

Nr 81

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m.; given Stockholms slott den 11 februari 1955.

Under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över inrikesärenden för denna dag vill Kungl. Maj:t föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till lag om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m.

GUSTAF ADOLF

Gunnar Hedlund

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att vid proportionella val inom landsting, kommunalfullmäktige, stadsfullmäktige, municipalfullmäktige och kyrkofullmäktige samt å kyrkostämma skall för platsfördelning inom parti tillämpas en ny sammanräkningsmetod, uppbyggd efter principen om s. k. enkel absolut rangordning, i stället för den nuvarande kombinerade rangordnings- och reduktionsmetoden. Den nya metoden föreslås skola upptagas i en lag om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m., vilken skall ersätta den nu gällande lagen av den 6 juni 1930 om valsätt vid sådana val.

Förslag

till

Lag**om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m.**

Härigenom förordnas som följer.

1 §.

Skall enligt gällande föreskrifter annat val inom landsting än riksdagsmannaval eller ock val inom kommunalfullmäktige, stadsfullmäktige, municipalfullmäktige eller kyrkofullmäktige eller å kyrkostämma vara proportionellt, skola därvid de i denna lag givna bestämmelserna lända till efterrättelse.

2 §.

Vid valet utses av och bland de i valet deltagande erforderligt antal personer att vid valförrättningen biträda ordföranden.

Där ordföranden med avseende å befarad tidsutdräkt eller av annan anledning finner det nödigt, äger han att, sedan valsedlarna avlämnats och innan sammankomsten upplöses, utsätta annan dag för valförrättningens fortsättande och avslutande. Då så sker, skola av och bland de i valet deltagande utses minst två personer att såsom vittnen närvara vid den fortsatta valförrättningen, och skall valurnan, i vilken de avlämnade valsedlarna förvaras, omsorgsfullt förseglas under minst två närvarandes sigill samt därefter sättas i säkert förvar. Innan förseglingen vid förrättningens fortsättande borttages, skall ordföranden i vittnenas närvaro förvissa sig, att sigillen äro obrutna. Särskild kungörelse om dag för valförrättningens fortsättande erfordras ej.

3 §.

Val skall förrättas med valsedlar. För att bliva gällande skola valsedlarna vara enkla och slutna samt före namnen upptaga partibeteckning (partinamn eller annan beteckning i ord för viss grupp av de väljande eller för viss meningsriktning) men i övrigt vara omärkta.

Namnen skola å valsedeln uppföras i en följd, det ena under det andra. Sedel må ej upptaga flera men väl färre namn än det antal personer valet avser.

Är något namn å valsedel överstruket, eller framgår med avseende å något där förekommande namn ej fullt otvetydigt, vem därmed åsyftas, eller upptager valsedel namn å någon, som ej är valbar, anses sådant namn såsom obefintligt. Äro å valsedel upptagna flera namn än vad ovan är medgivet, anses det eller de sista övertaliga namnen som obefintliga.

4 §.

De avgivna valsedlarna ordnas i grupper, så att sedlar med samma parti-beteckning bilda en grupp.

Inom varje grupp bestämmes i erforderlig utsträckning genom särskilda sammanräkningar ordning mellan namnen å gruppens valsedlar.

Vid varje sammanräkning gäller valsedel allenast för ett namn. Valsedel gäller för det namn, som står först å sedeln, så länge detta namn ej erhållit rum i ordningen. Därefter gäller valsedeln för det namn, vilket, bortsett från namn som redan erhållit plats i ordningen, står främst å sedeln.

Valsedel, vilken gäller för sitt första namn, räknas som en röst, valsedel gällande för sitt andra namn som en halv röst, valsedel gällande för sitt tredje namn som en tredjedels röst, och så vidare efter samma grund.

Vid varje sammanräkning kommer det namn närmast i ordningen, som erhållit högsta rösttalet.

5 §.

1 mom. Skola två eller flera platser besättas, fördelas de mellan de olika valsedelsgrupperna sålunda, att platserna, en efter annan, tilldelas den grupp, vilken för varje gång uppvisar det största av nedan angivna jämförelsetal. Plats, som blivit en grupp tilldelad, besättes genast så, att gruppens första plats tillerkännes den, vars namn är det första i ordningen inom gruppen, gruppens andra plats den, som bär andra namnet i ordningen, gruppens tredje plats den, som bär tredje namnet i ordningen, och så vidare efter samma grund, ändå att den, som är berättigad till platsen, redan fått sig tillerkänd plats från en eller flera andra grupper.

Jämförelsetalet är lika med gruppens rösttal, så länge gruppen ännu icke fått sig någon plats tilldelad. Därefter beräknas jämförelsetalet för varje gång så, att gruppens rösttal delas med det tal, som motsvarar antalet av gruppen tilldelade platser, ökat med 1. Har samma person erhållit platser från två grupper, skall dock vid beräkning av det antal platser, som utdelats, vardera platsen anses blott såsom en halv plats; har någon erhållit platser från tre grupper, anses varje sådan plats såsom en tredjedels plats; och så vidare efter samma grund.

Har en grupp redan fått sig tilldelad plats så många gånger, som motsvarar antalet namn å gruppens valsedlar, är den utesluten från vidare jämförelse.

2 mom. Skall blott en plats besättas, tillfaller platsen den, vars namn står främst i ordningen inom den grupp, som har största rösttalet.

6 §.

Mellan lika rösttal eller jämförelsetal skall, där så erfordras, skiljas genom lottning.

7 §.

Vid val av suppleanter skall vad här ovan är stadgat i fråga om val av ledamöter äga motsvarande tillämpning.

8 §.

Den ordning, vari suppleanter böra inkallas till tjänstgöring i stället för ledamot, skall bestämmas enligt följande regler:

a) Suppleant, utsedd från grupp med samma partibeteckning som den grupp, från vilken ledamoten blivit vald, har företräde framför övriga suppleanter, och av dessa har den företräde, som utsetts från grupp med högre rösttal.

b) Av suppleanter från samma grupp har den företräde, vars namn blivit tidigare uppfört i den jämlikt 4 § bestämda ordningen inom gruppen.

Den ledamot eller suppleant, som fått sig tillerkänd plats från två eller flera grupper, anses vald för den grupp, från vilken plats först tilldelats honom.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1955, då lagen den 6 juni 1930 (nr 254) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m. upphör att gälla.

Fortsättes efter nya lagens ikraftträdande valförrättning, som dessförinnan påbörjats, skall dock å förrättningen i dess helhet tidigare lag äga tillämpning.

Utdrag av protokollet över inrikesärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 11 februari 1955.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDÉN, statsråden SKÖLD, ZETTERBERG, TORSTEN NILSSON, STRÄNG, ERICSSON, ANDERSSON, NORUP, HEDLUND, PERSSON, HJALMAR NILSON, LINDELL, NORDENSTAM, LINDSTRÖM, LANGE.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Hedlund, fråga om *det proportionella valsättet vid val inom kommunala representationer*. Föredraganden anför härvid följande.

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 januari 1950 tillkallade chefen för justitiedepartementet samma dag dåvarande ledamoten av riksdagens första kammare landshövdingen K. J. Olsson, ordförande, samt ledamoten av första kammaren direktören J. Bergvall, borgmästaren, numera lagmannen C. O. Engqvist, ledamoten av andra kammaren professorn E. Håstad, ledamoten av andra kammaren folkskolläraren G. Skoglund, ledamoten av första kammaren professorn S. Wahlund och numera avlidne ledamoten av andra kammaren sekreteraren A. Wallentheim att verkställa utredning rörande vissa frågor om folkomröstning och valsätt. Genom beslut den 5 maj samma år uppdrog Kungl. Maj:t åt utredningsmännen, vilka antagit benämningen *1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning*, att utreda frågan om revision av lagen den 6 juni 1930 om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m. i syfte att undanröja rådande olägenheter vid platsfördelning inom grupp med samma partibeteckning. Utredningen har i ett den 26 maj 1954 avlämnat betänkande, del VI Om proportionella val inom kommunala representationer m. m. (SOU 1954: 17) behandlat nämnda fråga ävensom frågorna om ny valmetod vid val av borgmästare och rådmän samt om sammanläggning av Älvsborgs läns båda andrakammarvalkretsar. Av dessa spörsmål ankommer det förstnämnda, om revision av 1930 års lag, å inrikesdepartementets handläggning. Jag anhåller nu att få upptaga detta spörsmål till behandling.

Betänkandet har varit föremål för remissbehandling.

Över den nu förevarande frågan har, efter remiss, yttranden avgivits av överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus,

Älvsborgs, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Norrbottens län, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund samt Svenska landstingsförbundet. Vid överståthållarämbetets och länsstyrelsernas yttranden har fogats utlåtanden av följande kommunala representationer och organ, nämligen Stockholms stadsfullmäktige, Stockholms läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Södertälje, Sundbyberg och Solna, kommunalfullmäktige i Sollentuna, Österåker, Djurö och Huddinge, kommunalnämnderna i Frösåker och Botkyrka, Uppsala läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Uppsala och Enköping, kommunalnämnden i Älvkarleby, Södermanlands läns landstings förvaltningsutskott, magistraterna och drätselkamrarna i Eskilstuna och Nyköping, magistraten och kommunalborgmästaren i Katrineholm, kommunalnämnderna i Rönö, Malmköping och Gnesta, kyrkorådet i Nyköping, Östergötlands läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Norrköping och Linköping, kommunalfullmäktige i Åtvidaberg, Kalmar läns norra och södra landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Kalmar och Västervik, kommunalfullmäktige i Mörbylånga och Högsby, kyrkofullmäktige i Västervik och Mörbylånga, Malmöhus läns landstings förvaltningsutskott, magistraterna och stadsfullmäktige i Malmö och Hälsingborg, stadsfullmäktige i Lund, stadsfullmäktiges i Landskrona beredningsutskott, kyrkofullmäktige för den kyrkliga samfälligheten i Malmö, Hallands läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Halmstad och Falkenberg, kommunalfullmäktige i Laholms landskommun och i Årstad, Göteborgs och Bohus läns landstings förvaltningsutskott, magistraterna och stadsfullmäktige i Göteborg och Uddevalla, stadsfullmäktige i Mölndal, kommunalfullmäktige i Öckerö, Vette och Munkedal, Älvsborgs läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Borås, Västmanlands läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Västerås och Fagersta, kommunalnämnden i Norberg, Gävleborgs läns landstings förvaltningsutskott, drätselkammaren i Gävle, Västernorrlands läns landstings förvaltningsutskott, stadsfullmäktige i Sundsvall och Örnsköldsvik, kommunalfullmäktige i Njurunda, Nätra och Fjällsjö, Norrbottens läns landstings förvaltningsutskott samt magistraten i Luleå. Härjämte har länsstyrelsen i Hallands län överlämnat yttrande av Hallands länsavdelning av Svenska landskommunernas förbund.

Inledning

Gällande bestämmelser

De år 1909 införda bestämmelserna om proportionellt valsätt avsåg valen till riksdagens båda kamrar liksom valen till landsting och stadsfullmäktige samt därutöver de inom riksdagens kamrar förrättade valen av riksdagsutskott. För tillsättandet av platser inom en grupp med samma parti-

beteckning (ordnandet av kandidaternas namn) föreskrevs därvid en kombinerad rangordnings- och reduktionsmetod. Vid denna metod är, på sätt närmare angives i det följande, ordningen mellan namnen på röstsedlarna avgörande under vissa förutsättningar, men om dessa brister, beräknas i andra hand rösttal för kandidaterna utan något som helst avseende på den ordningsföljd i vilken de upptagits på sedlarna.

Sedan proportionalitetsprincipen utsträckts till att gälla även vissa val inom landsting och stadsfullmäktige, upptogs motsvarande bestämmelser för dessa val i en år 1913 utfärdad stadga. Genom ändring i stadgan år 1918 kom denna att avse även proportionella val å kommunalstämma och kyrkostämma, inom kommunalfullmäktige m. m.

1913 års stadga ersattes sedermera år 1930 av den ännu gällande lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m. Samtidigt fick proportionalitetsbestämmelserna tillämpning även på val inom kyrkofullmäktige.

Reglerna för namnens ordnande inom partierna bibehölls enligt 1930 års lag i sak oförändrade, oaktat redan åren 1921 och 1922 för riksdagsmannaval och kommunalval införts en annan sammanräkningsmetod för platstillsättningen, d'Hondt-Phragmén's metod, varvid tillämpas absolut rangordning, d. v. s. principen att namn som står längre ned på en röstsedel icke i något fall tages i betraktande förrän samtliga högre upp stående namn blivit valda.

I den nu gällande riksdagsstadgan av år 1949 har för val av riksdagens utskott likaledes den äldre rangordnings- och reduktionsmetoden bibehållits.

Frågan i vilka fall val som förrättas inom kommunala församlingar skall vara proportionella, besvaras ej i 1930 års lag, utan man har här att gå till kommunallagen och motsvarande författningar. I 22 § 1953 års kommunallag stadgas sålunda att val av kommunens styrelse liksom i allmänhet av nämnder m. m. skall vara proportionellt, om det begäres av ett visst antal bland de väljande. Även 1954 års landstingslag liksom lagen om församlingsstyrelse upptager en motsvarande bestämmelse.

Lagen den 6 juni 1930 om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m. anknyter i 1 § till de sist nämnda bestämmelserna genom stadgande att, om enligt gällande föreskrifter proportionella val skall anordnas inom landsting — dock ej riksdagsmannaval — å (kommunalstämma, municipalstämma, allmän rådstuga eller) kyrkostämma eller inom kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige, stadsfullmäktige eller kyrkofullmäktige, de i samma lag givna bestämmelserna skall lända till efterrättelse.

Reglerna för platstillsättningen inom parti eller grupp återfinnes i 4 §. Denna sammanräkning, som alltså sker enligt rangordnings- och reduktionsregeln, tillgår på följande sätt.

De avgivna valsedlarna ordnas först i grupper, så att sedlar med samma partibeteckning bildar en grupp. Inom varje grupp fastställs därefter, i den mån detta är erforderligt för utseende av det antal personer valet gäller, ordningen mellan namnen å gruppens valsedlar. Så långt följande förutsättningar är uppfyllda tillämpas därvid *rangordningsregeln*. Om samma namn står först på mer än hälften av gruppens valsedlar (gruppens rösttal) blir detta namn det första i ordningen; upptager valsedlar, som har samma första namn och utgör mer än två tredjedelar av gruppens rösttal, även samma andra namn, blir detta namn gruppens andra; upptager valsedlar, som har samma första och samma andra namn samt utgör mer än tre fjärdedelar av gruppens rösttal, även samma tredje namn, blir detta gruppens tredje namn o. s. v. efter samma grunder.

I den mån ordningen inom gruppen ej längre kan bestämmas enligt denna rangordningsregel därför att splittringen inom gruppen är större än nyss förutsatts, fortsättes sammanräkningen enligt *reduktionsregeln*. Härvid är som nämnts icke ordningen mellan namnen på valsedlarna avgörande utan endast storleken av deras rösttal. Frånvaron av varje rangordning tar sig uttryck däri att varje å en valsedel upptaget namn tillgodoräknas sedelns hela rösttal. Rösttalen fastställs genom särskilda sammanräkningar, varvid valsedel, som ej fått något namn placerat, räknas som en hel röst, valsedel med ett namn placerat räknas som en halv röst, sedel med två namn placerade som en tredjedels röst o. s. v. För varje gång kommer det namn närmast i ordningen, som sammanlagt får högsta rösttalet.

Såväl 1930 års lag om proportionellt valsätt (6 §) som 1949 års riksdagsstadga innehåller en bestämmelse att mellan lika rösttal skall, där så erfordras, skiljas genom lottning. I praxis har dock frågan om fördelningen av platserna mellan oplacerade namn med lika rösttal inom riksdagen lösts så, att det namn som stått först å valsedeln ägt företräde framför längre ned placerade namn, varemot vid tillämpningen av 1930 års lag — enligt bestämmelsens ordalydelse — lottning företagits.

I ett väsentligt avseende är således de båda regler, vilka innefattas i den gällande metoden för platsfördelning inom partierna, uppbyggda efter helt skilda principer. Vid tillämpningen av reduktionsregeln är ordningen mellan namnen på valsedlarna likgiltig, medan denna enligt rangordningsregeln som namnet anger är avgörande. Enligt rangordningsregeln kan nämligen en valsedel ej tillgodoräknas ett därå upptaget namn förrän samtliga ovanför befintliga namn blivit placerade. Såvitt rör riksdagsmannavalen och kommunalvalen tillämpas, som förut antytts, genomgående en sådan rangordning mellan namnen.

Fördelningen av platserna *mellan* de olika valsedelgrupperna (partierna) sker liksom vid förstakammarvalen — tidigare även vid andrakammarvalen och de kommunala valen — i enlighet med d'Hondts metod (5 §).

Reformyrkanden

Vid flera tillfällen har i den offentliga debatten behandlats frågan om att vid valen inom de kommunala representationerna ersätta gällande sammanräkningsmetod med annat system. Beträffande tidigare förslag eller uttalanden härom vid 1921, 1922, 1927 och 1947 års riksdagar och i kommittébetänkanden av år 1921 och 1947 torde få hänvisas till folkomröstnings- och valsätsutredningens nu förevarande betänkande (s. 14—16).

Utredningens uppdrag i fråga om revision av 1930 års lag föranleddes av en skrivelse av 1950 års riksdag.

I en inom första kammaren avgiven motion (nr 39) av herr *Petrén m. fl.* erinrades om att bristerna i gällande metod framträtt mycket bjärt vid ett val år 1949 inom Västmanlands läns landsting. Motionärerna hemställde i anledning därav om utredning och förslag i ändamål att bringa ifrågavarande regler för röstsammanräkningen till överensstämmelse med de regler om proportionellt valsätt, som finns i andra valförfattningar.

Två andra motionärer, herrar *Persson* i Norrby och *Ericsson* i Näs framhöll (mot. II: 22), att med nuvarande bestämmelser kom det vid valet ibland att helt bero på slumpen vilka som valdes, nämligen om rösttalen för två eller flera grupper av kandidatnamn var lika. Då blev det likgiltigt i vilken ordning namnen upptogs. Rangordningen blev bruten redan från början och vilken som helst kandidat kunde bli vald. Vidare erinrades om att rangordningen även lätt kunde brytas genom strykningar av namn. Valet kunde således bli slumpartat även om lika rösttal ej skulle föreligga. De båda motionärerna hemställde därför, att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle begära förslag till sådan ändring av ifrågavarande bestämmelser, att ordnandet av namnen å kandidatlistorna måtte ske enligt samma regler, som var föreskrivna i lagen om val till riksdagen.

Vidare upptogs frågan i två inom andra kammaren av herr *Håstad* väckta motioner (nr 343 och 344). I den förstnämnda av dessa yrkades på en revidering av riksdagsstadgan i vad avser utskottsvalen, så att dess fördelningsregler bättre klargjordes i lagtexten och bringades så nära som möjligt den i vallagen föreskrivna metoden. I den senare begärdes i samma syfte en översyn och revidering av lagen om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m. I sin motivering för dessa båda yrkanden framhöll motionären bl. a., att de båda ifrågavarande författningarna, som i hithörande delar var lika lydande, innehöll en fördelningsregel, som särskilt i två hänseenden inbjöd till kritik och tvekan om den rätta tolkningen. För det första riktades kritiken mot bestämmelsen, att vid fördelningen av platser inom en grupp reduktion av en särlistas rösttal måste ske så snart något av sedelns namn — oavsett vilken plats det intog på sedeln — placerats. Detta stadgande stod helt i strid med det betraktelsesätt som anlades enligt vallagen där nämligen en listas röst-

värde ej fick reduceras förrän dess första namn placerats. För det andra påpekade motionären, att de berörda författningarna icke gav några otvetydigt klara föreskrifter om hur röstvärdet för oplacerade namn skulle beräknas i det fall, att rangordningen hade brutits. I sådana fall hade nämligen olika tolkningar av de likalydande reglerna gjorts vid tillämpningen av de båda ifrågavarande författningarna. Motionären önskade för sin del framhålla, att ett inskrivande av att regeln om absolut rangordning även härvidlag skulle gälla torde erbjuda den bästa lösningen.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte (utl. nr 5) i anledning av nämnda motioner en utredning av frågan om revision av 1930 års lag om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m. i syfte att undanröja rådande olägenheter vid platsfördelning inom grupp med samma partibeteckning. Resultatet av denna utredning borde sedan enligt utskottets mening kunna tjäna till vägledning vid en revision av 1949 års riksdagsstadga.

I sitt utlåtande framhöll utskottet, att omständigheterna vid ett i motionerna omnämnt val hade visat, att olägenheter kunde uppkomma vid fördelningen av platser inom ett parti enligt stadgandena i nämnda lag. Utskottet anförde vidare.

Osäkerheten rörande de härom gällande författningsbestämmelsernas rätta tolkning liksom risken för att väljarnas mening icke skall komma till rättvist uttryck i valresultatet utgöra enligt utskottets mening bärande skäl för en revision av desamma. Härvid bör om möjligt en enklare sammanräkningsmetod eftersträvas än den vid riksdagsmannaval och kommunalval gällande. Denna skulle nämligen genom sin invecklade beskaffenhet sannolikt komma att medföra tolkningssvårigheter vid tillämpningen särskilt inom de kommunala församlingarna.

Konstitutionsutskottets utlåtande godkändes av riksdagens båda kamrar. *Riksdagen* hemställde därefter i skrivelse till Kungl. Maj:t den 11 mars 1950 (nr 61) under åberopande av nämnda utskottsutlåtande om ifrågavarande utredning.

Betänkandet

Kritik av det nuvarande fördelningssystemet

I betänkandet lämnar utredningen å s. 19—24 en redogörelse för en av utredningen företagen undersökning rörande det gällande valsystemets (rangordnings- och reduktionsmetoden) allmänna verkningssätt samt de olägenheter, som kan anses förbundna med systemet.

Utredningen finner till en början, att en allvarlig invändning mot metoden är den *du alism* som föreligger i det att rangordningsregeln och reduktionsregeln vilar på artskilda tankegångar. Härom anføres.

Mot rangordnings- och reduktionsmetoden har kritik riktats i flera

avseenden. Anmärkningarna ha emellertid härvid aldrig gällt själva rangordningsregeln. Vilken synpunkt som än anlägges beträffande lämpligheten av att tillägga namnens ordningsföljd på valsedlarna en absolut verkan, kunna nämligen knappast några invändningar göras mot att ordningen mellan namnen tillerkännes betydelse i den begränsade omfattning, som innefattas i den nämnda rangordningsregeln. Tankegången bakom förfarandet enligt denna metod, som kan sägas konvertera den d'Hondtska, är nämligen att om majoriteten inom ett parti successivt delas i två eller tre o. s. v. lika grupper, så blir var och en av dessa större än återstoden inom partiet. Då en enig grupp inom ett parti disponerar över t. ex. mer än hälften av partiets röster och således över mer än alla övriga valmäns tillsammanantagna bör — även om dessa övriga skulle ha förenat sig om det namn den förra gruppen satt i andra rummet — knappast något vara att anmärka mot att denna fraktion tillerkännes rätt att besätta första plats med den kandidat, som den helst önskar se vald. Något missnöje med den gällande metodens verkningssätt i denna del har heller aldrig försports.

Kritiken har i allmänhet icke heller riktats mot själva reduktionsregeln i och för sig, även om mycket befogade anmärkningar kunna göras mot denna. Däremot ha allvarliga invändningar gjorts mot den dualism, som kommit att utmärka rangordnings- och reduktionsmetoden. Kombinationen av två olika regler måste verka förvirrande, särskilt som de båda reglerna kunna sägas bygga på helt motsatta principer. Enligt rangordningsregeln få namnen på en valsedel endast tagas i betraktande i den ordning de äro uppförda å sedeln; ett lägre stående namn kan således icke tillgodogöra sig ens någon del av valsedeln's röstvärde, innan de högre stående namnen vunnit placering. Rangordningen är med andra ord *absolut*. Enligt reduktionsregeln är däremot ordningen mellan namnen likgiltig; samtliga namn på en valsedel få vid sammanräkningarna tillgodogöra sig ett lika röstvärde. Det är detta förhållande som måste väcka gensaga. Man kan nämligen våga antagandet, att väljarna uppgöra sina valsedlar under den förutsättningen, att namnen företrädesvis skola väljas i den ordning i vilken de upptagits på valsedeln. Erfarenheterna från den tid, då rangordnings- och reduktionsmetoden även tillämpades för bl. a. andrakammar- och landstingsvalen, bekräftar också riktigheten av detta antagande. Vid platstillsättningen kan det nu emellertid inträffa att — till följd av att rangordningsregeln ej kan användas — man i stället utgår från ett rakt motsatt betraktelsesätt, nämligen att full jämställdhet råder mellan namnen. Att få väljarna att uppgöra sina valsedlar under hänsynstagande till dessa båda motstridiga principer är givetvis ogörligt, i synnerhet som det ofta icke är möjligt att på förhand bedöma i vilka fall den ena eller den andra regeln kommer att tillämpas.

Såsom redan påpekats kunna ej några anmärkningar riktas mot själva rangordningsregelns verkningssätt. Det är först då denna regel icke längre går att använda, som den gällande fördelningsmetoden kan komma att medföra mindre tilltalande valutslag. För att vinna en utgångspunkt för prövningen av vilka vägar som böra beträdas vid en reformering av ifrågasvarande valmetod, torde det bliva nödvändigt att närmare ingå på de viktigaste olägenheter, som kunna uppkomma när rangordningen spränges.

När utredningen härefter går att påvisa brister i metodens verkningssätt yttras inledningsvis.

I detta sammanhang torde det böra anmärkas att ofta subjektiva synpunkter måste komma att spela in vid avgörandet av frågan, om en brist hos en metod skall anses föreligga. En tidigare utredning av valsättsfrågan har på tal härom framhållit, att om t. ex. inom ett parti bestående av 100 valmän 55 önska till representanter i första rummet A och i andra rummet B samt 45 vilja se C och B valda i nu nämnd ordning, kan det givetvis vara tvivel underkastat, huruvida metoden bör vara sådan att A och B eller A och C skola väljas. Vilken mening som omfattas beror uppenbarligen på vad man anser att väljarna avsett med att sätta den ene kandidaten före den andre. Anser man detta betyda, att den senare kandidaten ej bör få komma i betraktande innan den förre valts, befinnes givetvis den regel vara felaktig som leder till att B blir vald framför C. Anser man däremot det i andra rummet å en valsedel upptagna namnet böra få komma i betraktande samtidigt med det i första rummet upptagna, om än med en mindre andel av valsedelns röstvärde, blir förhållandet ett annat.

Den mest påtalade svagheten hos rangordnings- och reduktionsmetoden ligger — framhåller utredningen — däri, att faran för s. k. *dekapitering* är betydande. Med dekapitering avses en sådan valmanöver, som medvetet eller omedvetet förhindrar invalet av ett partis främsta kandidater. Utredningen belyser detta med bl. a. följande exempel.

Om det t. ex. för ett parti har avgivits 100 röster, vilka fördela sig med 55 på en valsedelstyp upptagande namnen A och B samt med 45 på en annan upptagande enbart namnet C, blir A i enlighet med rangordningsregeln partiets första namn, eftersom mer än hälften av partiets valmän önska se denne vald i första hand. Skulle emellertid fem väljare, som använt majoritetslistan, ha strukit det främsta namnet, blir resultatet följande.

Valsedelstyper:	A	B	C	
		B		
Rösttal:	50	5	45	Summa: 100

Icke någon av listorna med samma första namn har erhållit *mer* än hälften av de för partiet avgivna rösterna, varför rangordningsregeln ej kan tillämpas. Enligt reduktionsregeln utses vid första sammanräkningen B, som har 55 röster. A har därvid 50 och C 45 röster. Vid andra sammanräkningen reduceras A:s rösttal till 25, eftersom B som står på samma valsedelstyp redan blivit vald, medan C fortfarande har oförändrad röstmängd. Trots att alltså A upptagits som första namn på hälften av partiets valsedlar, placeras såväl B som C före vid sammanräkningsförfarandet.

Således kunna minoritetsgrupper inom partierna genom strykningar av de främsta och därför mest omstridda namnen eller genom att framföra valsedlar, som blott upptaga ett eller några enstaka på huvudlistan sämre placerade namn, åstadkomma att rangordningen spränges. — — — Liknande förhållanden med ofta alldeles oberäkneliga valutslag kunna — till följd av enstaka strykningar på valsedlarna — lätteligen uppkomma i fall, då rangordningen brytes i ett tidigt skede och ett flertal platser finnas att fördela. Denna risk för dekapitering måste därför betraktas som en mycket allvarlig anmärkning mot den gällande sammanräkningsmetoden.

Angående olägenheter av annat slag anför utredningen.

Även i ett annat avseende, som i hög grad påminner om dekapitering, kunna olägenheterna med rangordnings- och reduktionsmetoden framträda. Det är då anhängarna av en i visst rum å huvudlistan uppsatt kandidat befarat, att partiet ej skulle erhålla så många platser att rangordningsregeln skulle förhjälpa honom till placering, och därför gått till val med hans namn uppsatt längre upp på listan men därvid även medtagit ett i lägre rum på huvudlistan placerat namn.

Valsedeltyper: A B C
 B C
 C

Rösttal: 57 29 2 Summa: 88

Om två platser skola tillsättas får A enligt rangordningsregeln den första. Vid andra sammanräkningen erhållas följande rösttal: $B \frac{57}{2} + 29 = 57\frac{1}{2}$; $C \frac{57}{2} + 29 + 2 = 59\frac{1}{2}$. B blir således ej, som avsett var, hjälpt av spränglistan, vilken i stället medför att mandatet gives åt C, som ju endast har två förstahandsröster. Hade BC-listans anhängare däremot i stället använt A-gruppens valsedlar, skulle de främjat invalet av B.

Förutom de redan påtalade olägenheterna, som äro förknippade med kombinationen av två sins emellan skiljaktiga fördelningsregler, har kritik även riktats mot ett par andra brister av mera matematisk beskaffenhet. En av dessa anmärkningar gäller röstreduktionen. Om valsedlar, som gemensamt bidragit till ett eller flera namns placering, sedermera understödda skilda namn, blir sålunda enligt den anförda meningen röstreduktionen för dessa olika listtyper alltför stor. Varje sådan valsedeltyp får nämligen vidkännas lika stor reduktion, som om den ensam hade svarat för placeringen av de redan valda kandidaterna. Vid tävlan mellan olika *partier* däremot begränsas röstreduktionen ifall partierna ha något namn gemensamt till hälften eller tredjedelen o. s. v. Det nu nämnda förhållandet kan belysas av följande exempel.

Valsedeltyper: A A K
 B D L
 C E

Rösttal: 52 48 27 Summa: 127

Om partiet skall besätta två platser, erhåller A den första enligt rangordningsregeln. Vid andra sammanräkningen får AB-gruppen rösttalet $\frac{52}{2} = 26$; AD-gruppen $\frac{48}{2} = 24$ samt K-gruppen 27. Andra rummet i ordningen tillfaller således antingen K eller L. Mellan dessa båda måste skiljas genom lottdragning. Hade det i stället varit tre *partier* som konkurrerat om mandatet, skulle AB-gruppen och AD-gruppen endast fått vidkännas halv röstreduktion. K-gruppen skulle i ett sådant fall icke ens ha kunnat erhålla den tredje platsen i ordningen.

Beträffande den praktiska betydelsen av metodens olägenheter anför utredningen.

De anmärkningar, som under årens lopp ha framförts i fråga om rangordnings- och reduktionsmetodens sätt att verka, ha i allmänhet varit föranledda av de ofta slumpartade resultat som erhöles i samband med metodens tidigare användning vid andrakammar- och landstingsvalen. Där- emot har mera sällan någon kritik riktats mot verkningarna av metoden inom dess nuvarande tillämpningsområde. Detta torde sammanhånga med att vid såväl valen inom landsting m. m. som vid riksdagens utskottsval — i den mån dessa val över huvud taget förrättats enligt proportionell metod — sammanhållningen inom de olika partigrupperna i allmänhet varit så stor, att samtliga platser kunnat besättas i kraft av absolut rangordning. Några olägenheter av metoden ha därför knappast kunnat upp- märksammas. Skulle det emellertid i något fall uppstå betydande oenighet inom ett parti vad beträffar kandidatnamnens ordnande på valsedeln, kunna lätt bristerna i metoden framträda. Särskilt synes det härvid vara svårt att undvika risk för s. k. dekapitering.

Att dylika olägenheter vid platsfördelningen även faktiskt, om än i mycket sällsynta fall, uppkommit även vid nu ifrågavarande val belyses bl. a. av omständigheterna vid ett val år 1949 inom Västmanlands läns landsting. Vid landstingets val av förvaltningsutskott avgåvos härvid under partibeteckningen »Arbetarpartiet» 24 röster, vilka schematiskt fördelade sig på följande sätt.

Valsedeltyper:	A	K	
	B	L	
	C	M	
	D	N	
	E	O	
	F	P	
Rösttal:	12	12	Summa: 24

Partiet ägde rätt att tillsätta sex platser. Vid valet ansågs namnet A av vissa skäl såsom obefintligt. Då rangordningsregeln ej kunde tillämpas och då vidare alla de elva valbara kandidaterna enligt reduktionsregeln förfogade över lika rösttal, 12, måste för besättandet av partiets första plats lottning företagas mellan samtliga de elva kandidaterna. Härvid tillföll första platsen kandidaten N på K-listan, varefter denna listas röstvärde reducerades till sex. Vid andra sammanräkningen måste lottdragning äga rum mellan de fem namnen på A-listan, varvid C erhöll detta rum i ordningen. För besättandet av partiets tredje plats måste sedan lottdragning ske mellan de återstående nio kandidaterna, som nu var och en förfogade över sex röster. Även vid de återstående platstillsättningarna måste efter samma grunder lotten vara avgörande för ordningsföljden mellan de icke redan utsedda kandidaterna. Valet resulterade i att N, C, B, K, M och D blevo valda i nu nämnd ordning. Det namn, som uppsatts i andra rummet på K-listan, L, ställdes alltså genom detta åt slumpen överlämnade avgörande utanför förvaltningsutskottet. Det förtjänar emellertid dessutom påpekas, att ifrågavarande val lätt kunde ha fått en betydligt ogynnsammare utgång. Vid de skilda lottdragningarna var nämligen sannolikheten lika stor för att de sist på de båda listorna placerade namnen skulle blivit utsedda som för att de främsta namnen — vilket nästan nu helt blev fallet — skulle väljas.

Möjliga reformvägar

Huvuddelen av betänkanudet, såvitt det rör frågan om revision av 1930 års lag, upptages av en redogörelse för olika tänkbara reformvägar (s. 25—40). Såsom vägledande uppställer utredningen vissa allmänna principer. Utredningen finner det angeläget att metoden för mandatens fördelning blir så *enkel att tillämpa* som möjligt. Denna synpunkt framträder med särskild skärpa när det gäller sådana val inom beslutande kommunala församlingar, om vilka nu är fråga. Trots att rangordnings- och reduktionssystemet ej kan anses innefatta särskilt omständliga och invecklade bestämmelser, har enligt utredningen erfarenheten visat att metoden förorsakat vissa svårigheter i den praktiska tillämpningen. Framför allt föreligger risk för tillämpningssvårigheter i de mindre kommunerna med deras begränsade tillgång på särskild expertis. Av dessa skäl kan utredningen icke ansluta sig till det emellanåt framförda förslaget att även för här åsyftade val införa den d'Hondt-Phragméniska fördelningsregeln, vilken gäller för riksdags- och kommunalvalen. Denna senare metod, mot vars allmänna verkningssätt några invändningar icke torde ha rests, kan nämligen — yttrar utredningen — i sådana fall, då en mera påtaglig splittning förekommer inom ett parti, medföra mycket svåra och tidsödande sammanräkningar, vid vilka lätt begås misstag.

Som nämnts anser utredningen att de största olägenheterna med det gällande rangordnings- och reduktionssystemet har sin rot i den omständigheten att det är uppbyggt efter två motsatta principer: ett förstahandsförfarande med absolut rangordning mellan namnen på en valsedel och ett andrahandsförfarande helt utan sådan rangordning. Vid en reformering av valsystemet bör det därför enligt utredningens mening vara en riktlinje, att *denna dualism upphäves eller åtminstone väsentligt reduceras* till sin betydelse.

Utredningen anför vidare, att felaktigheterna i metoden för de ifrågasvarande valen framträder först när rangordningen spränges och man blir tvungen att övergå till en fördelning i enlighet med reduktionsregeln. Av denna anledning synes det utredningen klart, att rangordningen bör på något sätt utsträckas. De vid olika slags val vunna praktiska erfarenheterna har också visat, att väljarna vid uppgörandet av sina valsedlar i allmänhet utgår från den förutsättningen, att ordningen mellan namnen skall vara åtminstone i viss mån avgörande. Detta betraktelsesätt kan enligt utredningens uppfattning anses ha inträngt i det allmänna medvetandet i sådan utsträckning, att man vid en reformering av valmetoden måste anpassa sig därefter och låta någon form av rangordning genomgående gälla.

Bland de allmänna krav som enligt utredningens uppfattning måste ställas på en godtagbar sammanräkningsmetod är vidare att den såvitt möjligt *icke* skall giva rum för *slumpmässigt valutslag* eller locka till *taktiska valmanipulationer*.

I sistnämnda hänseende anför utredningen vidare.

Det har redan påtalats, att det nuvarande fördelningssystemet innebär en fara för dekapitering. Å andra sidan äro möjligheterna för lönande uppdelningar inom partierna tämligen små vid en tillämpning av denna metod. Till följd av sistnämnda omständighet kan det sägas, att metoden i viss mån främjat sammanhållningen inom de olika partierna. Risken för dekapitering skulle till en väsentlig del kunna elimineras genom en utvidgning av rangordningsreglernas användningsområde, men en sådan åtgärd kan lätt komma att medföra ökade möjligheter för andra slags valmanövrer. Visserligen kan det finnas skäl för att skilda meningsriktningar inom ett parti i högre grad än vad som nu är fallet skola äga möjlighet att erhålla en representation motsvarande deras andelar av de samlade rösterna, men det synes därför ej önskvärt, att en metod är så konstruerad att den kan leda till en splittring på olika särlistor av enbart taktiska orsaker. Det är vid nämnda förhållanden anledning understryka, att en reform syftande till att undanröja rådande olägenheter hos den nuvarande fördelningsmetoden icke bör genomföras på ett sådant sätt att nya, nu ej förekommande missförhållanden uppträda.

Med utgångspunkt från dessa allmänna riktlinjer för en reform diskuteras utredningen i det följande olika tänkbara metoder och kommer fram till följande fem sammanräkningsprinciper, mellan vilka utredningen sedan träffat sitt val.

1) *Relativ rangordning med rörligt streck*

Rangordningsmetoden kan utformas på två principiellt olika sätt: Den är antingen *absolut*, vilket innebär att en röstsedel aldrig får tillgodoräknas ett lägre stående namn innan de högre stående vunnit placering, eller *relativ*, d. v. s. ett efterföljande namn kan väl beaktas dessförinnan men får tillgodoräkna sig endast en viss mindre andel av valsedelns röstvärde än ett framförvarande. För fastställande av storleken av de röstandelar som vid relativ rangordning skall tillfalla de olika namnen på en lista kan skilda normer väljas. Utredningen har av olika redovisade skäl funnit att graderingen bör vara att första namnet på en valsedel erhåller en röst, andra namnet en halv röst, tredje namnet en tredjedels röst o. s. v. Vid sammanräkningen skall för varje namn de olika röstandelar som namnet fått från skilda listor sammanläggas, varvid rösttalet erhålles. Plats-tillsättningen kan därefter ske genom denna enda sammanräkning efter storleken av kandidaternas sammanlagda rösttal.

Utredningen har funnit, att vissa betänkligheter kan anföras mot den relativa rangordningen i den utformning som nyss beskrivits. Bl. a. kan den giva anledning till taktiska valmanövrer i form av dekapitering och uppdelning. *Dels* utgör nämligen regeln ej alltid ett effektivt skydd för de främsta namnen på en lista, *dels* kan anhängarna av en majoritetslista ibland få möjlighet att genom uppdelningsmanövrer utestänga även en stark minoritet från en skälig tilldelning. Verkan av rangordningen kan

emellertid — yttrar utredningen — i viss mån förstärkas och dekapiteringsrisken således till stor del elimineras genom införandet av ett *automatiskt streck* efter det antal namn, som motsvarar gruppens eller partiets platsantal. Det automatiska strecket innebär alltså, att på en valsedel endast så många namn uppifrån räknat får tagas i betraktande vid fördelningen, som motsvarar antalet av de platser partiet har att besätta. Förmånligare än att på detta sätt låta strecket vara fast, d. v. s. från början sätta det efter det antal namn, som partiet blivit berättigat till, är enligt vad utredningen funnit att låta strecket vara rörligt och successivt förflytta sig för varje plats som besättes. Vid sammanräkning för besättandet av ett partis *första* plats skulle således endast det främst stående namnet på varje valsedel få tagas i betraktande, vid sammanräkning för *andra* platsen skulle de två främsta namnen få gälla, vid sammanräkning för *tredje* platsen de tre främsta o. s. v. (Även om vid tidigare sammanräkning något av nämnda namn placerats, föranleder detta icke att ytterligare namn tages i betraktande.)

2) Enkel absolut rangordning

Absolut rangordning innebär att vid varje sammanräkning endast det främsta av de ännu ej valda namnen på en valsedel tages i betraktande. Den enklaste och mest lättfattliga formen för ett absolut rangordningssystem blir då, att valsedel, som icke fått sitt första namn placerat, gäller som en hel röst; sedan första namnet placerats, gäller valsedel såsom en halv röst; sedan två namn vunnit placering som en tredjedels röst, o. s. v.

Angående verkan av de under 1) och 2) angivna metoderna har utredningen gjort ingående undersökningar, om vilka sammanfattningsvis yttras.

Om resultatet av de undersökningar, för vilka hittills redogjorts kan sammanfattningsvis anföras, att såväl metoden med *relativ rangordning och ett rörligt streck* som metoden med *enkel absolut rangordning* avhjälper de mest kännbara olägenheterna hos det nuvarande rangordnings- och reduktionssystemet. Sålunda kan någon dekapiteringsrisk knappast anses föreligga vid tillämpning av relativ rangordning i nu angiven utformning och än mindre vid absolut rangordning. Dessa metoder förefalla även vara enklare att använda än rangordnings- och reduktionssystemet. På grund av de nämnda metodernas större enhetlighet kunna dessa icke heller på samma sätt som det nuvarande systemet giva upphov till rent slumpartade valutslag. Å andra sidan bör vid en jämförelse icke helt bortses från att möjligheten till lönande uppdelningsmanövrer åtminstone teoretiskt ej kan uteslutas vid dessa metoder.

3) Absolut rangordning kombinerad med relativ rangordning med rörligt streck

Denna metod innebär, liksom den nu gällande, att platstillställningen i första hand sker enligt den absoluta rangordningens princip, därvid emell — Bihang till riksdagens protokoll 1955. 1 saml. Nr 81

lertid vissa förutsättningar måste vara förhanden, samt i andra hand — då förutsättningarna brister — enligt ett annat förfarande. Som andrahandsförfarande har här valts den relativa rangordningen med rörligt streck. Om samma namn står först på mer än hälften av partiets valsedlar, blir detta namn det första i ordningen; upptager valsedlar, som har samma första namn och utgör mer än två tredjedelar av partiets rösttal, även samma andra namn, erhåller detta senare namn den andra platsen; upptager valsedlar, som har samma första och samma andra namn samt utgör mer än tre fjärdedelar av partiets rösttal, samma tredje namn, blir detta partiets tredje namn; o. s. v. efter samma grund. När denna rangordningsregel icke längre går att tillämpa, får man fortsätta fördelningen enligt relativ rangordning med rörligt streck. Härvid besättes platserna i ordning efter storleken av särskilda för namnen beräknade rösttal. Rösttalet för ett namn erhålles genom att sammanlägga de olika röstandelar, som namnet får från skilda valsedlar, varvid första rummet å en valsedel gäller som en röst, andra rummet som en halv, tredje rummet som en tredjedels röst o. s. v. En röstandel från en valsedel får emellertid icke tillgodoräknas ett namn förrän vid sammanräkningen för besättandet av den plats i ordningen, som motsvarar detta namns placering på vederbörande valsedel. Vid första sammanräkningen kan således endast de främst å valsedlarna uppsatta namnen tagas i betraktande, vid andra sammanräkningen får de två främsta namnen tillgodogöra sig sina röstandelar o. s. v.

Om denna metod anför utredningen.

En på nu angivet sätt utformad valmetod måste medföra samma valresultat som den i föregående avsnitt behandlade metod, vid vilken relativ rangordning med ett rörligt streck redan från början äger tillämpning. Den nu gällande absoluta rangordningsregeln går nämligen blott att använda i sådana fall, där sammanhållningen inom ett parti är mycket stark, och under dessa förutsättningar verka samtliga de av utredningen diskuterade fördelningsmetoderna på samma sätt. När å andra sidan den absoluta rangordningsprincipen ej längre är tillämpbar, bli ju de båda metoderna identiskt lika, varför icke heller i dylika fall några skiljaktiga valutslag kunna uppkomma.

4) Fördelning efter förminskad valkvot (Droops metod) jämte såsom andrahandsförfarande relativ rangordning med rörligt streck

Då enligt nu gällande ordning mycket stränga krav uppställts för att den absoluta rangordningen skall kunna tillämpas, kan en t. o. m. mycket ringa splittring inom en partigrupp förorsaka att även andrahandsprincipen måste tillgripas för platstillsättningen. Detta har givit utredningen anledning att jämväl pröva huruvida man kan finna ett lämpligt system, som ytterligare tillgodoser önskemålet om en proportionellt sett säkrare utskiftning av platserna, genom att mildra de fordringar vilka nu upp-

ställes för att absolut rangordning skall gälla mellan namnen så att förstahandsförfarandet får en vidare tillämpning. Samtidigt har syntts lämpligt att för andrahandsförfarandet utbyta den nuvarande reduktionsregeln mot relativ rangordning med rörligt streck.

Ett sätt att giva ökad tillämpning åt den absoluta rangordningsregeln är att för fördelningen mellan namnen inom varje parti så långt möjligt använda metodiken med s. k. förminskad valkvot (Droops metod).

Den förminskade valkvoten erhålles genom att antalet röster — i det här fallet inom ett parti — divideras med det antal platser som tillerkänts partiet, ökat med 1, varefter den erhållna kvoten höjes till närmast högre hela tal.

Så långt det är möjligt fördelas platserna med tillhjälp av det på angivna sätt erhållna fördelningstalet. Vid första sammanräkningen tilldelas därvid plats åt det eller de i första rummet på valsedlarna upptagna namn, vilkas rösttal uppnår fördelningstalet. Vid andra sammanräkningen tilldelas plats åt det eller de namn, som — bortsett från namn vilka vid första sammanräkningen erhållit placering — står främst på valsedlarna och som har ett rösttal uppgående minst till två gånger fördelningstalet. Vid tredje sammanräkningen tilldelas plats åt det eller de namn, som — bortsett från namn vilka vid första eller andra sammanräkningen vunnit placering — står främst på valsedlarna och som har ett rösttal uppgående minst till tre gånger fördelningstalet. Vid övriga sammanräkningar tillgår fördelningen på motsvarande sätt. Vid sammanräkningarna får namnen, oavsett om något namn på valsedeln redan placerats, tillgodoräkna sig sedelns fulla röstvärde.

Tydligt är att med denna metod tilläggsbestämmelsen om fördelning av eventuellt överblivna platser endast sällan behöver tillgripas.

Efter redogörelse för undersökningar rörande verkningarna av metoderna under 3) och 4) anför utredningen i en sammanfattning.

Av utredningens undersökning framgår, att de hittills prövade nya metoderna systemet med förstahandsfördelning enligt absolut rangordning och förminskad valkvot skapar den säkraste garantien mot slumpmässiga valutslag och minst kan locka till uppdelningar och liknande. Å andra sidan måste medges att förklaringen till metodens uppbyggnad ej är särskilt lättillgänglig. Denna fördelningsmetod förefaller därjämte kunna bli något svårare att tillämpa än de övriga nämnda metoderna, detta desto mer som reglerna kanske få ytterligare kompliceras med en bestämmelse, som reglerar ordningen mellan de namn vilka vunnit placering på fulla valkvoter.

5) Begagnande av fraktionsbeleckningar samt fördelning efter relativ rangordning med fast streck

Utredningen anför.

Var och en av de fyra nu nämnda valmetoderna kan, på sätt utredningen framhållit, från olika synpunkter anses lämplig att vid en reform av plats-

tillsättningen inom partierna vid val inom landsting m. m. ersätta det nu gällande sammanräkningssystemet. Tydligt är emellertid att man — under förutsättning att allt för invecklade fördelningsregler skola undvikas — icke med någon av dessa nya metoder kan vinna full säkerhet mot att fördelningsresultatet i vissa komplicerade lägen kan från proportionell synpunkt diskuteras. Till följd härav har vid utredningen uppmärksamhets möjligheterna att komplettera valordningen med rätt för anhängarna av skilda valsedeltyper att använda mer än en väljarbeteckning. Ett införande av s. k. *fraktionsbeteckning* skulle nämligen vid tillämpning av olika fördelningsmetoder kunna tänkas erbjuda ett skydd mot dekapiterings- eller andra valmanövrer.

Det utkast till valordning med rätt att förutom sedvanlig partibeteckning även upptaga en andra beteckning (fraktionsbeteckning), som varit under särskilt överbäggande inom utredningen, bygger i fråga om platsfördelningsregeln på *relativ rangordning*. Graderingen av röstvärdena har härvid utformats på samma sätt som vid de tidigare beskrivna metoderna. En valsedel får alltså gälla såsom *hel* röst för det första, såsom *halv* röst för det andra, såsom *tredjedels* röst för det tredje därå upptagna namnet, o. s. v. efter samma grund. Vid sammanräkningen för besättandet av de tillgängliga platserna inom ett parti utses kandidaterna i ordning efter storleken av deras rösttal, vilka erhålles genom summering av de olika röstandelar, som en kandidat får från skilda valsedlar. För att emellertid minska svagheterna hos den relativa rangordningen har metoden även kompletterats med ett s. k. *automatiskt streck*. Härigenom får alltså endast så många namn på en valsedel medtagas vid sammanräkningsförfarandet, som partiet i fråga har platser att besätta. Det har emellertid för detta fall befunnits tillräckligt att det automatiska strecket är *fast*. Först ordnas namnen *dels* inom varje fraktion för sig och *dels* mellan alla ofraktionerade valsedlar enligt den beskrivna relativa rangordningsregeln. Vid detta förfarande får icke någon hänsyn tagas till att namn kan vara gemensamma för flera fraktionsgrupper eller för en eller flera sådana grupper samt den ofraktionerade gruppen. Härefter vidtar fördelningen av de partiet tillerkända platserna mellan å ena sidan alla ofraktionerade valsedlar sammanförda till en grupp och å andra sidan de olika fraktionerna var för sig. Denna fördelning sker enligt *d'Hondts metod*, d. v. s. samma metod som vid ifrågavarande val tillämpas för fördelningen av mandaten *mellan partierna*.

Sina undersökningar beträffande verkningarna av nu förevarande metod sammanfattar utredning på följande sätt.

Av den prövning som företagits inom utredningen av detta valutkast med rätt för särgrupper att begagna fraktionsbeteckning framgår att metoden rent tekniskt erbjuder en utväg att avhjälpa flertalet av de olägenheter, som kunna uppstå vid en platsfördelning enligt relativ rangordning. Så t. ex. är denna metod den enda av de nu behandlade som kan ge ett fullt riktigt utslag i de fall, där inom ett parti en grupp med gemensamt

första namn delat sig i fråga om de övriga namnen. Metoden förefaller vidare under den antagna förutsättningen, att någon hänsyn icke toges till namn som äro gemensamma för flera fraktioner eller för fraktion och utanförstående ofraktionerade grupper, vara tämligen enkel att tillämpa. Å andra sidan är emellertid metoden även behäftad med vissa svagheter. Till följd av underlåtenheten att i sådana lägen som sist nämnts beakta namngemenskapen för skilda grupper inom ett parti kan det nämnda valsyste- met sålunda medföra från proportionell synpunkt mindre rättvisande valutslag. Denna omständighet skulle dessutom vid en praktisk tillämpning av metoden kunna komma att spela en ej obetydlig roll, eftersom man torde få utgå från att tillkomsten av en fraktionslista ofta här- rör från en önskan att placera ett visst namn, medan fraktionsgruppen kan väntas i övrigt acceptera huvudlistans kandidater.

Utredningens ställningstagande

Utredningen anför.

Det gällande rangordnings- och reduktionssystemet har i allmänhet icke medfört några otillfredsställande utslag vid valen inom landsting och kom- munala beslutande församlingar. I de få fall där dessa val över huvud taget förrättats proportionellt har nämligen sammanhållningen inom par- tierna i allmänhet varit så stark att något speciellt uträkningsförfarande icke varit erforderligt för kandidatnamnens ordnande. Av denna anledning kan det förefalla som om behovet av en reform i fråga om platstillsätt- ningen vid nämnda val ej kan anses mera framträdande.

Läget kan dock vara sådant, att en platsberäkning erfordras och att därvid den absoluta rangordningen spränges, så att förfarandet måste fortsättas enligt reduktionsregeln. Denna fördelningsregel måste anses mindre lämplig, då den icke alls tager någon hänsyn till den ordning, i vilken namnen upptagits på valsedlarna, och därför ej heller kan sägas giva ett riktigt uttryck för de väljandes intentioner. Denna brist hos re- duktionsregeln framträder med desto större skärpa som den kombinerats med den efter rent motsatt princip uppbyggda absoluta rangordnings- regeln. Saknas vid något tillfälle samarbetsvilja inom ett parti, riskerar man alltså vid den nuvarande valmetoden mycket otillfredsställande, ibland rent slumpmässiga utslag, vilket belyses bl. a. av omständigheterna vid det tidigare omnämnda valet inom Västmanlands läns landsting. Särskilt synes det vara svårt att, i de fall där rangordningen ej blir tillämplig, undvika faran för s. k. dekapitering. Även om svagheten i den gällande valmetoden endast sällan aktualiseras, måste således olägenheterna dock för sådana fall anses betydande och svårigen kunna accepteras. Av detta skäl kan — såsom riksdagen också funnit — en reform av reglerna för platstillsättning inom grupp vid de ifrågavarande valen anses motiverad.

Med hänsyn till att såsom en riktlinje vid reformarbetet måste uppställas att vid ifrågavarande val sammanräkningsmetoden måste vara enkel att tillämpa avvisar utredningen som tidigare nämnts tanken på att här an- vända den vid de allmänna valen tillämpade d'Hondt-Phragméniska metoden.

Utredningen övergår härefter till att närmare mot varandra väga de tidigare omtalade fem metoder 1)—5) som särskilt prövats. Härom an- föres till en början.

Beträffande var och en av de fem alternativt angivna fördelningsmetoderna kan utan tvekan konstateras, att de generellt sett lämna större säkerhet än nuvarande metod för att valutslagen skola stå i huvudsaklig överensstämmelse med valmännens intentioner och styrkeförhållandena mellan grupperna. Den större enhetligheten i förfarandet enligt de förstnämnda metoderna — åstadkommen genom att en enda fördelningsprincip blir rådande eller att i varje fall de två delförfarandena närmas till varandra och rangordningen blir genomgående — innebär en förbättring icke endast i konstruktivt avseende. Därigenom undviker man även i splitt-ringssituationer sådana slumpmässiga utslag, varpå det förut berörda Västmanlandsfallet utgör ett exempel. Vart och ett av de nämnda alternativen måste alltså med hänsyn till sina allmänna verkningar vara att föredraga framför den hittills tillämpade metoden.

Vad särskilt angår *dekapiteringsrisken* torde denna risk helt elimineras enligt såväl den enkla absoluta rangordningsmetoden (alternativ 2) som den absoluta rangordningsmetoden med fördelning efter förminskad valkvot (alternativ 4). Någon större dekapiteringsfara föreligger knappast heller enligt övriga alternativ, även om de teoretiska möjligheterna icke äro alldeles uteslutna. Från den nämnda synpunkten måste samtliga fem alternativ för en reform innebära en väsentlig fördel i förhållande till gällande rangordnings- och reduktionssystem.

I anslutning till en här tidigare omnämnd anmärkning mot det nuvarande systemet yttrar utredningen.

I vissa fall kan den nuvarande sammanräkningsmetoden medföra allt för stor röstförbrukning för sådana grupper inom ett parti, vilka ha gemensamt första namn men som skilja sig i fråga om de övriga namnen. Av de här berörda nya fördelningsmetoderna undanröjer endast metoden med rätt att använda fraktionsbeteckningar (alternativ 5) denna svaghet. Om nämligen vid en tillämpning av denna metod de grupper som ha ett gemensamt första namn gå fram under samma fraktionsbeteckning, skydda de sig gent emot andra valsedeltyper inom partiet mot den allt för starka röstreducering, som eljest skulle ha gjorts. Härtill bör dock anmärkas att i detta fall skulle fraktioneringen således brukas för att värna skilda grupper inom ett parti, vilka framföra gemensamma namn, medan fraktionsmetoden, sådan den här utformats, eljest i praktiken hindrar skiljaktiga grupper att förena sig om gemensamma kandidater.

Enligt övriga alternativ får man — liksom enligt nuvarande ordning — för ifrågavarande särfall godtaga den väl kraftiga röstreduceringen.

Utredningen fortsätter.

Vid tillämpning av rangordnings- och reduktionsmetoden föreligga — med de undantag som nyss nämnts — knappast några möjligheter att genomföra *lönande uppdelningsmanövrer*. På sätt utredningen tidigare framhållit hör emellertid särskilt uppmärksammas att en reform av valordningen icke skapar nya sådana möjligheter.

Åtminstone teoretiskt kunna vissa uppdelningsmöjligheter tänkas enligt tre av de behandlade valmetoderna, nämligen den relativa rangordningsmetoden med ett rörligt streck, den enkla absoluta rangordningsmetoden samt den gällande rangordningsregeln kombinerad med den förstnämnda relativa rangordningsmetoden (alternativen 1, 2 och 3), vilka till

sina verkningar äro mycket likartade. Sålunda kan (såsom visats genom ett exempel) vid en utskiftning av tre platser en grupp på 66 valmän teoretiskt sett genom en uppdelning utestänga en enig minoritet på 34 röster från att ens få någon kandidat placerad. På liknande sätt kunna enligt de angivna tre metoderna fall tänkas, där en minoritet inom ett parti genom en uppdelningsmanöver tillförsäkrar sig platser på bekostnad av en enig majoritetsgrupp. Vid en bedömning av huruvida dessa teoretiskt föreliggande uppdelningsmöjligheter vid de nämnda tre metoderna även kunna få praktisk betydelse, bör särskilt hållas i minnet att för ett genomförande av dessa åtgärder fordras dels vetskap om motsidans avsikter och dels kännedom om de skilda gruppernas exakta styrkeförhållanden och ordningsföljden mellan namnen. När härtill lägges att en sådan uppdelning ej kan ha någon effekt annat än i vissa speciella lägen, torde knappast finnas anledning förmoda att vid en tillämpning av någon av dessa nya metoder de nämnda splittringsriskerna skulle bli av någon betydelse.

Den absoluta rangordningsmetoden med platstilläggning efter förminskad valkvot (alternativ 4) har den förtjänsten i förhållande till de nyssnämnda tre metoderna att utsikterna att med någon framgång begagna sådana uppdelningsmanövrer även teoretiskt synas vara helt uteslutna. Den relativa rangordningsmetoden med ett fast automatiskt streck skulle väl i och för sig i något större utsträckning än de övriga metoderna kunna medföra risk för splittring, men med rätt bruk av fraktionsbeteckningar (alternativ 5) kunna majoritets- eller minoritetsgrupper även här på ett effektivt sätt skydda sig mot befarade uppdelningar av motparten.

Sammanfattningsvis kan om nu gjorda erinringar anföras, att utredningen icke funnit dem ägnade att rubba dess förut uttalade uppfattning att samtliga de alternativt uppställda fem valmetoderna allmänt sett måste giva större säkerhet för en riktig fördelning av platserna än den gällande metoden. I den mån någon olikhet i detta avseende föreligger mellan metoderna, måste säkerheten anses störst vid den absoluta rangordningsmetoden med förminskad valkvot såsom fördelningstal (alternativ 4). Mot denna metod kan endast den anmärkningen riktas att röstreduktionen för sådana grupper, som gemensamt bidragit till ett eller flera namns placering men därefter understödja skilda kandidater, kan bli för stor i vissa fall. Detta fel har metoden, som nyss nämnts, gemensamt med förutom gällande metod övriga nu prövade metoder med undantag för alternativet med möjlighet till fraktionsbeteckning (alternativ 5).

Beträffande den *tekniska konstruktionen* av de olika metoderna anför utredningen.

Från konstruktiv synpunkt måste den valmetod vara att föredraga som i alla lägen förmår att ordna samtliga namn enligt ett enhetligt förfarande. Så är fallet med den relativa rangordningsmetoden med ett rörligt streck (alternativ 1) och den enkla absoluta rangordningsmetoden (alternativ 2). Ordlandet av namnen kan även sägas ske enhetligt vid tillämpning av den relativa rangordningsmetoden med ett fast streck och möjlighet till användande av fraktionsbeteckningar (alternativ 5). Genom bestämelsen om fraktion tillkommer dock utöver fördelningen mellan partierna och mellan namnen ett nytt led i sammanräkningsförfarandet. Såsom synnerligen enkelt och lätt tillämpligt framstår alternativet med absolut rangordning (alternativ 2), bl. a. därför att därvid — i motsats till alternativ 1 och 5 — icke erfordras något slag av spärranordning.

Vid de återstående fördelningssystemen (alternativen 3 och 4) medger huvudregeln icke alltid en fullständig fördelning av platserna. En särskild kompletterande tilläggsbestämmelse måste tillgripas för de fall, där den absoluta rangordningen enligt dessa metoder ej vidare kan tillämpas. Dessa båda nya system med förstahandstillsättning enligt en absolut rangordningsregel äro dock från nu berörda synpunkt överlägsna det gällande fördelningssystemet därigenom att de även för andrahandsförfarandet tillämpa en form av rangordning mellan namnen efter dessas placering på valsedlarna.

Som slutsats rörande undersökningarna av de fem metodernas verkningssätt och konstruktion fastslår utredningen, att envar av dessa metoder har ej obetydliga företräden framför det gällande systemet. Utredningen fortsätter.

När det härefter gäller att mot varandra väga angivna möjligheter för en reform, uppställer sig till en början frågan, om ett fraktionssystem sådant som det enligt alternativ 5 skisserats, i detta sammanhang kan anses påkallat eller eljest lämpligen bör upptagas för de ifrågavarande valen.

Genom införande av möjlighet till fraktion skulle onekligen de svagheter, med vilka det nuvarande rangordnings- och reduktionssystemet är behäftat, mera fullständigt än enligt övriga prövade metoder kunna avlägsnas. På sätt berörts erfordras emellertid synnerligen invecklade regler, om man vill taga hänsyn till att namn kunna vara gemensamma för en fraktion och utanförstående grupp inom samma parti. För att uppnå tillbörlig enkelhet har utredningen därför vid utformningen av alternativ 5 avstått från hänsynstagande till eventualiteten av sådana gemensamma namn. Härav följer dock, som tidigare påvisats, att i dylikt läge utfallet av denna metod kan framstå som mindre tillfredsställande. Redan detta förhållande, att den ökade säkerheten i ett avseende åtminstone i viss mån motväges av en ny svaghet på en annan punkt, måste föranleda tvivel om lämpligheten av att för de ifrågavarande valen tillgripa ett fraktionssystem. Härtill kommer, som förut i olika sammanhang framhållits, att fråga endast är om platsfördelningen inom de särskilda partierna och att det närmast gäller att för de fåtaliga fallen av starkare partisplittring undanröja den påtagliga osäkerhet, som i sådana fall följer av hittills gällande fördelningsmetoder. Med hänsyn till splittringsfallens ringa frekvens torde man därvid vara väl försvarad att godtaga en viss schematisering, om därigenom kan vinnas större enkelhet i metoden. Det praktiska värdet av fraktioner måste därför i förevarande sammanhang vara mycket litet och införandet av särskilda bestämmelser av denna art vid just dessa val föga påkallat.

Utredningen kan på de nu anförda rent praktiska skälen icke förorda införande av ett fraktionssystem enligt alternativ 5 för valen inom landsling och kommunala beslutande församlingar.

Av de därefter återstående fyra fördelningsmetoderna kan på sätt förut nämnts den såsom alternativ 4 betecknade metoden — innefattande ett förstahandsförfarande enligt absolut rangordning med förminskad valkvot som fördelningstal och ett andrahandsförfarande enligt relativ rangordning med rörligt streck — anses i vissa speciella fall lämna något större säkerhet för ett rättvisande utslag än de övriga av dessa metoder. Skillnaden torde emellertid åtminstone i praktiken vara av mycket ringa be-

tydelse. Då nämnda metod vidare måste anses som den minst enkla av dem som nu äro i fråga, kan den anförda olikheten i verkningssättet enligt utredningens mening ej utgöra tillräckligt motiv för att utredningen skulle förorda samma metod.

Beträffande alternativ 3 — som jämte gällande absoluta rangordningsregel omfattar ett andrahandsförfarande av nyss angiven beskaffenhet — överensstämmer detta till verkningssättet helt med alternativ 1 och nära med alternativ 2, vid vilka alternativ varje andrahandsförfarande är obehöfligt. Även i detta fall synes därför den konstruktiva enkelheten böra följa utslaget.

Vid nu nämnda förhållanden har det slutliga valet för utredningen kommit att stå mellan alternativen 1 och 2, d. v. s. mellan metoden med relativ rangordning kombinerad med ett rörligt streck och metoden med enkel absolut rangordning.

Såsom antytts redan vid redogörelsen för olika valmetoder och utredningens undersökningar av dessa, är frågan huruvida relativ eller absolut rangordning från principiell synpunkt är att föredraga som grundregel för platstillsättningen vid val i stor utsträckning beroende av subjektiva värderingar. Skillnaden mellan metoderna ligger ju i det mer eller mindre fullständiga företräde som därvid anses tillkomma ett framförstående namn på en valsedel i förhållande till de efterföljande. Några rent objektiva grunder till stöd för bedömandet om väljarna skola anses i sådan högre eller lägre grad koncentrera sin röststyrka på de första namnen torde knappast föreligga. Det må emellertid erinras om att vid de allmänna valen absolut rangordning mellan namnen sedan lång tid är rådande genom den för platstillsättningen vid dessa val tillämpade d'Hondt-Phragméniska fördelningsmetoden.

Vad beträffar de praktiska verkningarna av metoderna enligt alternativen 1 och 2 ha de olikheter i placeringen av ett eller annat namn, som kunna följa av den nyss nämnda principiella skiljaktigheten i metodernas uppbyggnad, i stor utsträckning utjämns genom att den relativa rangordningsmetoden enligt alternativ 1 försetts med ett rörligt streck. I fråga om verkningssättet torde dessa alternativ därför lämna i stort sett överensstämmande resultat. Den enkla absoluta rangordningsmetoden har dock den fördelen, att den ej ger någon som helst möjlighet till dekapitering.

En omständighet, som ytterligare talar till förmån för den sistnämnda metoden, är att denna kan tillämpas utan något sådant automatiskt streck, som erfordras vid den relativa rangordningsmetoden, eller annan form av spärr. Härtill kommer även att principen om absolut rangordning redan nu ligger till grund för platstillsättningen vid de ifrågavarande valen såvitt angår förstahandsförfarandet. Ett accepterande av metoden med enkel absolut rangordning innebär alltså endast den ändringen i rådande förhållanden att samma princip utsträcker till att gälla samtliga fördelningsfall.

På grund av denna värdering har utredningen stannat för att förorda att den gällande rangordnings- och reduktionsmetoden skall ersättas med *enkel absolut rangordningsmetod* (alternativ 2). Förslaget innebär följande: Liksom hittills skall avgivna valsedlar, vilka befunnits giltiga, först ordnas i grupper efter sin partibeteckning, varefter i den mån det erfordras ordningen mellan namnen inom varje grupp bestämmes genom särskilda sammanräkningar. Den absoluta rangordningen kommer därvid

till uttryck genom att varje valsedel — i olikhet med vad enligt reduktionsregeln är fallet — varje gång gäller endast för *ett* namn, nämligen det som står först på sedeln eller, sedan ett eller flera av de på sedeln upptagna namnen placerats, det som därefter står främst. Så länge valsedel gäller för sitt första namn räknas den som en röst. Valsedel gällande för sitt andra namn räknas som en halv röst, valsedel gällande för sitt tredje namn som en tredjedels röst o. s. v. efter samma grund. Vid varje sammanräkning kommer det namn närmast i ordningen som erhållit högsta rösttalet.

Utredningen föreslår att den förordade metoden upptages i en ny lag om *proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m.* och att 1930 års lag upphäves. Rörande lagförslaget yttrar utredningen, att enär det utan vidare torde stå klart att vid protokollering av sammanräkningen rösttal och röstvärden bör angivas i sådan omfattning att en tydlig bild av förfarandet erhålles, särskild bestämmelse om protokolls innehåll, motsvarande den som finnes i 1930 års lag, ansetts icke erforderlig. I förslaget har den nya sammanräkningsmetoden intagits i 4 §. Övriga paragrafer har oförändrade överförts från 1930 års lag bortsett från att i regeln om lagens tillämpningsområde i 1 § gjorts en jämkning till följd av att kommunalstämma, municipalstämma och allmän rådstuga numera avskaffats.

Särskilt yttrande av herr Håstad

Ledamoten av utredningen, herr Håstad, har i ett särskilt yttrande anfört.

Den av kommittén gjorda utredningen rörande olika tänkbara metoder har visat, hur svårt för att inte säga omöjligt det är att skapa ett förfarande som på en gång är ostridigt rättvist och så enkelt att det utan besvär och risker för missförstånd kan användas av kommunala förtroendemän.

Enligt min mening kan det med fog hävdas att det förslag, som kommittén till sist stannat för, inte uppfyller alla krav på proportionell rättvisa; exempelsamlingen visar sålunda, hur vid stor splittring sådana resultat kunna uppnås som enligt hittills gängse proportionalistiska principer inte skulle anses som godtagbara. Ett fakultativt system med fraktionsbeteckning undanröjer praktiskt taget alla dessa risker; endast när gemensamma namn förekomma skulle det enkla förfarande, som diskuteras av utredningen, kunna leda till resultat, vilkas »riktighet» kan bli föremål för olika bedömanden. Säkerligen skulle dock vetenskapen om metodens verkningar föranleda grupperna inom ett parti att rätta uppställningen av listorna därefter. I vart fall skulle denna olägenhet hos fraktionsmetoden vara mindre än den risk för oförklarliga resultat, som är förknippad med kommitténs förslag.

Då jag emellertid hyser den uppfattningen att den av utredningen föreslagna metoden i praktiken torde kunna fungera på ett nöjaktigt sätt och då densamma erbjuder den största enkelheten har jag trots ovan anförda synpunkter anslutit mig till utredningens förslag.

Remissyttrandena

Av de 94 remissinstanserna har *alla utom en* — Svenska stadsförbundet — klart tillstyrkt införandet av den föreslagna nya sammanräkningsmetoden eller lämnat förslaget härutinnan utan erinran.

De tillstyrkande remissinstanser, som särskilt motiverat sitt ståndpunkts-tagande, ansluter sig i allmänhet till kommitténs motivering. Sälunda anför *länsstyrelsen i Uppsala län*.

Gällande ordning för platstillsättningen vid val inom landsting m. m. kan icke anses tillfredsställande. Även om genom sammanhållningen inom partierna några flagranta olägenheter av densamma i allmänhet icke framträtt inrymmer dock ordningen i sig sådana möjligheter till valtekniska manövrer, framför allt dekapitering, att den synes böra ersättas med en annan, mera tillförlitlig uträkningsmetod. På en sådan synes böra uppställas två krav, nämligen att den dels ger ett utslag som är så rättvist som möjligt dels är enkel vid tillämpningen. Vad angår det förstnämnda kravet finner länsstyrelsen i likhet med utredningen, att införandet av en relativ rangordningsmetod med ett fast streck och med möjlighet till fraktionsbe-teckning med all sannolikhet skulle vara ägnad att avlägsna de flesta av de svagheter, med vilka den nuvarande ordningen är behäftad. Metoden är emellertid komplicerad och därför knappast lämplig att användas inom de kommunala organen. Av övriga ifrågasatta alternativ synes den av utredningen föreslagna metoden med enkel, absolut rangordning erbjuda de största fördelarna. Såvitt verkställda undersökningar giva vid handen leder denna metod som regel till ett rättvist resultat, varjämte den är enkel att tillämpa. Länsstyrelsen förordar därför att denna metod lagfästes.

Länsstyrelsen i Kalmar län yttrar.

Då fördelning av platserna inom parti mer och mer sällan torde komma till användning och enstaka mindre lyckade utslag därför mer och mer sällan kan påräknas, torde det vara viktigare att åstadkomma en valmetod som är enkel att tillämpa än en metod som i görligaste mån i alla tänkbara ytterlighetsfall ger ett fullt tillfredsställande resultat. Man måste betänka att i dessa representationer ofta frågan om fördelning av platserna inom parti genom sammanräkning kanske är aktuell endast med flera års mellanrum och att någon sakkunskap i dessa frågor i regel ej är för dem tillgänglig. Den av utredningen föreslagna lösningen av problemet anser länsstyrelsen ur dessa synpunkter vara tillfredsställande.

Även *stadsfullmäktige i Västerås* understryker vikten av att sammanräkningsmetoden är enkel att tillämpa.

Rent allmänt sett torde det knappast vara möjligt att införa en sammanräkningsmetod så konstruerad, att icke i något undantagsfall valutslaget kan bli mer eller mindre slumpbetonat. Av praktiska skäl måste man därför enligt stadsfullmäktiges mening begränsa sig till att söka framkonstruera en metod, som åtminstone för de flesta fall åstadkommer en rättvis fördelning av platserna enligt proportionalismens principer och som i största möjliga mån försvårar olika slag av valmanövrer. Att för alla fall åstadkomma millimeterrättvisa låter sig icke göra. Det bör i detta sammanhang framhållas att proportionella val inom kommunala församlingar i praktiken förekomma synnerligen sparsamt och att den praktiska

betydelsen av den sammanräkningsmetod som än väljes, kommer att bliva skäligen ringa. Ett oeftergivligt krav på en dylik metod måste emellertid vara att den är så lättfattlig och enkel att tillämpa som möjligt, då många kommuner sakna erforderlig tillgång till expertis vid sammanräkningarna och endast begränsad tid för dessas företagande oftast står till förfogande. Det gäller därför rent principiellt att finna en metod, som så långt möjligt uppfyller båda förut angivna villkor: att försvåra valmanövrer och att lätt kunna tillämpas.

Efter att ha vägt alternativen 1)—5) mot varandra kommer stadsfullmäktige på i huvudsak samma grunder som utredningen fram till att alternativ 2) bör föredragas.

Det enda remissyttrande, som ej är helt positivt till förslaget, är som nämnts det som avgivits av *Svenska stadsförbundet*. Förbundet avstyrker dock icke direkt förslaget. I yttrandet anföres.

Enligt stadsförbundets mening innebär den i betänkandet föreslagna metoden med enkel absolut rangordning förbättringar i jämförelse med nu gällande system för platsfördelningen inom partigrupp vid proportionella val inom kommunala representationer. Stadsförbundet skulle därför närmast vilja förorda denna metod men kan å andra sidan icke bortse ifrån att även densamma synes ha sina svagheter. Utan att uttala någon bestämd mening angående möjligheterna att också komma till rätta med dessa svagheter ifrågasätter stadsförbundet fördens skull, om icke förevarande spörsmål bör bli föremål för ny prövning, innan ställning tages till utredningens förslag.

Vid yttrandet har stadsförbundet fogat en av dess direktör, Sixten Humble, utarbetad *promemoria* angående platsfördelningsmetoden vid ifrågavarande slag av proportionella val. I promemorian erinras om att utredningen konstaterat att den förordade enkla absoluta rangordningsmetoden ger vissa möjligheter till uppdelningsmanövrer från såväl en majoritets som en minoritets sida. Då utredningen anfört att sådana möjligheter icke kan utnyttjas utan dels vetskap om motsidans avsikter och dels kännedom om de skilda gruppernas exakta styrkeförhållanden och ordningsföljden mellan namnen, är enligt promemorian att märka att dessa förutsättningar icke sällan torde vara för handen inom ifrågavarande väljarkårer. Enligt matematiska begrepp om proportionell fördelning bör — yttras vidare i promemorian — ett antal väljare som motsvarar totala antalet väljare delat med totala antalet platser (platskvoten) få en plats. Fördelningsmetoden bör så nära som möjligt anknyta till denna exakta norm. I promemorian skisseras därefter en metod som i korthet kan beskrivas sålunda: Sammanräkningsförfarandet börjar med att platserna fördelas *mellan partierna* enligt gängse regel (d'Hondts metod). För fördelning av ett partis platser mellan namnen å partiets valsedlar ordnas dessa sedlar — såvida de icke alla är likalydande i vilket fall ordningsföljden mellan namnen är avgörande — i delgrupper så att sedlar som i sin helhet upptager samma namn i samma ordning bildar en delgrupp. Har partiet erhållit blott en plats, tillerkännes

denna det namn som står främst inom den delgrupp som har högsta rösttalet. Har partiet fått mer än en plats, sker fördelningen mellan partiets namn genom särskild sammanräkning för varje plats. Vid varje sammanräkning gäller sedel blott för sitt första namn, bortsett från redan placerade namn. Varje namn som deltagar i en sammanräkning tillgodoräknas rösttalet för den eller de delgrupper som stödjer namnet. Om delgrupp tidigare deltagit i placering av namn, reduceras vid följande sammanräkningar delgruppens rösttal. För varje plats som delgruppen ensam besatt minskas dess rösttal med partiets platskvot, för varje plats som delgruppen erövrat tillsammans med en annan delgrupp minskas dess rösttal med hälften av partiets platskvot o. s. v. Vid varje sammanräkning vinner det namn som enligt vad nu sagts tillgodoräknas största röstvärdet. Tilläggsbestämmelser reglerar de situationer, som uppkommer då ett namn erhåller plats från mer än en delgrupp eller parti.

Departementschefen

Av utredningen i detta ärende framgår, att det är en allmän uppfattning att den gällande metoden för platsfördelning inom parti vid proportionella val inom landsting och andra kommunala representationer är otillfredsställande. Anmärkningar mot metoden har flera gånger framställts inom riksdagen och år 1950 föranlett en riksdagsskrivelse med begäran om utredning i syfte att i ifrågavarande hänseende revidera 1930 års lag om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m.

Såsom utredningen klarlagt är det framför allt den omständigheten att metoden bygger på två principiellt motsatta system — rangordnings- och reduktionssystemen — som ger anledning till kritik. Mot rangordningsprincipen, vilken innebär att namnen på en valsedel tillerkännes ett inbördes värde i förhållande till den ordning i vilken de blivit upptagna, torde i och för sig ingen invändning kunna göras. En princip av denna innebörd tillämpas ju allmänt vid val och baseras på det naturliga antagandet att väljaren menat att ett tidigare namn skulle ha företräde framför ett senare. Vad man, då det gäller namnplacering inom parti vid nu ifrågavarande val, framför allt anmärkt på är att tillämpningen av rangordningsprincipen starkt begränsats och att för de fall, då principen ej är tillämplig, fördelningen sker utan beaktande av namnens inbördes placering på valsedeln. Det är också särskilt i de lägen, då enligt sammanräkningsmetoden rangordningen brytes och reduktionsprincipen skall tillämpas, som olägenheterna framträtt.

Det torde visserligen förhålla sig så, att vid ifrågavarande val proportionellt valsätt jämförelsevis sällan användes. Vidare har, då så likvälskett, sammanhållningen inom grupperna ofta varit så stor att förutsättningar för rangordningsmetodens användning varit uppfyllda, varför ur

proportionell synpunkt tillfredsställande resultat uppnåtts. Exempel på motsatsen har emellertid icke saknats. Det torde därför finnas fullt tillräcklig anledning att nu ersätta den gällande metoden med en lämpligare. Här kan erinras om att denna metod tidigare gällt även vid val till riksdagen, till landsting och kommunala fullmäktige men för dessa val för längesedan utmönstrats.

För sina försök att komma fram till en bättre valordning har utredningen uppdragit vissa allmänna riktlinjer. Sålunda har det ansetts viktigt att metoden, vid vars tillämpning särskild expertis ofta ej är att tillgå, bleve så enkel att använda som möjligt. Av denna anledning har utredningen icke kunnat förorda den s. k. d'Hondt-Phragméniska fördelningsregeln, vilken gäller vid riksdags- och kommunalvalen. Vidare har utredningen utgått från att dualismen i den gällande metoden mellan rangordningsprincipen och en princip utan rangordning efter namnens placering borde upphävas och att någon form av rangordning genomgående borde gälla. Slutligen borde metoden såvitt möjligt vara sådan att den icke medförde slumpmässiga valutslag eller lockade till taktiska valmanipulationer. I sistnämnda hänseende har framför allt beaktats risken för s. k. dekapitering och manövrer med uppdelning på särgrupper för att vinna fördelar vid valet. Med dekapitering avses här en valmanöver vid vilken minoritetsgrupper inom ett parti genom strykningar på valsedeln eller på annat sätt förhindrar inval av partiets främsta kandidater. — Mot de sålunda uppställda allmänna principerna synes ingen invändning vara att göra.

Efter ingående undersökningar har utredningen anvisat fem olika sammanräkningsmetoder, alla på ett eller annat sätt byggda på principen om rangordning mellan namnen efter deras placering på valsedeln, såsom möjliga att tillämpa i stället för den gällande. Angående dessa metoders närmare uppbyggnad och verkningssätt torde jag få hänvisa till den föregående framställningen och till betänkandet. Såsom konstaterats av utredningen innebär den större enhetligheten i dessa metoder, i det att rangordningen är genomgående, fördelar framför det nuvarande systemet genom konstruktiv enkelhet samt minskad risk för slumpmässiga utslag och eljest olämpliga verkningar vid splittring inom parti.

Även då det gällt att träffa avgörandet mellan de nämnda fem metoderna har utredningen följt de uppdragna allmänna riktlinjerna för en reform. Den metod som utredningen förordat — benämnd enkel absolut rangordning — innefattar ett enhetligt förfarande byggt på rangordningsprincipen. Den eliminerar helt risken för dekapitering. I fråga om möjligheten att företaga lönande uppdelningsmanövrer har konstaterats att metoden, liksom även ett par av de andra prövade metoderna, väl icke innefattar en absolut garanti däremot i alla lägen. Möjligheten torde emellertid kunna betecknas som mera teoretisk. Den förefinnes endast i vissa speciella fall och för att kunna begagna den fordras f. ö. vetskap om motsidans avsikter

och kännedom om de skilda gruppernas exakta styrkeförhållande och ordningsföljden mellan namnen. Slutligen är den enkla absoluta rangordningen överlägsen de andra metoderna i konstruktivt avseende och lätt att tillämpa.

Av de 94 remissinstanserna har alla utom en uttalat sig för utredningens förslag. Endast Svenska stadsförbundet har uttryckt tvekan och ifrågasatt ytterligare utredning. Det förslag till ny valordning, upprättat inom förbundets kansli, som förbundet överlämnat synes enligt vad en undersökning givit vid handen visserligen avhjälpa några av de brister, som den enkla absoluta rangordningen åtminstone teoretiskt är behäftad med, men det har i stället andra fel som kan medföra en oriktig valutgång. Och vidare måste metoden betecknas såsom alltför invecklad och svår att tillämpa för att kunna ifrågakomma vid valen inom de kommunala representationerna.

För egen del finner jag den av utredningen föreslagna metoden vara den ur olika synpunkter lämpligaste av dem som framkommit, och då den är avgjort att föredraga framför den nuvarande, vill jag förorda att den enkla absoluta rangordningsmetoden införes för platsfördelning inom grupp med samma partibeteckning vid de ifrågavarande valen. Metoden innebär, att bestämmandet av ordningsföljden mellan namnen inom varje parti sker genom särskilda sammanräkningar. Vid varje sammanräkning gäller sedel blott för ett namn nämligen det som — med bortseende från tidigare placerade namn — står främst. Så länge valsedel gäller för sitt första namn räknas den som en röst. Valsedel gällande för sitt andra namn räknas som halv röst, valsedel gällande för sitt tredje namn som en tredjedels röst o. s. v. Reducering av valsedelns röstvärde äger alltså rum vare sig det tidigare namnet placerats med hjälp av just denna sedel eller icke. Vid varje sammanräkning kommer det namn närmast i ordningen som erhållit högsta rösttalet.

Lika med utredningen anser jag lämpligt att den nya sammanräkningsmetoden upptages i en helt ny lag som bör ersätta 1930 års lag om proportionellt valsätt vid val inom landsting, å kommunalstämma m. m. Det av utredningen upprättade förslaget till ny lag upptar i 4 § den nya sammanräkningsregeln för namnens ordnande. I rubriken till lagen och i 1 § har — i jämförelse med 1930 års lag — vidtagits ändringar som betingats av att kommunalstämma, municipalstämma och allmän rådstuga icke längre förekommer. I övrigt har bestämmelserna i 1930 års lag oförändrade överförts till den föreslagna nya lagen. På en punkt vill jag förorda ytterligare ändring av 1930 års lag. I 3 § uppställs vissa krav på hur en valsedel skall vara beskaffad. Endast beträffande det krav, som går ut på att sedlarna skall vara enkla och slutna, är uttryckligen utsagt att ett åsidosättande därav medför att sedeln är ogiltig. Uppenbarligen måste emellertid det samma gälla i fråga om bestämmelsen att sedlarna skall vara försedda med partibeteckning men i övrigt omärkta. Så är förhållandet beträffande

motsvarande bestämmelse i lagen om val till riksdagen och kommunala vallagen. Jag vill förorda, att 3 § omarbetas så att detta klart framgår. Den nya lagen torde lämpligen böra träda i kraft den 1 juli 1955. Inom inrikesdepartementet har i överensstämmelse med det sagda upprättats förslag till *lag om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m.* Förslaget är, bortsett från ändringen i 3 § samt en mindre jämkning av formell natur, likalydande med det av utredningen framlagda lagförslaget.

Föredraganden hemställer härefter, att förut omförmälda inom inrikesdepartementet upprättade lagförslag måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

N. A. Hegardt