetod, som fyller anspråken på att ge största möjliga proportionalitet, torde nämligen icke kunna införas utan grundlagsändring. Detta är sålunda fallet, om man går in för ett system med krets- och tilläggsmandat eller krets- och riksmandat. Givetvis kräver även majoritetsval i enmanskretsar att ändringar sker i riksdagsordningen. Man får sålunda räkna med att även andrakammarvalet 1960 — liksom de kommunala valen 1958 — kan komma att få förrättas med tillämpande av 1,4-regeln. Provisoriet kan med andra ord visa sig bli betydligt mera långvarigt än man räknade med när den nuvarande valordningen antogs. Detta förhållande leder fram till frågan, huruvida man icke under denna långa »prövotid» även borde undersöka verkningarna av någon annan fördelningsregel, t. ex. någon annan sifferserie än uddatalsregeln eller ett utjämningsförfarande, som icke kräver grundlagsändring.

1,4-metoden icke tillfredsställande

Den valmetod, som före år 1952 tillämpades i vårt land — d. v. s. d'Hondts regel — hade som bekant betydande brister. De större partierna gynnades på de mindres bekostnad. Kartellförfarandet kunde icke i till-

räcklig utsträckning korrigerar dessa orättvisor. Det var sålunda ytterst välbefogat, att en ny valordning infördes. Den jämkade uddatalsmetod, som antogs 1952, har emellertid icke heller visat sig vara till fyllest. Redan de tabeller, som redovisades i propositionen 1952: 175, visade att betydande avvikelser från riksproportionaliteten kunde uppstå. Om metoden använts 1936 skulle sålunda det största partiet blivit överrepresenterat med 10 mandat, 1940 med 6, 1944 med 5 och 1948 med 6. Den genomsnittliga avvikelsen vid andrakammarvalen 1932—1948 skulle ha blivit ± 10 . Valet 1952 gav ett mera tillfredsställande resultat, men även nu framträdde metodens brister rätt tydligt; sålunda blev socialdemokraterna överrepresenterade med 4 mandat, folkpartiet med 2 och bondeförbundet med 1, medan däremot högern fick 2 och kommunisterna 5 mandat under sin proportionella andel. Den sammanlagda avvikelsen blev ± 7 . Detta är mer än man kan tillåta av en tillfredsställande valordning. Till avvikelserna från riksproportionaliteten kommer dessutom, att spärren vid 1,4 jämte den starka nedbrytningen av partiernas röstsiffror genom delningstalen 3, 5, 7 o. s. v. är incitament till icke bara orättvisa utslag i kretsarna utan även till partitaktiska spekulationer om uppdelning av partier o. d. Vid de båda tillfällen då metoden använts — andrakammarvalet 1952 och kommunalvalen 1954 — har veterligen dock inga uppdelningar skett, men detta hindrar icke att försök i den riktningen kan komma att göras vid de kommande valen. Att relationen mellan talen 1,4 och 3 kan leda till orättvisa utslag i valkretsarna är däremot uppenbart. Ett exempel i den riktningen kan erhållas om man går till valsiffrorna från landstingsvalet 1954 i Södermanlands län. Där fick bondeförbundet sammanlagt 12 381 röster och folkpartiet 24 837. Sistnämnda parti hade sålunda mer än dubbelt så många röster som det förstnämnda. Om det här varit fråga om ett riksdagsmannaval — och möjligheten av att samma siffror återkommer får naturligtvis icke uteslutas — skulle bondeförbundet ha fått ett mandat och folkpartiet ett i stället för att folkpartiet bort erhålla båda. Det är ingalunda otroligt att sådana egendomliga utslag faktiskt inträffat under valet 1954. Dylika företeelser jämte den påvisade avvikelsen från riksproportionaliteten samt faran för taktiska uppdelningar och nödvändigheten av en spärr med 1,4 gör att denna metod icke är tillfredsställande, om man vill uppnå rättvisa valutslag. Det måste också betecknas som mindre tilltalande att redan före delningen av mandaten reducera partiernas röstsiffror; de partier som får endast ett eller till äventyrs inget mandat får på detta sätt deltaga i mandatfördelningen med endast en del av sin röststyrka. — Vad som här anförts om 1,4-regeln gäller givetvis också — för övrigt i ännu högre grad — om en metod som bygger på talen 1,3, 5, 7 etc. eller på 1,25, 3, 5, 7 etc. Med dessa sifferserier nås visserligen en något bättre riksproportionalitet, men svagheter i övrigt blir ännu mera framträdande.

Största möjliga rättvisa bör eftersträvas

Det riktiga måste vara att varje i valen deltagande parti får den mandat-tilldelning som röstsiffrorna berättigar till. Eventuella avvikelser måste bli så små som möjligt. Den ena rösten bör vara lika mycket värd som den andra. Det har mot ett sådant resonemang ofta anförts, att det icke är absolut nödvändigt att upprätthålla någon »millimeterrättvisa» i fråga om partiernas representation. Av större betydelse är, att det kan skapas »regeringsdugliga» partier, varmed menas, att något parti erhåller majoritet bland mandatens och sålunda får tillräckligt starkt stöd för sin politik. Detta argument kan tillmätas betydelse endast så långt att ett parti, som har majoritet bland väljarna, icke bör bli underrepresenterat i riksdagen. Men det kan däremot icke vara riktigt att något parti, som har under 50 procent av rösterna, får över 50 procent av mandatens. En god valordning bör vara sådan att den förhindrar dylika valutslag. När det gäller att åstadkomma ett sådant system torde endast två utvägar stå till buds, nämligen antingen en metod med tilläggsmandat som återgår till kretsarna eller en metod med riksmandat, där utöver kretsmandaten ett antal mandat fördelas mellan partierna på särskilda rikslistor. Att man med majoritetsval i enmanskretsar icke uppnår rättvisa partierna emellan behöver knappast påpekas. Det är också mycket svårt att konstruera en på en sifferserie byggd fördelningsregel som i alla avseenden »slår rätt». Svårigheten sammanhänger med kretsindelningen (större kretsar främjar i allmänhet rättvisare valresultat), valkretsarnas olika storlek, vissa partiers speciella lokaliseringsförhållanden etc. Dessutom synes det vara så att en talserie, som ger bästa möjliga utslag i såväl valkretsarna som i hela landet, torde innehålla ett flertal decimaler och sålunda bli rätt besvärlig att tillämpa. Men även när det gäller att komma fram på denna väg — och det får man tydligen göra när det gäller valen 1956, 1958 och 1960 — bör man givetvis söka den metod som ger bästa möjliga resultat.

Kombinationen 1, 2, 3,5, 5, 6,5 etc. bättre än jämkad uddatalsmetod

När den nya valordningen förbereddes till 1952 års riksdag avlät under-tecknad en framställning i ärendet till Kungl. Maj:t. Detta fanns också omnämnt i prop. nr 175. Mitt förslag gick ut på att man vid fördelningen av mandatens skulle använda sig av delningstalen 1, 2, 3,5, 5, 6,5 etc. Min motivering för detta förslag, som jag nu också framlägger för riksdagen, är följande. Mot d'Hondts regel om att varje parti får sitt första mandat på sin totala röstsiffra och att man sedan delar med 2, d. v. s. reducerar röst-antalet till hälften, torde ingen anmärkning kunna göras. Felet med d'Hondts regel är den, att talseriens fortsättning — 3, 4, 5, 6 etc. — reducerar partiernas röstetal alltför litet och sålunda gynnar de stora partierna.

Om man i stället använder talserien 1, 2, 4, 6 etc. når man en motsatt effekt: d. v. s. att de mindre partierna gynnas på de storas bekostnad. Den riktiga serien bör alltså ligga mellan dessa båda här nämnda — dock med bibehållande av de första siffrorna, d. v. s. 1 och 2. Uddatalsregeln är redan av denna anledning mindre lämplig; det visar sig ju också att den icke kan användas utan något slags spärranordning. Dessutom bryter den ned partiernas röstetal alltför mycket med kända olägenheter som följd. Närmare till hands ligger då att efter talen 1 och 2 sätta talen 3,5, 5, 6,5 etc., d. v. s. en ökning med 1,5 för varje delningstal sedan partierna fått sitt andra mandat. Vid en undersökning som jag gjort angående verkningarna av en sådan fördelningsregel har jag kommit fram till följande resultat.

1. Metoden kan användas helt utan spärr.
2. Risken för partitaktiska uppdelningar är praktiskt taget obefintlig.
3. Den inbjuder icke till samma spekulationer som den jämkade uddatalsmetoden med dess första alternativa delningstal: 1,25, 1,3, 1,4 etc.
4. Även om karteller vore tillåtna skulle de i allmänhet icke ge något positivt resultat.
5. Den är — trots de halva talen — enkel och lätt att tillämpa.
6. Den ger i regel ett rättvisare valresultat än 1,4-regeln.

För att utröna det praktiska utfallet av en valmetod byggd på dessa siffror har jag räknat på andrakammarvalen 1944, 1948 och 1952. Det visar sig att avvikelserna vid de båda förstnämnda valen blir densamma som vid 1,4-regeln men en enhet mindre 1952. Vidare verkar den mera utjämnande mellan partierna, så att överproportionaliteten för något enstaka parti icke blir lika stor. Som exempel kan nämnas, att vid 1948 års val socialdemokraterna fått tre mandat »för mycket» enligt den av mig föreslagna metoden men sex mandat enligt 1,4-regeln. Överrepresentationen hade blivit: bondeförbundet 2, folkpartiet 4, socialdemokraterna 3 mot bondeförbundet 1, folkpartiet 2, socialdemokraterna 6. Vid valet 1952 hade överrepresentationen enligt mitt förslag blivit: bondeförbundet 2, folkpartiet 2, socialdemokraterna 2, mot enligt 1,4-regeln: bondeförbundet 1, folkpartiet 2, socialdemokraterna 4. Underrepresentationen hade också blivit mindre enligt mitt förslag: högern 2 och kommunisterna 4 mot högern 2 och kommunisterna 5 enligt 1,4-metoden. Vid inget val som jag räknat på har fördelningsregeln 1, 2, 3,5, 5 etc. gett sämre resultat än den med 1,4 jämkade uddatalsmetoden; däremot har den i flera fall och för flera partier visat sig mera rättvisande. Detta i förening med att den kan användas utan spärr har övertygat mig om att denna metod är att föredra framför uddatalsregeln.

System med krets- och tilläggsmandat

Som i det föregående anförts är det emellertid omöjligt att med en på sifferserier byggd fördelningsregel åstadkomma en fullt rättvis represen-

tation. Det hjälper icke hur mycket man än räknar med spärrar eller bråktal. Den enda utväg som står till buds är en valordning med riks- eller tilläggsmandat, vilka sistnämnda återgår till kretsarna. Såväl valsätsutredningen som regeringen diskuterade denna metod före beslutet 1952 men fann den vara en väg som »knappast bör beträdas». Det är emellertid svårt att dela denna åsikt, om man eftersträvar rättvisa på området. I valsätsutredningens betänkande 1951 redovisades resultaten av metoder med 30, resp. 20 och 15 tilläggsmandat. Av dessa framgick, att det på denna väg är möjligt att nå nära nog exakt riksproportionalitet. Möjligheterna synes dock vara större ju flera tilläggsmandat man har att fördela. Vidare inverkar även här vilken fördelningsregel man använder i valkretsarna. Även i detta fall bör man ha en metod, som ger så nära exakt resultat som möjligt; det blir därigenom även lättare att lösa den i och för sig rätt besvärliga frågan om att fördela tilläggsmandaten på sådant sätt att full riksproportionalitet erhålles. För att göra en sådan valordning betryggande synes det vara lämpligt att besluta om 30 tilläggsmandat — eller det högre tal som blir erforderligt genom stadgandet, att varje krets skall tillförsäkras minst tre eller fem mandat. Därav följer också att antalet kretsmandat skulle bli jämnt 200. Att fastställa antalet tilläggsmandat till detsamma som antalet valkretsar — genom att man tar ett mandat från varje krets — synes icke vara nödvändigt; det torde tvärtom vara olämpligt, enär man då icke kan företaga eventuella ändringar i valkretsindelningen med ökat eller minskat antal valkretsar som följd utan att ändra riksdagsordningen. I denna bör nämligen anges den definitiva siffran för antalet kretsmandat.

Eftersom jag anser, att vi snarast möjligt bör få en definitiv och tillfredsställande valordning, är det min avsikt att föreslå införandet av ett system med krets- och tilläggsmandat och hemställa, att redan årets riksdag beslutar därav föranledd ändring av riksdagsordningen.

Förslaget innebär att kretsmandatens antal sätts till 200. Tilläggsmandaten blir alltså 30 eller det högre tal som följer av bestämmelserna i 15 § 3 mom. riksdagsordningen. Antalet mandat som väljs direkt i kretsarna bestämmes för var och en av dessa på samma sätt som nu sker med avseende på hela antalet. I princip innebär detta att ett tilläggsmandat kommer att tillföras varje krets, men i praktiken kan det visa sig att någon krets får samma antal direkta kretsmandat som det totala antalet; i ett eller annat fall kan det bli två eller flera tilläggsmandat på någon enstaka krets. Det sistnämnda torde i regel bli fallet med de allra största kretsarna. Hänsyn till att varje krets skall ha minst tre eller fem mandat behöver icke tas förrän tilläggsmandaten fördelas: Gotland kan alltså ha två direkta kretsmandat och t. ex. Uppsala län 4.

Vid en beräkning som gjorts med ledning av de folkmängdssiffror, som låg till grund för andrakammarvalet 1952, visar det sig att tre valkretsar skulle få samma antal krets- som totalantal mandat, nämligen Kronobergs

läns, Älvsborgs läns södra och Västerbottens läns valkretsar. Dessa skulle alltså icke bli delaktiga av tilläggsmandaten. Å andra sidan skulle Stockholms stad få 3 samt Stockholms läns, Malmö m. fl. städernas och Göteborgs stads valkretsar få var och en 2 tilläggsmandat. Övriga 21 kretsar får var och en ett tilläggsmandat. — Frågan om vilken fördelningsregel som bör användas dels för kretsmandaten och dels för tilläggsmandaten bör bli föremål för närmare utredning; i detta avseende behövs ju icke någon grundlagsändring.

Enkammersystem och riksmandat bästa lösningen

Vill man ha en rättvis sammansättning av riksdagen måste man emellertid också ta hänsyn till första kammaren. Frågan om dess avskaffande eller det nuvarande tvåkammerssystemets ersättande med ett enkammersystem har länge varit aktuell. Ärendet har kommit särskilt i förgrunden genom de mer eller mindre klandervärda röstlån o. d. som förekom vid det senaste förstakammarvalet. Intet parti kan svära sig fritt från ansvar i detta avseende, men man kan ju vara överens om att man snarast möjligt borde söka komma fram till en bättre ordning. Om frågan angående tvåkammerssystemets slopande löstes i positiv riktning, skulle det också vara lättare att nå en rättvis valordning.

En tänkbar och enligt undertecknads mening tilltalande lösning skulle vara, att riksdagen bestod av en kammare med 300 ledamöter och att 250 av dessa valdes direkt ute i kretsarna och de övriga 50 på särskilda rikslistor med iakttagande av att mandaten fördelades så nära som möjligt i relation till partiernas röstantal. Som ofta framhållits — bl. a. av valsätsutredningen 1951 — är det enklare att fördela utjämningsmandaten från rikslistor utan bostadsband än tilläggsmandat, som återgår till kretsarna. Att införa ett system med rikslistor för andrakammarvalen synes dock mindre lämpligt; vid ett enkammersystem vore det däremot idealiskt. För att underlätta att full proportionalitet uppnåddes kunde man då också överväga att bibehålla de nuvarande förstakammarkretsarna. Detta är emellertid frågor på längre sikt, som här endast i förbigående kunnat behandlas.

Reformer av kretsindelningen

Det är en känd sak, att bättre valresultat ur rättvisesynpunkt uppnås, ju större valkretsarna är. En sammanslagning av vissa mindre kretsar föreslogs av valsätsutredningen 1951. Den kom dock icke till stånd — mest beroende på invändningar från kretsarnas egna talesmän. Man ville behålla de gamla kretsarna, i synnerhet om de sammanföll med länsindelningen. Ett undantag förelåg emellertid, nämligen i fråga om Älvsborgs läns båda valkretsar. I detta fall hade en sammanslagning tillstyrkts bland annat av länsstyrelsen i berörda län. Då en sådan sammanslagning kan komma till stånd utan ändring av grundlagen, vill jag föreslå, att den beslutas redan

av årets riksdag; detta torde kunna ske i samband med att proposition nr 11 behandlas.

Några andra sammanslagningar bör icke aktualiseras just nu.

Sammanfattning och hemställan

Huvudparten av de frågor som här ovan berörts ligger för närvarande under utredning. Emellertid måste årets riksdag ta ställning till frågan om valordningen för perioden 1957—1960. Kungl. Maj:t har föreslagit, att det provisoriska systemet med 1,4 som första delningstal skall gälla även för nämnda period. Detta är enligt undertecknads mening mindre lämpligt. Det kan dock tillstyrkas under förutsättning att årets riksdag som vilande för grundlagsenlig behandling beslutar att som definitiv valordning för andrakammarvalet införa ett system med krets- och tilläggsmandat, vilket kan tillämpas första gången vid andrakammarvalet 1960. Antalet kretsmandat bör då fastställas till 200 och tilläggsmandaten till 30 eller av stadganden i grundlagen föranledda närmast högre antal. Frågan om vilken metod som skall användas vid fördelningen av krets- och tilläggsmandaten får närmare utredas och stadgande därom i vederbörlig ordning införas i vallagen. Därest riksdagen icke skulle bifalla förslaget om att införa ett system med krets- och tilläggsmandat hemställes att 1,4-regeln utbyts mot en fördelningsregel, byggd på talen 1, 2, 3,5, 5, 6,5 o. s. v. Även denna skulle då tills vidare få provisorisk karaktär. Slutligen bör redan till årets andrakammarval Älvsborgs läns norra och södra valkretsar sammanslås.

Med stöd av vad sålunda anförts hemställes,

A. att riksdagen måtte såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling antaga följande

Förslag

till

ändrad lydelse av § 15 riksdagsordningen

§ 15.

1. I varje — — — rikets folkmängd.
2. Därest det — — — är stadgat.
3. Uppgår det — — — till fem.
4. Vid valet skall iakttagas, att 200 riksdagsmän väljas direkt i kretsarna och de återstående genom ett särskilt utjämningsförfarande de i valet deltagande partierna emellan, varvid dock tillses, att även dessa överskjutande mandat återgå till valkretsarna, så att dessa få sina enligt 1, 2 och 3 mom. tillkommande antal riksdagsmän. Vid bestämmandet av det antal riksdagsmän, som skola väljas direkt i varje valkrets, gäller i tillämplig ordning samma förfarande, som stadgas i 1 och 2 mom.
5. I valet deltagande parti, som icke erhållit något av de 200 kretsmandaten, vare också uteslutet från fördelningen av de återstående mandaten.

6. Det antal riksdagsmän, varje valkrets enligt ovan angivna grunder äger utse, fastställas för varje fyraårsperiod av Konungen.

B. att riksdagen — därest förslaget under *A* icke vinner bifall — måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 11.

C. att riksdagen — därest förslaget under *B* bifalles — måtte besluta att som provisoriskt valsystem för andrakammarvalen perioden 1957—1960 tillämpa en metod byggd på delningstalen 1, 2, 3,5, 5, 6,5 etc.

D. att riksdagen måtte besluta att sammanslå Älvsborgs läns norra och Älvsborgs läns södra valkretsar till en valkrets.

E. att riksdagen måtte ge vederbörande utskott i uppdrag att utarbeta och för riksdagen framlägga de förslag till ändringar i vallagen, som erfordras vid bifall till punkterna *B*, *C* och *D*.

F. att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning angående den fördelningsregel, som bör tillämpas vid införandet av ovan föreslagna valsystem med krets- och tilläggsmandat.

Stockholm den 31 januari 1956

Olaus Nyberg
