

Nr 22.

Ankom till riksdagens kansli den 22 mars 1926 kl. 3 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om åstadkommande vid val till riksdagens andra kammare av en mera rättvis fördelning av mandaten mellan de olika partierna.

Till konstitutionsutskottet hava hänvisats de likalydande motionerna i första kammaren nr 227 av herr *Carl Gustaf Ekman* m. fl. och i andra kammaren nr 352 av herr *Hamilton* m. fl., i vilka motioner hemställes,

»att riksdagen ville besluta att i skrivelse anhålla det Kungl. Maj:t måtte låta verkställa erforderlig utredning i syfte att vid val till riksdagens andra kammare tillförsäkra de olika partierna mandat i förhållandet till deras sammanlagda rösttal, samt för riksdagen framlägga de förslag till ändringar i Riksdagsordningen och i Lag om val till riksdagen, vilka för detta ändamål må finnas påkallade.»

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Syftet med förevarande motion är att nå en mera exakt proportionalitet i de vid valet uppträdande partiernas representation i riksdagens andra kammare. Detta syfte skulle vinnas genom ett utjämningsförfarande av den innebörden, att sedan partisiffrorna för hela riket uträknats, en slutjustering av det totala resultatet vidtoges. I motionerna hava härvid två alternativ till utjämningsförfarande berörts. Enligt det ena, systemet med tilläggsmandat, skulle, jämsides med val av ledamöter i andra kammaren valkretsvis, tillika utses ett mindre antal ledamöter på grundval av de sammanlagda rösttalen i hela riket för vart och ett av de partier, vilka under egen partibeteckning uppträtt vid valet och därvid ernått viss styrka. Enligt det andra skulle, sedan valen förrättats valkretsvis i vanlig ordning, partiernas röstsiffror för hela riket beräknas och med ledning härav en justering av de i valkretsarna vunna resultaten vidtagas till förmån för det eller de partier, som erhållit ett mindre antal platser än det av det totala rösttalet betingade.

Hithörande spörsmål ha som bekant, redan tidigare varit föremål för övervägande. I den skrivelse (nr 226) vari 1918 års lagtima riksdag anhöll om utredning rörande de åtgärder, som kunde vidtagas till undvikande av med det proportionella valsättet förevarande olägenheter, framhölls behovet av ändringar i valsättet i sådan riktning, att större proportionell rättvisa ernåddes,

*Utskottets
yttrande.*

och det uttalades härvid, att frågan om införande av ett utjämningsförfarande, vare sig med tilläggsmandat eller på annat sätt, i detta sammanhang borde undersökas. I överensstämmelse med denna framställning hava sedermera de för verkställande av den begärda utredningen tillsatta s. k. proportionsvals-sakkunniga i sitt betänkande II, avgivet den 18 april 1921, diskuterat här berörda frågor.

Proportionsvalssakkunniga betona i sin framställning, att införandet av ett utjämningsförfarande av antytt slag förutsatte grundlagsändring och därför fölle utanför de regler, som enligt de för de sakkunnigas arbete givna direktiven utgjorde huvudföremålet för utredningen. De sakkunniga ansågo sig emellertid ur principiell synpunkt böra upptaga frågan till övervägande och framställde härvid ur personprincipens synpunkt åtskilliga anmärkningar mot det ifrågasatta förfarandet.

Sålunda framhöllo härvid de sakkunniga, att införandet av ett system med tilläggsmandat eller annat utjämningsförfarande i de former, som då förelågo till bedömande — och som i huvudsak äro desamma som de nu ifrågasatta — skulle innebära ett understrykande av partimomentet vid de parlamentariska valen. De omhandlade instituten förutsatte en absolut enhetlighet i partibeteckningar, en uniformering av partiväsendet över hela riket; även om en dylik uniformering faktiskt vore i det närmaste genomförd, skulle den härigenom för framtiden fastlåsas. »Såväl härigenom som genom att hela anordningen framträder såsom det dominerande huvuddraget i valsystemet, vore det med den suggererande verkan valorganisationen utövar på folkets politiska föreställningssätt, fara värt, att partiet och icke personen skulle i allt högre grad komma att inför detta framstå såsom det i valakten huvudsakliga och mest värdefulla.» Det kunde, yttrade de sakkunniga vidare, ifrågasättas, huruvida den matematiskt exakta partiproportionella representationen vore av den oomtvistliga vikt att den först och sist måste utan alla andra hänsyn tillgodoses. »Det är ju egentligen de smärre partierna det gäller. Fråga kan vara, om deras rätt till absolut exakt representation i hela riket är så under alla förhållanden betvingande, som den framställes. Godtager man den proportionella grundmaximen som en dogm, inför vilken alla andra politiska lärosatser förblekna till betydelselöshet, så är rätten ifråga tydligen uppenbar. Men den blir det icke, ifall man ställer sig på den ståndpunkten, att den proportionella exaktheten icke får genomföras längre, än att den icke gör en skadlig åverkan på andra det politiska livets värden. Kan man finna något sätt att utan dylikt våldförande sörja för en exakt partirepresentation, så vore det ju bra. Framtidens teknik kan måhända frambringa en kombination, i vilken även ett tilläggsystem kan finna plats såsom ett ändamålsenligt moment. Men ännu har man icke funnit på någon sådan, och tills det sker, torde man få nöja sig med de approximationer, som vi ha eller som vi med valkretsförstoringen få. De smärre partierna få inrikta sig på att söka förstärka sina lokala rotfästen för att på den vägen öka sitt representantantal. Man kan

ställa sig tvivlande gentemot det berättigade däri, att ett parti, som, utan någon som helst lokal resonans, genom sammanräknandet av spridda små röst-siffror från alla landsändar nådde fram till nödig representationssiffra, kunde utan vidare sägas hava en 'rätt' till representation.»

De skäl, som av de sakkunniga anförts mot en anordning av sådant slag, som i förevarande motioner förordnas, äro enligt utskottets mening vägande. Utskottet vill därjämte framhålla, att de olika möjligheter i avseende på utformningen av ett utjämningsförfarande, som i de föreliggande motionerna beröras, även ur andra synpunkter synas innebära betydande vanskligheter. Särskilt är detta fallet med en sådan anordning, enligt vilken valen skulle förrättas valkretsvis i vanlig ordning, men därefter med hänsyn till partiernas sammanlagda röstetal i hela riket en justering av resultatet vidtagas; ett dylikt system skulle tydligen leda till den föga tilltalande konsekvensen, att ett mandat, som vid valet tillfallit ett visst parti i en valkrets, sedermera skulle kunna överföras till ett annat parti i en annan valkrets. Liknande, ehuru icke fullt så betydande praktiska olägenheter skulle tydligen vara förenade jämväl med ett utjämningsförfarande med tilläggsmandat. Särskilt i vårt vidsträckta land med dess skiftande lokala förhållanden och intressen synes det knappast lämpligt, att inom en viss valkrets avgivna röster skulle kunna tillgodoräknas en kandidat, som icke uppställts inom valkretsen.

Slutligen bör, då förevarande motioner syfta till åstadkommande av mera fullständig proportionalitet vid fördelningen av partiernas mandat vid val till andra kammaren, erinras om att under de senaste åren reformer genomförts, som i sin mån äro ägnade att verka i denna riktning. Detta är särskilt fallet dels med den utvidgning av valkretsarna, som år 1921 vidtogs och som väsentligen betingades av hänsyn till den proportionella rättvisans krav, dels med de bestämmelser om underparti- och fraktionsbeteckning, som år 1924 beslutades.

På anförda skäl får utskottet hemställa,

att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 18 mars 1926.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. von GEIJER.

Närvarande: Herrar von Geijer, Engberg, Strömberg, David Bergström, Adolf Dahl, Reuterskiöld, August Ljunggren,*) G. W. Hansson, Stendahl,*) N. J. F. Almqvist,*) N. S. Norling,*) Sävström, Magnusson i Tumhult,*) Vennerström, Gustafson i Kasenberg, Bäckström, Borg,*) K. A. Westman,*) Pehrsson i Göteborg *) och Hallén.

Reservationer:

1) av herrar *David Bergström, August Ljunggren, N. J. F. Almkvist och Bäckström*, vilka ansett utskottets yttrande och hemställan böra hava följande lydelse:

Det är uppenbart att med det nuvarande proportionella valsystemet fullständig proportionell rättvisa ingalunda ernås. Den utvidgning av valkretsarna, som år 1921 vidtogs och den rätt till användande av underparti- och fraktionsbeteckning, som vid 1924 års riksdag beslutades, hava i det hänseendet — i varje fall hittills — icke medfört någon verkan.

Om man med användande av den officiella valstatistiken jämför resultaten av 1921 och 1924 års val till andra kammaren, finner man att i förra fallet kommo de två större partierna till godo 13 och i senare fallet 14 platser, vilka, därest fullständig proportionalitet vunnit tillämpning, skolat fördelas på de övriga partierna.

Dessa faktiska förhållanden synas utskottet utgöra talande och fullviktiga skäl för det av motionärerna framförda kravet på verkställande av erforderlig utredning, i syfte att vid val till riksdagens andra kammare tillförsäkra de olika partierna mandat i förhållande till deras sammanlagda rösttal, samt framläggande för riksdagen av de förslag till ändringar i riksdagsordningen och i lag om val till riksdagen, vilka för detta ändamål må finnas påkallade.

Den undersökning av frågan om införande av ett utjämningsförfarande på detta område, som redan 1918 års riksdag i skrivelse nr 226 till Kungl. Maj:t begärt, har aldrig blivit genomförd. De s. k. proportionsvalsakkunniga, till vilka denna skrivelse på sin tid hänvisades, blevo genom de i statsrådsprotokollet av den 21 november 1919 för deras arbete givna direktiv anmodade att såsom huvudföremål för sin utredning behandla sådana nya regler, som kunde »komma till användning vid först infallande val enligt de sist antagna, vilande författningsbestämmelserna». Åt uppgifter av detta slag ägnades också de sakkunniges huvudsakliga arbete, vilket tydligt framgår av deras avgivna betänkande. Vad som, i detta digra betänkande, av de sakkunniga på sammanlagt 7 1/2 sidor yttras om användning av tilläggsmandat eller annat utjämningsförfarande för åstadkommande av en fullt rättvis mandatfördelning de politiska partierna emellan, varken är eller gör anspråk på att vara den grundliga utredning av denna fråga riksdagen avsett att erhålla.

Vid sådant förhållande föreligger yttermera skäl att i enlighet med motionärernas framställning påfordra, att en dylik utredning i ämnet måtte med snaraste komma till stånd.

Påtagligt är en ingående utredning härvidlag av nöden, innan statsmakterna kunna vara färdiga att gå till ett slutligt ståndpunktstagande och avgörande beträffande denna angelägenhet. Önskligt vore emellertid att utredningsarbetet måtte så bedrivas, att dess resultat och därpå grundade förslag må kunna föreläggas riksdagen under innevarande fyraårsperiod.

Under hänvisning till de i motionerna åberopade motiv och vad här ovan anförts, hemställer utskottet sålunda,

att riksdagen ville besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t måtte låta verkställa erforderlig utredning i syfte att vid val till riksdagens andra kammare tillförsäkra de olika partierna mandat i förhållande till deras sammanlagda rösttal, samt för riksdagen framlägga de förslag till ändringar i Riksdagsordningen och i Lag om val till riksdagen, vilka för detta ändamål finnas påkallade.

2) av herr *Reuterskiöld*, som, beträffande motiveringen, ansett de båda sista styckena i utskottets utlåtande böra ersättas av följande:

De skäl, som av de sakkunniga anförts mot en anordning av sådant slag, som i förevarande motioner förordas, äro enligt utskottets mening vägande, men sträcka sig längre än de sakkunniga förmenat, då efter utskottets tanke samma skäl kunna anföras beträffande *alla partiernas* representation, oavsett om partierna äro små eller stora. En »matematiskt exakt partiproportionell representation» är i själva verket aldrig av den »oomtvistliga vikt», att alla andra hänsyn måste stå tillbaka för ett önskemål härom. Proportionalismens syfte är ytterst och i grunden icke en exakt partirepresentation, utan en exakt representation av alla olika väsentliga intressen i samhället; proportionalismen kan härvid endast ge en approximativ s. k. rättvisa — *målet måste vara den lika representationen för alla lika väsentliga intressen*, men vägen till detta mål går genom *partiernas successiva förvandling till större grupper*, och det är denna utveckling, som, om den främjas, också medför all nödig utjämning.

Ehuru utskottet sålunda till fullo erkänner det principiellt berättigade i motionärernas förslag om utredning rörande utjämning mellan partierna, och ehuru utskottet likaledes fullt erkänner, att de vägar motionärerna anvisat allenast äro exemplifikationer, i följd varav en utredning skulle kunna visa på andra, måhända mera framkomliga vägar, har utskottet dock icke ansett tiden vara inne för igångsättandet av en dylik utredning. Utskottet finner nämligen, att den omvandlingsprocess, som efter utskottets tanke för närvarande pågår med avseende å de nu befintliga partierna, bör hinna längre än hittills varit fallet, innan man klart kan se, efter vilka linjer en utjämning lämpligen bör sökas. Härtill kommer, att under de senaste åren reformer genomförts, som i sin mån äro ägnade att verka i utjämnande riktning från redan förhandenvarande utgångspunkter. Detta är särskilt fallet dels med — — — beslutades.

På anförda skäl etc.
