

Nr 20.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning i syfte att åvägabringa valmetoder medförande större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan partierna.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft dels de likalydande motionerna nr 51 i första kammaren av herr *Andersson, Elon, m. fl.* och nr 52 i andra kammaren av herr förste vice talmannen *Carlström m. fl.*, dels ock de ävenledes likalydande motionerna nr 190 i första kammaren av herr *Wahlund m. fl.* och nr 238 i andra kammaren av herrar *Ericsson* i Näs och *Jonsson* i Skedsbygd.

I motionerna I: 51 och II: 52 hemställas, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte föranstalta om en skyndsamt och förutsättningslös utredning av möjligheterna att tillförsäkra de olika partierna mandat i förhållande till deras samlade rösttal såväl vid val till riksdagen som vid kommunalval, ävensom för riksdagen framlägga de förslag, till vilka utredningen må föranleda.

I motionerna I: 190 och II: 238 hemställas, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning i syfte att åvägabringa ändamålsenliga valmetoder.

Beträffande motiveringen för de i motionerna framställda förslagen får utskottet hänvisa till vederbörande motioner.

Historik.

Det proportionella valsystemet genomfördes i vårt land i samband med 1909 års rösträttsreform efter hård strid med anhängarna av det tidigare tillämpade systemet med majoritetsval. Tanken på en återgång till majoritetsval har också senare understundom framförts. I riksdagen väcktes åren 1925—1928, 1930 och 1941 motioner i frågan, vilka motioner dock alla blevo avslagna. Endast år 1927 tilldrog sig frågan större intresse.

Ett utmärkande drag för det år 1909 införda valsystemet, såvitt rör andrakammarvalen, var indelningen i relativt många och små valkretsar. För nämnda val var sålunda riket indelat i 56 valkretsar. Det ligger emellertid i det proportionella valsystemets natur, att detsamma bäst kommer

till sin rätt, därest valkretsarna äro så stora som möjligt. Den 1909 genomförda valkretsindelningen var en eftergift åt vissa från majoritetsvalens anhängare framförda synpunkter att stora valkretsar skulle göra det omöjligt för väljarna att komma i kontakt med varandra och lära känna kandidaterna.

I fråga om sättet för fördelning av mandaten mellan partierna byggde det 1909 införda valsystemet med vissa modifikationer på en av belgiern d'Hondt utarbetad ordning. Systemet i fråga, som alltjämt användes i vårt land och som vunnit tillämpning även i våra nordiska grannländer m. fl. stater, innebär i korthet, att mandaten tilldelas partierna allt efter storleken av partiernas jämförelsetal. Jämförelsetalet för ett parti är, så länge partiet icke tilldelats något mandat, lika med det rösttal, partiet uppnått; därefter vinnes för varje gång jämförelsetalet genom att rösttalet delas med det antal mandat partiet erhållit ökat med 1.

Redan få år efter 1909 började klagomål framställas över att valmetoden icke gav full rättvisa, i det att partierna icke erhöilo mandat i proportion till sina samlade röstsiffror för hela det område valet avsåg. År 1918 begärde riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t utredning rörande åtgärder till undvikande av olägenheter med det proportionella valsättet samt framhöll därvid behovet av ändringar i valmetoden i sådan riktning, att större proportionell rättvisa ernåddes. Närmast med anledning härav tillkallades 1919 inom justitiedepartementet sakkunniga för att verkställa utredning och avgiva förslag rörande de ändringar i bestämmelserna om proportionella val, som kunde anses påkallade för avhjälpan av bristerna i det dåvarande valsättet, m. m. Dessa s. k. proportionsvals-sakkunniga diskuterade i ett år 1921 avgivet betänkande (del II) olika möjligheter för ernående av proportionell rättvisa vid mandatfördelningen. De sakkunniga ville emellertid förorda endast en utväg, nämligen utvidgning av valkretsarna vid val till andra kammaren på ett sådant sätt, att i princip varje län skulle bilda en valkrets. En reform i denna riktning genomfördes år 1921.

I syfte att motverka en ofta påtalad tendens i det d'Hondtska systemet att gynna de större partierna på de mindres bekostnad började de mindre partierna redan tidigt att gå samman i karteller. Det tekniska tillvägagångssättet var därvid det, att partierna förenade sig om samma partibeteckning men framlade var sin kandidatlista. Metoden medförde emellertid åtskilliga olägenheter i det att valutfallet inom kartellen mången gång blev slumpartat. I syfte att undgå dessa olägenheter infördes 1924 för andrakammarvalen och 1926 för kommunalvalen det nuvarande systemet med kartell-, parti- och fraktionsbeteckningar.

Det visade sig emellertid snart, att reformerna av år 1921 samt år 1924 resp. år 1926 icke förmådde helt undanröja de avvikelser från den exakta proportionaliteten, som påtalats. Därtill kom, att kartellsystemet från många håll ansågs medföra allvarlig olägenhet. Man gjorde sålunda gäl-

lande, att kartellbildningen, ehuru den egentligen vore av teknisk natur, dock gäve intryck av en ideologisk samhörighet mellan de i kartellen samverkande partierna, vilken många gånger saknades. De senare reformkraven på detta område ha därför åsyftat åvägabringandet av en valmetod, som å ena sidan gäve större proportionell rättvisa än den nuvarande och å andra sidan gjorde kartellbildningar onödiga. De olika möjligheter härvidlag, som under åren diskuterats, skola i det följande framläggas.

Vad därvid först angår den utväg, som kunde ligga i en (ytterligare) utvidgning av valkretsarna, har, såvitt rör valen till andra kammaren, en sådan möjlighet endast mera sällan diskuterats.

Vad härnäst angår tanken att vinna en rättvisare mandatfördelning mellan partierna medelst ett utjämningsförfarande i en eller annan form, ha tre olika uppslag i sådan riktning framförts.

I en vid 1918 års lagtima riksdag i andra kammaren väckt motion (nr 173) skisserade herr Hage m. fl. ett system, som kan kallas *överföringssystemet*. Systemet går i korthet ut på följande. Sedan mandatet preliminärt fördelats mellan partierna i de olika valkretsarna, uträknas centralt partiernas röstsummor och deras proportionellt riktiga representation för hela landet. En jämförelse av mandatfördelningen i valkretsarna och den för hela landet gjorda visar, vilka partier vid den preliminära fördelningen blivit under- resp. överrepresenterade. Härefter vidtager en omjustering, varigenom de överrepresenterade partierna fråntagas och de underrepresenterade partierna tilläggas mandat till dess full proportionell rättvisa uppnåts. Ett underrepresenterat parti erhåller därvid sitt första överföringsmandat i den valkrets, där partiet samlat största procenten röstande utan att uppnå plats, det andra där det samlat näst största procenten, o. s. v. Överföringsmandat tages i första hand från den valkrets, vari överföringsmandatet utdelas, om där finnes något överrepresenterat parti, eljest från annan valkrets. — Proportionsvalssakkunniga upptogo detta system till granskning men funno det icke tilltalande. Systemet kunde medföra, att enskilda valkretsar finge kretsvallets resultat alldeles omstöpt för att i stället erhålla en representation, som, vad både parti- och person sammansättningen beträffade, stode i rätt så bjärt motsats till den representation, som framgått ur det egentliga valet. Det vore till och med tänkbart, att ett parti, som erhållit högre rösttal inom valkretsen, efter omjusteringen bleve utan mandat i valkretsen, under det att ett parti med mindre rösttal i valkretsen finge besätta ett mandat.

Ett med överföringssystemet närbesläktat system är metoden med *tillläggsmandat*. Metoden användes i Danmark och har tidigare förekommit även i Österrike. Redan de proportionsvalssakkunniga diskuterade denna metod men avvisade densamma. Metoden finnes klarast preciserad i 1927 års vallagstiftningssakkunnigas betänkande (avgivet 1928). Valmetoden, som är utformad för valen till andra kammaren, är av följande innehåll.

Av de 230 andrakammarmandaten besättas 215 valkretsvis enligt nuvarande regler. De 15 återstående mandaten, »tilläggsmandaten», fördelas sedan mellan partierna vid en för hela riket företagen gemensam förrättning. Därvid uträknas först varje partis rösttal för hela riket och divideras detta tal med det antal mandat partiet erhållit i valkretsarna ökat med 1. Härigenom uppnås jämförelsetal för partierna. De 15 tilläggsmandaten fördelas sedan mellan partierna med tillhjälp av den vanliga d'Hondtska regeln; dock må parti, som icke erhållit någon valkretsvis tillsatt plats, icke delta i fördelningen av tilläggsmandaten. De av ett parti vunna tilläggsmandaten fördelas slutligen å valkretsarna med beaktande av det rösttal partiet uppnått inom varje valkrets på samma sätt som fördelningen av mandat å partier inom en valkrets. — Mot systemet med tilläggsmandat har riktats den invändningen, att antalet tilläggsmandat borde för att full rättvisa skulle uppnås vara beroende av valkretsvalens utfall på sådant sätt, att det vore elastiskt uppåt eller nedåt, allt efter det behov, som framställde sig i och för utjämningen; detta skulle emellertid innebära, att andra kammarens medlemsiffra icke vore fixerad.

Tanken på ett utjämningsförfarande i en eller annan form framfördes i riksdagen i motioner åren 1922, 1926, 1928 och 1929. Samtliga motioner avstyrktes av konstitutionsutskottet med den motiveringen bl. a., att i vårt vidsträckta land med dess skiftande lokala förhållanden och intressen det knappast syntes lämpligt, att inom en viss valkrets avgivna röster skulle kunna tillgodoräknas en kandidat, som icke uppställts inom valkretsen. Motionerna blevo av riksdagen avslagna.

Vid 1932 års riksdag framlades i en proposition (nr 194) med förslag till ändrad ordning för andrakammarvalen en ny variant av utjämningsförfarandet, nämligen systemet med *riksmandat*. Sedan 200 av andra kammarens 230 mandat fördelats inom de olika valkretsarna enligt gällande regler, skulle de återstående 30 mandaten fördelas centralt. Vid denna senare mandatfördelning skulle först det antal röster, varje parti erhållit inom hela riket, sammanräknas. De 30 riksmandaten skulle därefter utskiftas så, att varje parti erhöi det antal mandat (kretsmandat och riksmandat) som svarade mot dess totala rösttal i hela riket; dock skulle parti, som ej erhållit något kretsmandat, ej få delta i fördelningen av riksmandat. De kandidatnamn, som tilldelades riksmandat, skulle hämtas från särskilda rikslistor. Dessa listor skulle upprättas av de olika partierna och före valet insändas till justitiedepartementet. Den som röstade med ett partis kretslista, röstade därigenom automatiskt också med partiets rikslista. Genom systemet med riksmandat ville man även vinna möjlighet till en kvalitativ förstärkning av andra kammaren. — I utlåtande (nr 31) över propositionen anförde konstitutionsutskottet bl. a. följande. Utskottet ställde sig på den ståndpunkten, att den proportionella exaktheten icke finge genomföras längre än att den icke utövade en skadlig ver-

kan på andra värden inom det politiska livet. Det syntes utskottet uppenbart, att en sådan utformning av valsättet, att det gynnade uppkomsten av ett flertal småpartier, hindrade uppbyggandet av en parlamentariskt stark regeringsmakt. Utskottet underströk särskilt, att valmännen icke skulle tillräknas något som helst inflytande på personvalet vid riksmandatens tillsättande. I enlighet med utskottets hemställan avlogs propositionen av riksdagen.

Tanken på ett utjämningsförfarande i någon form återkom i motioner i riksdagen åren 1935—1937, 1941 och 1945. Motionerna blevo alla avstyrkta av konstitutionsutskottet och avlogs av riksdagen.

Slutligen har såsom en tänkbar utväg för ernående av rättvisare mandatfördelning framkastats den möjlighet som kunde ligga i ändring av själva fördelningsmetoden genom frångående av den *d'Hondtska regeln* (se ovan s. 2) för annat system.

De övriga fördelningssystem, som därvid diskuterats, bygga främst på *valkvotmetoden*. Denna metod, som förekommer eller förekommit, i Danmark vid val till landstinget, i Holland, Ungern och Jugoslavien, innebär i huvudsak följande. Samtliga inom en valkrets avgivna, godkända röster sammanräknas. Summan av rösterna divideras med det antal mandat, som skall tillsättas inom valkretsen. Man får då ett tal, den s. k. valkvoten. Därefter undersökes, hur många gånger valkvoten går upp i de olika partiernas rösttal, och tilldelas partierna ett mandat för varje gång valkvoten rymmes inom rösttalet. I regel blir emellertid resultatet, att alla mandat icke kunna fördelas. För fördelningen av de återstående mandaten finnas olika metoder utarbetade. Den enklaste innebär, att de återstående mandaten tilldelas partierna i den ordning, som de äga överskottsroster efter divisionen av rösttalet med valkvoten.

Redan de proportionsvalssakkunniga upptogo valkvotmetoden till granskning och riktade i huvudsak tre invändningar mot densamma — invändningar som ha återkommit vid senare diskussioner av metoden. 1:o. Om den *d'Hondtska* metoden hade en tendens att gynna de stora partierna, så hade valkvotmetoden en lika deciderad tendens att gynna de små partierna. 2:o. Valkvotmetoden vore oberäknelig till sina verkningar och kunde giva upphov till slumpartad valutgång. Det kunde nämligen visas, att mandatfördelningen kunde påverkas av röster, som tillfölle partier, som ej själva erhöle något mandat. 3:o. Metoden inbjöde till partisplittring och valmanövrer. I vissa fall kunde nämligen ett parti vinna fördelar genom att vid valet dela upp sig på flera.

Valkvotmetoden kan emellertid lätt modifieras och sålunda leda över i andra närbesläktade system.

Ett sådant system är det *Droopska*, som tillämpats bl. a. i Tjeckoslovakien. Skillnaden i jämförelse med den enkla valkvotmetoden ligger däri, att man erhåller valkvoten genom att dela antalet avgivna, godkända rös-

ter med antalet mandat ökat med 1, varefter 1 lägges till resultatet. Systemet medför den fördelen, att valkvoten blir mindre och därigenom också antalet överskottsstämmor reduceras.

Slutligen har man, särskilt i vissa på den sista tiden förekommande tidsskriftsinlägg, framkastat tanken på att komplettera valkvotmetoden med *spärregler*. Enligt dessa skulle från deltagande i mandatfördelningen utslutas partier, vilkas rösttal icke uppnått viss angiven storlek, uttryckt exempelvis i procent av valkvoten. Även mot dessa spärrmetoder ha emellertid åtskilliga invändningar riktats, bl. a. den, att man genom metoderna icke undginge den med den enkla valkvotmetoden förenade olägenheten, att valutgången i vissa fall bleve slumpartad.

Utskottet.

Efter det proportionella valsystemets införande i vårt land 1909 ha vid vissa tillfällen krav rests på en återgång till det tidigare tillämpade systemet med majoritetsval. Tankegången får dock anses numera sakna aktualitet.

Även om sålunda i våra dagar enighet i stort sett råder om själva grundprincipen, att valsystemet bör vara proportionellt, ha dock sedan länge krav rests på en reformering av valmetoden i vissa hänseenden. Det har nämligen gjorts gällande, att valsystemet icke gäve full rättvisa åt olika partiriktningar, enär detsamma regelmässigt gynnade de större partierna. En viss möjlighet till skydd mot den angivna tendensen i valmetoden finnes visserligen för de mindre partierna genom samgående i kartell särskilt sedan detta system år 1924 för andrakammarvalens del och år 1926 för kommunalvalens blivit närmare reglerat i lag, men detta system har från många håll ansetts medföra vissa olägenheter. Härvid har gjorts gällande, att kartellbildningen, även om den stundom vore av allenast teknisk natur, lätt gäve intryck av ideologisk samhörighet mellan de samverkande partierna, en samhörighet som ingalunda alltid vore för handen. Reformkraven på området ha med dessa utgångspunkter 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.

Enligt utskottets mening kunna de angivna reformkraven icke fränkännas ett visst berättigande. Det är obestridligt, 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 bör enligt utskottets mening uppställas det kravet, att valsystemet i görligaste mån skall giva ett rättvist resultat icke blott vid nu rådande röstfördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen. Valsystemet får alltså icke vara konstruerat med tanke på att i nuvarande läge gynna visst parti eller vissa grupper av partier.

Det ligger, som ovan nämnts, i det proportionella valsystemets natur, att detsamma bäst kommer till sin rätt, därest valkretsarna äro stora. Det år 1909 införda valsystemet utmärktes emellertid i detta hänseende av att valkretsarna vid andrakammarvalen voro relativt många och små. År 1921 genomfördes för dessa vals del en utvidgning av valkretsarna så att i regel varje län bildar en valkrets. Den gällande valkretsindelningen för andrakammarvalen har den verkan, att för närvarande inom valkretsarna utses riksdagsmän till följande antal: i en valkrets tre, i sex valkretsar fem, i två valkretsar sex, i två valkretsar sju, i fem valkretsar åtta, i sju valkretsar nio, under det att inom övriga valkretsar utses tio eller flera riksdagsmän. Inom några valkretsar utses sålunda ett så litet antal riksdagsmän, att den proportionella valmetoden icke ger ett tillfredsställande resultat. Ehuru utskottet är medvetet om att en ytterligare förstoring av valkretsarna kan medföra vissa olägenheter, vill utskottet dock i anslutning till vad ovan framhållits förorda, att vid en blivande utredning jämväl undersökes möjligheten att i vissa fall ytterligare förstora de mindre valkretsarna vid andrakammarvalen.

En annan väg, som också kan tänkas leda fram till bättre proportionell rättvisa vid andrakammarvalen, eventuellt i förening med en utvidgning av vissa valkretsar, är ett utjämningsförfarande i en eller annan form. Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår ha olika möjligheter härvidlag tidigare framkastats. Av dessa möjligheter synes endast tilläggsmandatsystemet vara förtjänt av närmare övervägande, ehuru allvarliga erinringar kunna riktas även häremot. Enligt utskottets åsikt medför dock tilläggsmandatsystemet större möjligheter till en tillfredsställande lösning än övriga system innefattande ett utjämningsförfarande. Under inga förhållanden bör emellertid ett parti, som icke erhållit något mandat vid kretsvalen, äga deltaga vid fördelningen av tilläggsmandat. Olika tänkbara modifikationer av tilläggsmandatmetoden synas böra undersökas. Sålunda torde det t. ex. icke böra uppfattas såsom en tvingande nödvändighet att låta utjämnningen ske för riket i dess helhet. Anledning saknas att ifrågasätta tilläggsmandatsystemets tillämpning på andra val än andrakammarval.

Slutligen bör övervägas den möjlighet till en rättvisare mandatfördelning mellan partierna inom valkretsarna vilken kunde ligga i en modifikation av själva systemet för mandatt fördelningen. Såsom ovan nämnts

bygger vårt valsystem i detta hänseende på en av belgiern d'Hondt utarbetad ordning. Den anmärkningen har riktats mot metoden, att den har en tendens att gynna de större partierna. Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår, bygga de övriga fördelningsmetoder, som diskuterats, i huvudsak på valkvotmetoden. Mot sistnämnda metod riktades av proportionsvals-sakkunniga de invändningarna, att metoden hade en deciderad tendens att gynna de mindre partierna, att den vore oberäknelig till sina verkningar samt att den inbjöde till partisplittring och valmanövrer. Metoden kan vidare icke användas vid de indirekta valen till första kammaren. Då vid dessa val partifördelningen är känd, skulle metoden nämligen kunna fresta till konstlade uppdelningar av partierna i syfte att vinna ytterligare mandat. Av de metoder, som innebära en modifikation av det enkla valkvotsystemet, synas här böra omnämnas allenast de på senare tid diskuterade s. k. spärr-metoderna. Även mot dessa metoder ha emellertid riktats åtskilliga invändningar.

Vid ett överbäggande av fördelarna och nackdelarna av de olika metoder för mandatfördelning, som kunna tänkas komma i fråga, saknas, såvitt utskottet kunnat finna, anledning till frångående av den d'Hondtska fördelningsmetoden, vilken synes vila på en riktig tankegång och därjämte uppvisar de fördelarna, att den kan tillämpas vid alla former av val och att den vunnit hävd i det allmänna medvetandet. I trots härav har utskottet icke velat motsätta sig, att även frågan om själva fördelningsmetodens utformning omprövas i nu förevarande sammanhang. Utskottet vill emellertid härvid än en gång understryka, att utgångspunkten för en reform på förevarande område bör vara kravet, att valsystemet skall giva ett ur rättvisesynpunkt tillfredsställande resultat icke blott vid nu rådande röstfördelning mellan partierna utan även vid framdeles tänkbara väsentliga förskjutningar i röstfördelningen.

På grund av vad utskottet sålunda anfört får utskottet hemställa,

1) att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville hemställa om utredning, i anslutning till ovan angivna riktlinjer, av frågan om reformering av det proportionella valsystemet vid andrakammarval samt om framläggande för riksdagen av de förslag till vilka utredningen kan föranleda; samt

2) att motionerna

a) I: 51 och II: 52, i den mån de ej redan besvarats genom vad utskottet hemställt i sitt tidigare utlåtande nr 19; och

- b) I: 190 och II: 238
måtte anses besvarade genom vad utskottet ovan under
1) hemställt.

Stockholm den 28 april 1949.

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN.

Närvarande:

från första kammaren: herrar Jones Erik Andersson, Gottfrid Karlsson*, Karl August Johanson, Elmgren, Herlitz, Mattsson, Thun*, Arrhén, Englund* och Damström*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, von Friesen*, Fast, Pettersson i Norregård, Nilsson i Göteborg, Swedberg, Norén, Spångberg, Håstad* och Häckner*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr *Karl August Johanson.*
