

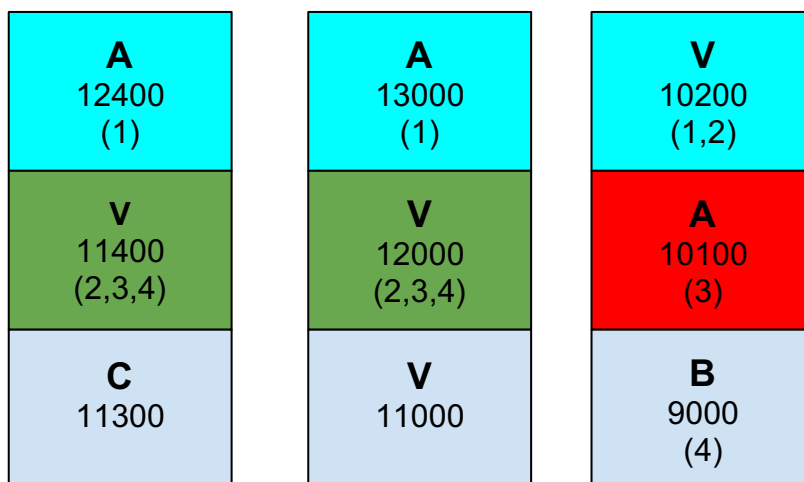
3.2 Valgloven af 1948 og dens komplikationer

Amts- og storkredsene var tidligere noget mindre end de nuværende storkredse, hvilket betød, at overrepræsentationen på grund af den d'Hondtske metode i endnu ringere grad kunne udlignes med tillægsmandater. Det var et problem ved mere eller mindre samtlige folketingsvalg i perioden 1920-1947. I 1947 førte opdelingen af Venstre i to partier til en særligt stor overrepræsentation. På den baggrund ændredes folketingsvalgloven i 1948, blandt andet således, at kredsmandaternes endelighed blev taget ud af loven, ligesom balancen mellem kreds- og tillægsmandater blev ændret. Formålet med ændringerne var at sikre maksimal proportionalitet mellem partiernes stemme- og mandatandele (for partier over spærregrænsen). I Appendix A.2. beskriver vi lidt nærmere de omstændigheder, der ledte til 1948-loven.

Et vigtigt element i 1948-loven var, at et overrepræsenteret parti: "afgiver de Mandater, som det efter Opgørelsen i Henhold til § 42, Stk. 2, har opnaaet med de laveste Kvotienter". I Appendix C.2. gengiver vi den relevante paragraf fra 1948-loven.

1948-lovens formulering på dette punkt er letanvendelig, hvis ét parti er blevet overrepræsenteret med ét mandat. Hvis derimod et parti bliver overrepræsenteret med mere end et mandat – og særligt hvis mere end et parti bliver overrepræsenteret – opstår der nemt betydelige komplikationer. Loven beskriver nemlig ikke, om man i så fald skal fjerne alle kvotienterne for alle partier én gang, eller om man tager dem én ad gangen (og i så fald i hvilken rækkefølge).

Her kan flere forskellige fortolkninger anlægges, og hver fortolkning vil føre til hver sin (kreds-)mandatfordeling. Det er vores vurdering, at uanset hvilken fortolkning der vælges, bliver man nødt til at gentage processen, som beskrives i Figur 1. Der kan forekomme et betydeligt antal gentagelser, hvilket ikke er hensigtsmæssigt.



Figur 1: Eksempel på komplikationer i 1948-loven. Her vises parti, kvotient og i hvilke iterationer, mandatet uddeles. A er blevet to mandater overrepræsenteret i første omgang, mens V har opnået et tillægsmandat. Hvis de laveste kvotienter, som A har opnået, var 12400 og 13000 øverst til venstre og øverst i midten, skulle partiet afgive disse to mandater. Runde 1: A afgiver de to mandater øverst til venstre og i midten.

Runde 2: V har nu fået to ekstra kredsmandater og er derfor overrepræsenteret. Partiet må derfor afgive kredsmandatet med den laveste kvotient. Det kunne for eksempel være i den tredje storkreds (her til højre).

Runde 3: Som vi tolker 1948-loven (se Appendix C.2.), kan A få mandatet midterst til højre, hvorved partiet igen bliver overrepræsenteret. De skal derfor igen afgive mandater, som i princippet kan skifte tilbage til V eller til et andet parti, her B.

Man kunne forestille sig en mindre justering af 1948-loven, hvor et parti, der har fået "overskydende" kredsmandater, udelades fra efterfølgende beregninger efter at være frataget kredsmandaterne med de mindste kvotienter (under hensyntagen til at partierne i første omgang beholder et kredsmandat i hver storkreds). Denne metode mener vi dog er uhensigtsmæssig, fordi den, omend den kræver færre iterationer, nemt kan betyde, at kredsmandaterne går til relativt lave kvotienter. Det er i modsætning til den første metode, som jævner kredsmandatfordelingen mere ud, men til gengæld kræver flere iterationer.

Populært sagt omfordeler 1948-loven (uanset fortolkning) kredsmandaterne "nedefra", dvs. ved at ændre på de sidst tildelte mandater (mandater med de laveste kvotienter). I det følgende vil vi argumentere for, at det beregningsmæssigt er simplere at fordele kredsmandaterne "oppefra" på basis af den proportionale beregning i §77, stk. 2. I øvrigt vil de to metoder ofte give samme resultat.

3.3 Løsningsforslag 1: Undgå at uddele for mange kredsmandater

Idéen er først at lave en samlet national opgørelse med største brøks metode (som i §77, stk. 2), hvor det beregnes, hvor mange mandater hvert parti er berettiget til. Herefter uddeles kredsmandaterne med d'Hondts metode i hver storkreds, men der fordeles kun et antal, som svarer til, hvad den nationale opgørelse tillader. Tillægsmandaterne for et parti findes fortsat som forskellen mellem det samlede antal mandater, partiet er berettiget til, og det opnåede antal kredsmandater.

Trin 1: Der opstilles i hver storkreds en liste af d'Hondt-kvotienter for hvert parti eller kandidat uden for partierne ved at dividere deres stemmetal med 1-2-3 osv., indtil der er foretaget et så stort antal divisioner som det antal mandater, der højst kan ventes at tilfalde partiet eller kandidater uden for partierne.

Trin 2: Kandidater uden for partierne, der har opnået en af de n største d'Hondt-kvotienter i en storkreds, hvor n er antallet af kredsmandater i storkredsen, bliver tildelt et kredsmandat i den pågældende storkreds.

Trin 3: Der foretages herefter en samlet opgørelse blandt de partier, der enten:

- 1) har opnået en af de n største d'Hondt-kvotienter i en storkreds, (hvor n er defineret som ovenfor),
- 2) inden for hver af to af de tre landsdele, der er nævnt i § 8, stk. 1, har opnået mindst lige så mange stemmer som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer, der i landsdelen er afgivet pr. kredsmandat, eller
- 3) i hele landet har opnået mindst 2 pct. af de afgivne gyldige stemmer.

Partier, der opfylder mindst et af disse tre kriterier, er berettiget at deltage i fordelingen af tillægsmandater.

Det opgøres, hvor mange stemmer der i hele landet er tilfaldet hvert af de partier, der er berettiget til tillægsmandater efter Trin 3. Det samlede stemmetal for disse partier divideres med tallet 175 med fradrag af det antal kredsmandater, der måtte være tilfaldet kandidater uden for partierne. Med det tal, der herved fremkommer, divideres hvert af partiernes stemmetal. De herved fremkomne kvotienter angiver, hvor mange mandater hvert parti i forhold til stemmetal er berettiget til. Hvis disse kvotienter ikke er hele tal

og derfor ikke giver det hele antal mandater, når brøkerne bortkastes, forhøjes de største brøker, indtil antallet er nået (den største brøks metode). Er to eller flere brøker lige store, foretages lodtrækning.

Trin 4: d'Hondt-kvotienterne for de partier der ifølge trin 3 er berettigede til tillægsmandater, opstilles efter størrelse på én samlet liste, dog med Bornholms Storkreds' største d'Hondt-kvotient først. Kredsmandaterne allokeres herefter ét ad gangen fra toppen af listen til det pågældende parti, hvis

1. partiet endnu ikke har opnået det antal kredsmandater, som dets samlede mandattal berettiger til, jf. Trin 3, og
2. der endnu ikke er uddelt det antal kredsmandater, som storkredsen er tillagt.

Denne proces fortsætter indtil alle 135 kredsmandater (med fradrag af det antal kredsmandater, der måtte være tilfaldet kandidater uden for partierne) er fordelt.

Tillægsmandaterne for et parti findes som forskellen mellem det samlede antal mandater, partiet er berettiget til og partiets sum af kredsmandater.

Kommentarer:

I det vedlagte Excelark [Eksempel g](#)) findes et eksempel på, hvordan listerne opgøres.

Metoden svarer i alle tilfælde, hvor ingen partier er overrepræsenterede, fuldstændigt til den nuværende valglov. Den ville derfor have givet samme mandatfordeling ved alle valg fra den nuværende valglov blev indført i sin nuværende form i 2022 indtil valget 2022, som der faktisk blev opnået. Metoden er reelt kun en justering af det nuværende system i tilfælde af, at overrepræsentation ikke kan udjævnes via tillægsmandatberegningen.

At løsningen ved første øjekast synes at adskille sig fra den nuværende valglov, skyldes, at der først opstilles en liste af d'Hondt-kvotienter for at have et kriterium, for hvilke partier der er berettiget til at indgå i tillægsmandatberegningen (svarende til det første kriterium i § 77, stk. 1).

Vi bemærker også, at metoden er ækvivalent med 1948-loven i mange tilfælde, herunder hvad dens anvendelse på valgresultatet i 2022 ville have givet som valgresultat.

Bornholms storkreds:

Det foreslås, at loven eksplicit nævner Bornholms Storkreds, da forslaget specifikt tager hensyn til denne, som jo også allerede har en særlig status i valgloven. I modsætning til valgloven af 1948 er der prioritering af, at det første mandat – dvs. mandatet med den største d'Hondt-kvotient – i hver storkreds skal afgives sidst. I praksis har det primært betydning for Bornholm, hvilket vi gør eksplicit i forslaget.

En mulig variation af forslaget, som dog ikke ville have den store praktiske betydning, ville være, hvis man satte det første kredsmandat i hver storkreds øverst på listen. Det ville også være muligt at komme endnu tættere på 1948-loven ved at prioritere første kredsmandater for hvert parti i hver storkreds, men fordi den d'Hondtske metode benyttes til fordelingen af kredsmandaterne, er det vores klare vurdering, at sandsynligheden for, at det nogensinde ville ændre fordelingen af kredsmandater, er overordentlig beskedent.

Med den beskrevne løsning af det foreliggende problem vil alle scenarier være dækket af loven. I det hypotetiske eksempel bliver tillægsmandatsberegningen endelig efter § 77, stk. 2 (jf. kolonne 3 i Tabel 1). § 77, stk. 4 og stk. 5 kan derfor fjernes helt fra folketingsvalgloven. Men både § 76 og § 77, stk. 3 skal naturligvis omformuleres, henholdsvis en anelse og fuldstændigt.

3.4 Konsekvenser ved valget i 2022, hvis denne løsning var implementeret

Hvis løsning 1 havde været implementeret ved valget i 2022, ville Socialdemokratiet have fået et mandat mindre i Københavns Omegns Storkreds, og Venstre ville til gengæld have fået et ekstra tillægsmandat.

Som det fremgår af Danmarks Statistiks opgørelse over folketingsvalget 1. november 2022 [8] var kvotienterne for Socialdemokratiets yderste kredsmandater som vist i Tabel 3. Den laveste kvotient var Bornholm med 8 721, mens den næstlaveste kvotient blev opnået i Københavns Omegns Storkreds med 16 653. Da Socialdemokratiet fik det første kredsmandat i Bornholms Storkreds, beholder de det, men mister så kredsmandatet i Københavns Omegns Storkreds. Dette kredsmandat ville i stedet være gået til Enhedslisten med kvotienten 16 188 (og Enhedslisten havde så fået et tillægsmandat mindre).

Tabel 3: A's kvotienter for det yderste kredsmandat ved folketingsvalget i 2022

	Kbh.	Kbh. O.	Ns.	B.	S.	Fyn	SJ.	ØJ.	VJ.	NJ.
Kredsmandater i storkreds	17	11	10	2	20	12	17	18	13	15
A's antal kredsmandater	4	5	4	1	7	6	6	6	4	7
Kvotient yderste kredsmandat	21 557	16 653	17 413	8 721	22 511	16 844	20 334	22 583	20 547	17 972

Da tillægsmandatsberegningen i §77, stk. 2 er endelig, ville Venstre have opnået et ekstra tillægsmandat (i Sydjyllands Storkreds).

3.5 Mulige fremtidige konsekvenser

Vi understreger, at løsning 1 er skræddersyet til de nuværende forhold. Hvis man laver dramatisk om på antallet af storkredse eller antallet af mandater i hver storkreds, vil løsningen ikke nødvendigvis være brugbar. Særligt Bornholms storkreds er speciel, da kredsmandaterne på Bornholm altid er billigst; denne storkreds er derfor nævnt eksplicit. Hvis et overrepræsenteret parti derimod vandt begge bornholmske kredsmandater, ville det sandsynligvis først skulle afgive det andet kredsmandat der.

Fordi løsningen sikrer fuld proportionalitet, ville et parti, der med meget stærk lokal forankring på Bornholm, der opnåede et kredsmandat på Bornholm, sandsynligvis alligevel ikke kunne komme i Folketinget. Dermed indebærer dette løsningsforslag en vis asymmetri mellem partier og kandidater uden for partierne. Et historisk eksempel på en til dels tilsvarende situation er Slesvigsk Parti ved folketingsvalgene i sep. 1953, 1957 og 1960. Her fik partiet¹ et kredsmandat i det, der dengang hed

¹ I 1953 blev kredsmandatet opnået af en kandidat uden for partierne, hvor det dog var klart, at han reelt var repræsentant for Slesvigsk Parti.