

Hvordan sikres en rimelig mandatfordeling?

JØRGEN ELKLIT

Redaktionen af *Statsvetenskaplig Tidskrift* har bedt mig om en kommentar til Nils O. Erlandssons opsats "Förlegad mandatfordelning och kommunal kretsindelning – avsevärda hinder för demokratisk rättvisa i allmänna val".

Lige som Nils O. Erlandsson (NOE) synes jeg helt bestemt, at der er behov for at fremme debatten om valgsystemer og mandatfordelingsmåder, i Danmark, i Sverige og i andre lande. Jeg har da også selv for nylig afsluttet en analyse af det aktuelle valgsystems virkemåde i de danske kommuner på baggrund af et datasæt, der omfatter samtlige kommuner ved kommunalbestyrelsesvalgene i 2001 (Elklit, 2004b).

Jeg vil samle mine kommentarer til NOE's opsats i fire punkter, der samtidigt kan ses som svar på de spørgsmål, jeg også formulerer nedenfor:

1. Er der egentlig forskel på den af NOE advokerede afrundingsmetode og valkvotmetoden?

NOE gør en del ud af argumentationen for sin afrundingsmetode, men det forbliver uklart – i hvert fald for denne læser – hvori den *egentlig* afviger fra valkvotmetoden – eller største brøks metode, som vi siger i Danmark.

Når det udtryk bruges hos os, er det naturligvis for derved at fremhæve, hvad det

er, der er afgørelseskriteriet, når de mandater, der ikke kan anbringes ud fra de hele tal, alligevel skal placeres på partier eller lister.

Det er her bemærkelsesværdigt, at NOE's bilag 1 i et par tilfælde netop illustrerer, at en ekstraordinær tilpasning udover addition med 0.5 kan være nødvendig, nemlig for socialdemokraterne i 1988 og 1998. Behovet for tilpasning i sådanne konkrete tilfælde demonstrerer efter min opfattelse dels, at der ikke er nogen substantiel forskel på NOE's metoden og valkvotmetoden (største brøks metode), dels at der er situationer, hvor afrundingsmetoden *i sig selv* ikke er god nok. Og det er efter min opfattelse en ganske tungtvægende indvending.

En passant bør det nævnes, at der også er en uklarhed med hensyn til behandling af kd og s i 1994, hvor jeg ville tro, at det var s og ikke kd, der skulle have haft sit mandattal forhøjet. Og det ville så vel have givet yderligere en afvigelse i forhold til det officielle valgresultat?

Konklusion på dette punkt: NOE har ikke påvist, at der er substantiel forskel på den af ham foreslåede metode og valkvotmetoden/største brøks metode.

2. Har statskundskaben savnet brobyggere i forhold ikke mindst til matematikken?

NOE er tilsyneladende ikke opmærksom på, at netop den debat, han ønsker at rejse – om de fordelingsmæssige konsekvenser af forskellige mandatfordelingsmetoder – dels aldrig har været helt fraværende i statskundskaben, dels er blevet markant intensiveret inden for de seneste 10-15 år.

Jeg vil – bevidst – undlade at nævne svenske bidrag til denne debat, men i flæng kan man andre steder fra for eksempel nævne arbejder af Taagepera og

Shugart (1989), Lijphart (blandt andet 1986 og 1994), Gallagher (1991, 1992), Pukelsheim (2000), Elklit og Tonsgaard (1984), Schuster m.fl. (2003), Cox (1997), Nohlen (1989), Leijphart & Grofman (1984), Benoit (2000), Powell & Vanberg (2000), Pennisi (1998) og Taagepera & Grofman (2003).

Der er altså tale om ganske velkendte problemstillinger, hvor konklusionen gennemgående er som hos NOE: Største brøks metode medfører en mandatfordeling, der afviger lidt fra den d'Hondtske (heltalsmetoden) og jämkade uddatalsmetoden (som vi i Danmark kalder den modificerede Sainte-Laguë-metode). Afvigelse går systematisk i retning af mandatfordelinger, der sikrer partierne en højere grad af proportionalitet, end hvad der følger af brugen af d'Hondt og (i et vist omfang) den modificerede Sainte-Laguë-metode (jämkade uddatalsmetoden).

Denne sidste pointe hænger sammen med et forhold, NOE ikke berører, nemlig betydningen af kredsstørrelsen (målt i antal mandater) for den grad af proportionalitet, det overhovedet er muligt at opnå. Dette forhold er imidlertid velbeskrevet, se for eksempel igen Nohlen (1997: 65ff), Benoit (2000), og Lijphart (1994), men også mange andre.

Konklusion på dette punkt: NOE har ikke ret i, at dette felt har ligget urørt i hundrede år!

3. Har opdelingen i sub-kommunale kredse betydning for mandatfordelingen?

Det er ubestrideligt – som NOE demonstrerer – at afholdelse af valg i kommuner uden opdeling i kredse og med et andet valgsystem ville have ført til en delvist anderledes mandatfordeling.

Det er imidlertid uheldigt, at NOE tilsyneladende får blandet to problemstillinger

Det er imidlertid uheldigt, at NOE tilsyneladende får blandet to problemstillinger sammen, idet man så ikke kan se, hvor stor deres relative betydning er.

sammen, idet man så ikke kan se, hvor stor deres relative betydning er. Den første af disse problemstillinger er som nævnt ovenfor kredsstørrelsen. Der er en vel-etableret tendens til, at store partier klarer sig relativt bedre end små partier i små kredse (fordelingsdistrikter), fordi der er færre mandater til fordeling (jf. Elklit, 2004a: 38ff). Derfor er det ikke spor mærkeligt, at de etablerede (store, nationale) partier klarer sig relativt bedst i de kretsopdelte kommuner.

Den anden problemstilling er betydningen af det benyttede mandatfordelingssystem, hvor afrundings- og valkvotmetoderne tenderer mod at eliminere de store partiers lille indbyggede fordel i forhold til de partier, der eller rammes af brugen af faktoren 1,4. Det har givetvis en effekt, men hvorledes kan man vurdere størrelsen heraf i forhold til betydningen af reduktion i kredsstørrelse (dvs. antal mandater til fordeling)? Det havde været en fordel, hvis denne problemstilling havde været udsat for en selvstændig undersøgelse.

NOE's resultater – at kombinationen af mindre kredse og det benyttede mandatfordelingssystem er til fordel for de store landsdækkende partier – står givetvis til troende. Men det nuværende system med mulighed for kredsopdeling under bestemte omstændigheder sikrer jo under alle omstændigheder en vis lokal forankring af mandaterne, som er et forhold, der også må tillægges en vis værdi, og som

NOE skyder til side for sin lidt ensidige matematisk-logiske fokusering på overensstemmelsen mellem de to fordelinger:

Det kunne her have været nyttigt at inddrage relevante beregninger af værdier på Gallagher's dispropportionalitetsindeks (se herom for eksempel Gallagher, 1991), hvorved konsekvenserne af dels ikke at have kredsopdeling, dels af et alternativt valgsystem utvivlsomt ville have fremstået klarere, end tilfældet er nu.

Konklusion vedrørende dette punkt: Naturligvis har kredsopdelingen betydning for udfaldet af kommunalvalget i de berørte kommuner. Man kan snarere undre sig over, at betydningen ikke er større, end NOE demonstrerer, men det viser vel, at det mere er et principielt end et reelt problem?

4. Hvad er vigtigst: Partiernes proportionale repræsentation eller vælgernes ligelige repræsentation?

Hovedspørgsmålet i forbindelse med denne type problemer er efter min vurdering; om man vælger at anskue proportionalitetsproblematikken fra partiernes eller fra vælgernes side (se herom blandt andet Pukelsheim, 2000; Schuster m.fl., 2003; Elklit, 2004b).

Partivinklen – altså spørgsmålet om sikring af partiernes helt proportionale repræsentation – er godt dækket i NOE's opsats, og kun meget få vil anfægte, at billedet fra en strengt matematisk-logisk betragtning ser nogenlunde sådan ud, som han fremstiller det.

Jeg er grundlæggende enig i denne tilgang, men det er vigtigt at være opmærksom på, at spørgsmålet om demokratisk retfærdighed også må inddrage andre aspekter, som spiller en rolle ved valget af mandatfordelingssystem. Et af dem er sikring af, at hver enkelt vælgers andel

af mandaterne (naturligvis en ganske lille brøk) skal svare til enhver anden vælgers, et aspekt, det også kunne have været godt at få behandlet som en del af problemstillingen.

Konklusion vedrørende dette punkt: Diskussionen om betydningen af forskellige mandatfordelingssystemer må gå længere end til kun at se på, hvordan man maksimerer partiernes forholdsmæssige repræsentation. Vælgersynsvinklen bør også inddrages, og det savnes helt i NOE's opsats.

Konklusion

NOE's opsats berører flere helt centrale problemer, så som valgsystemernes betydning for de politiske partiers repræsentation på såvel lokalt som nationalt niveau, nødvendigheden af enkle og forståelige mandatfordelingssystemer og den vægt, der skal – eller ikke skal – lægges på snæver lokal repræsentation. Det er godt, at spørgsmål som disse tages op, og at de konkrete konsekvenser af gældende regler påpeges og diskuteres.

Det er derimod mindre godt, at NOE tilsyneladende ikke er bekendt med den eksisterende faglitteratur, hvor denne type spørgsmål gennem mange år er blevet diskuteret forfra og bagfra. Det er heller ikke godt, at han derfor ikke tager hensyn til kredsstørrelsens selvstændige betydning, og at han ikke forsøger at udskille den selvstændige betydning af hver af de faktorer, der så åbenlyst interagerer, og som tilsammen er forklaringen på det mandatfordelingsmønster, som har oprørt ham, og som han derfor ønsker ændret.

Sammenhængene er mere komplicerede, end NOE går ud fra, hvortil kommer, at argumentationen for afrundingsmetodens fortræffelighed ikke er overbevisende.

I kommunvalen finns ingen formell spärr mot småpartier. Däremot finns det två informella spärrar. Den första finns i valkvotsmetoden där mandaten först fördelas proportionellt, varefter antalet mandat avrundas nedåt, vilket utestänger partier med över 0,50 och under 1,00 procent av mandaten.

Ett intressant exempel på snedfördelning vad gäller avrundning var landstingsvalet på Gotland 2002 där antalet höjningar av antalet mandat per parti var sex och antalet avkortningar var ett. Valkvotsmetoden kunde där bara fördela fyra mandat i det andra fördelningssteget med följd att antalet mandat blev felaktigt för alla partier utom ett, vänsterpartiet. Förlorarna blev de tre minsta partierna. Hade valresultatet blivit det omvända, dvs en höjning och sex avkortningar skulle antalet fel blivit detsamma men förlorarna skulle istället blivit de tre största partierna.

Om avrundningsmetoden skriver JE att den i vissa "situationer" i sig själv inte är tillräckligt bra, dock utan att ange något exempel. Ett exempel härpå kan vara när två partier tävlar om ett mandat. Så länge det skiljer en röst mellan dem fungerar formeln, men inte om de har lika många röster. Samma problem uppstår om två eller flera partier har lika många röster. Dessa fall skall avgöras med enkel lottning. Skulle alla partier parvis få samma antal röster får lottningen ske i två steg, först mellan paren och därefter inom det framlottade paret. Alla dessa fall är utomordentligt sällsynta varför det kan ifrågasättas om de särskilt behöver anges i lagtexten.

Övriga delfrågor

JE anser det anmärkningsvärt att jag använder mig av en extraordinär anpassning

utöver addition med 0,5 som avsåg socialdemokraterna 1988 och 1998.

Det är icke fråga om någon extraordinär anpassning utan metoden kräver av lätt insedda skäl en anpassning vid varje fördelning som ger en annan mandatsumma än 349.

Påpekandet om en oklarhet vid behandlingen av kd och s vid 1994 års val är intressant men slutsatserna är tveksamma. Antalet mandat som tillföll s var 161,579 som rimligtvis skulle ha höjts till 162. Å andra sidan skulle mandatsumman ha därigenom ökat till 350 vilket gör att lösningen måste förkastas. Lösningen är att siffran i inputkolumnen sänkes från 349 till 348,5. Då sjunker antalet s-mandat till 161,347 vilket avrundat till 161 ger rätt total och en fördelning som helt överensstämmer med det officiella resultatet. Det var kd som skulle ha antalet mandat höjt och icke s.

Har statskunskaben savnet brobyggare i forhold icke mindst til matematikken? (2)

Det är lätt att konstatera att de tre traditionella metoderna för mandatfördelning i princip varit oförändrade sedan proportionellt valsätt infördes 1907. Med den fokusering på rättvisa och jämlikhet som varit så stark i vårt land är det förvånande att intresset för en kritisk analys av dessa metoder varit så svagt. Att den politiska viljan att utveckla och förbättra metodiken varit begränsad kan till viss del förklarats med att de etablerade partierna med viss rätt fruktat att varje förändring kunde påverka maktbalansen.

Metodiken för proportionell mandatfördelning – och det är detta jag studerat – har så långt jag kunnat konstatera varit anmärkningsvärt stationär när man granskar lagstiftningen på detta område. Vad som

uträttats inom närliggande områden har det inte varit min avsikt att på något sätt värdera.

Har opdelningen i sub-kommunale kredser betydning for mandatfordelingen? (3)

Kritiken mot den kommunala kretsindelningen är av gammalt datum. En rad motioner har under de senaste 60 åren framförts i riksdagen och en mångfald insändare har kunnat läsas i tidningarna.

I Kommunaktuellt nr 39 år 2002 publicerades min och två kollegors artikel "Valsystemet legitimerar mandatstöder" där enbart i de tio största kommunerna, där flertalet har oklara majoriteter, de etablerade partierna tillfördes 18 mandat på övriga partiernas bekostnad. Det socialistiska blocket tillfördes 15 mandat, medan det borgerliga blocket vann tre. Bland förlorarna fanns Stockholmspartiet som i kommunvalet 2002 fick nära två procent av rösterna men inget mandat. I en proportionell miljö skulle partiet fått två mandat. Den framlagda analysen visar entydigt att de större etablerade partierna gynnas och att mindre och lokala partier missgynnas. Här ligger det nära tillhands att tala om privilegier och diskriminering.

Kretsindelningen har gjort att Stockholm fått två och Jönköping ett av landets minsta kommunala valkretsar med 15 mandat. För att få ett mandat krävdes i Bromma-Kungsholmen 4,75 procent av rösterna, vilket torde vara den högsta och minst kända småpartispärren av dem som uppmätts i alla svenska val.

Detta resultat erhöles genom att kontinuerligt höja Stockholmspartiets röstetal och sänka det största partiet, moderaternas röstetal med motsvarande antal tills Stockholmspartiet fick ett mandat. Denna

beräkning ägde rum med hjälp av valmyndighetens valsimulator.

Det argument som sedan länge konsekvent har trumpetats ut att kretsindelningen gynnar lokala opinioner är grundfalskt. Att förhållandena skulle vara radikalt olika på andra sidan Sundet verkar föga sannolikt.

Den totala felfrekvensen i kommunvalet i de större kommunerna erhålles när man summerar avvikelser som beror på brister i metodiken och sådana som beror på indelningen i valkretsar. Sannolika antalet fel kan beräknas till 40 metodfel och 60 pga uppdelningen i valkretsar, se bilaga 5. Det innebär totalt 100 fel fördelade på 76 kommuner, varav 29 på de 10 största. I tre kommuner var antalet fel fem stycken: Göteborg, Helsingborg och Jönköping. Stockholm uppvisade fyra fel. En kommun var utan fel, nämligen Malmö, som endast har två valkretsar.

Om lagstiftaren verkligen skulle vilja gynna lokala kommunala opinioner skall givetvis indelningstvängt avskaffas och ingen ny småpartispärr ersätta de befintliga.

En anklagelse för att blanda ihop två problemställningar är en allvarlig sak. Det av JE anförda exemplet ger oss anledning att fråga oss vad optimeringslära egentligen är för någonting. Det är att bestämma bästa möjliga värden på variablerna givet det mål som specificeras. Målet uttrycks med hjälp av en målfunktion som beror av variablerna och som vi vill maximera eller minimera. Begränsningarna i valet av värden ges av ett antal bivillkor. När det gäller mandatfördelning är målet maximalt proportionell fördelning och det enda bivillkoret som finns i lagtexten är att mandatsumman är förutbestämd.

Då vare sig storleken på valkretsarna eller än mindre andra fördelningsmetoders egenskaper är relevanta i detta samman-

hang är det tydligt att JE:s kritik i denna fråga skjuter över målet.

JE nämner Gallagers disproportionsindex, som jag ställer mig tveksam inför. Jag ifrågasätter att minsta kvadratrotmetoden skulle vara det bästa sättet att rangordna metoder för proportionell mandatfördelning. I detta index vägs samman två helt olika karakteristiska som disproportionalitet och egenskapen att tilldela i första hand det största partiet fler mandat än deras proportionella andel motiverar. Om proportionalitet eftersträvas varför skall då dess motsats premieras?

Vad er viktigst – partiernas proportionale representation eller vælgerne ligelige representation? (4)

Så länge vi har dagens system med heltalsredovisning får vi finna oss i att det kan bli avsevärda skillnader i antalet röster per mandat. Konsekvent avrundning innebär att ett mandat tilldelas alla partier som fått från 0.5 mandat till 1,49 mandat, där det sistnämnda partiet får betala sitt mandat med nästan tre gånger så många röster som det förstnämnda. Kring varje heltal får vi en motsvarande effekt som dock avtar med heltalsstorlek.

Om vi sätter kravet på alla rösters lika värde främst så är konsekvensen att antalet mandat per parti måste anges i decimal form. Med datorteknikens hjälp skulle riksdagens rösträkningsprocedurer fungera lika bra som idag.

Svaret på frågan blir därför att så länge vi vidmakthåller dagens proportionella valsystem med mandaträkning i heltal, måste partirepresentationen ställas först. Frågan är väl värd fortsatt uppmärksamhet.

Slutord

En uppsats som denna kan kommenteras ur såväl statsvetenskapligt som matematiskt hänseende. Här har främst den första aspekten kommenterats. Detta riskerar att ge en viss obalans åt arrangemanget och sätter extra press på författaren med tanke på läsare vars huvudintresse varit den matematiska hanteringen av hithörande frågor. Författaren har därför sökt lösa denna fråga bland annat genom att utvidga behandlingen av de logiskt-matematiska delarna.

Det har varit min ambition att ifrågasätta hela hanteringskedjan från och med att rösterna är räknade tills valresultatet i form av mandatfördelningar avseende riksdags-, landstings- och kommunval föreligger. Det har varit lätt att påvisa bristerna i gällande fördelningsregler och att den kommunala valkretsindelningen förvidrar valresultaten på ett alarmerande sätt.

Att ersätta i första hand den jämkade uddatalsmetoden och valkvotsmetoden med avrundningsmetoden, samt avskaffa den kommunala valkretsindelningen och därefter samla all räknemetodik till ett avsnitt skulle och göra vallagens innehåll begripligt för väljarna och radikalt förändra valsystemet i demokratisk riktning.

På grund av låsningen vid den jämkade uddatalsmetoden i regeringsformen förutsätter en lagändring att beslut om en ändring måste tas vid två på varann följande riksdagar, vilket innebär att genomförandet av nödvändiga lagändringar tidigast kan komma att tillämpas vid valet 2010.

Afsluttende bemærkninger

JØRGEN ELKLIT

Det er en skam, at Nils O. Erlandsson ikke for alvor prøver at forstå mine kommentarer. Det afgørende er jo ikke, om valkvotmetoden bruges til at allokere et givet antal mandater til nogle valgkredse (som i Sverige) eller til nogle partier (som i Danmark), idet fordelingsmåden jo grundlæggende er den samme.

Det afgørende er, at valkvotmetoden præcist og uden problemer fordeler det til rådighed værende antal mandater på de enheder, der nu engang er tale om. Et af problemerne ved Erlandssons afrundingsmetode er, at den kan nødvendiggøre forskellige former for afbalancering, varierende afrundingseffekter osv., hvortil kommer, at dens brug af procenter (i modsætning til de absolutte tal) i ekstreme tilfælde kan føre til et andet resultat end det, der følger af valkvotmetoden.

NOE pegede selv (i bilag 3) på forskellen i mandatfordelingen af påvalgekredsene i 2002 og hævdede, at Stockholms len var blevet "berøvet" et mandat af Göteborgs kommune. Det er simpelthen ikke rigtigt. NOE's afvigende resultat skyldes netop manglerne ved hans afrundingsmetode og kan derfor ikke tillægges betydning.

Det i NOE's svar inddragne eksempel fra Gotland i 2002 kan i øvrigt heller ikke bruges til at validere afrundingsmetoden med. Når det officielle resultat, NOE's afrundingsmetode og i øvrigt også valkvotmetoden alle giver forskellige re-

sultater, hvad er så NOE's grundlag for at sige, at de metoder, der producerer resultater, der afviger fra hans, er fejlagtige?

I det konkrete tilfælde er afvigelserne minimale, og hvis man som rettesnor har matematisk retfærdighed – og her er NOE og jeg på linje – så er det en god idé at se på de kvadrerede afvigelser, for eksempel i form af Gallaghers indeks for disproportionalitet, som NOE dog stiller sig tvivlende overfor, i øvrigt med en argumentation, som viser, at han ikke har forstået meningen med dette nyttige instrument.

NOE har ret i, at jeg i første omgang misforstod forholdet omkring socialdemokraternes mandattal i 1988 og 1998. Der er ikke tale om "en ekstraordinær" tilpasning, men noget i metoden indbygget. Men selv om det er tilfældet, mener jeg fortsat, at metoden ikke er hensigtsmæssig, idet den er mere kompliceret end valkvotsmetoden (største brøks metode). Eksemplet med s og kd i 1994 er også illustrativt, idet s under alle omstændigheder er nærmere på det næste mandat end kd, som alligevel får mandatet.

Det er en skam, at NOE ikke har ønsket at forholde sig til faglitteraturen på det område, han har taget op, idet forholdet mellem de forskellige mandatforde-

Det er en skam, at NOE ikke har ønsket at forholde sig til faglitteraturen på det område, han har taget op, idet forholdet mellem de forskellige mandatfordelingsmetoder her er gennemdebatteret...

lingsmetoder her er gennemdebatteret, blandt andet med vægt på betydningen af kredsstørrelse (mandattal), som netop er hovedforklaringen på, at der er så stor

overensstemmelse mellem metoderne, når man sammenligner metodernes resultater på landsplan, dvs. med 349 mandater.

NOE beklager sig afslutningsvist lidt over, at han har måttet nøjes med en kommentar, der var mere politologisk end matematisk, hvilket jeg også skal den første til at være enig med ham i. En mere konstruktiv dialog ville imidlertid forudsætte,

at han selv også forholdt sig til den matematisk orienterede politologiske litteratur om emnet, som jeg har anført, sammenligningsredskaber som Gallaghers indeks og behovet for en klar og let forståelig fremstilling. Først når disse forudsætninger er opfyldt, vil det være muligt at komme videre i analysen af, om afrundingsmetoden er mere end en fiks idé.