

Nr 8

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1961—1964.

Till konstitutionsutskottet ha båda kamrarna den 14 januari 1960 hänvisat en av Kungl. Maj:t till riksdagen avlåten proposition, nr 8, vari Kungl. Maj:t föreslagit riksdagen att antaga följande

Förslag

till

Lag

med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1961—1964

Med avseende å val och särskilda röstsammanräkningar för besättande av plats i riksdagens andra kammare för perioden 1961—1964 förordnas härigenom,

att 56 § 3 mom. lagen den 26 november 1920 om val till riksdagen¹ icke skall gälla,

att i stället för ett vart av följande lagrum i 1920 års lag, nämligen 56 § 4 mom., 59 § andra stycket, 79 § första stycket, 81 § och 87 §, skola gälla de bestämmelser, som under motsvarande lagrumsbeteckning finnas upptagna i lagen den 30 maj 1952 med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1953—1956²,

att vad i 57 § 2 mom. tredje stycket och 72 § sjätte stycket 1920 års lag sägs om samma lag skall gälla jämväl beträffande 1952 års lag och nu ifrågavarande lag,

att det i 59 § fjärde stycket 1920 års lag angivna formuläret skall ersättas av formulär av den lydelse bilaga vid 1952 års lag utvisar

samt att i 88 § andra stycket 1920 års lag orden »enligt 87 § av lagen om

¹ Senaste lydelse av 56 § 3 mom., se SFS 1944:84; av 56 § 4 mom., se SFS 1952:264; av 57 §, se SFS 1944:84; av 59 §, se SFS 1952:264; av 72 §, se SFS 1956:299; av 79 §, se SFS 1952:264; samt av 81, 87 och 88 §§, se SFS 1944:84.

² Se SFS 1952:267.

val till riksdagen» skola utbytas mot orden »enligt lagen med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1961—1964».

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.

Beträffande motiveringen till lagförslaget i propositionen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till det vid propositionen fogade utdraget av statsrådsprotokollet över justitiedepartementsärenden för den 18 december 1959.

Valordningen för valen till riksdagens andra kammare regleras genom riksdagsordningen och 1920 års lag om val till riksdagen med däri senare vidtagna ändringar.

I fråga om valmetoden gives i § 18 riksdagsordningen det grundläggande stadgandet att valen till andra kammaren skola vara omedelbara och proportionella samt att vid valen lika röst tillkommer varje röstande. Valagens bestämmelser härom — vilka emellertid, såsom i det följande närmare skall beröras, senast genom en provisorisk lag den 23 mars 1956 med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1957—1960 tillfälligt satts ur kraft — innebära bland annat följande. Förfarandet vid fördelningen av mandatet i samband med ett val grundas på användningen av väljarbeteckningar, varom stadgas i 59 § vallagen. Å valsedel skall finnas minst en väljarbeteckning, och på samma sedel få användas högst tre sådana beteckningar (kartell-, parti- och fraktionsbeteckning). Tillvägagångssättet vid röstsammanräkningen regleras i 81 § samma lag. Därvid ordnas valsedlarna efter väljarbeteckning. Valsedlar med samma första beteckning sammanföras i grupper. Genom särskilda uträkningar bestämmas så långt erfordras ordningsföljden mellan kandidaterna inom grupperna. Därefter fördelas mandatet mellan grupperna. Fördelningen sker i enlighet med en av belgiern Victor d'Hondt anvisad metod. Platserna tilldelas, en efter en, den grupp som för varje gång uppvisar det största jämförelsetalet. För varje grupp utgöres jämförelsetalet av gruppens rösttal, så länge gruppen ej erhållit någon plats. Därefter erhålles gruppens jämförelsetal genom att man delar rösttalet med antalet redan erhållna platser ökat med 1.

Vid 1949 års riksdag väcktes genom ett flertal motioner frågan om en revision av det gällande systemet för proportionella val. I sitt utlåtande (nr 20) i anledning av dessa motioner tillstyrkte konstitutionsutskottet en utredning av frågan om reformering av det proportionella valsystemet vid

andrakammarvalen i anslutning till vissa av utskottet angivna riktlinjer. Det vore sålunda obestridligt, framhöll utskottet, att det gällande valsystemet icke skänkte en tillfredsställande proportionell rättvisa och att den korrigeringsmöjlighet som samgåendet i kartell innebar icke förmådde att helt motverka tendensen i valsystemet att gynna de större partierna. Systemet med kartellbildningar vore enligt utskottets mening förenat med uppenbara olägenheter, varför en utredning borde komma 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 dåvarande kartellsystemet avskaffades. Såsom utgångspunkt för en reform på förevarande område borde enligt utskottets mening uppställas det kravet att valsystemet i görligaste mån gäve ett rättvist resultat icke blott vid då rådande röstfördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen. Valsystemet finge alltså icke vara konstruerat med tanke på att i dåvarande läge gynna visst parti eller vissa grupper av partier.

Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes av riksdagens båda kamrar, och i skrivelse till Kungl. Maj:t den 7 maj 1949 (nr 208) hemställde riksdagen om utredning av frågan om reformering av det proportionella valsystemet vid andrakammarvalen. Utredningen uppdrogs åt 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, som i sitt första betänkande år 1951 (SOU 1951:58) framlade förslag till en ny fördelningsmetod vid andrakammarval. Förslaget byggde på den s. k. uddatalsmetoden. Denna innebär, att mandaten fördelas mellan partierna med ledning av jämförelsetal, som erhållas genom att man successivt dividerar rösttalet med talen 1, 3, 5, 7 o. s. v. För att förebygga partisplittring och valtaktisk uppdelning av parti i mindre väljargrupper föreslog utredningen att uddatalsmetoden skulle kombineras med en spärr. Parti, vars rösttal ej översteg sextio procent av sammanlagda antalet röster i valkretsen, delat med antalet av de platser, som där skulle besättas, skulle icke få delta i mandatfördelningen. Utredningen var icke enhällig. En ledamot ville icke förordna någon ändring i den d'Hondtska metoden; en annan ledamot förordade en tredje valmetod. Vid den efterföljande remissbehandlingen av förslaget yppades även tvekan eller skiljaktiga meningar bland remissinstanserna.

Vid anmälan av detta ärende i statsrådet den 28 mars 1952 framhöll föredragande departementschefen det vanskliga i att utan ytterligare överväganden slutgiltigt taga ställning till spørsmålet huru valsättet borde vara utformat i framtiden. Han föreslog därför, att för mandatperioden 1953—1956 den nya fördelningsmetod skulle prövas, som på grund av det förefintliga utredningsmaterialet kunde bedömas såsom den mest ändamålsenliga, nämligen den jämkade uddatalsmetoden. Denna skilde sig från utredningens förslag därigenom att någon särskild spärr icke förekom. I stället sattes det första divisionstalet till 1,4 och jämförelsetalen skulle således erhållas genom att man successivt dividerade partiernas rösttal med 1,4, 3, 5, 7, o. s. v. Vidare skulle å valsedel icke få användas mer än en väljarbeteck-

ning; två eller flera partier skulle alltså icke såsom tidigare kunna gå samman i kartell. Dessa regler föreslogos upptagna i en särskild lag, avsedd att gälla för mandatperioden 1953—1956, varom Kungl. Maj:t avlät proposition (nr 175) till 1952 års riksdag.

I sitt av riksdagens kamrar godkända utlåtande (nr 22) i denna fråga erinrade konstitutionsutskottet om att viss tvekan eller avvikande mening yppats såväl inom valsättsutredningen som bland remissmyndigheterna beträffande utredningsmajoritetens förslag. Dessa meningsbrytningar belyste, såsom departementschefen framhållit, svårigheten att avgöra, vilken av olika tänkbara fördelningsmetoder som vore den lämpligaste. Allt detta gjorde, att utskottet i likhet med departementschefen funne det vanskligt att utan ytterligare överväganden taga definitiv ställning till frågan. Utskottet tillstyrkte därför att en provisorisk lösning genomfördes avseende blott valen för den då instundande mandatperioden. Utskottet vore vidare ense med departementschefen om att uddatalsmetoden kompletterad med en spärranordning — såvitt av det förefintliga utredningsmaterialet kunde bedömas — vore överlägsen de övriga fördelningsmetoder som kunde ifrågakomma. Det vore enligt utskottets mening att föredraga, att denna spärr åstadkoms genom att såsom första divisionstal valdes ett högre tal än 1 framför att en fristående spärr anordnades, och utskottet tillstyrkte, att detta divisionstal bestämdes till 1,4.

Med anledning av motioner vid 1953 års riksdag med förslag angående utjämningsförfarande med riksmandat eller tilläggsmandat inom det proportionella valsysteemets ram uttalade konstitutionsutskottet (utl. nr 17), att utskottet, eftersom de då gällande bestämmelserna om val till andra kammaren endast hade provisorisk karaktär, funne det angeläget, att Kungl. Maj:t under den då innevarande andrakammarperioden med beaktande av erfarenheterna av det provisoriska systemet framlade förslag om en definitiv reglering av valsättet, varvid den allmänna utgångspunkten borde vara densamma som utskottet tidigare givit uttryck åt, nämligen att valsystemet skulle giva ett ur rättvisesynpunkt godtagbart resultat; detta borde gälla icke blott vid den då rådande röstfördelningen mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen.

Vid 1954 års riksdag antogs, likaledes såsom ett provisorium, en lag, som innebar att samma valsysteem som år 1952 använts vid andrakammarvalen även skulle tillämpas för val av landstingsmän och kommunala fullmäktige för perioden 1955—1958. I sitt utlåtande (nr 3) rörande denna fråga anförde utskottet, att den föreslagna metoden — med hänsyn bland annat till önskvärdheten av likformighet mellan andrakammarvalen, landstingsvalen och de primärkommunala valen — borde prövas jämväl vid landstingsvalen och valen av kommunala fullmäktige under den angivna mandatperioden. Därefter, fortsatte utskottet, borde definitivt ställningstagande till valmetod vid samtliga dessa val kunna äga rum.

I direktiven för den i augusti 1954 tillsatta *författningsutredningen* anfördes, att vid en översyn av författningen frågan om valsättet måste in-

taga en central plats. Detta spörsmål hade då också särskilt stor aktualitet, enär det valsysteem som kommit till användning vid andrakammarvalet 1952 och jämväl skulle användas vid val av landstingsmän och kommunala fullmäktige för perioden 1955—1958 endast vore provisoriskt samt det vore angeläget, att det dåvarande provisoriet snarast möjligt ersattes med en definitiv ordning. Det heter i fortsättningen av direktiven beträffande valsättet:

Den proportionella mandatfördelningsmetoden, i de former den hittills tillämpats i vårt land, går icke fri från kritik — — —. Metoden förutsätter stora valkretsar och röstning på partier snarare än på personer. Riksdagsmannen löper vid sådana förhållanden risk att bli mer eller mindre anonym för sina väljare. Man bör vidare taga hänsyn till att den enskilde väljaren har svårt att få en fullständig överblick av alla de spörsmål som behandlas under en valrörelse. Den uppfattningen, att diskussionen gäller frågor, som den enskilde icke har möjlighet att sätta sig in i, ligger därför nära till hands. Den misstro mot den politiska demokratien som kan uppstå på grund härav torde visserligen motverkas av att den röstande dock i regel hyser ett allmänt förtroende för det parti han understöder. Det vore dock ännu bättre, om den enskilde i högre grad än som nu är fallet kunde bygga på ett personligt förtroende för den representant han önskar vald.

Då frågan om valsättet nu skall omprövas, är det med hänsyn till det anförda av vikt att man söker stärka det personliga momentet i valet av riksdagsmän.

Bäst skulle önskemålet om en nära kontakt mellan väljare och valda utan tvivel bli tillgodosett, därest man överginge till ett system med majoritetsval i enmansvalkretsar. Det är emellertid tydligt, att detta system i renodlad form kan vara förenat med nackdelar i andra hänseenden. Någon närmare undersökning av hur metoden skulle utfalla i vårt land har visserligen icke gjorts. Men man har anledning befara, att dess införande lätt skulle kunna uppfattas som en kränkning av rättvisesynpunkter vid mandatfördelningen. Erfarenheter från andra länder utvisar dock, att nackdelarna härav icke bör överdrivas. Systemet skapar vanligen arbetsdugliga majoriteter. Och vidare måste dessa majoriteter på grund av risken för snabba omsvingningar i folkrepresentationens sammansättning i hög grad taga hänsyn till minoritetens önsknings.

Systemet med majoritetsval i enmansvalkretsar kan emellertid på ett eller annat sätt kombineras med en proportionell valmetod. Man kan tänka sig olika möjligheter att mildra vissa av de olägenheter, som majoritetsvalmetoden medför. Utredningen bör förutsättningslöst undersöka frågan om införande av majoritetsval med och utan modifikationer av detta system.

Därest utredningen emellertid skulle stanna för att i princip bibehålla den proportionella valmetoden, har utredningen i första hand att bygga vidare på de erfarenheter, som vunnits och kan komma att vinnas av det nu tillämpade provisoriska valsysteem. Enligt direktiven för den år 1950 tilltagna, tidigare utredningen i valfrågan skulle utredningsarbetet syfta till en bättre proportionell rättvisa mellan partierna än vad det tidigare tillämpade systemet givit, samtidigt som karteller skulle göras onödiga. Om det nu blir fråga om att definitivt bestämma sig för en proportionell valmetod, kvarstår givetvis dessa utgångspunkter. Samtidigt måste emellertid även andra synpunkter beaktas. Den proportionella exaktheten bör icke drivas så långt, att den kan skada andra värden inom det politiska livet. Valsättet får sålunda icke gynna uppkomsten av småpartier eller hindra uppbyggandet av en parlamentariskt stark regeringsmakt. Det är vidare synnerligen angeläget att undersöka, i vad mån åtgärder kan vidtagas inom det proportionella

valsystemets ram för att ge valen en mera markerad karaktär av personval. En nedskärning av valkretsarnas storlek, eventuellt kompletterad med införande av riksmandat, skulle även kunna övervägas. Utomlands förekommer på flera håll andra metoder i detta syfte, som kan vara förtjänta av närmare granskning.

I proposition (nr 11) till 1956 års riksdag föreslogs, att det 1952 införda provisoriska valsystemet avseende val till andra kammaren skulle förlängas för ytterligare en mandatperiod. Med anledning av propositionen hemställdes i motionerna I: 161 och II: 216 bl. a., att riksdagen för sin del måtte antaga lagändringar avseende ett utjämningsystem vid andrakammarval grundat på principen om tilläggsmandat, och i motionen II: 640, att riksdagen vid behandlingen av propositionen för sin del måtte besluta, att den i den provisoriska valmetoden ingående divisorn för framräknande av jämförelsetalet för ett partis första mandat sattes till 1,3 i stället för 1,4. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 4), att frågan om valsättet intoge en central plats bland de spörsmål författningsutredningen fått i uppdrag att utreda. I avvaktan på att utredningens arbete i denna del slutfördes ansåge sig utskottet icke kunna tillstyrka något förslag, som syftade till sådana grundlags- eller vallagsändringar, vilka kunde framstå som ett föregripande av utredningens resultat därutinnan. För då stundande val kunde enligt utskottet blott en provisorisk lösning av valsystemet komma i fråga. Utskottet fortsatte:

Tungt vägande skäl måste kunna anföras för att en annan ordning härvid skall komma till användning än den som tillämpats vid 1952 års andrakammarval och 1954 års val av landstingsmän och kommunala fullmäktige. Sådana skäl ha ej anförts i förevarande motioner och föreligga enligt utskottets mening icke heller. Ingen av de övriga metoder som nu kunna tänkas komma i fråga vid en provisorisk reglering av valsystemet har utskottet nämligen för de nu förestående andrakammarvalens del kunnat finna överlägsen den vid nyssnämnda båda val begagnade jämkade uddatalsmetoden. Utskottet anser därför, att denna metod även vid höstens andrakammarval bör komma till användning. Härvid torde talet 1,4 alltjämt böra begagnas som första divisionstal. Propositionens förslag om förlängning av det nuvarande provisoriet i oförändrat skick under ytterligare en mandatperiod i fråga om val till riksdagens andra kammare tillstyrkes alltså av utskottet. Utskottet är emellertid angeläget understryka uttalandet i direktiven för författningsutredningen om att den provisoriska ordningen snarast bör ersättas med ett definitivt valsystem.

I en vid 1957 års riksdag väckt motion hemställdes om utredning av frågan om ändrade grunder för fastställande av landstingsvalkretsarnas storlek. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 3) uttalade konstitutionsutskottet — som icke fann sig kunna tillstyrka en utredning syftande till en omprövning av de år 1954 antagna bestämmelserna om landstingsvalkretsarnas bildande — att med hänsyn till önskvärdheten av likformighet i fråga om valmetod mellan andrakammarvalen och landstingsvalen slutlig ställning till valmetod vid sistnämnda val ej borde tagas, förrän författningsutredningen slutfört sitt arbete.

I proposition (nr 24) till 1958 års A-riksdag föreslogs att det provisoriska vals-system, som 1954 antagits för kommunalvalen för perioden 1955—1958, skulle gälla även med avseende å kommunalvalen för perioden 1959—1962. I de med anledning av propositionen väckta motionerna I: 191, II: 228 och II: 320 hemställdes att riksdagen för sin del måtte besluta att vid tillämpningen av uddatalsmetoden 1,3 skulle användas som första divisor i stället för 1,4. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 11) erinrade konstitutionsutskottet om sitt vid 1957 års riksdag gjorda uttalande att slutlig ställning till valmetod för landstingsvalen icke borde tagas förrän författningsutredningen slutfört sitt arbete. Enligt utskottets mening kunde för landstingsvalen och till följd härav även för övriga kommunala val endast en provisorisk lösning av valmetoden komma i fråga för mandatperioden 1959—1962. Utskottet fann skäl icke föreligga för en avvikelse från den provisoriska valmetod, som tillämpats tidigare vid såväl kommunala val som andrakammarval. Samma provisoriska valmetod med talet 1,4 som första divisor borde därför enligt utskottets mening komma till användning vid de kommunala valen för ännu en mandatperiod.

I Kungl. Maj:ts nu framlagda proposition nr 8 erinrar föredragande departementschefen om att författningsutredningen, enligt vad han inhämtat, icke är i tillfälle att avgiva något förslag i valfrågan i sådan tid, att det hinner genomföras före andrakammarvalen instundande höst. Enligt departementschefens mening måste det betecknas såsom olämpligt att, sedan vid tre andrakammarval i följd använts en provisorisk valmetod, för nästa mandatperiod återgå till den tidigare metoden med vetskap om att en tredje metod kan komma att tillämpas för perioden 1965—1968. Det förordas därför att det vid de senaste tre andrakammarvalen tillämpade provisoriet förlänges för ytterligare en mandatperiod. Det framlagda förslaget anknyter till den särskilda lag, som antogs år 1952, och avser val och särskilda röstsammanräkningar för besättande av plats i andra kammaren för perioden 1961—1964. Liksom enligt 1952 års lag skall å valsedel få användas endast en väljarbeteckning (partibeteckning). Hinder möter icke mot att såsom beteckning å ett parti använda en sammanställning av flera beteckningar, men de olika leden måste vara jämställda — exempelvis förenade genom bindestreck — så att icke ett system av över- och underordnade väljarbeteckningar uppkommer.

Utskottet

Såsom framgår av den föregående redogörelsen har det provisoriska vals-system, som föreslås tillämpat vid andrakammarvalen för perioden 1961—1964, använts vid valen till samma kammare för såväl perioden 1953—1956 som perioden 1957—1960. Samma vals-system har beträffande kommunalvalen använts för perioden 1955—1958 och skall enligt beslut år 1958 avse jämväl perioden 1959—1962. Det måste såsom departementschefen fram-

hållit anses olämpligt att nu göra en avvikelse från det vid dessa tidigare val tillämpade valsystemet innan författningsutredningen framlagt förslag i valfrågan.

Utskottet får därför hemställa,

att riksdagen måtte antaga det i förevarande proposition nr 8 framlagda förslaget till Lag med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1961—1964.

Stockholm den 23 mars 1960

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström*, Ollén*, Torsten Andersson, Sveningsson, fru Segerstedt-Wiberg, herrar Nils-Eric Gustafsson*, Carl Albert Anderson, Dahl och Palm; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Spångberg, Magnusson i Tumhult, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla, Hammar, Andersson i Linköping, Alemyr, Svenungsson* och Gustafsson i Borås*.

* Ej närvarande vid justeringen.