

Nr 129.

Av herr **Ohlin m. fl.**, om införande av riksmandat vid val till riksdagens andra kammare.

Uppfattningen att de politiska meningsriktningarna bör erhålla en representation i riksdagen, som svarar mot deras röststyrka bland valmännen, torde vara fast rotad i svensk politisk opinion. Man begär att »varje röst skall väga lika tungt». Kravet på *rättvisa i valsättet* är med andra ord starkt i vårt land och utgör utan tvivel ett grundläggande element i den svenska allmänhetens uppfattning av ett demokratiskt statsskick.

Reformarbetet på detta område har också alltsedan det proportionella valsystemet infördes 1907 syftat mot att mer än vad systemet i dess ursprungliga skick kunde åstadkomma trygga en mot det totala röstetalet för hela riket svarande proportionell representation för de i valen deltagande partierna. Men trots de kompletteringar och förändringar i olika avseenden systemet undergick fram till 1949 års riksdag kunde valsättet dock inte sägas fungera tillfredsställande. Avvikelserna från en proportionellt riktig fördelning av mandaten var fortfarande betydande. Valkartellerna, som infördes för att motverka den i systemet liggande tendensen att överrepresentera parti av viss storlek, förmådde endast delvis råda bot på denna brist. Systemet med valkarteller var dessutom förenat med uppenbara olägenheter av annan art.

Det var i medvetande om här ovan skisserade brister, som 1949 års riksdag — med bifall till då väckta motioner — fattade beslut om en utredning syftande till en reformering av det då gällande valsättet. I beslutet angavs att reformen borde sikta till större proportionell rättvisa vid mandatfördelningen mellan partierna, samtidigt som valkartellsystemet kunde avskaffas.

Den nya mandatfördelningsmetod, som genomfördes vid 1952 års riksdag, kan emellertid inte sägas i tillfredsställande grad uppfylla de fordringar på ett reformerat valsätt, som ställdes av 1949 års riksdag. Det kunde redan vid riksdagsbehandlingen påvisas, att den av Kungl. Maj:t föreslagna metoden inte i nämnvärd grad minskade avvikelserna från en proportionellt rättvis fördelning av mandaten jämfört med den dittills tillämpade valmetoden.

Valkartellerna föreslogs avskaffade, men den förutsättning — *större* proportionell rättvisa — som förut alltid angivits för en sådan åtgärd åstadkoms icke genom den nya valmetoden. Utgången av 1952 års val till andra kammaren har bestyrkt riktigheten i denna kritik, vilket framgår av nedan-

stående tablå, som visar dels det faktiska valutfallet, dels hur utfallet blivit om förut gällande valmetod tillämpats med kartell mellan högern, folkpartiet och bondeförbundet (utom i Göteborgs stad). — Antagandet om valkartell mellan dessa tre partier — den sedan länge vanliga ordningen — är visserligen med hänsyn till de rådande politiska förhållandena f. n. orealistiskt. Men valsystemet måste räkna med inte blott nu existerande utan olika slags politiska förutsättningar. Avvikelserna från den proportionellt riktiga mandatfördelningen har antagits inom parentes.

Utfallet av 1952 års andrakammarval enligt olika metoder.

Metod	P a r t i					S:a avvikelser från proportionell rättvisa
	Högern	Bondeförb.	Folkp.	Soc. dem.	Kom.	
Den tillämp. metoden .	31 (−2)	26 (+1)	58 (+2)	110 (+4)	5 (−5)	± 7
Förut gäll. metod med kartell h + fp + bf . .	34 (+1)	26 (+1)	59 (+3)	108 (+2)	3 (−7)	± 7

Den sammanlagda avvikelsen från den proportionellt riktiga fördelningen av mandaten mellan partierna är som synes lika stor i båda fallen. Om motsvarande beräkning utföres för ett flertal andrakammarval, exempelvis för valen 1932—1952, visar det sig att skillnaden i den genomsnittliga avvikelsen för de båda metoderna blir obetydlig (10,5 respektive 11,0 mandat). *Orättvisan i mandatfördelningen, vilken man enligt 1949 års riksdags intentioner skulle söka minska, har med andra ord bibehållits.* Detta synes också ha varit avsikten när regeringsförslaget valde kvoten 1,4 i stället för en lägre kvot som skulle gett ett bättre resultat.

Vid behandlingen av frågan om en reformerad valmetod vid fjolårets riksdag underströks från vårt håll värdet av att erhålla en valmetod, som i så hög grad som möjligt ger ett mot partiernas totala röstetal i riket proportionellt riktig fördelning av mandaten. Vi vill här erinra om dessa synpunkter.

Vi kan således icke dela den uppfattning, som stundom kommit till uttryck i den offentliga debatten, bland annat hos en reservant i 1950 års valsätsutredning och även i propositionen föregående år, att valsystemet hellre bör konstrueras så, att det gynnar ett stort parti, som ligger nära majoritetsställningen, än så, att största möjliga proportionella rättvisa erhålles. Ty söker man med valsystemets hjälp gynna visst parti, har man övergivit den objektiva grund för mandatens fördelning mellan partierna, som ligger i den andel av väljarkåren, de olika partierna erhållit vid valet. Med hänsyn till den riksomfattande karaktär, som i våra dagar utmärker de politiska frågeställningarna i vårt land, är det motiverat att utgå från partiernas andel av det totala röstetalet för hela riket.

Inte heller kan den tankegång, som ligger bakom ovan refererade uppfattning, nämligen att valsystemet bör utformas med tanke på att underlätta regeringsbildningen, anses bärande. Huvudkravet på ett valsystem bör vara, såsom bland annat framhölls i vår motion vid fjolårets riksdag, att de olika politiska meningsriktningarna inom folket får en så vitt möjligt rättvis representation i riksdagen. Endast ett så beskaffat valsystem ger de politiska meningsriktningarna *lika* chans och ger därigenom *varje röst lika värde*, d. v. s. samma möjligheter att påverka representationen. Regeringsfrågan bör sedan lösas med hänsyn till den på detta sätt valda riksdagen. Det kan annars mycket väl inträffa, vilket också varit fallet under en följd av år i vårt land, att ett parti visserligen erhåller majoritet i riksdagen, men står i klar minoritetsställning bland väljarna, vilket senare förhållande knappast kan utgöra grundvalen för en »stark» regering. Överrepresentation för det största partiet kan försvåra för en koalition av andra partier med majoritet bland väljarna att erhålla majoritet i riksdagen som grundval för regeringsbildning. Sådan överrepresentation kan alltså försvåra regeringsproblemets lösning. Denna synes i det moderna samhället inte kunna, såsom en under äldre tids samhällsförhållanden utbildad parlamentarisk doktrin lärde, ske med hänsyn till enbart folkrepresentationens sammansättning oberoende eller med relativt ringa betraktande av hur troget denna avspeglar de politiska meningsriktningarnas styrka bland väljarna. Det blir därför så långt ifrån ett hinder som — tvärtom — en väsentlig förutsättning för regeringsbildningen och regeringspolitikens utformning, att folkrepresentationens sammansättning så väl som möjligt avspeglar väljarkårens politiska struktur.

De ofta uttryckta farhågorna, att ett ur proportionalitetssynpunkt rättvist valsystem skulle leda till uppkomsten av ett större antal småpartier i vårt land, vilket skulle försvåra regeringsbildningen, är med all sannolikhet överdrivna. Gjorda vetenskapliga undersökningar bestyrker dem i varje fall inte.

I den motion, som avgavs från vår meningsriktning vid föregående års riksdag i anledning av den då framlagda propositionen angående ett *provisoriskt* valsätt, framhöll vi såsom vår uppfattning att en mera *slutgiltig* reform på detta område icke kan nås på annat sätt än genom ett mandatutjämningsförfarande, där partiernas samlade röstetal i riket lägges till grund för utjämnigen. Detta är alltjämt vår åsikt. Som stöd för vår uppfattning kan vi hänvisa till de av 1950 års valsätsutredning utförda undersökningarna.

Erfarenheterna av det nu gällande provisoriet har givit ytterligare skäl för införandet av en metod där i ett för hela riket gemensamt sammanräkningsförfarande partierna får tillgodoräkna sig de röstöverskott, som inte kan utnyttjas för besättande av mandat i de enskilda valkretsarna. Det nuvarande valsystemet, där möjligheten till kartell i praktiken är avskaffad,

synes emellertid i hög grad fresta till en valpropaganda, som med hänvisning till de senaste röstsiffrorna för valkretsen i fråga söker visa dels att det egna partiet ligger så och så nära ett nytt mandat, dels att andra partier å ena sidan behöver en så mycket större ökning av sitt röstetal för ett nytt mandat, men å andra sidan har en så god marginal för sitt förutvarande (sista) mandat, att väljare som egentligen står sistnämnda partier närmare dock bör ge det förstnämnda partiet sin röst för att förhindra att mandatet tillfaller ett tredje parti, till vilket väljaren har en mera kritisk inställning än till förstnämnda parti. En valpropaganda av här angivet slag, som egentligen innebär inbjudan till ett slags »röstlån», strider klart mot den allmänt omfattade synpunkten att medborgaren bör rösta med det politiska parti, vars program står bäst i överensstämmelse med hans egen politiska uppfattning. Det borde därför vara i hög grad angeläget att erhålla ett valsystem, som inte till följd av sin konstruktion inbjuder till en dylik valpropaganda. En valmetod med mandatutjämning baserad på partiernas samlade röstetal i hela riket tar i största möjliga utsträckning hänsyn till *varje avgiven röst*, och problemet med de outnyttjade röstöverskotten reduceras till ett minimum. Även av här berörda skäl är således en metod med mandatutjämning att föredraga. Av de olika mandatfördelningsmetoder som här kan komma i fråga är metoderna med riksmandat respektive tilläggsmandat utan tvekan de som mest tillfredsställer kraven på enkelhet och ändamålsenlighet.

Båda metoderna har vissa nackdelar. Mot metoden med tilläggsmandat kan invändas att den ger en proportionellt ojämn fördelning av mandaten mellan de olika valkretsarna, liksom att den i vissa fall kan i en valkrets ge mandat åt parti med relativt litet röstunderlag i valkretsen i fråga. Mot metoden med riksmandat har tidigare invänts att den skulle kräva vissa i lagen fastställda regler för partiernas deltagande i valet, kandidatnominering och andra valförberedelser. En annan nackdel har man menat vara att den genom en i hög grad centraliserad nominering av rikslistorna skulle innebära en möjlighet att för ett relativt begränsat antal personer i realiteten och över väljarnas huvuden bestämma över en viss del av riksdagens sammansättning. Båda dessa invändningar har emellertid sedan lagstiftning vidtagits angående registrering av partibeteckning förlorat det väsentliga av sin tyngd. Mot den senare invändningen kan vidare anmärkas att det, liksom vad även nu är fallet vid kandidatnomineringarna i valkretsarna, kommer att ligga i varje partis intresse att vid nomineringar av kandidaterna på rikslistan ta hänsyn till listans förmåga att vinna anslutning bland väljarna och därför göra dess sammansättning ur kvalitativa och andra synpunkter så fullgod som möjligt. Partierna kommer sålunda säkert att låta sig angeläget vara att garantera det lokala intresset tillräckligt inflytande.

De övervägande skälen synes oss därför tala till förmån för metoden med riksmandat.

Vad gäller metodens mera detaljerade utformning vill vi föreslå följande.

Antalet riksmandat fastställas till 30. De återstående 200 mandaten fördelas på de särskilda valkretsarna i enlighet med de grunder, som angives i riksdagsordningens § 15 med de ändringar, som antogs såsom vilande vid 1952 års riksdag. Detta innebär alltså att ingen valkrets (utom Gotland) skall få välja mindre än fem mandat. För fördelning av mandaten mellan partierna inom varje valkrets föreslår vi, att den förut gällande d'Hondtska fördelningsregeln tillämpas. Det vore uppenbart orimligt att tillämpa denna metod vid en valordning utan utjämningsförfarande eller karteller. Men när ett utjämningsförfarande används bortfaller huvudinvändningen mot metoden.

Bestämmelserna angående nominering av kandidater på rikslista kan lämpligen utformas i anslutning till de nu gällande bestämmelserna om registrering av partibeteckning på så sätt att rikslista skall anmälas hos chefen för justitiedepartementet genom det av vederbörande parti enligt 54 § vallagen registrerade ombudet. Antalet kandidater på rikslista föreslås till högst 60. Över anmälda rikslistor upprättas en förteckning, som kungöres enligt nu gällande regler (vallagen § 54, mom. 5).

Beträffande valets förrättande införes regeln att å valedeln skall kunna angivas — förutom partibeteckning och namn å kandidater inom kretsen — under ordet »rikslista» ett eller flera av de kandidatnamn som finnes upptagna på rikslistan för partiet i fråga.

I fråga om röstsammanräkningen föreslår vi en återgång till de regler, som gällde innan de vid 1952 års riksdag beslutade ändringarna infördes. Sedan sammanräkning och mandatfördelning ägt rum inom kretsarna insändes protokollen häröver till chefen för justitiedepartementet, vilken i närvaro av tre bland de av riksdagen valda fullmäktige i riksbanken och tre bland fullmäktige i riksgäldskontoret verkställer sammanräkning för besättande av riksmandaten. Härvid sammanlägges det antal röster, som inom hela riket avgivits med anslutning till varje parti, och fastställs det antal platser, som varje parti erhållit inom valkretsarna. De trettio riksmandaten fördelas därefter enligt d'Hondts metod på rikslistorna så att varje parti så långt möjligt är erhåller det antal mandat (kretsmandat och riksmandat), som svarar mot dess totala röstetal i hela riket. Dock är parti, som ej erhållit något kretsmandat, ej berättigat att ifrågakomma vid riksmandatens fördelning. Besättandet av mandat på rikslistan sker i den ordning namnen är uppförda på listan sedan personer, som blivit valda inom valkretsarna, strukits från denna. Vad gäller bestämmelser om efterträdare åt avgången riksdagsman, vals ogiltighet, besvär samt tidpunkten för riksmandatens tillsättande hänvisas till proposition nr 194 vid 1932 års riksdag. De där föreslagna reglerna bör kunna tillämpas i nu berörda delar.

Vi föreslår således, att riksdagen nu måtte för sin del besluta sådana ändringar i gällande bestämmelser för val till andra kammaren som erford-

ras för införandet av denna valmetod. Då valmetoden med riksmandat med hänsyn till att den för sitt genomförande kräver grundlagsändring inte kan tillämpas förrän efter nästkommande andrakammarval, anser vi det till fyllest om riksdagen nu såsom vilande antager de förändringar i riksdagsordningen som erfordras. De erforderliga ändringarna av vallagen kan anstå till nästa mandatperiod.

Den mera slutgiltiga lösning av frågan om valsättet, som vi här förordat, kan såsom ovan framhållits tillämpas först vid 1960 års val till andra kammaren, såvida inte upplösning och nyval av kammaren dessförinnan äger rum. Detta betyder — bortsett från att den nu gällande valmetoden formellt endast gäller för den löpande mandatperioden — att frågan om vilken valmetod som skall tillämpas vid 1956 års andrakammarval kvarstår olöst.

Denna senare fråga bör snarast upptas till prövning.

Med hänvisning till vad ovan anförts hemställer vi,

att riksdagen måtte för sin del besluta att såsom vilande antaga sådana ändringar av §§ 14, 15, 17—22, 27 och 28 riksdagsordningen som möjliggör införandet av 30 riksmandat vid val till riksdagens andra kammare, medan återstående 200 mandat fördelas omedelbart i valkretsen, samt de eventuella ändringar i övrigt av riksdagsordningen, som må betingas av införandet av riksmandat, samt

att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till erforderlig grundlagstext.

Stockholm den 27 januari 1953.

Bertil Ohlin.

Wald. Svensson.

Sven Wedén.

Bertil von Friesen.

Filip Kristensson
i Osby.

Ragnhild Sandström.
