

Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater

Delbetänkande av 2011 års vallagskommitté

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:94

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23872-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 27 oktober 2011 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av delar av valsystemet.

Som ordförande förordnades samma dag f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson. Den 8 december 2011 förordnades som ledamöter f.d. riksdagsledamoten Max Andersson (MP), riksdagsledamöterna Lars Beckman (M), Josef Fransson (SD), Mats Gerdau (M), Karin Granbom Ellison (FP), Billy Gustafsson (S), f.d. riksdagsledamoten Helena Höij (KD), partisekreteraren Carin Jämtin (S) samt riksdagsledamöterna Mia Sydow Mölleby (V), Åsa Torstensson (C) och Ann-Britt Åsebol (M).

Som experter förordnades den 8 december 2011 numera kansli- rådet Paula Blomqvist (Justitiedepartementet), numera ämnesrådet Klara Cederlund (Finansdepartementet), f.d. kanslichefen Jan Hult (Valnämnden i Stockholms kommun), sakkunniga Kristina Lemon (Valmyndigheten) och numera ämnesrådet Mathias Säfsten (Justitie- departementet). Som experter förordnades den 12 mars 2012 departementssekreteraren Anders Hektor (Näringsdepartementet) och den 4 juni 2012 länsjuristen Anna Blomberg (Länsstyrelsen i Västra Götalands län) och huvudföredraganden Cecilia Persson (Valprövningsnämnden).

Som sekreterare anställdes den 1 december 2011 hyresrådet Lars-Åke Ström.

Kommittén har antagit namnet 2011 års vallagskommitté.

Kommittén har i enlighet med direktiven i en första etapp av utredningen behandlat frågor som rör bl.a. proportionaliteten vid val, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län. Nu nämnda frågor behandlas i delbetänkandet "Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater", som härmed överlämnas.

Kommittén fortsätter arbetet med översynen av vallagen. Enligt direktiven ska återstående delar av uppdraget redovisas i ett slutbetänkande den 15 mars 2013.

Stockholm i december 2012

Bengt-Åke Nilsson

Max Andersson

Lars Beckman

Josef Fransson

Mats Gerdau

Karin Granbom Ellison

Billy Gustafsson

Helena Höij

Carin Jämtin

Mia Sydow Mølleby

Åsa Torstensson

Ann-Britt Åsebol

/Lars-Åke Ström

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	19
1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	19
2 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)	22
1 Utredningsuppdraget	39
1.1 Direktiven.....	39
1.2 Utredningsarbetet	40
2 Fördelningen av mandat i allmänna val	43
2.1 Val till riksdagen	43
2.1.1 Mandatfördelningsmetoder.....	43
2.1.2 Procentspärrear och andra spärrear mot småpartier	45
2.1.3 Tillkomsten av det rikspportionella valsystemet	46
2.1.4 Vårt nuvarande valsystemet	48
2.1.5 Hittills vunna erfarenheter av valsystemet.....	51
2.1.6 Direktiven	52
2.1.7 Kommitténs utgångspunkter	52
2.1.8 Mandatfördelningssystemet uppfyller inte kravet på rikspportionalitet	55
2.1.9 Olika divisorers betydelse för ett proportionellt valresultat	59
2.1.10 Partistrukturens betydelse för proportionaliteten	60
2.1.11 Alternativ för en förbättrad proportionalitet	66
2.1.12 Överväganden och förslag.....	71

2.2	Val till kommunfullmäktige.....	78
2.2.1	Direktiven.....	78
2.2.2	Valkretsindelningen i kommunerna.....	79
2.2.3	Tidigare reformförslag.....	83
2.2.4	1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning.....	84
2.2.5	Kommunalvalskommittén och Utredningen om den kommunala demokratin.....	85
2.2.6	1978 års vallagskommitté.....	87
2.2.7	1983 års demokratiberedning.....	89
2.2.8	1993 års vallagskommitté.....	90
2.2.9	2003 års vallagskommitté.....	92
2.2.10	Grundlagsutredningen.....	92
2.2.11	Valsystemets betydelse för en proportionell fördelning av mandaten.....	93
2.2.12	Den faktiska spärren med jämkade uddatalsmetoden.....	99
2.2.13	Kretslistor i valkretsindelade kommuner.....	103
2.2.14	Överväganden och förslag.....	104
2.3	Val till landstingsfullmäktige.....	113
2.3.1	Bakgrund.....	113
2.3.2	Överväganden och förslag.....	114
3	Valkretsindelning.....	115
3.1	Riksdagsvalkretsar i Västra Götalands län.....	115
3.1.1	Direktiven.....	115
3.1.2	Nuvarande valkretsindelning.....	115
3.1.3	Kritiken mot den nuvarande valkretsindelningen.....	117
3.1.4	Regionstyrelsens förslag.....	117
3.1.5	Berörda kommuners inställning till förslaget.....	119
3.1.6	Regionstyrelsens yttrande.....	120
3.1.7	Överväganden och förslag.....	120
3.2	Valkretsindelning i kommuner.....	122
3.2.1	Bakgrund.....	122
3.2.2	Överväganden och förslag.....	123
3.3	Valkretsindelning i landsting.....	125
3.3.1	Överväganden och förslag.....	125

4	Anmälan om deltagande i val.....	127
4.1	Direktiven.....	127
4.2	Partibegreppet i regeringsformen och vallagen.....	128
4.3	Den fria nomineringsrätten.....	129
4.4	Nuvarande regler om registrering av partibeteckning.....	131
4.5	I vilken utsträckning skyddar sig partierna mot den fria nomineringsrätten?	133
4.6	Tidigare reformförslag.....	135
4.6.1	Folkstyrelsekommittén	135
4.6.2	Personvalskommittén.....	138
4.6.3	Nomineringsrätts- och valkretskommittén	139
4.6.4	1999 års författningsutredning	142
4.6.5	2003 års vallagskommitté	144
4.6.6	Grundlagsutredningen.....	145
4.7	Valmyndighetens erfarenheter från valen 2006 och 2010....	146
4.7.1	Valen 2006.....	146
4.7.2	Valen 2010.....	147
4.8	Valprövningsnämndens iakttagelser och synpunkter från valen 2010	149
4.9	Statistik.....	149
4.9.1	Förekomsten av tomma stolar	149
4.9.2	Förekomsten av ofrivilliga kandidaturer	150
4.10	Överväganden och förslag.....	151
4.10.1	Obligatorisk förhandsanmälan av partier för deltagande i val.....	151
4.10.2	Obligatoriskt samtycke till kandidatur	161
5	Partisymboler på valsedlar.....	169
5.1	Direktiven.....	169
5.2	Nuvarande regler för valsedlarnas utformning	169
5.3	Privaträttsligt skydd för symboler genom varumärkesrätten.....	171

5.4	Tidigare reformförslag	171
5.4.1	1993 års vallagskommitté.....	172
5.4.2	Nomineringsrätts- och valkretskommittén.....	173
5.4.3	2003 års vallagskommitté.....	173
5.5	Överväganden och förslag	173
6	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	181
6.1	Förslagens ekonomiska konsekvenser för valadministrationen	182
6.1.1	Nuvarande kostnader.....	182
6.1.2	Ett nytt mandatfördelningssystem	182
6.1.3	Obligatorisk förhandsanmälan av partier	185
6.1.4	Samtycke till kandidatur	186
6.1.5	Partisymboler på valsedlar	186
6.1.6	Sammanfattning	187
6.2	Finansiering	188
6.3	Förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen	188
6.4	Övriga konsekvenser.....	189
7	Ikraftträdande och genomförande	191
8	Författningskommentar	193
8.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	193
8.2	Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)	194
	Reservationer och särskilda yttranden.....	203
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv (dir. 2011:97).....	207
	<i>Bilaga 2</i> ”Några kommentarer till frågan om proportionalitet” av Jan Lanke.....	233
	<i>Bilaga 3</i> ”Den naturliga spärren” av Svante Janson	243
	<i>Bilaga 4</i> Kartor över valkretsindelning vid val till riksdagen i Västra Götalands län	251

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Kommitténs uppgift är att se över delar av valsyste­met. I uppgiften ingår bl.a. att i en första etapp behandla frågor som rör proportionaliteten vid val, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län.

Kommittén ska bl.a. överväga om

- reglerna om fördelning av mandat vid val till riksdagen bör ändras,
- det bör införas kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner,
- den fria nomineringsrätten bör inskränkas och om det bör införas krav på offentliga valförberedelser,
- valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län bör ändras,
- det bör införas ett starkare skydd för registrerade partibeteckningar, och om det bör vara möjligt att ange partisymboler på valsedlarna.

I detta delbetänkande lägger kommittén fram förslag som rör

1. proportionaliteten vid val till riksdagen, kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige,
2. valkretsindelningen för riksdagsval i Västra Götalands län samt valkretsindelningen för kommuner och landsting,
3. förhandsanmälan av partier för deltagande i val och samtycke till kandidatur, samt
4. partisymboler på valsedlarna.

Huvudinnehållet i de förslag som nu läggs fram är följande.

Fördelningen av mandat i allmänna val

Val till riksdagen

En av utgångspunkterna för det svenska valsystemet är att det ska vara proportionellt. Syftet med detta är att åstadkomma ett styrkeförhållande mellan partierna i riksdagen som motsvarar den samlade väljarkårens röster. För att åstadkomma en riksproportionell representation i riksdagen tillämpas sedan valet 1970 ett system med utjämningsmandat. Systemet innebär att 310 av de 349 mandaten är fasta valkretsmandat och 39 mandat är utjämningsmandat. De fasta valkretsmandaten fördelas före valet på 29 valkretsar utifrån hur stor andel av den röstberättigade befolkningen som bor inom respektive valkrets. Efter valet fördelas dessa mandat mellan partierna med hänsyn till partiernas valresultat i varje valkrets för sig. Därefter fördelas de 39 utjämningsmandaten mellan partierna efter en beräkning av valresultatet med hela landet som en valkrets. Fördelningen av mandat sker med tillämpning av den s.k. uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

När enkammarriksdagen inrättades 1971 var endast fem partier representerade i riksdagen. Så förhöll det sig fram till 1988 när Miljöpartiet för första gången tog plats i riksdagen. Från valet 1991 fram till 2010 har sju partier varit representerade i riksdagen. Under denna period ledde mandatfördelningssystemet endast vid ett tillfälle till, 1988 års val, att resultatet inte blev proportionellt i förhållande till partiernas röstsiffror. Efter 2010 års val finns för första gången åtta partier representerade i riksdagen. Vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten blev det avvikelser med fyra mandat från en riksproportionell representation.

Enligt kommitténs bedömning bör de riktpunkter för utformningen av vårt valsystem som Grundlagberedningen angav och som riksdagen anslöt sig till vid den partiella författningsreformen inför 1970 års val fortfarande gälla. Huvuddragen i det nuvarande systemet för fördelning av mandat bör således inte ändras. Med den nuvarande partistrukturen räcker det dock inte längre med 39 utjämningsmandat för att, oberoende av röstfördelningen mellan partierna, uppnå en riksproportionell representation i riksdagen.

Med en partistruktur som den nuvarande – två stora partier och sex mindre partier strax över småpartispärren som deltar i mandatfördelningen – visar våra beräkningar att divisorn 1,2, i jämförelse med t.ex. 1,4, medför en betydligt mindre risk för avvikelser från ett proportionellt valresultat, men att antalet utjämningsmandat ändå skulle behöva ökas väsentligt för att systemet ska uppfylla det grundläggande kravet att, med betryggande marginal, leda till ett proportionellt valresultat. Med nio, tio eller elva partier som deltar i mandatfördelningen ökar dock risken för avvikelser från ett proportionellt valresultat betydligt. För att erhålla ”mycket goda marginaler” skulle, med dessa förutsättningar, krävas ytterligare ett antal utjämningsmandat.

Två huvudalternativ till förändring har diskuterats inom kommittén. Båda garanterar – oavsett antal partier i riksdagen, oavsett hur rösterna fördelas mellan partierna och oavsett hur valkretsindelningen görs – en riksproportionell fördelning av mandaten mellan partierna. De ger vidare en godtagbar proportionalitet både mellan valkretsarna och inom valkretsarna.

Det ena huvudalternativet innebär att det nuvarande systemet kompletteras med bestämmelser om återföring av mandat i de fall ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten fått totalt fler mandat än som svarar mot en riksproportionell mandatfördelning. Återförda mandat fördelas mellan övriga partier i respektive valkrets.

Det andra huvudalternativet innebär att det nuvarande systemet modifieras genom att antalet utjämningsmandat görs flexibelt på så sätt att valkretsmandat fördelas tills ett parti skulle fått ett mandat mer än vad som motsvarar en riksproportionell fördelningen. Detta mandat delas då inte ut. Mandatet och övriga kvarstående mandat fördelas i stället mellan partierna på samma sätt som utjämningsmandaten i dag. Detta system kan alltså kräva färre utjämningsmandat än de 39 vi har i dag men också flera.

I valet mellan de båda huvudalternativen har kommittén fäst vikt vid att återföring av mandat innebär minst förändringar i förhållande till det nuvarande systemet, något bättre förutsebarhet i fråga om den regionala förankringen genom ett fixerat antal utjämningsmandat samt att det torde vara mindre kostnadskrävande vid införandet. Kommittén förordar således att det nuvarande valsystemet kompletteras med bestämmelser om återföring av mandat för att uppnå riksproportionalitet. Kommittén föreslår vidare att första

divisorn ändras från 1,4 till 1,2 för att därigenom begränsa behovet av att återföra mandat.

Val till kommunfullmäktige

Som nämnts ovan tillämpas i riksdagsvalen sedan 1970 ett system med utjämningsmandat för att åstadkomma en riksproportionell representation av partierna i riksdagen. Ett system med utjämningsmandat tillämpas sedan 1976 också vid landstingsvalen. Något sådant system tillämpas dock inte vid val till kommunfullmäktige. Vid val till kommunfullmäktige i icke valkretsindelade kommuner uppkommer inga svårigheter att åstadkomma en proportionell fördelning av mandaten inom kommunen som helhet mellan de partier som får delta i mandatfördelningen. Det kan det däremot göra i de valkretsindelade kommunerna, eftersom mandatfördelningen sker i slutna valkretsar.

För att förbättra förutsättningarna för en proportionell fördelning av mandaten mellan partierna vid val till kommunfullmäktige föreslår kommittén att det nuvarande systemet vid val till kommunfullmäktige ersätts med ett kommunproportionellt system av samma typ som i landstingsval med 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat.

Vidare föreslås att första divisorn 1,4 ersätts, som i riksdagsval, med divisorn 1,2.

För att garantera ett kommunproportionellt valresultat kompletteras valsyste­met, som i riksdagsval, med möjlighet att återföra fasta valkretsmandat.

Den faktiska spärrnivå som nu finns varierar mellan kommunerna, alltefter antalet mandat i valkretsarna. Kommittén anser att en småpartispärr bör vara uttryckligen angiven och variera i mindre mån än vad som följer av dagens ordning. Kommittén föreslår att småpartispärren bestäms till 3 procent i valkretsindelade kommuner och 2 procent i övriga kommuner.

Reservation har lämnats av Josef Fransson (SD), som förordat en generell spärr på 2 procent för samtliga kommuner.

Val till landstingsfullmäktige

Efter det att det landstingsproportionella valsystemet började tillämpas har utvecklingen därefter, liksom för riksdagen, inneburit ett ökat antal partier i landstingsfullmäktige. Detta, i förening med i vissa fall förhållandevis små valkretsar, är också enligt kommitténs bedömning den huvudsakliga förklaringen till att valsystemet i vissa landsting inte gett ett helt proportionellt valresultat.

Kommittén föreslår därför att det nuvarande valsystemet vid val till landstingsfullmäktige kompletteras, som i riksdagsval, med bestämmelser om återföring av mandat för att under alla förhållanden uppnå landstingsproportionalitet.

Vidare föreslås att första divisorn 1,4 ersätts, som i riksdagsval, med divisorn 1,2.

Valkretsindelning

Riksdagsvalkretsar i Västra Götalands län

Vid indelningen i valkretsar eftersträvas av naturliga skäl sammanhängande gränslinjer. Västra Götalands läns västra valkrets är i dag den enda riksdagsvalkretsen i landet som består av geografiskt icke sammanhängande områden. Det är också ett allmänt önskemål, som kommit till uttryck i upprepade framställningar från regionala organ, att länet ska få en mera ändamålsenlig valkretsindelning. De förslag som Regionstyrelsen har lagt fram om ny valkretsindelning tillgodoser enligt kommitténs mening de krav som bör ställas.

Kommittén föreslår i enlighet med det förslag som regionstyrelsen har lagt fram att Västra Götalands läns västra, norra och södra valkretsar ska ha följande omfattning:

Västra Götalands läns västra valkrets: Ale, Alingsås, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Tjörns, och Öckerö kommuner,

Västra Götalands läns norra valkrets: Bengtsfors, Dals-Eds, Färgelanda, Lysekils, Melleruds, Munkedals, Orusts, Sotenäs, Strömstads, Tanums, Trollhättans, Uddevalla, Vänersborgs och Åmåls kommuner, och

Västra Götalands läns södra valkrets: Bollebygds, Borås, Herrljunga, Marks, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda kommuner.

Göteborgs kommuns valkrets och Västra Götalands östra valkrets ändras inte.

Reservation har lämnats av Josef Fransson (SD), som förordat att någon ändring av valkretsindelningen inte ska ske.

Valkretsindelning i kommuner

I ett kommunproportionellt valsystem, som kommittén föreslår, förlorar valkretsindelningen den betydelse den har i dag för mandatfördelningen. Med ett sådant valsystem garanteras proportionell mandatfördelning, oavsett hur valkretsindelningen görs. Indelningen kan i ett sådant system i första hand göras utifrån vad som från praktiska synpunkter är lämpligt. Det framstår då inte som rimligt att en kommun ska tvingas göra en valkretsindelning där en sådan framstår som praktiskt omotiverad eller rent av olämplig.

Om valsystemet vid valen till kommunfullmäktige, som kommittén föreslår, utformas på motsvarande sätt som vid landstingsvalen bör kommunerna ges ökad frihet ifråga om indelningen i valkretsar.

Huvudregeln ska som hittills vara att varje kommun är en enda valkrets.

Skyldigheten att i vissa fall (fler än 24 000 röstberättigade invånare eller minst 51 fullmäktige) dela in en kommun i valkretsar tas bort.

En kommun som har fler än 36 000 röstberättigade invånare får delas in i valkretsar. Har en kommun 36 000 eller färre röstberättigade invånare får den delas in i valkretsar, om det finns särskilda skäl för det.

Valkretsindelningen bör utformas så att varje valkrets beräknas få minst 13 fasta valkretsmandat.

Bestämmelserna om gränser för en valkrets och om fördelningen av mandat mellan valkretsarna bör inte ändras.

Valkretsindelning i landsting

I ett landstingsproportionellt valsystem har valkretsindelningen ingen betydelse för mandatfördelningen. I ett sådant system görs valkretsindelningen utifrån vad som från i första hand praktiska synpunkter är lämpligt. Under sådana förutsättningar framstår det

enligt kommitténs mening inte som motiverat att landstingen ska vara tvingade att göra en valkretsindelning.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de överväganden i övrigt som redovisats i fråga om kommunal valkretsindelning föreslår kommittén att skyldigheten att dela in landsting i valkretsar tas bort. Huvudregeln blir alltså att ett landsting utgör en valkrets. Varje landsting ska dock ha möjlighet att valkretsindela. För att förhindra en alltför långt driven uppdelning i valkretsar behålls den nuvarande bestämmelsen om att en valkrets bör beräknas få minst åtta fasta valkretsmandat. Också de nuvarande bestämmelserna om valkretsarnas gränser behålls.

Anmälan om deltagande i val

Obligatorisk förhandsanmälan av partier för deltagande i val

För att väljarna ska ha möjlighet att träffa ett rationellt partival måste de veta vilka partier som ställer upp i valet. Kommittén föreslår därför att de partier som avser att delta i allmänna val ska anmäla sitt deltagande senast 30 dagar före valet. Partier som inte anmält sig får inte delta i mandatfördelningen.

En anmälan om deltagande i ordinarie val gäller också vid ett eventuellt omval i det val som anmälan avser. Vid extra val ska en anmälan som kommer in senare än 30 dagar före valdagen godtas, om den kommer in inom en vecka från beslutet om valdag.

Några krav på viss organisatorisk form ställs inte på parti som anmäler deltagande i val, inte heller ställs krav på att det ska finnas ett visst dokumenterat väljarstöd.

Partier som har anmält sina kandidater eller som redan är representerade i den församling som valet gäller ska anses anmälda till valet. Ett parti som är representerat i riksdagen anses anmält för val också i samtliga landsting och kommuner i landet och för val till Europaparlamentet.

Anmälningsförfarandet kompletteras med en regel som hindrar anmälan av förväxlingsbar partibeteckning.

Ett parti som enbart anmäler deltagande i val ges inte möjlighet att, på samma sätt som partier med registrerad partibeteckning, skydda sina kandidatlistor genom att anmäla samtliga kandidater.

De nuvarande reglerna för de partier som vill skydda sin partibeteckning genom registrering av partibeteckning och anmälan av samtliga kandidater i valet bör i huvudsak lämnas oförändrade.

Obligatoriskt samtycke till kandidatur

Starka integritetsskäl talar för att införa ett krav på samtycke i förhand från varje nominerad kandidat. Kommittén föreslår därför att bara den som före valet skriftligen samtyckt till sin kandidatur ska kunna utses till ledamot eller ersättare. Sista dag för att lämna samtycket är fredagen före valdagen.

Om någon som inte samtyckt till kandidatur tagits upp på en valsedel ska namnet betraktas som obefintligt, och alltså inte beaktas i sammanräkningen.

Partisymboler på valsedlar

Ett sätt att ytterligare förtydliga de alla alternativ i valen för väljarna, är att förse valsedlarna med partisymboler. Kommittén föreslår därför att det ska slås fast i vallagen att en partibeteckning får innehålla en partisymbol. Prövningen av risken för att en partibeteckning kan förväxlas med en annan beteckning som registrerats ska även omfatta risken för förväxling av partisymboler. Om ett partinamn eller en partisymbol kan förväxlas med ett partinamn eller en symbol som redan är registrerad, ska registrering vägras.

Registrering av en anmälan om deltagande i val ska vägras om ett parti anmäler en partibeteckning (partinamn och partisymbol) som är förväxlingsbar med någon annan beteckning som redan är registrerad i valet, som han anmälts för registrering i valet eller som annars har anmälts för deltagande i det val som anmälan avser.

Det bör vidare i förordning slås fast att en partibeteckning, dvs. partinamnet och i förekommande fall partisymbolen, får tryckas i färg om partiet begär det.

När det gäller grafisk utformning och färg på partinamn och partisymbol är det således upp till partierna själva att bestämma.

Ikraftträdande och genomförande

Kommittén förordar att de framlagda förslagen – med undantag för förslaget att bara den som före valet skriftligen samtyckt till sin kandidatur ska kunna utses till ledamot eller ersättare – fortsättningsvis bör behandlas med inriktning på att de ska kunna tillämpas första gången vid de allmänna valen 2018.

När det gäller förslaget att bara den som före valet skriftligen samtyckt till sin kandidatur ska kunna utses till ledamot eller ersättare bör det, enligt kommitténs mening, träda i kraft redan den 1 januari 2014.

Äldre bestämmelser ska tillämpas vid extra val före de ordinarie valen 2018 och vid omval efter överklagande av ett val som hållits före de allmänna valen 2018.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 1, 7 och 8 §§ regeringsformen¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val.

Vid sådant val sker röstning på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst.

Med parti avses varje sammanlutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

7 §

Mandaten fördelas mellan partier.

Mandaten fördelas mellan partier som anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag.

Endast partier som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket får delta i fördelningen av mandaten. Ett parti som har fått färre röster får dock delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i en valkrets där partiet har fått minst tolv procent av rösterna.

¹ Regeringsformen omtryckt 2011:109.

8 §

De fasta valkretsmandaten fördelas på varje valkrets proportionellt mellan partierna på grundval av valresultatet i valkretsen.

Om ett parti vid fördelningen av fasta valkretsmandat enligt första stycket har fått fler mandat i hela riket än vad som motsvarar en proportionell representation i riksdagen för partiet ska överskjutande mandat återföras och fördelas mellan övriga partier enligt bestämmelser som meddelas i särskild lag.

Utjämningsmandaten fördelas mellan partierna så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de fasta valkretsmandat som har tillfallit ett parti med mindre än fyra procent av rösterna, blir proportionell mot de i fördelningen deltagande partiernas röstetal i hela riket. Har partiet vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten fått *flera* mandat än som motsvarar den proportionella representationen i riksdagen för partiet, bortses vid fördelningen av utjämningsmandaten från partiet och de fasta valkretsmandat som det har fått. Sedan utjämningsmandaten har fördelats mellan partierna, tillförs de valkretsar.

Vid mandatfördelningen mellan partierna används uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4.

Utjämningsmandaten fördelas mellan partierna så, att fördelningen av alla mandat i riksdagen, med undantag av de fasta valkretsmandat som har tillfallit ett parti med mindre än fyra procent av rösterna, blir proportionell mot de i fördelningen deltagande partiernas röstetal i hela riket. Har partiet vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten fått *så många* mandat som motsvarar den proportionella representationen i riksdagen för partiet, bortses vid fördelningen av utjämningsmandaten från partiet och de fasta valkretsmandat som det har fått. Sedan utjämningsmandaten har fördelats mellan partierna, tillförs de valkretsar.

Vid mandatfördelningen mellan partierna används uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,2.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015 och tillämpas första gången vid de allmänna valen 2018.

2 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837)

dels att rubriken närmast före 2 kap. 9 § ska lyda "Anmälan av kandidater för partier som registrerat partibeteckning",

dels att 2 kap. 3 §, 4 kap. 2, 5, 9, 10, 12, 14 och 15 §§, 13 kap. 7 och 8 §§, 14 kap. 2–4, 5, 6 och 8 §§ samt 15 kap. 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nya bestämmelser, 2 kap. 14–21 §§ och 14 kap. 4 a–4 c §§ samt närmast före 2 kap. 14 och 21 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

En partibeteckning *skall* registreras om följande villkor är uppfyllda:

1. Partibeteckningen *skall* bestå av eller innehålla ord.

2. Om ett parti inte redan är representerat i den beslutande församling som anmälan gäller, *skall* denna ha ett dokumenterat stöd av minst

a) för val till riksdagen: 1 500 personer som har rösträtt i hela landet,

b) för val till landstings- eller kommunfullmäktige: 100 respektive 50 personer som har rösträtt i det landsting eller den kommun som anmälan gäller,

c) för val till Europaparlamentet: 1 500 personer som har rösträtt i hela landet.

3. Partibeteckningen *skall* inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som redan

a) är registrerad, eller
b) har anmälts för registrering, om beteckningarna skulle

En partibeteckning *ska* registreras om följande villkor är uppfyllda:

1. Partibeteckningen *ska* bestå av eller innehålla ord. *Den får innehålla en partisymbol.*

2. Om ett parti inte redan är representerat i den beslutande församling som anmälan gäller, *ska* denna ha ett dokumenterat stöd av minst

1 500 personer som har rösträtt i hela landet,

b) för val till landstings- eller kommunfullmäktige: 100 respektive 50 personer som har rösträtt i det landsting eller den kommun som anmälan gäller,

c) för val till Europaparlamentet: 1 500 personer som har rösträtt i hela landet.

3. Partibeteckningen *ska* inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som redan

a) är registrerad, eller
b) har anmälts för registrering, om beteckningarna skulle

komma att bli registrerade för samma val.

4. Partibeteckningen *skall* inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som tidigare gällt för samma slag av val men som avregistrerats för högst fem år sedan på grund av namnbyte.

komma att bli registrerade för samma val.

4. Partibeteckningen *ska* inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som tidigare gällt för samma slag av val men som avregistrerats för högst fem år sedan på grund av namnbyte.

5. Partibeteckningen *ska inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning för något annat parti som redan anmält sitt deltagande eller som ska anses ha anmält sitt deltagande i val enligt 15 § andra eller tredje stycket, om beteckningarna skulle komma att gälla i samma val.*

Anmälan om deltagande i val

14 §

Partier som vill delta i ett val ska skriftligen anmäla detta hos den centrala valmyndigheten. Av anmälan ska det framgå vilket slag av val den gäller. Om anmälan avser val till landstings- eller kommunfullmäktige, ska det framgå vilket landsting eller vilken kommun den gäller.

15 §

Anmäls ett parti för val till riksdagen, gäller anmälan också för val till landstings- och kommunfullmäktige i hela landet samt för val till Europaparlamentet. I övriga fall gäller anmälan endast för det val som anmälan avser.

Ett parti som är representerat i en beslutande församling ska vid

nästa val anses ha anmält deltagande i val i den omfattning som följer av första stycket.

Ett parti som har anmält kandidater enligt 9 § ska anses ha anmält deltagande i valet.

16 §

En anmälan om deltagande i val enligt 15 § gäller även för omval i det val som anmälan avser.

17 §

En anmälan om deltagande i val ska vid ordinarie val göras senast 30 dagar före det val den avser. Vid extra val och omval ska dock en anmälan som kommer in senare godtas, om den kommer in inom en vecka från beslutet om valdag.

18 §

Av en anmälan om deltagande i val ska det framgå under vilken beteckning partiet går till val (partibeteckning).

19 §

En anmälan om deltagande i val ska registreras om följande villkor är uppfyllda:

1. Anmälan ska ha gjorts inom den tid som föreskrivs i 17 §.

2. Partibeteckningen ska bestå av eller innehålla ord. Den får innehålla en partisymbol.

3. Partibeteckningen ska inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som redan

a) är registrerad, eller
b) har anmälts för registrering,
om beteckningarna skulle komma
att gälla i samma val.

4. Partibeteckningen ska inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som tidigare har varit registrerad och gällt för samma slag av val men som avregistrerats för högst fem år sedan på grund av namnbyte.

5. Partibeteckningen ska inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning för något annat parti som redan anmält sitt deltagande i val eller som ska anses ha anmält sitt deltagande enligt 15 § andra eller tredje stycket, om beteckningarna skulle komma att gälla i samma val.

20 §

När en anmälan om deltagande i val har registrerats, ska den centrala valmyndigheten omedelbart kungöra detta i Post- och Inrikes Tidningar.

Samtycke till kandidatur

21 §

Den som vill kandidera i ett val ska skriftligen samtycka till kandidaturen. Ett sådant samtycke ska ges in till den centrala valmyndigheten eller, i den utsträckning som regeringen bestämmer, länsstyrelsen, senast fredagen före valdagen.

4 kap.

2 §

Vid val till riksdagen är landet indelat i följande valkretsar:

1. Stockholms kommun,
2. Stockholms läns valkrets (Stockholms län med undantag av Stockholms kommun),
3. Uppsala län,
4. Södermanlands län,
5. Östergötlands län,
6. Jönköpings län,
7. Kronobergs län,
8. Kalmar län,
9. Gotlands län,
10. Blekinge län,
11. Malmö kommun,
12. Skåne läns västra valkrets (Bjuvs, Eslövs, Helsingborgs, Höganäs, Hörby, Höörs, Landskrona och Svalövs kommuner),
13. Skåne läns södra valkrets (Burlövs, Kävlinge, Lomma, Lunds, Sjöbo, Skurups, Staffanstorps, Svedala, Trelleborgs, Vellinge och Ystads kommuner),
14. Skåne läns norra och östra valkrets (Bromölla, Båstads, Hässleholms, Klippans, Kristianstads, Osby, Perstorps, Simris- hamns, Tomelilla, Åstorps, Ängelholms, Örkelljunga och Östra Göinge kommuner),
15. Hallands län,
16. Göteborgs kommun,
17. Västra Götalands läns västra valkrets (Härryda, Kung- älvs, Lysekils, Munkedals, Möln- dals, Orusts, Partille, Sotenäs, Stenungsunds, Strömstads, Tanums, Tjörns, Uddevalla och Öckerö kommuner),
17. Västra Götalands läns västra valkrets (*Ale, Alingsås, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Tjörns, och Öckerö kommuner*),
18. Västra Götalands läns norra valkrets (*Ale, Alingsås, Bengtsfors, Dals-Eds, Färgelanda, Herrljunga, Lerums, Lilla Edets, Melleruds, Trollhättans, Vårgårda, Vänersborgs och Åmåls kom- muner*),
18. Västra Götalands läns norra valkrets (Bengtsfors, Dals-Eds, Färgelanda, *Lysekils, Melleruds, Munkedals, Orusts, Sotenäs, Strömstads, Tanums, Trollhättans, Uddevalla, Väners- borgs och Åmåls kommuner*),
19. Västra Götalands läns
19. Västra Götalands läns

södra valkrets (Bollebygds, Borås, Marks, Svenljunga, Tranemo och Ulricehamns kommuner),

södra valkrets (Bollebygds, Borås, Herrljunga, Marks, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamns och Vårgårda kommuner),

20. Västra Götalands läns östra valkrets (Essunga, Falköpings, Grästorps, Gullspångs, Götene, Hjo, Karlsborgs, Lidköpings, Mariestads, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholms, Töreboda och Vara kommuner),

21. Värmlands län,

22. Örebro län,

23. Västmanlands län,

24. Dalarnas län,

25. Gävleborgs län,

26. Västernorrlands län,

27. Jämtlands län,

28. Västerbottens län, och

29. Norrbottens län.

5 §

Vid val till landstingsfullmäktige *skall landsting delas in i* valkretsar.

Vid val till landstingsfullmäktige *är landstinget en enda valkrets, om inte fullmäktige beslutar att dela in* landstinget i valkretsar.

En valkrets *skall* omfatta en eller flera kommuner, om inte något annat följer av 6 § andra stycket.

En valkrets *ska* omfatta en eller flera kommuner, om inte något annat följer av 6 § andra stycket.

9 §

Mandaten i *landstingsfullmäktige* består av fasta valkretsmandat och utjämningsmandat.

Mandaten i *fullmäktige i ett landsting som är indelat i valkretsar* består av fasta valkretsmandat och utjämningsmandat.

Nio tiondelar av mandaten är fasta valkretsmandat. Om talet blir brutet när antalet fasta valkretsmandat beräknas, *skall* det rundas av till närmaste lägre hela tal. Återstående mandat är utjämningsmandat.

Nio tiondelar av mandaten är fasta valkretsmandat. Om talet blir brutet när antalet fasta valkretsmandat beräknas, *ska* det rundas av till närmaste lägre hela tal. Återstående mandat är utjämningsmandat.

10 §

Länsstyrelsen skall senast den 30 april det år då ordinarie val *skall* hållas besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets *skall* ha. Det *skall* göras på följande sätt.

Om ett landsting är indelat i valkretsar ska länsstyrelsen senast den 30 april det år då ordinarie val *ska* hållas besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets *ska* ha. Det *ska* göras på följande sätt.

Antalet personer som har rösträtt i landstinget delas med antalet fasta valkretsmandat och därefter delas antalet personer som har rösträtt i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den beräkningen. Varje gång som antalet som har rösträtt i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får den valkretsen ett mandat.

Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. När överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, *skall* lotten avgöra vilken valkrets som *skall* få mandatet.

Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. När överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, *ska* lotten avgöra vilken valkrets som *ska* få mandatet.

Regeringen eller den myndighet som beslutar om ändring i landets indelning i landsting eller kommuner får, om det behövs, bestämma att beslut om fördelning av mandat får meddelas senare än den dag som anges i första stycket.

12 §

Om en kommun har *fler än* 6 000 personer som har rösträtt, får kommunen delas in i *två eller flera* valkretsar. *Om det finns fler än 24 000 som har rösträtt i en kommun eller om det för kommunen skall utses minst 51 fullmäktige, skall kommunen delas in i två eller flera valkretsar.* En kommun som har färre än 6 000 personer som har rösträtt får delas in i *två eller flera* valkretsar

Om en kommun har 36 000 personer *eller fler* som har rösträtt, får kommunen delas in i valkretsar. En kommun som har färre än 36 000 personer som har rösträtt får delas in i valkretsar endast om det finns *särskilda* skäl för det.

endast om det finns *synnerliga* skäl för det.

Antalet röstberättigade *skall* beräknas på grundval av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet den 1 mars det år beslutet om valkretsindelning fattas.

En valkrets *skall* utformas så att den *får minst 15 kommunfullmäktige*. Den *skall* ha en sammanhängande gränslinje, om det inte finns särskilda skäl för något annat. *Antalet fullmäktige för hela kommunen skall fördelas så jämnt som möjligt.*

Antalet röstberättigade *ska* beräknas på grundval av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet den 1 mars det år beslutet om valkretsindelning fattas.

En valkrets *bör* utformas så att den *kan beräknas få minst 13 fasta valkretsmandat*. Den *ska* ha en sammanhängande gränslinje, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Samtliga mandat i kommunfullmäktige är fasta mandat.

Om en kommun är indelad i flera valkretsar, skall länsstyrelsen senast den 30 april det år då ordinarie val skall hållas besluta hur många mandat som varje valkrets skall ha. Det skall göras på följande sätt.

Antalet personer som har rösträtt i kommunen delas med antalet mandat och därefter delas antalet personer som har rösträtt i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den beräkningen. Varje gång som antalet som har rösträtt i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får den val-

14 §

Mandaten i fullmäktige i en kommun som är indelad i valkretsar består av fasta valkretsmandat och utjämningsmandat.

Nio tiondelar av mandaten är fasta valkretsmandat. Om talet blir brutet när antalet fasta valkretsmandat beräknas, ska det rundas av till närmast lägre heltal. Återstående mandat är utjämningsmandat.

kretsen ett mandat.

Om inte alla mandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. Om överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, skall lotten avgöra vilken valkrets som skall få mandatet.

Regeringen eller den myndighet som beslutar om ändring i landets indelning i landsting eller kommuner får, om det behövs, bestämma att beslut om fördelning av mandat får meddelas senare än som sägs i andra stycket.

15 §

Om antalet mandat som en valkrets får enligt 14 § blir mindre än 15, skall antalet ändå bestämmas till 15. Antalet mandat i övriga kretsar skall då jämkas i motsvarande utsträckning. I ett sådant fall skall valkretsindelningen omprövas före nästa val.

Om en kommun är indelad i valkretsar, ska länsstyrelsen senast den 30 april det år då ordinarie val ska hållas besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha. Det ska göras på följande sätt.

Antalet personer som har rösträtt i kommunen delas med antalet fasta valkretsmandat och därefter delas antalet personer som har rösträtt i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den beräkningen. Varje gång som antalet som har rösträtt i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får den valkretsen ett mandat.

Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående

mandaten i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. När överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, ska lotten avgöra vilken valkrets som ska få mandatet.

Regeringen eller den myndighet som beslutar om ändring i landets indelning i landsting eller kommuner får, om det behövs, bestämma att beslut om fördelning av mandat får meddelas senare än som anges i första stycket.

13 kap.

7 §

En valsedel är ogiltig om den

1. saknar partibeteckning,
2. har mer än en partibeteckning, *eller*

3. har kännetecken som uppenbarligen gjorts med avsikt.

Finns det fler än en valsedel i ett valkuvert är dessa ogiltiga. Om kuvertet innehåller flera valsedlar och alla har samma partibeteckning, *skall* dock en valsedel räknas som giltig. Skiljer sig valsedlarna i ett sådant fall åt i fråga om kandidatnamn eller de särskilda personrösterna, *skall* namnen på valsedlarna anses obefintliga.

2. har mer än en partibeteckning,

3. har partibeteckning för ett parti som inte anmält sitt deltagande i valet enligt 2 kap., *eller*

4. har kännetecken som uppenbarligen gjorts med avsikt.

Finns det fler än en valsedel i ett valkuvert är dessa ogiltiga. Om kuvertet innehåller flera valsedlar och alla har samma partibeteckning, *ska* dock en valsedel räknas som giltig. Skiljer sig valsedlarna i ett sådant fall åt i fråga om kandidatnamn eller de särskilda personrösterna, *ska* namnen på valsedlarna anses obefintliga.

8 §

Ett kandidatnamn på en valsedel *skall* anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses,

2. kandidaten skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., *eller*

3. kandidaten inte är anmäld och finns på en valsedel för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.

Kandidatnamnen på en valsedel *skall* vidare anses obefintliga om

1. valedeln upptar kandidater men inte är försedd med ett markerat utrymme för personröstning,

2. det lämnats mer än en särskild personröst eller det inte framgår vem personrösten avser,

3. markeringen för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller

4. ordningen mellan kandidaterna inte klart framgår.

Kandidatnamnen *skall* inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje stycket finns särskilda bestämmelser för det fall väljare skriver till kandidater på en valsedel för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap.

Ett kandidatnamn på en valsedel *ska* anses obefintligt om

2. kandidaten skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.,

3. kandidaten inte är anmäld och finns på en valsedel för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., *eller*

4. kandidaten inte har samtyckt till kandidaturen enligt 2 kap.

Kandidatnamnen på en valsedel *ska* vidare anses obefintliga om

Kandidatnamnen *ska* inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje stycket finns särskilda bestämmelser för det fall väljare skriver till kandidater på en valsedel för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap.

14 kap.**2 §**

Om det vid en beräkning enligt detta kapitel blir lika stora tal, *skall* lotten avgöra vilket parti, vilken kandidat eller valkrets som *skall* få mandatet.

Om det vid en beräkning enligt detta kapitel blir lika stora tal, *ska* lotten avgöra vilket parti, vilken kandidat eller valkrets som *ska* få mandatet

Första stycket gäller också vid återföring och tilldelning av mandat enligt 4 a och 4 b §§.

3 §

De fasta valkretsmandaten *skall* för varje valkrets fördelas proportionellt mellan partier som får delta i fördelningen. Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för partierna med utgångspunkt i valresultatet i valkretsen. Det parti som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet tilldelas ett mandat.

Beräkningen *skall* göras med tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden. Denna innebär att så länge ett parti ännu inte tilldelats något mandat beräknas jämförelsetalet genom att partiets röstetal i valkretsen delas med 1,4. När ett parti har fått ett mandat beräknas nytt jämförelsetal genom att partiets röstetal delas med 3. Därefter fortsätter man på samma sätt att dela partiets röstetal med närmast högre udda tal för varje tilldelat nytt mandat.

De fasta valkretsmandaten *ska* för varje valkrets fördelas proportionellt mellan partier som får delta i fördelningen. Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för partierna med utgångspunkt i valresultatet i valkretsen. Det parti som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet tilldelas ett mandat.

Beräkningen *ska* göras med tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden. Denna innebär att så länge ett parti ännu inte tilldelats något mandat beräknas jämförelsetalet genom att partiets röstetal i valkretsen delas med 1,2. När ett parti har fått ett mandat beräknas nytt jämförelsetal genom att partiets röstetal delas med 3. Därefter fortsätter man på samma sätt att dela partiets röstetal med närmast högre udda tal för varje tilldelat nytt mandat.

4 §

För att avgöra hur många mandat som ett parti *skall* ha sammanlagt i riksdagen för att vara proportionellt representerat i hela landet *skall* den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela landet som en valkrets. *Varje parti skall tilldelas så många utjämningsmandat som behövs för att partiet skall få en representation som svarar mot dess andel av samtliga giltiga röster i landet.*

För att avgöra hur många mandat som ett parti *ska* ha sammanlagt i riksdagen för att vara proportionellt representerat i hela landet *ska* den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela landet som en valkrets.

4 a §

Om ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten har fått fler mandat än vad som motsvarar en proportionell representation i hela landet ska överskjutande mandat återföras.

Återföringen enligt första stycket ska ske i den eller de valkretsar där partiet erhållit mandatet eller mandaten med lägst jämförelsetal. Återföring får dock inte ske i en valkrets som har färre än tre fasta valkretsmandat.

Mandat som återförs enligt andra stycket ska, med tillämpning av bestämmelserna i 3 §, fördelas mellan de övriga partier i valkretsen som inte har uppnått proportionell representation i hela landet vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten.

4 b §

Om mandat har återförts i två eller flera valkretsar ska tilldelningen av mandat ske i den ordningen att det parti som har störst jämförelsetal tilldelas första mandatet och så vidare, allt efter storleken på jämförelsetalen för de partier som ska tilldelas mandat.

4 c §

Varje parti ska tilldelas så många utjämningsmandat som behövs för att partiet ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga giltiga röster i landet.

5 §

Om ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten har fått *fler* mandat än vad som behövs för att det *skall* vara proportionellt representerat i riksdagen, *skall* man vid fördelningen av utjämningsmandaten bortse från partiet och de mandat det har fått. Detsamma gäller för ett parti och de mandat partiet fått, om det fått mindre än 4 procent av rösterna i landet.

Av de utjämningsmandat som ett parti har fått tillförs det första den valkrets där partiet efter fördelningen av de fasta valkretsmandaten har större jämförelsetal än i övriga valkretsar. Återstående mandat tillförs ett efter ett den valkrets där partiet för varje gång har störst jäm-

Om ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten *enligt 3, 4 a och 4 b §§* har fått *så många* mandat som behövs för att det *ska* vara proportionellt representerat i riksdagen, *ska* man vid fördelningen av utjämningsmandaten bortse från partiet och de mandat det har fått. Detsamma gäller för ett parti och de mandat partiet fått, om det fått mindre än 4 procent av rösterna i landet.

Av de utjämningsmandat som ett parti har fått tillförs det första den valkrets där partiet efter fördelningen av de fasta valkretsmandaten har större jämförelsetal än i övriga valkretsar. Återstående mandat tillförs ett efter ett den valkrets där partiet för varje gång har störst jäm-

förelsetal vid en fortsatt tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden på partiets röstetal i valkretsarna. I en valkrets där partiet inte har fått något fast valkretsmandat *skall* dock jämförelsetalet vid tilldelningen av det första mandatet vara lika med partiets röstetal.

förelsetal vid en fortsatt tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden på partiets röstetal i valkretsarna. I en valkrets där partiet inte har fått något fast valkretsmandat *ska* dock jämförelsetalet vid tilldelningen av det första mandatet vara lika med partiets röstetal.

6 §

Mandaten i kommunfullmäktige *skall* fördelas mellan partier som fått röster i kommunen.

Mandaten i kommunfullmäktige *ska* fördelas mellan partier som *i en valkretsindelad kommun* fått *minst 3 procent* och *i en kommun som inte är indelad i valkretsar* *minst 2 procent* av rösterna i kommunen.

Mandaten i landstingsfullmäktige *skall* fördelas mellan partier som fått minst 3 procent av rösterna i landstinget.

Mandaten i landstingsfullmäktige *ska* fördelas mellan partier som fått minst 3 procent av rösterna i landstinget.

Mandaten i Europaparlamentsvalet *skall* fördelas mellan partier som fått minst 4 procent av rösterna i landet.

Mandaten i Europaparlamentsvalet *ska* fördelas mellan partier som fått minst 4 procent av rösterna i landet.

8 §

För att avgöra hur många mandat som ett parti skall ha sammanlagt i landstingsfullmäktige för att vara proportionellt representerat i hela landstinget skall den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela landstinget som en valkrets. Vid fördelningen tillämpas motsvarande beräkningsgrunder som vid fördelning av utjämningsmandat i riksdagsvalet.

Vid fördelningen av mandat i sådana landsting och kommuner som är indelade i valkretsar tillämpas bestämmelserna om riksdagsval i 3–5 §§ på motsvarande sätt.

15 kap.**3 §**

Hos Valprövningsnämnden får överklagas

1. följande beslut av länsstyrelsen:

a) beslut enligt 4 kap. 8 och 13 §§ om fastställande av valkretsindelning för val till landstings- och kommunfullmäktige,

b) beslut enligt 4 kap. 10 och 14 §§ om antalet valkretsmandat för val till landstings- och kommunfullmäktige,

c) beslut enligt 4 kap. 17 § om indelning i valdistrikt,

2. länsstyrelsens eller den centrala valmyndighetens beslut om rättelse i en röstlängd,

3. följande beslut av den centrala valmyndigheten eller, i förekommande fall, länsstyrelsen:

a) beslut enligt 4 kap. 3 § om antalet valkretsmandat vid val till riksdagen,

b) beslut i ett ärende enligt 2 kap. om registrering av parti-beteckning,

c) beslut i ett ärende enligt 2 kap. om anmälan av kandidater eller 6 kap. om valsedlar,

d) beslut i ett ärende enligt 2 kap. om anmälan om deltagande i val,

4. länsstyrelsens eller den centrala valmyndighetens beslut att fastställa utgången av ett val eller av en sådan sammanräkning för att förordna efterträdare eller ersättare som sägs i 14 kap. 18–24 §§.

6 §

Ett överklagande *skall* ha kommit in till beslutsmyndigheten

Ett överklagande *ska* ha kommit in till beslutsmyndigheten

1. i ett ärende som avses i 3 § 1 samt 3 a och b: senast inom tre veckor från den dag det överklagade beslutet kungjordes eller, om beslutet inte har kungjorts, inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet,

2. i ett ärende som avses i 3 § 2: senast onsdagen före valdagen,

3. i ett ärende som avses i 3 § 3 c: senast inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet,

4. i ett ärende som avses i 3 § 3 d: senast inom en vecka från den dag klaganden fick del av beslutet,

4. i ett ärende som avses i 3 § 4: tidigast dagen efter valdagen och senast inom tio dagar efter det att valet avslutades eller, om överklagandet gäller beslut om att förordna nya ledamöter eller ersättare enligt 14 kap. 18–24 §§, inom tio dagar efter det att sammanräkningen avslutades.

5. i ett ärende som avses i 3 § 4: tidigast dagen efter valdagen och senast inom tio dagar efter det att valet avslutades eller, om överklagandet gäller beslut om att förordna nya ledamöter eller ersättare enligt 14 kap. 18–24 §§, inom tio dagar efter det att sammanräkningen avslutades.

Det är Valprövningsnämnden som avgör om överklagandet har kommit in i rätt tid.

1. Bestämmelserna i 2 kap. 21 § och 13 kap. 8 § 4 i sin nya lydelse träder i kraft den 1 januari 2014.

2. Lagen i övrigt träder i kraft den 1 januari 2015 och tillämpas första gången vid de allmänna valen 2018.

3. Om en ansökan om registrering av partibeteckning eller anmälan om deltagande i val har kommit in före de allmänna valen 2018 ska den prövning som avses i 2 kap. 3 och 19 §§ omfatta även partisymbol som kan anses inarbetad av annan än sökanden.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Kommitténs uppgift enligt direktiven är att se över delar av valsystemet. I uppgiften ingår bl.a. att överväga om

- reglerna om fördelning av mandat vid val till riksdagen bör ändras,
- det bör införas kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner,
- den fria nomineringsrätten bör inskränkas och om det bör införas krav på offentliga valförberedelser,
- det bör införas ett elektroniskt röstningsförfarande vid allmänna val och folkomröstningar,
- valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län bör ändras,
- det bör införas ett starkare skydd för registrerade partibeteckningar och om det bör vara möjligt att ange partisymboler på valsedlarna,
- det finns behov av kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder för att säkerställa att tillförlitligheten och effektiviteten i valprocessen vid förtidsröstning kan upprätthållas, att otillbörlig påverkan av röstande inte sker och att korrekt avgivna röster kommer med i sammanräkningen,
- kommuner utanför ett omvalsområde bör vara skyldiga att anordna möjligheter till förtidsröstning,

- det finns skäl att ytterligare begränsa kommunernas möjligheter att som val- och röstningslokaler använda lokaler som inte uppfyller tillräckligt höga krav på tillgänglighet,
- budets roll vid budröstning bör förtydligas, och
- bestämmelserna i vallagen (2005:837) och kommunallagen (1991:900) fullt ut är förenliga med unionsrättens krav i fråga om rätten för unionsmedborgare att rösta och vara valbara i kommunala val och val till Europaparlamentet.

Det står vidare kommittén fritt att med utgångspunkt i Valmyndighetens och Valprövningsnämndens redovisade erfarenheter efter de allmänna valen 2010 se över även andra delar av vallagen i syfte att göra den mer förutsebar och lättillämpad.

Uppdraget ska i fråga om förslag som rör proportionaliteten i val, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen redovisas senast den 14 december 2012. Uppdraget när det gäller övriga frågor ska redovisas senast den 15 mars 2013.

Regerings direktiv (dir. 2011:97) återges i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i december 2011.

För att fullgöra vårt uppdrag har vi genom en serie presentationer inför kommittén informerat oss i de frågor som rör valsysteem, mandatfördelningsmetoder och elektroniska röstningsförfaranden.

Denna presentationsserie inleddes vid sammanträdet den 15 december 2011 då professor Jörgen Hermansson, Uppsala universitet, redogjorde för olika valsysteem under rubriken ”Finns det ett perfekt valsysteem?”, med fokus på proportionalitet. Professor Jan Lanke; Lunds universitet, redovisade vid sammanträdet den 19 januari 2012 under rubriken ”Några synpunkter på den svenska vallagen” förutsättningarna för att åstadkomma ett proportionellt valresultat. Vid samma sammanträde gav professor Svante Janson, Uppsala universitet, under rubriken ”Proportionalitet och utjämningsmandat” en översikt över olika metoder att få rättvis fördelning av mandat mellan både partier och valkretsar.

Vid sammanträdet den 19 april 2012 lämnade projektledaren för det norska e-röstningsprojektet Henrik Nore och projektets säker-

hetsansvarige Christian Bull en presentation av projektet och hittills vunna erfarenheter av det genomförda e-valet i tio utvalda kommuner i samband med kommunvalen den 12 september 2011. Vid samma sammanträde gav fil. dr David Bismark, University of Surrey, en föreläsning under rubriken "Verifierbarhet är oundgängligt i elektronisk röstning" och docenten Douglas Wikström, Kungliga tekniska högskolan, en föreläsning under rubriken "Hur tar vi fram ett säkert valsystem?". Professorerna Carsten Schürmann, DemTech/IT University of Copenhagen och Thore Husfeldt, Lunds universitet/IT University of Copenhagen gav vid samma tillfälle en föreläsning under rubriken "Skydda det gemensamma förtroendet i den demokratiska processen".

För att få en ytterligare belysning av utvecklingen under 2000-talet av metoder för att genomföra röstningsförfaranden på elektronisk väg uppdrog vi åt fil. dr David Bismark att utarbeta en rapport i ämnet.

I vårt arbete med proportionalitetsfrågan har vi med professorerna Jan Lankes, Svante Jansons och Svante Linussons medverkan tagit fram sju alternativa mandatfördelningsmetoder för ett proportionellt valresultat. På vårt uppdrag har Jan Lanke analyserat den nuvarande mandatfördelningsmetodens förmåga att åstadkomma ett proportionellt valresultat. Jämförelser har gjorts mellan de framtagna alternativen. En redovisning lämnas i *bilaga 2*.

För att få en belysning av den s.k. faktiska spärren (även benämnd "den naturliga spärren") i valkretsindelade kommuner där valet sker i slutna valkretsar, dvs. utan tillämpning av något utjämningsförfarande som vid riksdag och landsting, har professor Svante Janson beräknat denna spärr för ett antal situationer. En redovisning lämnas i *bilaga 3*.

Vi har vidare i arbetet med proportionaliteten vid val på samtliga nivåer och valkretsindelningen vid riksdagsval samrått med Valmyndigheten när det gäller effekterna av alternativa regleringar i fråga om mandatfördelningen. På vårt uppdrag har Valmyndigheten bl.a. genomfört ett stort antal simuleringar i val för att belysa effekterna av den jämkade uddatalsmetoden. I det sammanhanget har Valmyndigheten också belyst effekterna av en ändrad valkretsindelning i Västra Götaland för proportionaliteten i riksdagsval.

Vi har vidare fört samtal med företrädare för de politiska partierna i Västra Götalandsregionen, i syfte att få en närmare redovisning av de överväganden som ligger bakom Regionstyrelsens i Västra Götalandsregionens begäran om en ny valkretsindelning i

regionen. Berörda kommuner i regionen har getts tillfälle att yttra sig över Regionstyrelsens förslag till ny valkretsindelning. Karta över nuvarande och föreslagen valkretsindelning finns i *bilaga 4*.

För att få en närmare belysning av de valadministrativa frågeställningarna som tas upp i våra direktiv har vi genomfört två enkätundersökningar, en till samtliga kommuner i landet och en till samtliga länsstyrelser. En redovisning av enkäterna och svaren lämnas inte i detta betänkande utan först i samband med vår redovisning av de valadministrativa frågorna.

Vi har under våren 2012 medverkat i de regionala närverken för landets samtliga valnämnder på inbjudan av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Vi har vidare på inbjudan av SKL medverkat i SKL:s Demokratidag och Nationellt forum om valet. Vi har också i övrigt samrått med SKL i de frågor som rör kommunerna.

Vi har också samrått med Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (Fi 2010:04).

SKL har i skrivelse den 5 oktober 2012 till kommittén redovisat sina synpunkter på behovet av ändringar i vallagstiftningen.

2 Fördelningen av mandat i allmänna val

2.1 Val till riksdagen

Det svenska statsskicket bygger på folksuveränitetens princip. Principen slås fast redan i den inledande meningen i regeringsformens portalparagraf, 1 kap. 1 §, ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket”.

Portalparagrafen fortsätter, efter de citerade inledningsorden, med att slå fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt och förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den representativa formen för folkstyrelsen betonas ytterligare i 1 kap. 4 § där det sägs att riksdagen är folkets främsta företrädare och i 14 kap. 1 § där det föreskrivs att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

2.1.1 Mandatfördelningsmetoder

Med ett representativt statsskick blir det en central fråga hur ledamöterna i de folkvalda församlingarna utses.

Vid fördelningen av mandat till en folkvald församling används i de länder som kan betecknas som demokratiska två huvudmodeller: majoritetsval eller proportionella val. Inom de båda modellerna finns en mängd varianter (se vidare fil. dr Lars Davidssons studie *Valsystem och representationseffekter – en jämförande studie av 25 länder*, publicerad av Grundlagsutredningen i SOU 2007:40).

Majoritetsvals-system kombineras vanligen med enmansvalkretsar men kan också förekomma med flermansvalkretsar. De utmärks av att den kandidat eller den lista med kandidater som får de flesta rösterna i en valkrets också får det eller de mandat som står på spel

i kretsen. Majoritetsval kan ske i en eller flera omgångar. Sker valet i en omgång går mandatet till dem som fått de flesta rösterna, alltså relativ majoritet. Ställs krav på absolut (50 % + 1 röst) eller ännu större majoritet måste man i de valkretsar där ingen i första omgången uppnått sådan majoritet antingen genomföra en andra valomgång eller införa en kompletterande metod, t.ex. alternativröstning, för att få fram en segrare.

Proportionella valsystem bygger på val i flermansvalkretsar. En proportionell valmetod syftar till att fördela det antal mandat som står på spel mellan de partier som deltar i valet på ett sådant sätt att partierna blir representerade i den beslutande församlingen i förhållande till sitt röstetal.

En proportionell fördelning av mandat kan åstadkommas på flera olika sätt. I praktiken tillämpas två huvudmodeller: valkvotsmetoder och divisorsmetoder.

Valkvotsmetoderna bygger som framgår av namnet på en valkvot. Valkvoten får man i den ”rena” valkvotsmetoden (vanligen kallad Hares metod) genom att dividera antalet avgivna godkända röster med antalet mandat som står på spel. Varje parti får sedan i en första omgång lika många mandat som det antal gånger som valkvoten ryms inom partiets röstetal. Eftersom kvoten sällan går jämnt upp i partiernas röstetal kan inte alla mandatet fördelas i en omgång. Återstående mandat fördelas efter storleken på den rest som varje parti uppvisar efter divisionen.

Divisorsmetoderna innebär att man för varje parti räknar fram ett antal successiva jämförelsetal. Mandatet fördelas ett efter ett till det parti som vid varje tillfälle har det högsta jämförelsetalet, varpå ett nytt jämförelsetal beräknas för detta parti. Till skillnad från valkvotsmetoderna leder divisorsmetoderna inte till att någon restpost uppkommer. Samtliga mandat kan därför fördelas enligt samma metod.

Den enklaste och äldsta divisorsmetoden är heltalsmetoden (vanligen kallad d’Hondts metod). Fördelningen går till så, att partiernas röstetal successivt divideras med ett tal som motsvarar antalet erhållna mandat plus ett. Det första mandatet går alltså till det parti som har det största röstetalet. Därefter divideras detta tal med två, varpå partiets nya jämförelsetal jämförs med övriga partiernas jämförelsetal osv.

En effekt av heltalsmetoden är att den tenderar att gynna stora partier. Vill man komma ifrån denna effekt bör man därför reducera de stora partiernas röstetal snabbare än som sker med

heltalsmetoden. Detta sker genom uddatalsmetoden (vanligtvis kallad Sainte Laguës metod eller Websters metod). I stället för talserien 1, 2, 3, 4 osv. som används i heltalsmetoden, används i uddatalsmetoden talserien 1, 3, 5, 7 osv. För att begränsa möjligheterna för små partier att få sitt första mandat kan första divisorn höjas, t.ex. till 1,4. Man brukar då tala om en jämkad uddatalsmetod, som är den metod som tillämpas i svenska val.

2.1.2 Procentspärar och andra spärar mot småpartier

Samtidigt som en så god överensstämmelse som möjligt mellan väljarnas partisympatier och mandatfördelning i den folkvalda församlingen ställs upp som ett demokratiskt ideal måste även andra hänsyn än proportionaliteten vägas in vid utformningen av ett valsystem. Man tänker då särskilt på att det parlamentariska styrelse-skicket kan lamslås eller få sin effektivitet avsevärt reducerad om folkrepresentationen splittras på ett stort antal partier. Denna synpunkt brukar utmynna i krav på att valsystemet ska innehålla spärar mot små partier och även i övrigt vara så utformat att det inte främjar till partisplittring.

Ett majoritetsvalsystem gynnar systematiskt det största partiet i varje valkrets på de mindre partiernas bekostnad. Det leder därför till en överrepresentation för stora partier och en motsvarande underrepresentation för små partier, om dessa över huvud taget blir representerade. Majoritetsvalsystem har härigenom en inbyggd småpartispärr. Detsamma kan – om än i mindre utsträckning – sägas om heltalsmetoden.

Valkvots- och uddatalsmetoderna missgynnar inte på samma sätt små partier. Men fördelas mandaten i slutna valkretsar får små partier ändå svårt att få mandat och det blir svårare ju färre mandat som står på spel i varje valkrets, oavsett metod. Genom att den första divisorn i den jämkade uddatalsmetoden är högre än ett försvårar även den för små partier att ta sitt första mandat. Denna jämkning verkar alltså i realiteten som en småpartispärr.

Drivs proportionaliteten så långt att man inför ett system med utjämning på riksnivå för att kompensera bristande riksproportionalitet vid mandatfördelningen i valkretsarna kan behov uppkomma av särskilda tröskelregler. En metod är att endast tillåta de partier som har fått mandat vid fördelningen av valkretsmandaten att delta i fördelningen av utjämningsmandaten. En

annan metod är att sätta upp en procentspärr som partiet måste klara för att få utjämningsmandat eller för att få mandat över huvud taget (SOU 2007:40 s. 15 f.).

2.1.3 Tillkomsten av det riksproportionella valsystemet

I Sverige infördes ett proportionellt valsystem vid valen till riksdagens andra kammare 1911. Intill dess hade valen genomförts som majoritetsval, huvudsakligen i enmansvalkretsar. Det nya valsyste­met innebar att de 230 andrakammandaten fördelades på 56 valkretsar, i allmänhet omfattande 3–5 mandat som fördelades i slutna valkretsar med tillämpning av heltalsmetoden. Effekterna av den metoden, som i allmänhet gynnar större partier inom valkretsen, förstärktes av att valkretsarna var förhållandevis små. En följd av detta var att mindre partier i flera fall gick samman i valkarteller.

Erfarenheterna av det nya valsättet ledde också tidigt till kritik. På begäran av riksdagen tillsattes 1919 Proportionalitetsvals­sakkunniga, som 1921 föreslog att antalet valkretsar skulle minskas. Eftersom varje valkrets därigenom skulle komma att tillsätta fler mandat skulle proportionaliteten öka. Den föreslagna valkretsindelningen, som bestod av 28 valkretsar med länen som utgångspunkt, antogs av riksdagen. Därmed fastställdes den valkretsindelning som i allt väsentligt tillämpas än i dag.

Under 1920-, 1930- och 1940-talen väcktes i riksdagen återkommande förslag om att valkretsmandaten skulle kompletteras med ett antal riksmandat som skulle fördelas så att totalresultatet av valen skulle närma sig exakt proportionalitet. De avslogs dock i samtliga fall.

Frågan om en översyn av valsyste­met aktualiserades på nytt vid 1949 års riksdag. På begäran av riksdagen tillsattes 1950 års folk­omröstnings- och valrättsutredning som året därpå avlämnade sitt betänkande *Det proportionella valsättet vid val till riksdagens andra kammare* (SOU 1951:58).

Utredningen prövade, bl.a. från utgångspunkten att proportionalitetskravet inte fick leda till en alltför långtgående partisplittring, tre olika huvudlinjer för en reform.

- En utvidgning av valkretsarna.
- Införandet av ett särskilt utjämningsförfarande.
- Utbyte av heltalsmetoden mot någon annan fördelningsmetod.

Tankarna på att öka proportionaliteteten genom att utvidga valkretsarna eller att införa ett särskilt utjämningsförfarande förkastades av utredningen. Dock föreslogs att tre av de minsta valkretsarna skulle sammanföras med en angränsande valkrets.

Utredningen fann det däremot möjligt att, genom att införa en ny fördelningsmetod, uppnå en så proportionellt rättvisande representation för partierna i riksdagen att karteller i huvudsak skulle kunna undvikas. Den metod man stannade för var uddatalsmetoden i förening med en särskild spärregel.

Utredningens förslag att ändra valkretsindelningen lades inte till grund för en proposition. Det gjorde däremot utredningens förslag om införandet av uddatalsmetoden i stället för heltalsmetoden (prop. 1952:175). I stället för den fristående spärr mot små partier, vid 60 % av valkvoten, som utredningen förordat föreslogs dock i propositionen en jämkad uddatalsmetod, i vilken första divisorn sattes till 1,4.

I propositionen noterades att, oavsett vilket spärrförfarande som valdes, kunde spärren lätt skärpas eller lindras och att man därför kunde få båda förfarandena att verka på i det närmaste samma sätt. I valet mellan de båda spärrförfarandena anförde fördragande statsrådet följande skäl för en jämkad uddatalsmetod (s. 48).

En principiell skillnad föreligger dock mellan dem. Den fristående spärr, förlagd vid 60 % av valkvoten, som utredningen förordat, innebär liksom valkvotsmetoderna att hänsyn togs till sammanlagda rösttalet i valkretsen, varför alla partier i större eller mindre grad inverkar på beräkningen. En sådan inverkan av andra partier äger icke rum vid tillämpningen av det andra spärrförfarandet, vilket blott innebär att redan i fråga om ett partis första mandat jämförelsetalet erhålles genom en reducering av rösttalet på liknade sätt som då det gäller följande mandat. Sistnämnda spärrförfarande synes ... av denna anledning tekniskt lämpligare och systematiskt bättre förenligt med uddatalsmetoden än den fristående spärr. Länsstyrelsen i Kopparbergs län har beträffande metoder med fristående spärr anfört, att de medförde att de minsta partierna redan före mandatfördelningen avskiljdes och alltså ej ens formellt finge vara med vid fördelningsförrättningen. Spärren innebure således att vissa röster redan från början på sätt och vis erhöles en anstrykning av mindervärdighet, vilket psykologiskt tedde sig mindre tilltalande. Vad länsstyrelsen sålunda anfört visar ... på en betydande nackdel hos den fristående spärr. En sådan ofördelaktig verkan har icke den i en jämkad uddatalsmetod liggande spärr.

När det sedan gällde frågan om storleken på spärddivisionen anfördes följande (s. 49).

... bör första divisionstalet sättas något lägre än det av utredningen prövade talet 1,5. Jag har låtit verkställa uträkningar rörande mandatfördelningen mellan partierna vid valen 1932–1948 vid tillämpning av jämkade uddatalsmetoder med första divisionstalet bestämt till resp. 1,25, 1,3 och 1,4. ... Genomsnittliga avvikelserna uppgår ... enligt de jämkade metoderna med första divisionstalen 1,25, 1,3 och 1,4 till resp. 6,8, 7,8 och 10 mandat. I fråga om resultatet stå alltså samtliga de tre jämkade metoderna mycket nära den av utredningen förordade metoden. Jag föreslår att reduceringen av röstetalet första gången sker genom en delning med 1,4. Att den i en sådan reduktion liggande spärren för småpartier innebär en viss, ehuru mycket obetydlig skärpning i förhållande till den fristående spärren anser jag närmast vara en fördel med hänsyn till vikten att motverka partisplittring.

Uppfattningarna inom utredningen om valet av fördelningsmetod hade varit delad. Två ledamöter hade reserverat sig och tre ledamöter hade i ett särskilt yttrande uttalat tveksamhet rörande vissa delar av förslaget. Mot denna bakgrund och med hänsyn till den tveksamhet som även gjort sig gällande bland remissinstanserna fann regeringen det vanskligt att omedelbart ta ställning till hur valsättet skulle vara utformat i framtiden. Därför föreslogs att den nya fördelningsmetoden skulle prövas under mandatperioden 1953–1956. Sedan praktiska erfarenheter av metoden vunnits, skulle frågan om en fortsatt tillämpning av den tas upp på nytt. De gamla reglerna sattes därför enligt propositionen provisoriskt ur kraft genom en särskild lagstiftning.

Propositionens förslag godtogs av riksdagen. De provisoriska reglerna gavs därefter fortsatt tillämpning genom lagar 1956, 1960, 1964 och 1968.

2.1.4 Vårt nuvarande valsystem

Vårt nuvarande valsystem är i allt väsentligt utformat efter de principer som Grundlagberedningen presenterade i sitt betänkande *Partiell författningsreform* (SOU 1967:26).

I direktiven till beredningen hade anförts att beredningen borde utarbeta ett valsystem som genom en rimlig avvägning mellan olika motstående intressen kunde vinna en så bred anslutning som möjligt. Riktlinjerna för det nya valsystemet sammanfattades i sina huvuddrag i följande fyra punkter.

- För att säkerställa en regional representation i riksdagen borde valen ske valkretsvis.
- För att skilda meningsriktningar inom valkretsen skulle kunna bli företrädda borde valsystemet vara proportionellt.
- För att underlätta majoritetsbildningen i riksdagen borde valkretsindelningen, mandatfördelningsmetoden eller en särskild småpartispärr motverka skadlig partisplittring.
- Om möjligt borde särskilda kvalifikationskrav för partiernas deltagande i valen undvikas.

Efter att ha övervägt olika möjligheter att tillgodose de önskemål som framförts i direktiven enades Grundlagberedningens ledamöter om följande fem riktpunkter för konstruktionen av ett nytt valsystem (SOU 1967:26 s. 149).

- Att man med det undantag som anges nedan i femte punkten får en fördelning mellan partierna som är rättvisande med hänsyn till valresultatet i hela landet (riksproportionalitet).
- Att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom konstlade partibildningar eller andra valtekniska manövrer.
- Att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom ändringar i valkretsindelningen.
- Att systemet leder till en tillfredsställande regional representation som är så stabil som möjligt med hänsyn till kravet på riksproportionalitet.
- Att det försvårar för mycket små partier att vinna representation i riksdagen.

Det förslag till nytt valsystem som Grundlagberedningen mot bakgrund av dessa riktpunkter föreslog, innebar i korthet följande.

Uppdelningen av riksdagen i två kammare, där ledamöterna i första kammaren valdes av landstingen och stadsfullmäktige i de städer som inte ingick i något landsting och där ledamöterna i andra kammaren valdes i allmänna val, skulle ersättas av en riksdag med en enda kammare med 350 ledamöter (numera 349). Den nya riksdagen skulle i sin helhet väljas genom direkta val och mandatet fördelas på de tidigare 28 andrakammarvalkretsarna (numera 29) med 310 fasta valkretsmandat som tilldelades valkretsarna i för-

hållande till antalet röstberättigade i varje valkrets. Utöver dessa fasta valkretsmandat skulle 40 (numera 39) utjämningsmandat användas för att korrigera de avvikelser från en riksproportionell fördelning som kunde ha uppkommit vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten. Riksproportionaliteten var dock inte fullt genomförd. För att motverka representation av små partier och hindra partisplittring skulle bara de partier som fått minst 4 procent av rösterna i hela landet få delta i mandatfördelningen. För lokalt starka småpartier gjordes dock ett undantag. Ett parti som hade fått minst 12 procent av rösterna i en valkrets skulle under alla förhållanden få delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i den valkretsen. Däremot skulle det inte få delta i fördelningen av utjämningsmandaten och alltså inte garanteras en riksproportionell representation i riksdagen. Några särskilda kvalifikationskrav för att partierna skulle få delta i valet ställdes inte upp.

Inom varje valkrets skulle de fasta valkretsmandaten fördelas mellan partierna enligt uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4, dvs. samma metod som 1952 provisoriskt hade införts för andrakammarvalen och därefter fortsatt att tillämpas. Utjämningsmandaten skulle fördelas gemensamt för hela riket mellan de partier som hade klarat fyraprocentsspärren så att fördelningen av samtliga mandat – utom dem som tillfallit partier som uppnått tolv procent i en valkrets men inte fyra procent i hela landet – skulle bli proportionell mot deras sammanlagda röstetal i hela riket. Även utjämningsmandaten skulle tillföras valkretsarna. Även vid denna fördelning skulle den jämkade uddatalsmetoden tillämpas.

Det kan alltså konstateras att det nya valsyste­met var proportionellt, att valen skedde valkretsvis, att ett parti för att få delta i mandatfördelningen måste ha fått minst 4 procent av rösterna i hela riket eller minst 12 procent av rösterna i en valkrets och att några särskilda kvalifikationskrav för partiernas deltagande i val inte ställdes upp, allt i enlighet med de önskemål som framförts i beredningens direktiv.

Genom systemet med utjämningsmandat tillgodosågs den första av Grundlagberedningens riktpunkter. Även den andra riktpunkten ansågs ha blivit tillgodosedd genom systemet med utjämningsmandat. Genom riksproportionaliteten i det nya systemet hade partier som av egen kraft klarade fyraprocentsspärren inte längre något att vinna på att samverka med andra. Inte heller kunde ett stort parti räkna med att göra några mandatvinster genom att splittra sig och gå fram under olika beteckningar i olika valkretsar.

Genom att systemet med utjämningsmandat gjorde riksproportionaliteten okänslig för valkretsförändringar tillgodosågs samtidigt den tredje riktunkten. Den fjärde punkten – en tillfredsställande regional representation – tillgodosågs genom att flertalet mandat blev fasta valkretsmandat. Genom spärrarna tillgodosågs även den femte punkten.

2.1.5 Hittills vunna erfarenheter av valsystemet

Sedan det riksproportionella valsystemet infördes till valet 1970 har mandatfördelningssystemet fram till valet 2010 endast vid ett tillfälle lett till att resultatet inte blev proportionellt i förhållande till partiernas röstsiffror. Detta inträffade 1988 när Centerpartiet fick ett mandat mer och Socialdemokraterna ett mindre än vad som motsvarade en proportionell fördelning utifrån valresultatet i hela landet.

Att detta skulle kunna inträffa har emellertid inte varit en helt främmande tanke för riksdagen. Detta framgår av förarbetena till den partiella författningsreformen (SOU 1967:26 s. 201).

Grundlagberedningen konstaterade att valsystemet är så konstruerat att det knappast bör kunna förekomma att ett parti redan i första omgången får fler mandat än som partiet ska ha enligt den riksproportionella fördelningen. Skulle detta likväl någon gång inträffa, bör den uppkomna situationen lösas så, att partiet behåller de mandat det har fått i första omgången och utjämningsmandaten fördelas mellan övriga deltagande partier så att dessa blir riksproportionellt representerade sinsemellan. Detta ska då ske på det sättet att beräkningen av det riksproportionellt riktiga antalet mandat sker med uteslutande av det överrepresenterade partiet och med bortseende från de mandat som detta parti fått i första omgången.

Vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten efter 2010 års val uppstod på nytt avvikelser från en riksproportionell representation. Socialdemokraterna blev överrepresenterade med tre mandat och Moderaterna med ett. Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet fick samtliga ett mandat för lite i förhållande till vad som motsvarat en proportionell fördelning utifrån valresultatet i hela landet.

2.1.6 Direktiven

I våra direktiv anges det grundläggande kravet på vårt valsysteem vara att det ska åstadkomma en riksproportionell representation i riksdagen, men att erfarenheterna från 2010 års val innebär att det kan ifrågasättas om det nuvarande systemet för fördelning av mandat uppfyller detta krav.

När enkammarriksdagen inrättades 1971 var endast fem partier representerade i riksdagen. Denna ordning bestod i princip fram till 1988 när Miljöpartiet för första gången tog plats i riksdagen. Från valet 1991 fram till 2010 har sju partier varit representerade i riksdagen. Under denna period ledde mandatfördelningssystemet endast vid ett tillfälle till att resultatet inte blev proportionellt i förhållande till partiernas röstsiffror. Efter 2010 års val finns för första gången åtta partier representerade i riksdagen. Vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten uppstod avsevärda avvikelser från en riksproportionell representation.

Enligt regeringen har det sedan länge varit känt att risken för avvikelse från en proportionell fördelning ökar ju fler partier som ska dela på mandat och att den effekt som uppstod vid 2010 års val troligen kommer att uppkomma också vid framtida riksdagsval. Vi bör därför överväga om reglerna om mandatfördelningen bör ändras.

I uppdraget ingår inte att överväga förändringar när det gäller fyraprocentspärren. Det innebär, som vi ser det, att inte heller den särskilda, kompletterande fördelningsregeln för partier som har fått minst 12 procent av rösterna i en valkrets omfattas av uppdraget. Även förändringar i valkretsindelningen ligger utanför vårt uppdrag, utom såvitt avser valkretsindelningen i Västra Götalands län (se avsnitt 3.1).

2.1.7 Kommitténs utgångspunkter

Kommitténs bedömning: De riktlinjer för utformningen av valsysteem som Grundlagberedningen angav och som riksdagen anslöt sig till vid den partiella författningsreformen inför 1970 års val bör fortfarande gälla. Huvuddragen i det nuvarande systemet för fördelningen av mandat bör således inte ändras.

Det valsysteem till riksdagen som infördes genom den partiella författningsreformen 1969 övertogs i allt väsentligt oförändrat vid den totala författningsreformen som ledde till att riksdagen 1974 antog vår nuvarande regeringsform. För att undvika jämviktslägen i riksdagen, som efter 1973 års val, minskades dock antalet riksdagsmandat med ett, dvs. till 349, och antalet utjämningsmandat bestämdes till 39. Valperioden förlängdes 1994 från tre till fyra år. Samma år infördes en bestämmelse i regeringsformen om att röstning vid riksdagsval sker på parti med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. Personröstning vid ett riksdagsval ägde rum första gången vid valet 1998. Detta är de enda förändringar som skett i de grundlagsregler som behandlar valsystemet.

Förfarandet vid personröstningen regleras i vallagen. Från och med nästa val, 2014, har spärren för personrösterna i riksdagsvalet sänkts från åtta till fem procent, 14 kap. 9 § vallagen. Genom denna ändring kommer en enhetlig spärrnivå gälla för personvalet i samtliga val. Utanför det grundlagsreglerade området faller också bestämmelserna om hur partiernas utjämningsmandat ska tillföras valkretsarna. För att främja mindre partiers möjligheter till regional representation gäller sedan 1988, enligt 14 kap. 5 § andra stycket vallagen, att ett parti, som i en viss valkrets inte fått något fast valkretsmandat, i den valkretsen, vid placeringen av utjämningsmandaten, ska ha ett jämförelsetal som är lika med partiets röstetal, alltså ingen jämkning med 1,4.

Även indelningen i valkretsar ligger utanför det grundlagsreglerade området. Sedan 1994 är antalet riksdagsvalkretsar 29 mot tidigare 28.

Trots ett förhållandevis omfattande konstitutionellt utredningsarbete sedan tillkomsten av vår nuvarande regeringsform har alltså valsysteem i stort förblivit oförändrat. De förändringar som ägt rum har legat inom ramen för de riktpunkter som slogs fast redan vid uppgörelsen i Grundlagberedningen inför 1969 års partiella författningsreform. Det är också vår bedömning att huvuddragen i det nuvarande valsysteem inte bör ändras. Det innebär att valsysteem även fortsättningsvis bör vara så utformat

- att man med undantag för effekterna av småpartispärren (punkten 5) får en fördelning av riksdagsmandaten mellan partierna som är proportionellt med hänsyn till valresultatet i hela landet (riksproportionalitet),

- att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom konstlade partibildningar eller andra valtekniska manövrer,
- att riksproportionaliteten inte kan rubbas genom ändringar i valkretsindelningen,
- att systemet leder till en tillfredsställande regional representation som är så stabil som möjligt med hänsyn till kravet på riksproportionalitet,
- att det försvårar för mycket små partier att vinna representation i riksdagen.

Detta utesluter inte att det kan finnas skäl att överväga vissa förändringar inom ramen för dessa riktpunkter. Det är vår primära utgångspunkt. Vi behandlar mot denna bakgrund i de följande avsnitten ett antal frågeställningar rörande mandatfördelningssystemets närmare utformning (fördelningsmetoden) för att systemet – oavsett antal partier, valkretsarnas storlek, partiernas röstandelar och variationer i röstandelar mellan valkretsarna – ska leda till en proportionell fördelning av mandaten utifrån valresultatet i hela landet.

Fram till 2010 års val fungerade valsystemet med några få undantag i enlighet med dessa riktpunkter. Den valtekniska samverkan som inför 1985 års val etablerades mellan Centerpartiet och KDS under den nya gemensamma partibeteckningen Centern visade att den gällande lagstiftningen gjorde det möjligt, såväl för en partiorganisation att få representation i riksdagen utan att ha stöd hos minst 4 procent av väljarkåren som att proportionaliteten mellan de partiorganisationer som fått ett större väljarstöd kunde rubbas (SOU 1987:6 s. 124 f.).

Samverkansfallet 1985 resulterade i ett uttalande av Folkstyrelsekommittén att det ankommer på partierna att i sitt uppträdande inför valen slå vakt om de grundläggande förutsättningar på vilka vårt valsystem vilar. Att förhindra detta genom lagstiftning förkastades (SOU 1987:6 s. 125).

Vid valet 1988 ledde mandatfördelningssystemet till att Centerpartiet fick ett mandat mer och Socialdemokraterna ett mindre än vad som motsvarade en proportionell fördelning utifrån valresultatet i hela landet.

Att mandatfördelningssystemet inte ledde till att resultatet blev proportionellt i förhållande till partiernas röstsiffror valet 1988

resulterade inte – såvitt känt – i någon diskussion eller debatt rörande systemet förmåga att åstadkomma en riksproportionell representation i riksdagen.

I valet 2010 fick de två största partierna omkring 30 procent vardera av rösterna medan övriga sex partier fick mellan 6 och 7 procent (röstandelarna avrundade till heltal). Vid fördelningen av mandaten uppstod igen avvikelser – avsevärt större än de avvikelser som uppstod vid valet 1988 – från en riksproportionell representation. De två största partierna – Socialdemokraterna och Moderaterna – blev överrepresenterade med tre respektive ett mandat. Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet fick samtliga ett mandat för lite i förhållande till vad som motsvarar en proportionell fördelning utifrån resultatet i hela landet.

Det har gjorts gällande att den effekt som uppstod vid 2010 års val troligen kommer att uppkomma också vid framtid riksdagsval som en effekt av att ett ökat antal partier kan komma att dela på mandaten.

2.1.8 Mandatfördelningssystemet uppfyller inte kravet på riksproportionalitet

Kommitténs bedömning: Det nuvarande systemet för fördelning av mandat uppfyller i vissa fall inte det grundläggande kravet att det ska leda till en proportionell fördelning av mandaten utifrån partiernas röstetal i hela landet (riksproportionalitet). Med den nuvarande partistrukturen räcker det inte längre med 39 utjämningsmandat för att, oberoende av röstfördelningen mellan partierna, uppnå en riksproportionell representation i riksdagen.

Tidigare undersökningar och analyser

I samband med Författningsutredningens arbete genomfördes en analys av hur mandaten fördelas vid användningen av den jämkade uddatalsmetoden (SOU 1961:21 s. 217–362). En frågeställning i denna undersökning var under vilka omständigheter ett partis mandatandel tenderar att överensstämma med röstandelen och under vilka omständigheter partiet blir över- respektive underrepresenterat. Av undersökningen framgår bl.a. att ett partis mandattilldelning i en given valkrets varierar med följande faktorer:

- Antal mandat i valkretsen
- Fördelningsmetoden
- Partiets röstandel
- Övriga partiers röstandelar
- Antal partier

Av undersökningen framgår också att partiets totala andel av mandaten dessutom är beroende av variationer i röstandelar mellan valkretsarna.

Sammanfattningsvis bekräftades genom undersökningen att uddatalsmetoden med spärrdivisor leder till att stora partier tenderar att bli överrepresenterade och små partier underrepresenterade. Ju större divisor man har vid uträkningen av det första jämförelsetalet, desto mer markant blir underrepresentationen för det minsta partiet. Denna tendens förstärks också när det största partiet är särskilt stort.

Grundlagberedningen har i sitt betänkande (SOU 1967:26, bilaga 17) redovisat ett antal undersökningar av mandatfördelnings-system. Huvudfrågan var där att finna en lämplig avvägning mellan antalet valkretsmandat och antalet utjämningsmandat i ett system med mandatfördelning i två omgångar för ett proportionellt valresultat. En ytterligare fråga var första divisorns inverkan på proportionaliteten vid mandattilldelning med uddatalsmetoden vid divisorerna 1,00, 1,25 och 1,40.

Sammanfattningsvis visade dessa undersökningar att det skulle räcka med 25 utjämningsmandat för att åstadkomma en riksproportionell representation i riksdagen. Med 40 utjämningsmandat skulle man erhålla ”mycket goda marginaler”. För det riksproportionella resultatet spelade det inte någon roll vilken divisor som användes. Divisorn 1,40 gav ett litet parti en dålig utdelning av valkretsmandat, som fick kompenseras med utjämningsmandat. Divisorn 1,00 kunde å andra sidan leda till att ett litet parti blev överrepresenterat vid fördelningen av valkretsmandaten.

Slutligen ska nämnas den undersökning som 1993 års vallagskommitté lät genomföra i samband med kommitténs arbete med en ny vallag (SOU 1994:30). Föremålet för undersökningen var de effekter som kunde uppstå när flera partier får röstandelar strax över fyraprocentsspärren. Kommitténs överväganden utmynnade i att en översyn borde göras för att komma till rätta med de effekter

i form av överrepresentation som kunde uppkomma. Någon sådan undersökning kom dock aldrig till stånd.

Behovet av utjämningsmandat i valen 1970–2010

I tabell 2.1 redovisas antalet utjämningsmandat som hade behövts i varje val sedan valet 1970 för att åstadkomma en proportionell representation i riksdagen med 1,40 som första divisor.

Tabell 2.1 Behovet av utjämningsmandat i valen 1970–2010

D/År	70	73	76	79	82	85	88	91	94	98	02	06	10
1,40	19	17	16	25	25	11	51	20	36	36	30	30	58

Källa: Professor Jan Lanke, Statistiska institutionen, Lunds universitet

Som framgår av tabell 2.1 hade det behövts 51 utjämningsmandat i valet 1988 när Centerpartiet blev överrepresenterade med ett mandat och Socialdemokraterna underrepresenterade med ett för att valresultatet skulle ha blivit proportionellt. Vid valet 2010, då Socialdemokraterna blev överrepresenterade med tre mandat och Moderaterna med ett och Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet samtliga blev underrepresenterade med ett mandat var, hade det behövts 58 utjämningsmandat för att uppnå ett proportionellt valresultat.

Av tabellen framgår vidare att marginalen för att uppnå ett proportionellt valresultat minskar ju fler partier som deltar i mandatfördelningen. Om vi bortser från valen 1988 och 2010 har det under perioden 1970–1985, då fem partier var representerade i riksdagen, i genomsnitt behövts 19 utjämningsmandat för ett proportionellt valresultat och inte vid något tillfälle mer än 25 utjämningsmandat. Under perioden 1991–2006 med sju partier representerade i riksdagen har det i genomsnitt behövts 30 utjämningsmandat för ett proportionellt valresultat. Vid två av dessa val har det behövts 36 utjämningsmandat.

För att närmare undersöka det nuvarande valsystemets förmåga att generera ett proportionellt valresultat har vi, i samarbete med professor Jan Lanke, låtit genomföra vissa simuleringar med utgångspunkt i de autentiska valresultaten 1994, 1998, 2002, 2006 och 2010. Vid dessa val blev partiernas röstandelar i procent, avrundade till heltal, följande.

Tabell 2.2 Partiernas röstandelar i procent i valen 1994–2010

Valår	Partiernas röstandelar i % ¹						
1994	45	22	8	7	6	5	4
1998	36	23	12	12	5	5	4
2002	40	15	13	9	8	6	5
2006	35	26	8	8	7	6	5
2010	31	30	7	7	7	6	6

Källa: Professor Jan Lanke, Statistiska institutionen, Lunds universitet

I varje simulering har 200 repetitioner utförts. Det innebär att man 200 gånger startar från utgångsfördelningen och varje gång utför slumpmässiga förändringar av röstetalen, antingen med små variationer eller med något större. Se bilaga 2.

Från dessa simuleringar har vi tagit fram två typer av resultat. För det första har vi, i varje svit av 200 repetitioner, sett efter hur många gånger det uppstår en avvikelse från riksproportionalitet om nuvarande vallag tillämpas (39 utjämningsmandat; jämnkningsfaktor 1,4). Se följande uppställning.

Tabell 2.3 Antal fall (av 200) med avvikelse från riksproportionalitet

Valår	Liten variation	Större variation
1994	47	47
1998	36	19
2002	3	6
2006	75	68
2010	194	174

Källa: Professor Jan Lanke, Statistiska institutionen, Lunds universitet

Sammanfattningsvis visar dessa simuleringar att det vid fördelningen av mandaten i stor utsträckning skulle ha uppstått avvikelser från en riksproportionell representation. Dessa avvikelser kan sägas bero på att 39 är ett alltför litet antal utjämningsmandat. Vi har därför, för varje repetition, sett efter vilket som är det minsta antal utjämningsmandat som skulle ha gett riksproportionalitet. Därför har vi för varje svit av repetitioner sökt rätt på det största värdet

¹ Att procenttalen inte adderar sig till 100 är som sig bör och det beror inte bara på avrundningseffekter utan även på att det är procent av alla avgivna giltiga röster; röster på "övriga partier" finns alltså med i nämnarna.

som detta antal har. Se följande uppställning som visar att behovet av utjämningsmandat kan avsevärt överstiga 39.

Tabell 2.4 Maximalt antal nödvändiga utjämningsmandat i 200 repetitioner

Valår	Liten variation	Större variation
1994	49	50
1998	55	64
2002	43	57
2006	49	55
2010	71	72

Källa: Professor Jan Lanke, Statistiska institutionen, Lunds universitet

Kommitténs bedömning

Utgångspunkten för det nu tillämpade systemet för mandatfördelning var att det skulle räcka med 25 utjämningsmandat, men att man med 39 (från början 40) i princip skulle få en mycket god marginal för ett riksproportionellt valresultat. Marginalerna för att systemet ska leda till ett proportionellt valresultat har dock, med tillkomsten av nya partier i riksdagen, successivt minskat. Med den nuvarande partistrukturen i riksdagen med åtta partier, varav två större och sex mindre med röstandelar strax över fyraprocent-spärren, räcker det uppenbarligen inte med 39 utjämningsmandat för att säkra en riksproportionell representation i riksdagen. De simuleringar vi låtit genomföra med utgångspunkt i de autentiska röstetalen visar att det nuvarande mandatfördelningssystemet i många fall inte uppfyller det grundläggande kravet att det ska leda till ett riksproportionellt valresultat. Detta skulle i så fall, med den nuvarande partistrukturen, kräva närmast en fördubbling av antalet utjämningsmandat. Ett krav på ”god marginal” skulle dessutom kräva ytterligare att antal utjämningsmandat.

2.1.9 Olika divisorers betydelse för ett proportionellt valresultat

Ett sätt att beskriva olika divisorers betydelse för ett proportionellt valresultat är att se efter hur många utjämningsmandat det hade behövts för att åstadkomma ett riksproportionellt valresultat. I tabell 2.5 nedan redovisas antalet utjämningsmandat som hade behövts i

varje val sedan valet 1970 för att åstadkomma en riksproportionell representation i riksdagen med 1,00–1,40 som första divisor.

Tabell 2.5 Behovet av utjämningsmandat i valen 1970–2010 vid olika divisorser

D/Å	70	73	76	79	82	85	88	91	94	98	02	06	10
1,00	8	18	4	18	37	2	21	10	46	37	34	41	52
1,05	8	18	7	18	37	2	23	10	46	20	13	41	33
1,10	9	13	7	18	13	2	23	7	24	33	11	41	28
1,15	9	6	13	18	13	2	23	10	24	33	15	18	22
1,20	9	7	15	18	13	6	28	10	24	33	18	19	29
1,25	9	7	15	19	16	9	51	13	25	33	24	21	29
1,30	15	9	15	25	16	8	51	14	30	33	24	25	31
1,35	15	17	15	25	25	11	51	18	33	33	26	30	38
1,40	19	17	16	25	25	11	51	20	36	36	30	30	58

Källa: Professor Jan Lanke, Statistiska institutionen, Lunds universitet

Som framgår av tabellen skulle med en tillämpning av divisorerna 1,15 och 1,20 ett riksproportionellt valresultat med god marginal ha uppnåtts vid samtliga val med 39 utjämningsmandat. Alla övriga divisorser skulle ha misslyckats vid något val. Med en tillämpning av divisorerna 1,10, 1,25, 1,30 och 1,35 skulle detta ha misslyckats vid ett val, med divisorerna 1,05 och 1,40 vid två val och med divisorerna 1,00 vid tre val.

Undersökningen visar också att divisorerna i intervallet 1,10–1,20 kräver lägst antal utjämningsmandat för att ge en riksproportionell mandatfördelning.

2.1.10 Partistrukturens betydelse för proportionaliteten

Kommitténs bedömning: Med en partistruktur som den nuvarande – två stora partier och sex mindre partier strax över småpartispärren som deltar i mandatfördelningen – visar våra beräkningar att en tillämpning av en första divisor på 1,15 eller 1,20, i jämförelse med t.ex. den nu tillämpade 1,4, medför en betydligt mindre risk för avvikelser från ett proportionellt valresultat, men att antalet utjämningsmandat ändå skulle behöva ökas väsentligt för att systemet ska uppfylla det grundläggande

kravet att, med betryggande marginal, leda till ett proportionellt valresultat. Med nio, tio eller elva partier som deltar i mandatfördelningen ökar dock risken för avvikelser från ett proportionellt valresultat betydligt. För att erhålla ”mycket goda marginaler” skulle, med dessa förutsättningar, krävas ytterligare ett antal utjämningsmandat.

Bakgrund

Som framgår av tabell 2.5 ovan skulle en tillämpning av någon av divisorerna 1,15 och 1,20 med en förhållandevis god marginal ha lett till ett proportionellt valresultat vid samtliga val 1970–2010.

För att närmare undersöka divisorernas betydelse vid olika partistrukturer för ett proportionellt valresultat har vi låtit genomföra simuleringar med utgångspunkt i vissa påhittade fördelningar, i de flesta fall konstruerade för att vara särskilt svåra; en svår fördelning är en fördelning som har ett flertal partier som ligger strax över fyraprocentspärren. I tabell 2.6 avser fem fördelningar åtta partier, en fördelning nio partier, en fördelning tio partier och en fördelning elva partier.

Tabell 2.6 Utgångsfilen för simuleringar

Antal partier	Partiernas röstandelar i % ²									
8 (1)	30	30	10	6	6	6	6	6	6	6
8 (2)	32	32	11	5	5	5	5	5	5	5
8 (3)	30	21	20	6	6	6	6	6	6	6
8 (4)	30	25	15	6	6	6	6	6	6	6
8 (5)	20	20	15	9	9	9	9	9	9	9
9	30	30	10	5	5	5	5	5	5	5
10	28	27	9	5	5	5	5	5	5	5
11	25	25	8	5	5	5	5	5	5	5

Källa: Professor Jan Lanke, Statistiska institutionen, Lunds universitet

I varje simulering har liksom tidigare 200 repetitioner utförts. Det innebär att man 200 gånger startar från utgångsfördelningen (dvs. från den påhittade fördelningen), utför slumpmässiga förändringar av röstetalen på sätt som beskrivs i bilaga 2, och ser sedan efter hur

² Avrundad till heltal.

mandaten skulle ha fördelats och hur många utjämningsmandat det skulle ha behövts för ett proportionellt valresultat med tillämpning av divisorerna 1,15, 1,20, 1,25 och 1,40. Resultatet av dessa simuleringar redovisas nedan i tabell 2.7.

Tabell 2.7 Antal fall i 200 repetitioner då 39 utjämningsmandat inte skulle ha räckt

Antal partier	Variationer	Divisorer			
		1,15	1,20	1,25	1,40
8 (1)	små	33	19	7	150
8 (1)	något större	18	17	21	158
8 (2)	små	13	71	154	200
8 (2)	något större	23	27	54	152
8 (3)	små	15	20	56	191
8 (3)	något större	23	33	54	171
8 (4)	små	19	25	72	199
8 (4)	något större	26	39	71	180
8 (5)	små	0	0	0	7
8 (5)	något större	3	2	2	10
9	små	74	151	194	200
9	något större	37	50	101	184
10	små	174	199	200	200
10	något större	75	96	126	197
11	små	193	200	200	200
11	något större	114	134	161	197

Källa: Professor Jan Lanke, Statistiska institutionen, Lunds universitet

Sammanfattningsvis visar *de fem simuleringarna med åtta partier* att det vid en tillämpning av divisorn 1,40 skulle ha uppstått frekventa avvikelser från ett riksproportionellt resultat för samtliga utgångsfördelningar utom för fördelning nr 5, dvs. den för uppnående av ett proportionellt valresultat minst svåra fördelningen (samtliga partier klart över småpartispärren). Vid den första fördelningen

skulle avvikelser från ett riksproportionellt valresultat ha inträffat i cirka 75 procent av repetitionerna, oavsett val av slumpmässig förändring av röstandelen, vid den andra fördelningen skulle detta ha inträffat vid varje repetition vid en slumpmässig förändring av röstandelen med små variationer och i 75 procent av repetitionerna vid en slumpmässig förändring av röstandelen med något större variationer, vid den tredje fördelningen skulle detta ha inträffat i cirka 95 procent av repetitionerna vid en slumpmässig förändring av röstandelen med små variationer och i cirka 80 procent av repetitionerna vid en slumpmässig förändring av röstandelen med något större variationer och vid den fjärde fördelningen skulle detta ha inträffat i samtliga repetitioner utom en vid en slumpmässig förändring av röstandelen med små variationer och i cirka 10 procent av repetitionerna vid en slumpmässig förändring av röstandelen med något större variationer.

Vid den för uppnående av ett riksproportionellt valresultat minst svåra fördelningen (fördelning nr 5) skulle det endast undantagsvis uppstå avvikelser från ett sådant valresultat, vilket också bekräftar att partiernas röstandelar i förhållande till småpartispärren är en betydelsefull faktor för ett proportionellt valresultat. För att säkra ett proportionellt valresultat med åtta partier, med 1,4 som första divisor och under nu angivna förutsättningar i övrigt, blir slutsatsen att antalet utjämningsmandat skulle behöva ökas från 39 till cirka 70. För att ”erhålla mycket goda marginaler” skulle det dock krävas ytterligare ett antal utjämningsmandat.

Även vid en tillämpning av divisorerna 1,15, 1,20 och 1,25 skulle det ha uppstått avvikelser från ett riksproportionellt resultat för samtliga utgångsfördelningar med undantag för den femte fördelningen. Antalet repetitioner med avvikelser från ett proportionellt resultat är dock betydligt lägre vid en tillämpning av dessa divisorer än vid en tillämpning av divisorn 1,40. För divisorerna 1,15 och 1,20 uppgår antalet avvikelser till cirka 10 procent, oavsett val av slumpmässig förändring av röstandelen. För divisor 1,25 uppgår antalet avvikelser till cirka 30 procent. Om man vill skapa garantier för ett proportionellt valresultat blir slutsatsen, trots betydligt mindre risk för avvikelser vid en tillämpning av divisorerna 1,15 och 1,20, ändå att antalet utjämningsmandat skulle behöva ökas till uppemot 70. Detta antal utjämningsmandat skulle dock vid tillämpning av divisorerna 1,15 och 1,20 ge en rimligt god marginal för att åstadkomma en riksproportionell representation.

Simuleringarna med nio, tio eller elva partier bekräftar att risken för avvikelser från ett riksproportionellt valresultat ökar ju fler partier som deltar i mandatfördelningen. Vid en tillämpning av divisorn 1,40 skulle ett riksproportionellt valresultat erhållas endast i undantagsfall; i cirka 8 procent av repetitionerna med nio partier, i cirka 3 procent av repetitionerna med tio partier och i cirka 1 procent av repetitionerna med elva partier. En höjning av antalet utjämningsmandat från 39 till cirka 70 skulle inte på långt när räcka för att nå målet.

Även med tillämpning av divisorerna 1,15 och 1,20 skulle det vid nio, tio eller elva partier uppkomma frekventa avvikelser från ett riksproportionellt valresultat. Med divisorn 1,15 skulle med nio partier ett proportionellt valresultat erhållas i cirka 70 procent av repetitionerna och med divisorn 1,20 i cirka 50 procent. Antalet utjämningsmandat skulle behöva ökas till cirka 70 för att ett riksproportionellt valresultat skulle uppnås. För att erhålla ”mycket goda marginaler” skulle det dock krävas ytterligare ett antal utjämningsmandat. Med tio eller elva partier skulle antalet repetitioner med avvikelser från ett proportionellt resultat öka betydligt. Det skulle inte räcka med att öka antalet utjämningsmandat till cirka 70. Divisor 1,25 ger ett från proportionalitetssynpunkt sett sämre resultat än divisorerna 1,15 och 1,20.

Följande uppställning visar för dessa simuleringar hur många utjämningsmandat som högst hade behövts för ett proportionellt valresultat med åtta, nio, tio och elva partier vid divisorerna 1,15, 1,20, 1,25 och 1,40.

Tabell 2.8 Maximalt antal nödvändiga utjämningsmandat i 200 repetitioner

Antal partier	Variationer	Divisorer			
		1,15	1,20	1,25	1,40
8 (1)	små	66	66	48	66
8 (1)	något större	56	60	53	67
8 (2)	små	48	59	62	73
8 (2)	något större	61	61	55	67
8 (3)	små	68	52	60	80
8 (3)	något större	67	55	68	76
8 (4)	små	70	61	52	71
8 (4)	något större	67	67	57	76
8 (5)	små	37	37	36	49
8 (5)	något större	56	59	71	55
9	små	78	76	72	88
9	något större	73	73	72	84
10	små	95	95	95	106
10	något större	74	79	79	99
11	små	112	110	102	122
11	något större	108	96	95	117

Källa: Professor Jan Lanke, Statistiska institutionen, Lunds universitet

Kommitténs bedömning

Våra undersökningar visar att ett utbyte av divisorn 1,40 mot någon av divisorerna 1,15 eller 1,20 skulle, med en förhållandevis god marginal, ha lett till ett proportionellt valresultat vid samtliga val 1970–2010. De undersökningar av olika divisorsers betydelse vid olika partistrukturer som vi låtit genomföra med s.k. simulerings-teknik och med utgångspunkt i vissa påhittade fördelningar, i de flesta fall konstruerade för att vara särskilt svåra för uppnående av ett proportionellt resultat, visar att divisorerna 1,15 och 1,20 i jämförelse med övriga divisorer, medför en betydligt mindre risk för avvikelser. Ändå skulle antalet utjämningsmandat behöva ökas

väsentligt för att systemet, med nuvarande partistruktur – två stora partier och sex mindre partier med röstandelar strax över småpartispärren – ska uppfylla det grundläggande kravet att med betryggande marginal ge ett proportionellt valresultat.

Med nio, tio eller elva partier och med en partistruktur i övrigt liknande den nuvarande, med två stora partier och övriga partier strax över småpartispärren som deltar i mandatfördelningen, ökar risken för avvikelser från ett proportionellt valresultat betydligt. För att erhålla ”mycket goda marginaler” även med sådana utgångspunkter skulle det krävas ytterligare ett antal utjämningsmandat.

2.1.11 Alternativ för en förbättrad proportionalitet

Bakgrund

En av utgångspunkterna för vårt nuvarande valsystem är, som inledningsvis nämnts, att systemet ska vara så utformat att det ger god överensstämmelse mellan partiernas röstetal i hela landet och deras andel av mandaten i riksdagen (riksproportionalitet). En ytterligare utgångspunkt är det ska ge tillfredsställande regional representation i riksdagen och god proportionell överensstämmelse inom varje enskild valkrets mellan partiernas röstetal och mandatfördelningen. Det är uppenbart att dessa och andra krav som kan ställas på ett proportionellt valsystem kan vara motstridiga. Det torde inte gå att utforma ett valsystem som i alla delar är invändningsfritt. Ett valsystem måste grundas på prioriteringar och avvägningar mellan konkurrerande eller motstridiga önskemål.

I avvägningen mellan partiernas och valkretsarnas intresse av en rättvis mandatfördelning prioriteras i vårt nuvarande valsystem det partimässiga rättvisekravet framför det regionala rättvisekravet. Det innebär emellertid inte att berättigade regionala intressen helt kan åsidosättas. Därför bör valsystemet garantera valkretsarna en praktiskt taget stabil representation med variationer från val till val på högst ett eller ett par mandat och en mandatfördelning mellan partierna inom kretsen i nära överensstämmelse med valutslaget inom samma krets. Detta är också vår utgångspunkt för de fortsatta övervägandena.

Som underlag för övervägandena om den konkreta utformningen av valsystemet för att förbättra proportionaliteten har kom-

mittén analyserat ett antal olika valsystem och även ändringar i den nuvarande ordningen. De är som följer.

Alternativ 1

Den nuvarande ordningen med 310 fasta valkretsmandat och 39 utjämningsmandat avskaffas liksom mandatfördelningen mellan partierna i två omgångar. De valkretsvisa valen behålls.

Fördelningen av de 349 mandaten mellan partierna grundas i stället på partiernas sammanlagda röstetal i hela landet (jfr valet till Europaparlamentet). Mandaten tilldelas partierna i tur och ordning efter storleken av deras jämförelsetal med tillämpning av uddatalsmetoden. Mandaten tillförs sedan valkretsarna. För varje parti placeras mandaten i valkretsarna i tur och ordning efter storleken av de jämförelsetal partiet uppvisar i kretsarna, dvs. på samma sätt som utjämningsmandaten i dag. Efter hand som mandat tillförs en valkrets reduceras partiets jämförelsetal i den valkretsen. Detta kan enklast beskrivas som att alla de 349 mandaten är utjämningsmandat.

Alternativ 2

Alternativet skiljer sig från alternativ 1 endast i så måtto att två fasta valkretsmandat läggs ut på varje valkrets som en garanti för de minsta valkretsarnas representation. Övriga 291 mandat är utjämningsmandat.

Alternativ 3

Den nuvarande ordningen med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat ändras inte på annat sätt än att antalet fasta valkretsmandat minskas till 175, samtidigt som antalet utjämningsmandat ökas till 174.

Alternativ 4

Alternativet skiljer sig från den nuvarande ordningen endast genom att ett parti som redan vid fördelningen av de 310 fasta valkretsmandaten fått fler mandat än partiet totalt ska ha enligt den riksproportionella fördelningen inte får behålla de mandat partiet har fått ”för mycket”. Dessa mandat ska då återföras för fördelning som fasta valkretsmandat inom valkretsen mellan övriga deltagande partier som inte fått det antal mandat som respektive parti ska ha enligt den riksproportionella fördelningen.

Återföringen sker på det sättet att det eller de fasta valkretsmandat som partiet erhållit med lägst jämförelsetal återförs. Skulle två mandat ha erhållits med lika jämförelsetal får lotten avgöra vilket mandat som ska återföras.

Återfört mandat ska tilldelas det parti i valkretsen som har högst jämförelsetal och som inte redan har fått så många fasta valkretsmandat som motsvarar en riksproportionell fördelningen. Har flera mandat återförts i flera valkretsar sker tilldelningen i följande ordning. Det parti av dem som ska tilldelas återförda mandat, som har högst jämförelsetal tilldelas det första mandatet osv. alltefter storleken på jämförelsetalen för de partier som ska tilldelas återförda mandat. Vid lika jämförelsetal avgör lotten ordningen för tilldelningen.

Med 2010 års valresultat som utgångspunkt skulle proceduren bli som följer.

Vid 2010 års val blev Socialdemokraterna överrepresenterade med tre mandat och Moderaterna med ett. Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet fick samtliga ett mandat för lite i förhållande till vad som motsvarat en proportionell fördelning utifrån valresultatet i hela landet. Moderaternas och Socialdemokraternas mandat ska nu återföras i de valkretsar där Moderaterna och Socialdemokraterna med lägst jämförelsetal erhöll mandat.

I varje valkrets där Moderaterna har minst ett mandat ser man efter med vilket jämförelsetal Moderaterna erövrade sitt sista mandat i kretsen. Ett mandat i den krets där detta jämförelsetal är minst återförs.

Sedan gör man samma sak för Socialdemokraterna, tre gånger.

Resultatet blir att ett M-mandat återförs i Västra Götalands läns södra valkrets (jämförelsetal 6866,8), och de tre S-mandat i Kronobergs län (jämförelsetal 7111), i Blekinge län (jämförelsetal 7304) och i Västra Götalands läns södra valkrets (jämförelsetal 7563,4).

De återförda mandatet tilldelas därefter, ett efter ett, de partier som har största jämförelsetal i berörda valkretsar i den ordning som följer av jämförelsetalen, det högsta först och det lägsta sist, tills alla fyra mandatet åter är utdelade.

I vårt exempel är C (jämförelsetal 6623,6) och FP (jämförelsetal 6345) i tur att tilldelas mandat i Västra Götalands södra valkrets, SD (jämförelsetal 5302,9) i Kronobergs läns valkrets och SD (jämförelsetal 7021,4) i Blekinge läns valkrets. Tilldelningen sker då i

den turordningen att SD tilldelas det återförda mandatet i Blekinge läns valkrets, C tilldelas det första av de två återförda mandaten i Västra Götalands läns södra valkrets och FP det andra mandatet samt SD det återförda mandatet i Kronobergs läns valkrets.

Att notera är att de återförda mandaten endast i ett fall, FP, går till ett "underrepresenterat" parti. Den riksproportionella fördelningen uppnås slutligen genom fördelningen av utjämningsmandat. I detta fall genom att SD får avstå från två utjämningsmandat och C ett. Dessa mandat går i stället till V, MP och KD.

Alternativ 5³

Alternativet motsvarar det nuvarande systemet, med den skillnaden att nuvarande 39 utjämningsmandat ersätts med det minsta antal utjämningsmandat som behövs för att uppnå ett proportionellt valresultat.

Fördelningen sker enligt följande.

Före valet skapas en lista över hur många mandat de 29 valkretsarna bör ha och i vilken ordning de 349 mandaten ska tillföras valkretsarna, dvs. varje mandat får ett turnummer från 1 till 349. Mandaten fördelas med tillämpning av uddatalsmetoden, utifrån antalet röstberättigade i varje valkrets. De preliminärt fastställda mandatsiffrorna utgör riktpunkter för mandatfördelningen, men de ger ingen garanti för att valkretsarna får exakt så många mandat som preliminärt har beräknats för dem.

Efter valet sker sedan mandatfördelningen i tre steg.

I steg 1) fördelas de 349 mandaten mellan de partier, som passerat fyraprocentspärren, efter en beräkning av valresultatet med hela landet som en valkrets med tillämpning av uddatalsmetoden. Det ger den fördelning av det totala antalet mandat i riksdagen som man vill ha som slutresultat.

I steg 2) delas sedan mandaten ut, ett efter ett, först till valkrets (enligt listan) och därefter till parti, med tillämpning av uddatalsmetoden, eller uddatalsmetoden i någon jämkad form, med hänsyn till partiernas valresultat i varje valkrets för sig. Varje gång ett parti ska tilldelas ett mandat kontrolleras att det inte får fler mandat än det ska ha enligt steg 1. Så snart ett parti skulle ha överskridit den gränsen avbryts utdelningen enligt steg 2 och fortsätter med steg 3.

³ Fördelningsmetoden beskrivs i uppsatsen "Dynamic Adjustment: an Electoral Method with Relaxed Double Proportionality" av Svante Linusson och Gustav Ryd. *Annals of Operations Research* (2013).

I steg 3) tilldelas varje parti mandat till antalet lika med skillnaden mellan det antal som partiet ska ha enligt steg 1 och det antal som partiet fått enligt steg 2. Dessa mandat fördelas inte på valkretsarna enligt listan utan på valkretsarna i enlighet med den ordning som i dag gäller för utjämningsmandaten.

I och för sig skulle man kunna fortsätta att fördela mandaten enligt listan med uteslutande av partierna efter hand som de uppnår sitt riksproportionella antal mandat. På detta sätt skulle man säkra också en regional proportionalitet. En sådan modell innebär dock risk för stora avvikelser från proportionalitet inom valkretsarna vid fördelningen av de sista mandaten. Ett parti skulle kunna få mandat i en valkrets där partiet har ett mycket lågt röstetal.

Alternativ 6

Alternativet är en för svenska förhållanden ny teknik för att lösa de proportionalitetsproblem som uppkommer till följd av krav på såväl proportionell fördelning av mandaten mellan partierna med hänsyn till valresultatet i hela landet som en proportionell fördelning av mandaten mellan valkretsarna med hänsyn till antalet röstberättigade i varje valkrets. Alternativet, som kommit att kallas för den bi-proportionella metoden, lanserades 1989 av M.L. Balinski och G. Demange⁴.

Vid bi-proportionell fördelning beräknas först vilken mandatfördelning man vill åstadkomma på valkretsar (bortsett från partier) och på partier (bortsett från valkretsar).

Därefter fördelas mandaten på valkretsar och partier på ett sådant sätt att fördelningen på valkretsar och på partier blir den önskade, nämligen att partierna får mandat enligt en riksproportionell fördelning och att mandaten tillförs valkretsarna så att antalet mandat i respektive valkrets blir proportionellt med antalet röstberättigade.

Första fördelningen får man genom att för varje kombination av valkrets och parti beräkna kvotavärdet, dvs. det antal mandat som partiet skulle ha fått i valkretsen om antalen inte behövde vara heltal och sedan avrunda dessa kvotavärden på vanligt sätt till heltal.

Nu kan man knappast räkna med att denna första fördelning har den önskade mandatfördelningen på valkretsar och på partier.

⁴ An axiomatic approach to proportionality between matrices, *mathematics of Operations Research* 14 (1989) 700–719 och *Algorithms for proportional matrices in reals and integers*, *Mathematical Programming* 45 (1989) 193–210.

Fördelningen måste därför justeras. Principen är att man omväxlande korrigerar fördelningen på kretsarna och på partierna.

Om man t.ex. börjar med fördelningen på valkretsarna ser man först efter för varje valkrets om tilldelningen är ”för liten”, ”rätt” eller ”för stor”. Är den rätt gör man förstås ingenting, annars multiplicerar man varje kvotavärde för den valkretsen med ett och samma tal, valt så att summan av de justerade kvotavärdenas avrundade värden blir den önskade, dvs. den mandatfördelning som man vill ha mellan valkretsarna.

Därefter övergår man till fördelningen mellan partierna. För varje parti ser man efter om tilldelningen är ”för liten”, ”rätt” eller ”för stor”. Är den inte rätt multiplicerar man, precis som nyss gjordes för valkretsarna, alla kvotavärdena för det partiet med ett passande tal så att summan av de avrundade värdena blir så stor som den önskade, dvs. den mandatfördelning som man vill ha mellan partierna. Vid den operationen förstörs möjligen vad man nyss åstadkommit för valkretsarna, och då får man omigen modifiera valkretsarnas kvototal på samma sätt som nyss osv.

Successivt närmar man sig på detta sätt en proportionell fördelning av mandat mellan valkretsar och partier och uppnår slutligen den önskade mandatfördelningen mellan både valkretsarna och partierna. Man har alltså uppnått både en riksproportionell fördelning av mandat mellan partierna och en proportionell fördelning av mandat mellan valkretsarna med utgångspunkt i antalet röstberättigade. Hur beräkningarna sker illustreras i bilaga 2.

2.1.12 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Det nuvarande valsystemet kompletteras med bestämmelser om återföring av mandat för att uppnå riksproportionalitet. Om ett parti fått flera fasta valkretsmandat än som svarar mot en riksproportionell fördelning av samtliga mandat ska överskjutande mandat återföras och fördelas som fasta valkretsmandat mellan övriga partier i valkretsen som ännu inte fått mandat motsvarande en riksproportionell fördelning. Återföringen ska ske i den eller de kretsar där partiet fått mandatet eller mandatet med lägst jämförelsetal. Återföring ska dock inte ske i en valkrets som har färre än tre fasta valkretsmandat.

Om två eller flera återförda mandat i flera valkretsar ska fördelas sker det i den ordningen att det parti av dem som står i tur att få mandatet som har högst jämförelsetal får första mandatet och det parti som har lägsta jämförelsetalet får sista mandatet.

Vid lika jämförelsetal avgör lotten i vilken ordning återföring respektive tilldelning ska ske.

Första divisorn ändras från 1,4 till 1,2.

Förslaget föranleder ändringar i 3 kap. 8 § regeringsformen samt i 14 kap. 3, 4 och 5 §§ vallagen. Tre nya paragrafer tillförs i vallagen, 14 kap. 4 a–4 c §§.

Grundläggande krav på valsystemet

Utfallet av riksdagsvalet 2010 visade tydligt att vårt nuvarande valsystem inte garanterar den riksproportionella fördelning av mandatet mellan partierna som eftersträvas. Att avvikelser från en proportionell fördelning blev så pass stora som fyra mandat torde främst ha sin förklaring i att antalet representerade partier i riksdagen nu är väsentligt större än när systemet utformades. Också röstfördelningen mellan partierna i 2010 års val, med sex partier med vardera 6–7 procent av rösterna, torde ha bidragit till avvikelserna.

Uppenbarligen måste ändringar göras i det nuvarande valsystemet för att en riksproportionell fördelning av mandatet i framtida val ska kunna garanteras. Enligt kommitténs mening är det väsentligt att valsystemet ger en sådan mandatfördelning oavsett hur många partier som är representerade i riksdagen och oavsett hur rösterna är fördelade mellan partierna och även oavsett hur valkretsindelningen görs. Detta har varit våra utgångspunkter när vi analyserat alternativa valsystem och möjliga ändringar i det nuvarande valsystemet.

Utöver riksproportionalitet eftersträvas i valsystemet också regional förankring, vilket nu tillgodoses genom att 310 av de 349 mandatet i riksdagen är fasta valkretsmandat, samt även en fördelning av mandatet inom respektive valkrets som är proportionell mot partiernas röstetal i valkretsen.

De krav på valsystemet som nu redovisats handlar alla om proportionalitet, en proportionalitet på tre plan:

- a) proportionell fördelning av mandaten mellan partierna, relaterad till antalet röster i hela landet (riksproportionalitet),
- b) proportionell fördelning av mandaten mellan valkretsarna, relaterad till antalet röstberättigade i varje valkrets,
- c) proportionell fördelning av mandaten mellan partierna inom respektive valkrets, relaterad till antalet röster i valkretsen.

Också krav av annan karaktär måste ställas på valsystemet. Grundläggande är att valsystemet är utformat på ett sådant sätt att väljarna har förtroende för det. Förtroendet förutsätter att valsystemets utformning och funktion är begripliga för väljarna. Av väsentlig betydelse för förtroendet är också att valsystemet är utformat på ett sådant sätt att det medger insyn och kontroll i varje skede av valförfarandet. Från förtroendesynpunkt kan det också vara av värde med en kontinuitet i valsystemet, alltså hellre en successiv förändring eller utveckling än mer omvälvande förändringar.

Från rent valadministrativ synpunkt är det av värde att valsystemet är någorlunda enkelt att hantera. På så sätt begränsas riskerna för fel i förfarandet och kostnaderna för genomförande av val kan hållas nere.

Hur åstadkomma garantier för proportionalitet?

Sett utifrån det nuvarande valsystemet kan man genom olika ändringar skapa bättre förutsättningar för proportionalitet. Ett sätt är att öka valkretsarnas storlek eller slopa valkretsindelningen. Sådana förändringar rymms emellertid inte inom kommitténs direktiv och är därför inte en möjlig väg i detta sammanhang. En annan ändring som verkar i samma riktning är att öka antalet utjämningsmandat. En sådan ökning skulle förbättra förutsättningarna för proportionalitet. För att skapa garantier för en proportionell fördelning av mandaten skulle det emellertid, som tabellerna 2.3, 2.4, 2.7 och 2.8 i avsnitten 2.1.8 och 2.1.10 visar, behövas en så betydande ökning av antalet utjämningsmandat att den regionala förankring och förutsebarhet som de fasta valkretsmandaten ger skulle kraftigt begränsas. Ytterligare en möjlighet är att ändra den första divisorn, 1,4. De studier som kommittén genomfört rörande effekterna av olika divisorer i intervallet 1,00–1,40 (se avsnitt 2.1.9) visar att förutsättningarna för proportionalitet ökar om första divisorn bestäms till exempel-

vis 1,2 i stället för 1,4. Som framgår skulle en sådan ändring sänka nivån på den spärr som är en följd av nivån på den första divisorn. Detta är av betydelse särskilt för valen till kommunfullmäktige och frågan behandlas därför särskilt i det sammanhanget.

Kommitténs bedömning

Från de nu angivna utgångspunkterna har kommittén analyserat ett antal olika valsystem och även ändringar i det nuvarande. Alternativen har redovisat i avsnitt 2.1.11.

Inledningsvis ska sägas att det inte torde vara möjligt att utforma ett valsystem som till 100 procent uppfyller t.ex. alla de önskemål om proportionalitet på olika nivåer som redovisats. Kommittén har därför gjort den prioriteringen att kravet på riksproportionalitet är det primära och även oeftergivliga kravet på valsystemet. I andra hand kommer kravet på proportionalitet mellan valkretsarna och därefter kravet av proportionalitet mellan partierna inom valkretsen.

Enligt vår bedömning avviker alternativen 1, 2 och 3 alltför mycket från de principer som ligger till grund för vårt nuvarande valsystem. Även om alternativen i princip garanterar en riksproportionell fördelning av mandaten mellan partierna, kan de, med det stora antalet utjämningsmandat, ge avsevärda avvikelser från regional proportionalitet. Detta beror på de bestämmelser som reglerar placeringen av utjämningsmandaten. Ju fler sådana mandat, desto större blir risken för sådana avvikelser, generellt sett. Detta får också negativa återverkningar för proportionaliteten inom valkretsarna. Vidare är det så att den förutsebara regionala förankring som de fasta valkretsmandaten ger mycket kraftigt beskärs. Enligt vår bedömning bör därför inget av dessa alternativ komma i fråga.

När det gäller alternativen 4, 5 och 6 kan konstateras att samtliga – oavsett antal partier i riksdagen, oavsett hur rösterna är fördelade mellan partierna och oavsett hur valkretsindelningen görs – garanterar en riksproportionell fördelning av mandaten mellan partierna. De ger vidare en godtagbar proportionalitet mellan valkretsarna, alternativ 6 t.o.m. garanterar en sådan proportionalitet. De ger också en godtagbar proportionalitet inom valkretsarna.

Enligt vår bedömning är det dessa tre alternativ som bör övervägas närmare.

Alternativ 4

Det nuvarande systemet, kompletterat med bestämmelser om återföring av mandat i de fall ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten fått totalt fler mandat än som svarar mot en riksproportionell fördelning.

Alternativ 5

Det nuvarande systemet med den modifieringen att antalet utjämningsmandat görs flexibelt på så sätt att valkretsmandat fördelas tills ett parti skulle fått ett mandat mer än vad som motsvarar en riksproportionell fördelning. Detta mandat delas då inte ut. Mandatet och övriga kvarstående mandat fördelas i stället mellan partierna på samma sätt som utjämningsmandaten i dag. Detta system kan alltså kräva färre utjämningsmandat än de 39 vi har i dag men också flera, vid 2010 års val 58 utjämningsmandat.

Alternativ 6

Det bi-proportionella systemet som innebär att samtliga mandat placeras ut på valkretsarna på samma sätt som de fasta valkretsmandaten i dag och att mandatfördelningen mellan partierna sker som om hela landet varit en valkrets. Därefter placeras partiernas mandat ut på valkretsarna så att varje krets får just så många mandat som bestämts i förväg och så att mandatfördelningen mellan partierna i valkretsen så nära som möjligt överensstämmer med fördelningen av rösterna i valkretsen.

I vad mån motsvarar alternativen de angivna kraven?

Alla tre alternativen garanterar en riksproportionell fördelning av mandaten mellan partierna, oavsett antal partier i riksdagen, oavsett hur rösterna är fördelade mellan partierna och oavsett valkretsindelningen.

Alternativ 6 garanterar en proportionell fördelning också mellan valkretsarna. Alternativen 4 och 5 kan ge avvikelser från regional proportionalitet, beroende på de bestämmelser som reglerar placeringen av utjämningsmandat. Ju fler sådana mandat, desto större risk för avvikelser från regional proportionalitet, generellt sett. Alternativen 4 och 5 kan i detta avseende anses jämgoda.

Kravet på proportionalitet inom valkretsarna uppfylls inte till 100 procent av något av alternativen. Våra undersökningar visar,

sammanfattningsvis, att alternativen 4 och 5 är i det närmaste jämbördiga och bättre än alternativ 6 i detta avseende.

När det gäller frågan om väljarnas förtroende för valsystemet har vi främst fäst vikt vid följande omständigheter.

Alternativ 4 innebär att nuvarande system behålls och endast kompletteras med en möjlighet att återföra mandat i de fall ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten fått fler mandat än som motsvarar en riksproportionell fördelningen. För att något begränsa effekterna på proportionaliteten inom valkretsarna bör dock återföring inte kunna ske i en valkrets som har färre än tre fasta valkretsmandat.

Alternativ 5 innebär att det nuvarande valsystemet behålls i delar med förändringar i fråga om antalet utjämningsmandat. Det kan bli färre eller fler utjämningsmandat än i det nuvarande valsystemet, med åtföljande effekter på den regionala anknytningen och på proportionaliteten inom valkretsarna. Att antalet utjämningsmandat är flexibelt, dvs. växlar från val till val, gör också att förutsebarheten, när det gäller antalet fasta valkretsmandat per valkrets, begränsas.

Alternativ 6 är ett helt nytt system för fördelning av mandat. Förfarandet vid utplaceringen av mandat på valkretsarna är förhållandevis komplicerat och kräver datorstöd vid genomförandet. Det är också svårt att klargöra för väljarna hur fördelningen sker.

I fråga om möjligheterna till insyn och kontroll är alternativen 4 och 5 enligt vår mening jämbördiga och bättre än 6 med sitt komplicerade förfarande för placeringen av mandaten.

Om alternativen bedöms utifrån administrativa synpunkter (enkelhet, kostnadseffekter) bedömer vi att alternativ 4 endast behöver relativt begränsade förändringar i det datorstöd som är uppbyggt för det nuvarande valsystemet medan alternativ 5 kräver något mer omfattande förändringar. Alternativ 6 torde behöva att man bygger upp ett helt nytt system för datorstöd. Sett från administrativa utgångspunkter har alternativ 4 enligt vår mening ett visst försteg framför alternativ 5 och dessa båda har i sin tur ett stort försteg framför alternativ 6.

Kommitténs sammanfattande bedömning

En sammanfattning av de bedömningar i fråga om olika kriterier och krav som redovisats i det föregående leder enligt kommitténs mening till följande slutsatser.

Alternativ 6 är, trots sitt försteg i fråga om regional proportionalitet, underlägset de andra alternativen i så många viktiga avseenden att det inte bör komma i fråga.

Alternativen 4 och 5 är i de flesta avseenden närmast jämbördiga och båda möjliga att införa. I valet dem emellan har vi fäst vikt vid att alternativ 4 innebär minst förändringar i förhållande till gällande system, något bättre förutsebarhet i fråga om den regionala förankringen (fixerat antal utjämningsmandat) samt att det torde vara mindre kostnadskrävande vid införandet. Av nu anförda skäl förordar kommittén att alternativ 4 genomförs.

Bör första divisorn 1,4 ändras?

De här diskuterade alternativen garanterar visserligen en riksproportionell fördelning av mandaten, oberoende av vilken första divisor som används. Ändå ser vi det som en fördel med en första divisor som genererar ett så proportionellt resultat som möjligt. Våra undersökningar har visat att man med användning av divisorn 1,2 kommer betydligt närmare en proportionell fördelning än med 1,4. Så t.ex. hade man uppnått en proportionell fördelning av mandaten både i 1988 och 2010 års riksdagsval med 1,2 som första divisor. En ändring av första divisorn till 1,2 skulle i fråga om alternativ 4 medföra att man sällan och endast i mycket begränsad omfattning behöver återföra mandat och för alternativ 5 att färre utjämningsmandat behövs. Därmed skulle också, generellt sett, förutsättningarna för proportionalitet mellan och inom valkretsarna gynnas.

Skälet till att 1,4 valdes som första divisor när nuvarande system utformades torde ha varit att man ville ha den spärreffekt mot små partier som den divisorn ger.

Vår uppfattning är att de spärreffekter man vill ha i ett valsystem ska klart och tydligt anges genom särskilda småpartispärrar, som t.ex. spärrarna på 4 respektive 3 procent i riksdags- respektive landstingsval, och inte på andra sätt byggas in i valsystemet.

Vi föreslår därför att första divisorn ändras från 1,4 till 1,2.

2.2 Val till kommunfullmäktige

2.2.1 Direktiven

Valen till kommunfullmäktige är, liksom valen till riksdag och landsting, proportionella. Partierna ska alltså ha en representation i fullmäktige som i princip motsvarar deras andel av rösterna. Vid fördelningen av mandaten mellan partierna används den s.k. jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor. Genom att den första divisorn är 1,4, innebär metoden en viss spärr mot mindre partier. Effekten av spärren varierar med det antal mandat som ska fördelas. Ju fler mandat, desto mindre spärreffekt och omvänt. Däremot finns inte för val till kommunfullmäktige någon särskild småpartispärr motsvarande de spärrar på 4 respektive 3 procent som finns i val till riksdag och landsting.

I de kommuner som är indelade i flera valkretsar sker valen i slutna kretsar. Någon motsvarighet till utjämningsmandat i val till riksdag och landsting finns alltså inte. Samtliga mandat besätts alltså med kandidater som har valts i respektive krets (4 kap. 14 § vallagen).

Också landstingsvalkretsarna var tidigare slutna. Men från och med 1976 års val tillämpas i landstingsvalen ett valsystem av samma typ som i riksdagsvalen. Av mandaten är 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat (4 kap. 9 § vallagen).

Vid val till kommunfullmäktige i icke valkretsindelade kommuner erbjuder det inga svårigheter att åstadkomma en proportionell fördelning av mandaten inom kommunen som helhet vid fördelningen på de partier som får delta i mandatfördelningen. Det kan det däremot göra i de valkretsindelade kommunerna, eftersom valen där förrättas i slutna valkretsar.

Enligt våra direktiv ska vi överväga om det bör införas ett system med kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner.

Enligt vår mening bör det inte komma i fråga att göra alltför djupgående ingrepp i det nuvarande systemet. Det finns ett värde i den enhetlighet som kännetecknar vårt valsystem. Det finns då i princip tre olika metoder som kan användas för att uppnå en mer proportionell mandatfördelning i de valkretsindelade kommunerna. Den från teknisk synpunkt minst ingripande metoden är att öka minimiantalet mandat per valkrets. En annan metod är att avskaffa

valkretsindelningen för kommunernas del eller i vart fall begränsa möjligheterna till en sådan indelning. En tredje metod är att införa kommunala utjämningsmandat.

2.2.2 Valkretsindelningen i kommunerna

Vid val till kommunfullmäktige är huvudregeln att varje kommun är en enda valkrets. Om kommunen har fler än 6 000 röstberättigade, får den delas in i valkretsar. Om antalet röstberättigade personer överstiger 24 000 eller om det för kommunen ska utses minst 51 fullmäktige, ska kommunen delas in i valkretsar. En kommun som har färre än 6 000 röstberättigade personer får delas in i två eller flera valkretsar endast om det finns synnerliga skäl för det. Antalet röstberättigade beräknas, liksom i övriga val, på grundval av uppgifterna i folkbokföringsdatabasen den 1 mars det år då beslutet om valkretsindelning fattas. En valkrets ska utformas så att den får minst 15 kommunfullmäktige. Den ska ha en sammanhängande gränslinje, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Antalet fullmäktige för hela kommunen ska fördelas så jämnt som möjligt (4 kap. 11 och 12 §§ vallagen).

Indelningen i valkretsar beslutas av kommunfullmäktige senast den 31 oktober året före det valår då den nya indelningen ska gälla för första gången. För att gälla ska beslutet fastställas av länsstyrelsen (4 kap. 13 § vallagen).

Om en kommun är indelad i flera valkretsar, ska länsstyrelsen senast den 30 april det år då ordinarie val ska hållas besluta hur många mandat varje valkrets ska ha. Det görs på följande sätt. Antalet personer som har rösträtt i kommunen delas med antalet mandat och därefter delas antalet personer som har rösträtt i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den först nämnda beräkningen. Varje gång som antalet som har rösträtt i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får den valkretsen ett mandat. Om inte alla mandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. Om överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, avgör lotten vilken valkrets som ska få mandatet (4 kap. 14 § vallagen).

Om antalet mandat som en valkrets får enligt 14 § blir mindre än 15, ska antalet ändå bestämmas till 15. Antalet mandat i övriga

kretsar ska då jämkas i motsvarande utsträckning (4 kap. 15 § val-lagen).

Antalet fullmäktige i en kommun har, som framgått, viss betydelse för frågan om valkretsindelningen. Hur många ledamöter fullmäktige ska ha bestämmer fullmäktige själva. I kommunallagen (1991:900) föreskrivs dock vissa minimiantal, varierande med antalet röstberättigade invånare. Enligt 5 kap. 1 § ska antalet fullmäktige bestämmas till ett udda antal och till minst 31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder, 41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare, 51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare, och 61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare. I Stockholms kommun ska antalet fullmäktigeledamöter bestämmas till minst 101. Någon maximigräns för hur många ledamöter fullmäktige får ha finns inte.

Avsikten med de nu redovisade bestämmelserna är att fullmäktige ska avspegla opinionen bland väljarna och garantera en bred medborgerlig förankring. Genom att en minimigräns satts i förhållande till antalet röstberättigade i intervall försvåras möjligheterna att genom majoritetsbeslut bestämma att fullmäktige ska ha så få ledamöter att mindre partier de facto utestängs. Reglerna innebär därför också ett visst minoritetsskydd (se vidare 1983 års demokratiberednings betänkande *Principer för en ny kommunallag* (SOU 1985:29 s. 78 och regeringens proposition 1990/91:117 s. 79 om en ny kommunallag).

Vid det senaste valet var 81 av 290 kommuner valkretsindelade. Av dessa 81 kommuner var 64 indelade i två valkretsar, 12 i tre kretsar, 4 i fyra kretsar och en (Stockholms kommun) i sex kretsar.

I tabell 2.9 redovisas antalet fullmäktige i kommunerna vid 2010 års val. Kommunerna har grupperats efter antalet röstberättigade invånare. I tabell 2.10 redovisas antalet valkretsindelade kommuner grupperade efter antalet röstberättigade invånare. Kommunerna har också fördelats efter antalet kretsar. Av tabell 2.10 framgår att valkretsindelningen är obligatorisk för 78 av de 81 valkretsindelade kommunerna på grund av att antalet röstberättigade invånare i kommunen överstiger 24 000. I de övriga tre kommunerna är valkretsindelningen obligatorisk på grund av att antalet fullmäktige är 51 eller fler.

Tabell 2.9 Kommuner fördelade efter antalet röstberättigade invånare och antalet ledamöter i fullmäktige vid 2010 års kommunfullmäktigeval

Antal röstberättigade invånare	Antal kommuner			Summa	
	Antal fullmäktige/kommun				
	31–39	41–49	51–59	61–	
– 12 000	103	40			143
12 001–24 000		66	2		68
24 001–36 000		1	31		32
36 001–				47	47
Summa	103	107	33	47	290

Tabell 2.10 Valkretsindelningen i kommunerna vid 2010 års kommunfullmäktigeval

Antal röst- berättigade invånare	Antal ej valkrets- indelade kommuner	Antal valkretsindelade kommuner				
		Antal valkretsar				
		2	3	4	5	6
– 12 000	143					
12 001–24 000	65	3				
24 001–36 000	1	30	1			
36 001–50 000		14	4			
50 001–100 000		14	4	2		
100 001–		3	3	2		1
Summa	209	64	12	4		1

Det finns också skäl att klarlägga i hur många valkretsindelade kommuner man haft någon eller några valkretsar med färre mandat än 20/25. Se vidare tabell 2.11.

Tabell 2.11 Valkretsindelade kommuner fördelade efter valkrets med minsta antalet mandat vid 2010 års val

Antal mandat	Antal kommuner
15–19	10 ⁵
21–23	13 ⁶
25–29	33
31–	25
Summa	81

Som inledningsvis nämnts ska vi överväga om det för valen till kommunfullmäktige bör införas ett system med utjämningsmandat. Det finns därför skäl att inte bara belysa effekterna av det system som nu tillämpas i landstingsvalen för valkretsindelningen och antalet mandat per valkrets utan också landstingsystemets förmåga att generera ett proportionellt valresultat. På vårt uppdrag har Valmyndigheten, med utgångspunkt i valen 2002, 2006 och 2010 till landstinget, närmare undersökt detta. Enligt dessa undersökningar uppnåddes inte ett proportionellt valresultat i 3 av 20 landsting valet 2002, i 5 av 20 landsting valet 2006 och i 9 av 20 landsting i valet 2010. Vid valet 2002 var avvikelserna från en landstingsproportionell fördelning 3 mandat, vid valet 2006 var den 7 mandat och vid valet 2010 var den 12 mandat. I tabell 2.12 redovisas antal valkretsar och lägsta/högsta antal fasta mandat per valkrets vid 2010 års landstingsval.

⁵ Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Sandviken, Stockholm, Sundsvall, Uddevalla, Vellinge, Värnamo och Örebro.

⁶ Borås, Gotland, Helsingborg, Karlskrona, Kristianstad, Lidköping, Ludvika, Nyköping, Nässjö, Piteå, Tyresö, Vänersborg, och Värmdö.

Tabell 2.12 Antal valkretsar och lägst/högsta antal fasta mandat per valkrets vid 2010 års landstingsval

Landsting	Antal valkretsar	Lägst/högsta antal mandat per valkrets	Totala antalet mandat
Stockholms län	12	9/15	134
Uppsala län	3	11/40	63
Sörmland	4	10/22	63
Östergötland	5	9/30	90
Jönköpings län	7	6/18	72
Kronoberg	2	16/24	40
Kalmar län	6	6/16	60
Blekinge	4	8/17	42
Region Skåne	6	10/32	134
Region Halland	4	11/25	63
Västra Götalandsregionen	5	16/44	134
Värmland	5	7/32	72
Örebro län	4	9/32	63
Västmanland	2	26/43	69
Dalarna	6	9/15	74
Gävleborg	4	13/23	67
Västernorrland	4	16/19	69
Jämtlands län	3	10/23	49
Västerbottens län	3	10/35	63
Norrbottnens län	5	8/19	63

2.2.3 Tidigare reformförslag

För städer och landskommuner med mer än 10 000 invånare blev det i början av 1900-talet obligatoriskt med indelning i valkretsar för val till fullmäktige. Syftet var att skapa en garanti för att olika lokala intressen skulle bli företrädda i kommunen. I de största kommunerna medförde indelningen också betydande valtekniska fördelar, t.ex. slapp man långa namnlistor. Antalet mandat per valkrets skulle vara minst tio i stad och minst sex i landskommun. Efter en kort tids tillämpning höjdes minimiantalet mandat per valkrets i landskommun till tio.

Reglerna har därefter ändrats vid upprepade tillfällen. Motiven har främst varit att minska de nackdelar som från proportionalitets-

synpunkt följer av en långt driven uppdelning i valkretsar samt att ge kommunerna större frihet att själva avgöra om kommunen ska indelas i valkretsar eller inte.

2.2.4 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning

I två motioner till 1949 års riksdag yrkades att bestämmelserna om valkretsindelning för städerna skulle upphävas. Frågan överlämnades till 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning för närmare överväganden (KU 1949:19, rskr. 1949:207). I sitt betänkande redovisade utredningen bl.a. följande allmänna synpunkter på valkretsindelningen (SOU 1953:1 s. 28).

Svårigheter föreligger ofta att göra indelning av kommun i valkretsar så att kretsarna utgör efter ortens förhållanden naturliga enheter. Indelningen i valkretsar har också i några fall medfört avvikelser från en proportionellt riktig fördelning av mandaten mellan partierna. Det förhållandet att partier i många fall använder gemensamma listor för hela valkretsindelade kommuner talar för att indelningen inte i särskilt hög grad nyttjas för att låta lokala särintressen bli representerade i fullmäktige.

Trots dessa invändningar ansåg utredningen, främst med hänsyn till kommuner med en betydande folkmängd eller stora avstånd, att övervägande praktiska skäl talade för att möjligheten till valkretsindelning behölls. Utredningen föreslog i stället en höjning av gränsen för obligatorisk valkretsindelning till kommuner med mer än 40 000 invånare. För kommuner med 10 000–40 000 invånare föreslogs att valkretsindelningen skulle kunna ske efter en lämplighetsprövning av fullmäktige och länsstyrelse. Kommuner med mindre än 10 000 invånare skulle enligt utredningens förslag få valkretsindelas endast om synnerliga skäl talade för det. De föreslagna ändringarna infördes i kommunalförfattningarna (prop. 1953:185, KU 1953:12, rskr. 1953:193).

2.2.5 Kommunalvalscommittén och Utredningen om den kommunala demokratin

Kommunalvalscommittén

Frågan om det kommunala valsystemet aktualiserades på nytt i samband med arbetet med grundlagsreformen. Sedan Grundlagberedningen lagt fram förslag om riksproportionellt valsystém för riksdagsval fick Kommunvalscommittén i uppdrag att överväga liknande valsystém för valen av landstingsledamöter och kommunfullmäktige.

I sitt betänkande *Kommunala val* (SOU 1971:4 s. 43) konstaterade committén att skillnaderna från proportionalitetssynpunkt mellan det dåvarande valsystemet i landsting och kommuner och ett system liknande det som tillämpades vid riksdagsvalen inte var oväsentliga. Committén hade därför satt som mål att lägga fram förslag om en reform av valsystemet vid de kommunala valen så att det – förutom att det gav bästa möjliga proportionalitet mellan partierna, vilket enligt committén var ett naturligt krav på varje proportionellt valsystém – medförde så god överensstämmelse som möjligt – inbegripet en likformig behandling av småpartier – mellan riksdagsvalet och kommunalvalen. Committéns överväganden utmynnade i förslag om ett valsystém med 9/10 fasta valkretsmandat och 1/10 utjämningsmandat för landstings- och kommunfullmäktigevalen. För båda valen, dvs. även för icke valkretsindelade kommuner, föreslogs en småpartispärr på 4 %. För landstingen skulle dock gälla ett undantag. Parti som fått mindre andel av det totala antalet röster skulle få delta i mandatfördelningen i valkrets där partiet fått minst 12 % av rösterna.

I fråga om valen till kommunfullmäktige konstaterade committén att det gällande valsättet, utan utjämningsmandat och småpartispärr, gav ett ganska tillfredsställande resultat från proportionalitetssynpunkt, men att ett system med utjämningsmandat ur proportionalitetssynpunkt hade den fördelen att det är okänsligt för ändringar i valkretsindelningen och att ett sådant system därför borde tillämpas också vid valen till kommunfullmäktige.

Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget helt eller delvis. Överlag uttalade sig remissinstanserna för ett valsystém även vid de kommunala valen som gav bättre proportionalitet.

I frågan om införandet av en småpartispärr på 4 % var meningarna starkt delade. I allmänhet anfördes som skäl att småpartier

borde behandlas lika i riksdagsvalet och i de kommunala valen. Men flera remissinstanser var tveksamma eller direkt avvisande till en småpartispärr på den nivån. Svenska kommunförbundet och Utredningen om den kommunala demokratin ansåg att det fanns belägg för att förslaget skulle innebära en avsevärd reduktion för ett par av rikspartierna. Kommunförbundet menade att spärregeln riskerade att hos väljarna skapa en negativ attityd till det representativa systemets förmåga att på ett riktigt sätt spegla medborgaropinionen.

Utredningen om den kommunala demokratin

Vid överläggningar mellan regeringen och ledarna för de övriga partierna i riksdagen enades man om att ytterligare bakgrundsmaterial krävdes innan slutlig ställning kunde tas till Kommunalvalskommitténs förslag.

Utredningen om den kommunala demokratin fick i uppdrag att belysa de konsekvenser från den kommunala demokratin synpunkt som småpartispärrar på olika nivåer i de kommunala valen kunde få. I sitt betänkande *Småpartier i den kommunala demokratin* (Ds Kn 1975:2) presenterade utredningen ingående beräkningar med spärrar på 4 %, 3 %, 2 % och ingen spärr för såväl landsting som kommuner. Undersökningen baserades på de faktiska förhållandena vid 1973 års val. Utredningen tog inte ställning till vilken nivå som borde väljas men uttalade att den ansågs sig ha fått belägg för att önskemålet om likhet mellan riksdagsvalet och de kommunala valen inte borde drivas för långt och att en lägre spärr borde kunna övervägas för de kommunala valen. Utredningens beräkningar om småpartispärrar för de kommunala valen finns återgivna i prop. 1975:101 s. 73 f.

När frågan om valsysteem för landsting och kommuner därefter behandlades i riksdagen uttalade departementschefen bl.a. följande angående Kommunalvalskommitténs förslag (prop. 1975:101 s. 56 och 58).

Den grundläggande konstruktionen i förslaget har betydande förtjänster för landstingens del. Kravet på proportionalitet mellan partierna tillgodoses. Mandatfördelningen påverkas inte av det sätt på vilket valkretsindelning görs. Om förslaget genomförs, kan, som också kommittén har betonat, valkretsindelningen göras uteslutande med sikte på en indelning som från valtekniska, partiorganisatoriska och liknande synpunkter är den lämpligaste utan att kravet på naturliga valkretsar behöver frånträdas ...

I fråga om kommunfullmäktigevalen talar inte samma starka skäl som beträffande landstingsvalen för kommitténs förslag. Valsystemet uppfyller redan i dag de krav på proportionalitet som rimligen kan ställas ...

I fråga om valen till kommunfullmäktige bör enligt min mening nuvarande huvudprinciper för valkretsindelningen gälla även i fortsättningen. Minimiantalet mandat för valkrets är f.n. tio. Skäl kan emellertid anföras för att bestämma minimiantalet till ett högre tal. Valkretsar med så få mandat som tio kan i vissa lägen medföra risk för bristande proportionalitet i kommunen. ... Jag har vid mina överväganden funnit att ett minimiantal på 15 mandat i varje valkrets utgör en ännu starkare garanti för en god proportionalitet än vad nuvarande minimaltal ger.

Förslaget hade föregåtts av en överenskommelse mellan de fyra största riksdagspartierna och antogs av riksdagen (KU 1975:19, rskr 1975:227).

De nya reglerna tillämpades första gången vid valet 1976.

2.2.6 1978 års vallagskommitté

1978 års vallagskommitté – som hade till uppgift att göra en allmän översyn av vallagen – tog med anledning av två riksdagsmotioner upp frågan om ökad proportionalitet i valen till kommunfullmäktige i betänkandet *Översyn av vallagen 2* (SOU 1980:45). I den ena motionen hade yrkats på en övergång till ett valsysteem av samma typ som sedan 1976 års val tillämpades i landstingen. I den andra motionen hade yrkats på en höjning av minimiantalet mandat per valkrets i de valkretsindelade kommunerna.

Kommittén konstaterade mot bakgrund av bl.a. analyser av valresultaten från valen 1976 och 1979 att det gällande systemet gav en god proportionalitet men att det var möjligt att uppnå vissa förbättringar.

Kommittén behandlade tre alternativ. Ett alternativ var att göra valkretsindelningen frivillig eller begränsa de fall då valkretsindelning ska ske. Kommittén fann dock inte skäl att närmare överväga detta alternativ då det inte framkommit något påtagligt missnöje med bestämmelserna om valkretsindelning av kommun. Genomförda undersökningar om förekomsten av kretslistor visade också, enligt kommittén, att valkretsindelningen, åtminstone på flera håll, vunnit hävd bland partierna, som anpassat uppläggningsen av valarbetet efter indelningen.

De alternativ som då återstod för att uppnå förbättringar var att antingen införa ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat även i kommunfullmäktigevalen eller också föreskriva ett ökat minimiantal mandat per valkrets.

Enligt kommittén visade de utredningar som gjorts av Kommunvals-kommittén (SOU 1971:4, bil. 6 och 7) att den fördelning som skett i landstingsvalen med 9/10 fasta valkretsmandat och 1/10 utjämningsmandat skulle utgöra en lämplig avvägning även för kommunerna. Antalet utjämningsmandat blir då så stort att det räcker för att åstadkomma den utjämning som är nödvändig för att mandatfördelningen mellan partierna ska bli rättvisande med hänsyn till det samlade valresultatet i hela kommunen. Vidare skulle varje valkrets få så många fasta valkretsmandat som krävs för att önskemålet om en regional representation ska tillgodoses så långt det är möjligt med hänsyn till kravet på kommunproportionalitet. Såvitt möjligt borde man även sträva efter att mandatfördelningen är proportionell mot valresultatet i respektive valkrets. Därför borde valkretsindelningen göras så att varje valkrets fick minst tio fasta mandat. Frågan om småpartispärr diskuterades inte närmare.

Med utgångspunkt i resultaten i 1976 och 1979 års val jämförde kommittén den faktiska mandatfördelningen med den fördelning som skulle ha blivit om ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat hade tillämpats eller om kommunerna inte hade varit valkretsindelade. Enligt kommittén visade jämförelserna att valsystemet redan uppfyllde högt ställda krav på proportionalitet, och att en övergång till ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat i kommunerna skulle medföra endast vissa, smärre förbättringar vad gäller proportionaliteten. Med hänsyn till detta och med tanke på att erfarenheterna var begränsade till två val ansåg kommittén att det ännu inte fanns tillräckliga skäl att frångå den överenskommelse som träffats mellan de fyra största riksdagspartierna 1975 och föreslå så genomgripande förändringar av det kommunala valsysteem som en övergång till ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat skulle innebära.

Kommittén förslog i stället en höjning av minimiantalet mandat per valkrets. En höjning till 25 skulle emellertid enligt kommittén tvinga fram så stora valkretsar att det skulle kunna uppstå valtekniska problem liksom svårigheter att avgränsa valkretsarna på ett naturligt sätt. Däremot skulle en höjning till 20 fortfarande ge utrymme för en viss flexibilitet när det gällde valkretsindelningen.

Från rent valtekniska bedömningsgrunder borde det inte heller föreligga några hinder för en sådana höjning. Med tanke på de mycket begränsade avvikelser från en proportionell mandatfördelning som kunnat konstateras med det nuvarande valsystemet måste, enligt kommittén, en sådan ändring också tillgodose alla rimliga krav på garantier för proportionalitet i det kommunala valsystemet.

När 1978 års vallagskommittés förslag behandlades i riksdagen förklarade sig departementschefen dela uppfattningen att det gällande systemet fungerat tillfredsställande från proportionalitetssynpunkt, men att det ändå vore befogat att om möjligt öka proportionaliteten (prop. 1980/81:170 s. 37 f.). Eftersom ett system med utjämningsmandat krävde överväganden i frågan om småpartispärr kunde kommitténs betänkande inte läggas till grund för en sådan bedömning. När det gällde kommitténs förslag om att öka minimiantalet mandat per valkrets uttalades att förslaget i och för sig borde kunna genomföras, men att det vid överläggningar med oppositionen hade visat sig svårt att uppnå någon bredare enighet kring förslaget, varför det inte heller fanns skäl att lägga fram detta förslag.

2.2.7 1983 års demokratiberedning

Riksdagen ansåg emellertid att förnyade försök borde göras för att åstadkomma en lösning av frågan om förbättrad proportionalitet i valkretsindelade kommuner. 1983 års demokratiberedning fick i uppdrag att pröva frågan.

Utredningen prövade ett kommunproportionellt valsysteme med 9/10 fasta valkretsmandat och 1/10 utjämningsmandat, utan småpartispärr på grundval av valresultaten 1976, 1979 och 1982. Systemet jämfördes med en mandatfördelning som om kommunerna inte hade varit valkretsindelade. Enligt utredningen visade jämförelsen att det gällande systemet uppfyllde högt ställda krav på proportionell fördelning av mandaten i förhållande till röstresultatet. En övergång till ett kommunproportionellt system med 9/10 fasta valkretsmandat och 1/10 utjämningsmandat skulle innebära endast smärre förbättringar. Vidare undersöktes konsekvenserna av en höjning av minimiantalet mandat per valkrets till 20 respektive 25 mandat. Utredningen avvisade en sådan höjning med hänvisning till att större valkretsar var en nackdel från demokratisynpunkt. Utredningens bedömning utmynnade i att det nuvarande systemet fort-

sättningsvis skulle tillämpas tills ytterligare erfarenheter vunnits. Ställningstagandet redovisades i en skrivelse till Civildepartementet den 30 juni 1985. Utredningen var inte enig. Tre ledamöter (C, FP och VPK) reserverade sig till förmån för ett system med utjämningsmandat utan någon småpartispärr.

När Demokratiberednings förslag behandlades i riksdagen förklarade departementschefen att han mot bakgrund av beredningens bedömning inte var beredd att lägga fram något förslag om ändrade regler för mandatfördelningen eller en höjning av minimiantalet mandat per valkrets (prop. 1986/87:91).

2.2.8 1993 års vallagskommitté

I samband med det lagstiftningsarbete som föregick 1997 års vallag (1997:157) behandlades på nytt frågan om utjämningsmandat vid val till kommunfullmäktige. 1993 års vallagskommitté konstaterade i sitt slutbetänkande *Vallagen* (SOU 1994:20) att mandatfördelningen i de icke valkretsindelade kommunerna i mycket hög grad återspeglade röstutfallet. I syfte att bilda sig en uppfattning om hur förhållandena i det avseendet gestaltade sig för de valkretsindelade kommunerna inhämtade kommittén från Riksskatteverket en undersökning som, med utgångspunkt i resultaten vid 1985, 1988 och 1991 års kommunfullmäktigeval, visade bl.a. den faktiska mandatfördelningen i de valkretsindelade kommunerna. Av undersökningen framgick också hur mandatfördelningen skulle ha blivit om ett system med utjämningsmandat motsvarande det vid landstingsvalen hade tillämpats, med och utan småpartispärr.

Kommittén konstaterade att skillnaderna mellan det faktiska valresultatet och det som blir fallet om mer proportionella metoder används är förhållandevis begränsat. Enligt kommittén överensstämde resultatet av undersökningarna väl med de slutsatser som tidigare utredningar kommit fram till. Det går att öka proportionaliteten men förhållandevis få mandat – knappt 200 – kommer att omfördelas.

När det sedan gällde frågan om vilken av de båda metoderna som var att föredra förordade kommittén metoden med utjämningsmandat. Enligt kommittén ställde det sig tekniskt komplicerat att ta fram så omfattande namnlistor – i varje fall i de större kommunerna – som skulle komma att behövas om valkretsindelningen slopades. Alltför omfattande listor riskerade också att försämra

förutsättningarna för personvalet. Kommittén erinrade också om att partierna i viss utsträckning anpassat sin organisation och sitt valarbete till indelningen.

I frågan om relationen mellan fasta valkretsmandat och utjämningsmandat delade kommittén de bedömningar som gjorts i tidigare utredningsarbete och som stannat för att den relation som tillämpas i landstingsvalen – 9/10 fasta valkretsmandat och 1/10 utjämningsmandat – också skulle vara lämplig för kommunvalen.

Om ett sådant system ska kombineras med en småpartispärr borde nivån på denna, enligt kommittén, avvägas med beaktande av syftet att motverka partisplittring, utan att för den sakens skulle sättas så högt att demokratiska värden träds för när. Det kan då finnas anledning att överväga en nivå som överensstämmer med den som gäller för val till landstinget. Detta skulle också leda till en större enhetlighet i valsyste

Kommittén påpekade att en återblick på de senaste decenniernas författningsarbete på valområdet ger vid handen att frågan om ökad proportionalitet vid valen till kommunfullmäktige ännu inte fått en helt tillfredsställande lösning, såvitt gällde de valkretsindelade kommunerna. Detta torde delvis bero på den från tid till annan skiftande inställningen till huruvida en reform i syfte att öka proportionaliteten också borde förenas med en småpartispärr. Anledningen till att det varit svårt att uppnå enighet torde främst vara att önskemålet om ökad proportionalitet egentligen är oförenligt med kravet på att partier med små röstetal ska uteslutas från möjligheten att bli representerade i fullmäktige. En småpartispärr leder ju alltid till ett mindre proportionellt resultat än om någon spärr inte funnits.

Kommittén kunde inte enas i frågan och detta hade sin orsak i olika synsätt på behovet av att komplettera ett kommunproportionellt system med småpartispärr och delade meningar om angelägenheten i att ha likartade system för val till landstings- och kommunfullmäktige. Kommittén valde därför att avstå från att lägga fram ett förslag.

När förslaget behandlades i riksdagen ansåg regeringen, mot bakgrund av det anförda, att det inte nu skulle införas några regler om utjämningsmandat eller småpartispärr i den nya vallagen (prop. 1996/97:70 s. 161). Riksdagen delade den uppfattningen (bet. 1996/97:KU16).

2.2.9 2003 års vallagskommitté

I samband med att 2003 års vallagskommitté fick i uppdrag att se över bestämmelserna i 1997 års vallag och lämna förslag till en ny lag gavs kommittén även i uppdrag att pröva frågan om proportionaliteten i valen till kommunfullmäktige, *Ny vallag* (SOU 2004:111 s. 165 f).

Kommittén prövade om den nuvarande gränsen – minst 6 000 röstberättigade – för när en kommun får delas in i valkretsar borde höjas, likaså om kommunerna borde ges större frihet när det gäller att avgöra om kommunen ska delas in i valkretsar. Som ett alternativ till en ändrad valkretsindelning prövade kommittén också ett system med utjämningsmandat med eller utan särskild småpartispärr. Någon enighet i kommittén i frågan hur ett mer proportionellt mandatfördelningssystem borde utformas för kommunvalen kunde dock inte uppnås. Kommittén var splittrad inte bara i frågan om man som metod för att öka proportionaliteten skulle avskaffa eller begränsa valkretsindelningen eller införa ett system med utjämningsmandat. Kommittén var också splittrad i frågan om en särskild spärr mot småpartier och vilken spärrnivå som i så fall borde tillämpas.

Kommittén framhöll också att den framtida uppdelningen av kommunerna i primärkommuner och landstingskommuner var föremål för särskilda överväganden av Ansvarskommittén (dir. 2003:10) och att regeringen helt nyligen hade tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96) och att det uppdraget innefattade bl.a. frågor om proportionalitet och småpartispärr.

Kommittén ansåg därför att någon nyordning inte nu borde ske.

Regeringen gjorde samma bedömning som kommittén (prop. 2004/05:163 s. 84–85).

2.2.10 Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen diskuterade i betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125 s 197 f.) om man som metod för att öka proportionaliteten borde avskaffa eller begränsa möjligheterna att valkretsindela kommuner eller, med landstingen som förebild, införa ett system med utjämningsmandat. Diskussionen rörde även

frågan om ett ändrat system borde förenas med en särskild spärr mot små partier och vilken spärrnivå som i så fall borde tillämpas.

Utredningen noterade att frågan – särskilt när det gäller val av metod – analyserats ingående med utgångspunkt i valresultaten under perioden 1976–1991. För att ytterligare belysa de effekter som valkretsindelningen får för proportionaliteten lät utredningen Valmyndigheten genomföra ett antal simuleringar med utgångspunkt i 2006 års valresultat. I omkring tio av 79 valkretsindelade kommunerna skulle den politiska konstellationen som efter valet 2006 bildade majoritet i fullmäktige inte ha fått en egen majoritet om samma ordning som gäller för landstingsvalen hade tillämpats.

Grundlagsutredningen bedömde det dock inte som möjligt att inom ramen för sitt arbete lägga fram något förslag, men ansåg att frågan borde utredas vidare.

2.2.11 Valsystemets betydelse för en proportionell fördelning av mandaten

I samband med Författningsutredningens arbete genomfördes en analys av hur mandaten fördelas vid tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden. Analysen redovisas i betänkandet *Organisation Beslutsteknik Valsystem* (SOU 1961:21 s. 217–362). En frågeställning i denna undersökning var under vilka omständigheter ett parti tenderar att bli över- respektive underrepresenterat.

Undersökningen utgick från vissa givna förutsättningar. Rösterna var fördelade på fem partier; ett stort, tre mellanstora och ett litet. Mandaten fördelades med tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden, med varierande första divisorer (1,2; 1,3; 1,4 och 1,5). De befintliga valkretsarna användes vid fördelningen av mandat mellan partierna. Valkretsarna tilldelades samma antal mandat som vid andrakammarvalet i juni 1958. Utifrån 170 fingerade valresultat jämfördes sedan mandat- och röstandelar för de fem partierna. Av undersökningen framgår bl.a. att ett partis mandat-tilldelning i en given valkrets varierar med

- Antal mandat i valkretsen
- Första divisorn i fördelningsmetoden
- Partiets röstandel
- Övrig partiers röstandelar
- Antal partier

Antalet mandat i valkretsen är av grundläggande betydelse för möjligheterna att uppnå en strikt proportionell fördelning av mandaten. I en valkrets med fem mandat svarar vart och ett av dem mot 20 % av rösterna. Vi den proportionell fördelning av mandaten kommer, i ett exempel med två partier, ett parti som har mellan 0 och 10 % av rösterna inte att få något mandat. Parti med mellan 10 och 20 % av rösterna får ett mandat trots att det endast är berättigat till mellan 0,5 och 1 mandat. Partiet blir alltså i detta fall överrepresenterat. Dessa effekter uppstår på grund av att mandaten är hela tal medan röstandelarna går att ange med bråktal. Dessa förhållanden leder till en periodisk över- eller underrepresentation. Ju fler mandat som finns i valkretsen desto kortare blir periodlängden, eftersom varje mandat svarar mot en mindre andel av rösterna.

Sammanfattningsvis bekräftades genom undersökningen att uddatalsmetoden och första divisorn, i vart fall om den är högre än 1,2, leder till att stora partier tenderar att bli överrepresenterade och små partier underrepresenterade. Ju större divisor man har, desto mer markant blir underrepresentationen för det minsta partiet. Denna tendens förstärks också när det största partiet är särskilt stort.

Även Kommunalvalskommittén har i sitt betänkande *Kommunala val* (1971:4) redovisat ett antal studier över vilka avvikelser från en proportionell mandatfördelning som uppkommer om valområdet delas upp i slutna valkretsar. Inte i något fall blev avvikelserna större än ± 1 mandat.

De praktiska verkningarna, när det gäller mandatfördelningen, av ett proportionellt valsystem har också närmare studerats av 1978 års vallagskommitté. I sitt betänkande *Översyn av vallagen 2* (SOU 1980:45) redovisade kommittén jämförande mandatfördelningar med utgångspunkt i valresultaten i 1976 och 1979 års kommunfullmäktigeval i de valkretsindelade kommunerna. Mandatfördelning gjordes med tillämpning av ett valsystem av samma typ som i landstingen, men utan 3-procentsspärr. Vidare genomfördes en mandatfördelning som om kommunerna inte varit valkretsindelade.

I 1976 års val blev mandatfördelningen oförändrad i 9 av 60 valkretsindelade kommuner. Motsvarande antal för 1979 års val var 6 av 69 kommuner. I flera fall innebar mandatförändringarna endast överföringar inom blocken (här räknades till det borgerliga blocket M, C och F och till det socialistiska blocket S och VPK). I 1976 års val var detta fallet i 6 kommuner och i 1979 års val skedde så i 16

kommuner. I några fall innebar mandatförändringarna att majoriteten i fullmäktige gick över till det tidigare minoritetsblocket eller resulterade i ett jämviktsläge mellan blocken. Så inträffade i 1976 års val i 6 kommuner. I 1979 års val hände detta också i 6 kommuner. I hälften av kommunerna, 1976 i 30 och 1979 i 33, innebar en tillämpning av det kommunproportionella systemet att ett eller flera nya partier hade tagit mandat i fullmäktige.

Även 1993 års vallagskommitté har i sitt betänkande *Vallagen* (SOU 1994:30) ingående redovisat de praktiska verkningarna av ett proportionellt valsystem med utgångspunkt i valresultaten i 1985, 1988 och 1991 års kommunfullmäktigeval i de valkretsindelade kommunerna. Mandatfördelningen gjordes dels med tillämpning av ett valsystem med utjämningsmandat som i landstingen men utan spärr och med 3-procentsspärr, dels som om kommunerna inte varit valkretsindelade (dvs. till viss del samma förutsättningar som för 1978 års vallagskommitté).

Skillnaden mellan det faktiska valresultatet och det som framkommit om ett kommunproportionellt system utan småpartispärr hade tillämpats var förhållandevis begränsad. Något mindre än 200 mandat hade omfördelats mellan partierna. Omkring 30 av dessa mandat hade gått till partier som tidigare varit orepresenterade (1991 års val). Resultatet hade blivit i stort sett detsamma om jämförelsen hade gjorts med ett system där kommunerna inte varit valkretsindelade.

När det gällde nivån på en småpartispärr visade resultaten från de tre valen att partier som vunnit ett mandat i fullmäktige relativt sällan hade ett röstetal under 2 procent. Vid 1991 års val förekom detta bland de valkretsindelade kommunerna i endast ett fall. För de icke valkretsindelade kommunerna förekom detta i 40 fall. Hade en spärrnivå på 3 procent gällt vid 1991 års val skulle 55 mandat i de valkretsindelade kommunerna och 184 mandat i de icke valkretsindelade kommunerna ha fördelats annorlunda. Av samtliga mandat hade 1,7 procent berörts av en småpartispärr på 3 procent. Lokalt förankrade partier hade förlorat sammanlagt 21 av totalt 305 mandat. Cirka 20 % av dessa partier skulle ha tappat sin representation.

Redovisade siffror är vad partierna kan förlora maximalt i fråga om antalet mandat. I många fall torde dock resultatet bli något mindre negativt till följd av att utjämningsförfarandet mellan valkretsarna leder till att små partier i vissa fall vinner mandat.

2011 års vallagskommitté

För att studera de praktiska verkningarna, när det gäller mandatfördelningen, av ett ”kommunproportionellt” valsysteem har vi i samarbete med Valmyndigheten gjort jämförande mandatfördelningar med utgångspunkt i 2006 och 2010 års kommunfullmäktigeval i de valkretsindelade kommunerna. Mandatfördelningen har gjorts med tillämpningen av ett kommunproportionellt valsysteem av samma typ som i landstingsvalen med 9/10 fasta valkretsmandat och 1/10 utjämningsmandat men utan någon särskild småpartispärr på 3 %.

Vidare har mandatfördelningen genomförts som om kommunerna inte hade varit valkretsindelade. En mandatfördelning enligt landstingsmodellen överensstämmer, med något undantag, med den fördelning man fått om kommunerna inte varit indelade i valkretsar. Antalet utjämningsmandat – 1/10 – räcker dock inte alltid till att utjämna de avvikelser från ett proportionellt valresultat som valkretsindelningen ger upphov till.

I 2006 års val uppnåddes med den nuvarande ordningen en proportionell mandatfördelning i 4 av 79 valkretsindelade kommuner. Motsvarande antal för 2010 års val var 6 av 81 kommuner.

Med tillämpning av landstingsmodellen uppnåddes i 2006 års val en proportionell fördelning i 70 av 79 kommuner⁷. Motsvarande antal för 2010 års val var 74 av 81 kommuner⁸.

I följande fyra tabeller, 2.13–2.16, redovisas effekterna av ett kommunproportionellt valsysteem av landstingstyp. I tabellerna 2.13 och 2.14 jämförs det nuvarande valsysteem med ett landstingsproportionellt valsysteem med 9/10 fasta valkretsmandat och 1/10 utjämningsmandat men utan småpartispärr tillämpat på 2006 och 2010 års valresultat. I tabellerna 2.15 och 2.16 görs samma jämförelse men med tillämpning av första divisorn 1,2.

⁷ Undantagen var Sigtuna, Södertälje, Katrineholm, Nyköping, Varberg, Borås, Uddevalla, Örebro och Sundsvall.

⁸ Undantagen var Lidingö, Täby, Ängelholm, Göteborg, Partille, Vänersborg och Örebro.

Tabell 2.13 2006 års kommunval, landstingssystemet utan småpartispärr, divisor 1,4

	Vunna	Förlorade	Skillnad
M	10	28	-18
C	11	11	0
FP	15	7	+8
KD	17	17	0
S	7	51	-44
V	15	14	+1
MP	11	8	+3
SD	35	7	+28
Övriga	27	5	+22

Tabell 2.14 2010 års kommunval, landstingssystemet utan småpartispärr, divisor 1,4

	Vunna	Förlorade	Skillnad
M	11	36	-25
C	21	12	+9
FP	10	10	0
KD	19	8	+11
S	9	38	-29
V	18	14	+4
MP	10	20	-10
SD	26	10	+16
Övriga	27	2	+24

Tabell 2.15 2006 års kommunval, landstingssystemet utan småpartispärr, divisor 1,2

	Vunna	Förlorade	Skillnad
M	10	31	-21
C	12	12	0
FP	14	11	+3
KD	17	17	0
S	6	52	-46
V	14	15	-1
MP	11	8	+3
SD	41	3	+38
Övriga	29	6	+23

Tabell 2.16 2010 års kommunval, landstingssystemet utan småpartispärr, divisor 1,2

	Vunna	Förlorade	Skillnad
M	10	36	-26
C	21	11	+10
FP	9	12	-3
KD	19	7	+12
S	8	43	-35
V	17	14	+3
MP	10	21	-11
SD	25	8	+17
Övriga	36	3	+33

Sammanfattningsvis innebär en tillämpning av uddatalsmetoden med divisorn 1,2 i stället för 1,4 en förstärkning av effekten av utjämningen. De mindre partierna vinner något fler mandat samtidigt som de större partierna förlorar något. Ett trettiotal i dag orepresenterade partier hade tagit plats i omkring lika många kommuner.

Nästa fråga är vilken effekt en spärr på två eller tre procent får för mandatfördelningen. Utgångspunkten för redovisningen är tabell 2.16 (2010 års val). Först redovisas effekten av en spärr på 2 procent, sedan på 3 procent.

Tabell 2.17 2010 års kommunval, valkretsindelade kommuner, divisor 1,2 samt spärrar på 2 och 3 %

	M	C	FP	KD	S	V	MP	SD	Ö
Vunna	10	21	9	19	8	17	10	25	36
Förlorade	36	11	12	7	43	14	21	8	3
Skillnad	-26	+10	-3	+12	-35	+3	-11	+17	+33
2 %	+14	-2	+3	0	+12	+1	+2	-6	-24
Skillnad	-12	+8	0	+12	-23	+4	-9	+11	+9
3 %	+20	-4	+5	-14	+25	-4	+3	-10	-17
Skillnad	+8	+4	+5	-2	+2	0	-6	+1	-8

Sammanfattningsvis innebär en småpartispärr på 2 procent att de större partierna tar tillbaka en del av de mandat partierna skulle ha förlorat på ett utjämningsystem utan spärr. En spärr på 3 procent innebär att antalet erhållna mandat i stort sett blir detsamma som med tillämpning av den nuvarande ordningen med val i slutna kretsar.

En ytterligare fråga är vilken effekt en småpartispärr på 2 eller 3 procent skulle få för mandatfördelningen i de icke valkretsindelade kommunerna. Effekterna redovisas för valen 2006 och 2010 i följande två tabeller. Förlorade mandat innebär att partiet tappar representation i berörd kommun (Detta utesluter inte att partiet kan vinna representation i någon annan kommun till följd av att ett annat parti där förlorar sin representation). En spärr på 2 procent hade i valen 2006 och 2010 inneburit att 39 respektive 33 mandat hade fördelats annorlunda. En spärr på 3 procent hade inneburit att 217 respektive 199 mandat hade fördelats annorlunda. Se tabellerna 2.18 och 2.19.

Tabell 2.18 2006 och 2010 års kommunval, icke valkretsindelade kommuner, spärr 2 %

	FP	KD	V	MP	Sd	Ö
Förlorade mandat 2006	2	1	5	12	16	3
Förlorade mandat 2010	1	5	9	4	5	9

Tabell 2.19 2006 och 2010 års kommunalval, icke valkretsindelade kommuner, spärr 3 %

	M	C	FP	KD	V	MP	SD	Ö
Förlorade mandat 2006	2	2	17	22	25	68	56	25
Förlorade mandat 2010	–	4	22	48	29	27	43	26

2.2.12 Den faktiska spärran med jämkade uddatalsmetoden

Den jämkade uddatalsmetoden med 1,4 som första divisor innebär som nämnts en viss spärr mot småpartier. Detta är dock ingen exakt gräns. Den faktiska spärran varierar med antalet mandat i valkretsarna. Spärreffekten blir högre i mindre valkretsar och lägre i

större. Hur stor andel av rösterna ett parti behöver för att få ett mandat i konkurrensen med övriga partier är också beroende av bl.a. antalet deltagande partier samt fördelningen av rösterna dem emellan.

I följande tabell som 1978 års vallagskommitté redovisade i SOU 1980:45 s. 67 anges under a) den procent av rösterna som ett parti med gynnsammaste röstfördelning behöver för att få ett mandat och under b) den procent av rösterna som ett parti måste ha för att med säkerhet få ett mandat.

Tabell 2.20 Andel av rösterna för att få ett mandat

Partier	Antal mandat					
	10 a-b	16 a-b	20 a-b	26 a-b	30 a-b	40 a-b
4	6,04–7,61	3,98–4,61	3,24–3,65	2,54–2,78	2,22–2,40	1,68–1,79
5	5,69–8,05	3,83–4,76	3,14–3,74	2,47–2,83	2,17–2,44	1,65–1,81
6	5,39–8,54	3,69–4,93	3,05–3,85	2,42–2,89	2,13–2,49	1,63–1,83
7	5,11–8,64	3,55–5,11	2,95–3,95	2,36–2,95	2,08–2,53	1,60–1,86
8	4,87–8,75	3,43–5,30	2,87–4,07	2,30–3,02	2,03–2,57	1,58–1,88

Den spärreffekt som kan uppkomma genom att en kommun indelas i valkretsar är påtaglig för mindre partier. För ett parti med en röstandel som ligger omkring det antal röster som behövs för att erhålla sitt första mandat i en icke valkretsindelad kommun innebär en valkretsindelning regelmässigt att det krävs ett väsentligt högre röstetal för att partiet ska få mandat i någon av kretsarna.

Professor Svante Janson, Matematiska institutionen, Uppsala universitet, har på vårt uppdrag gjort ytterligare undersökningar av den faktiska spärren vid en tillämpning av jämkad uddatalsmetod. Se bilaga 3 till detta betänkande för en fullständig redovisning.

I tabellerna 2.21 och 2.22 redovisas beräkningar med första divisorn jämkad till 1,40. Tabell 2.21 visar några mandattal från 15 till 49, dvs. det minsta och största mandattal som för närvarande förekommer i valkretsar i valet till kommunfullmäktige. Tabell 2.22 visar några mandattal från 51 till 101 som, om valkretsindelning slopas eller ett system med utjämningsmandat införs, skulle bli aktuella. Tabellerna 2.23 och 2.24 visar samma kombinationer av antal mandat och partier med första divisorn jämkad till 1,20.

Den röstandel som behövs för att få ett mandat beror på, som nyss nämnts, hur övriga röster fördelas på övriga partier (vilket givetvis inte går att förutse i förväg). Tabellerna visar därför, för varje kombination av antal mandat och partier, ett intervall, där det minsta värdet a) visar den minsta andel röster *som gör det möjligt* att få ett mandat (vid extremt gynnsam fördelning av övriga röster) och det största värdet b) är den minsta andel röster *som garanterar* minst ett mandat (även vid extremt ogynnsam fördelning av övriga röster). Även en beräkning av hur stor röstandel som gör det troligt att partiet får ett mandat har gjorts. Denna approximation beror inte på antal partier och anges därför sist för varje mandattal (med rubriken ”Approx.”).

Tabell 2.21 Andel av rösterna i procent för att få ett mandat. Divisor 1,40

Partier	Antal mandat					
	15	21	26	31	41	49
	a-b	a-b	a-b	a-b	a-b	a-b
6	3,89–5,30	2,92–3,65	2,41–2,89	2,06–2,40	1,59–1,79	1,35–1,48
7	3,74–5,51	2,83–3,74	2,36–2,95	2,02–2,44	1,57–1,81	1,33–1,50
8	3,61–5,74	2,76–3,85	2,30–3,02	1,98–2,48	1,54–1,83	1,31–1,52
9	3,48–5,88	2,68–3,95	2,25–3,08	1,94–2,53	1,52–1,86	1,29–1,53
10	3,37–5,93	2,61–4,07	2,20–3,15	2,90–2,57	1,50–1,88	1,28–1,55
11	3,26–5,98	2,55–4,19	2,25–3,23	1,87–2,62	1,47–1,91	1,26–1,57
12	3,15–6,03	2,48–4,27	2,11–3,30	1,83–2,67	1,45–1,93	1,25–1,58
Approx.	4,61	3,30	2,67	2,24	1,70	1,42

Tabell 2.22 Andel av rösterna i procent för att få ett mandat. Divisor 1,40

Partier	Antal mandat				
	51	61	71	81	101
	a-b	a-b	a-b	a-b	a-b
6	1,30–1,42	1,09–1,18	0,95–1,01	0,83–0,88	0,67–0,71
7	1,28–1,44	1,08–1,19	0,94–1,02	0,83–0,89	0,67–0,71
8	1,26–1,45	1,07–1,20	0,93–1,03	0,82–0,90	0,66–0,71
9	1,25–1,47	1,06–1,21	0,92–1,03	0,81–0,90	0,66–0,72
10	1,23–1,48	1,05–1,22	0,91–1,04	0,81–0,91	0,66–0,72
11	1,22–1,50	1,04–1,23	0,90–1,05	0,80–0,91	0,65–0,72
12	1,20–1,52	1,03–1,25	0,90–1,06	0,79–0,92	0,65–0,73
Approx.	1,37	1,14	0,98	0,86	0,69

Tabell 2.23 Andel av rösterna i procent för att få ett mandat. Divisor 1,20

Partier	Antal mandat					
	15	21	26	31	41	49
	a-b	a-b	a-b	a-b	a-b	a-b
6	3,43–4,58	2,55–3,14	2,11–2,49	1,79–2,06	1,38–1,53	1,17–1,27
7	3,31–4,76	2,49–3,23	2,06–2,54	1,76–2,10	1,36–1,55	1,15–1,29
8	3,21–4,96	2,43–3,31	2,02–2,60	1,73–2,14	1,34–1,57	1,14–1,30
9	3,11–5,13	2,37–3,41	1,98–2,65	1,70–2,17	1,32–1,60	1,13–1,32
10	3,02–5,26	2,32–3,51	1,94–2,71	1,67–2,21	1,31–1,62	1,11–1,33
11	2,93–5,41	2,26–3,61	1,90–2,78	1,64–2,26	1,29–1,64	1,10–1,35
12	2,84–5,56	2,21–3,70	1,87–2,84	1,62–2,30	1,27–1,66	1,09–1,36
Approx.	3,97	2,84	2,30	1,93	1,46	1,22

Tabell 2.24 Andel av rösterna i procent för att få ett mandat. Divisor 1,20

Partier	Antal mandat				
	51	61	71	81	101
	a-b	a-b	a-b	a-b	a-b
6	1,12–1,22	0,94–1,02	0,82–0,87	0,72–0,76	0,58–0,61
7	1,11–1,23	0,94–1,02	0,81–0,87	0,71–0,76	0,58–0,61
8	1,10–1,25	0,93–1,03	0,80–0,88	0,71–0,77	0,57–0,61
9	1,08–1,26	0,92–1,04	0,80–0,89	0,70–0,77	0,57–0,61
10	1,07–1,27	0,91–1,05	0,79–0,89	0,70–0,78	0,57–0,62
11	1,06–1,29	0,90–1,06	0,78–0,90	0,69–0,78	0,56–0,62
12	1,05–1,30	0,89–1,07	0,78–0,91	0,69–0,79	0,56–0,62
Approx.	1,17	0,98	0,84	0,74	0,59

Slutsatsen blir alltså, om valkretsarna inte är stora, 15–21 mandat, att det krävs 3–4 procent av rösterna för att få ett mandat. En minskning av antalet mandat från 31 till 21⁹ höjer den faktiska spärren från omkring 2,2 procent till 3,3 procent. Med utjämningsmandat (beroende på antalet fullmäktige) skulle ca 1 procent av rösterna behövas för ett mandat. I Stockholms kommun med 101 fullmäktige skulle det räcka med omkring 0,6 procent av rösterna, eller knappt 4 000 röster.

⁹ Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt har i SOU 2012:30 föreslagit att mindre kommuner ska ges möjlighet att minska antalet ledamöter i fullmäktige till 21.

2.2.13 Kretslistor i valkretsindelade kommuner

1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning fann att partierna i många fall använde gemensamma listor för hela valkretsindelade kommuner och att valkretsindelningen inte i någon högre grad utnyttjades för att låta lokala intressen bli representerade i fullmäktige.

För att klarlägga i vilken omfattning särskilda kretslistor användes gick 1978 års vallagskommitté igenom de valsedlar som riksdagspartierna och KDS beställde till 1976 och 1979 års val till kommunfullmäktige. Resultatet av denna genomgång kan sammanfattas enligt följande.

Till 1976 års val beställdes totalt 919 olika listor i de 60 valkretsindelade kommunerna. Av dessa listor var 60 % avsedda för att användas i hela kommunen. Återstående listor var avsedda för val i någon eller några valkretsar. I 22 valkretsindelade kommuner beställdes inga särskilda kretslistor.

Till 1979 års val beställdes 1 040 olika listor i de 69 valkretsindelade kommunerna. Av dessa listor var 63 % avsedda för att användas i hela kommunen. Återstående listor var avsedda för någon eller några valkretsar. I 27 kommuner beställdes inga särskilda kretslistor.

1978 års vallagskommitté redovisade också partiernas användning av kretslistor.

Tabell 2.25 Partiernas användning av kretslistor 1976 och 1979

Valår	Antal kommuner där partiet använt kretslistor/Totala antalet kretslistor					
	M	C	FP	KDS	S	VPK
1976	13/32	23/52	12/32	9/23	35/106	8/22
1979	20/45	26/38	12/32	7/17	38/106	8/22

För att ta reda på i vilken omfattning särskilda kretslistor numera används har vi tagit in uppgifter från Valmyndigheten. Uppgifterna avser 2010 års val och avser endast partier som tagit mandat i fullmäktige och riksdagspartier.

Vid 2010 års val användes gemensamma listor i 57 av de 81 valkretsindelade kommunerna. Särskilda kretslistor användes i 24 kommuner enligt följande.

Tabell 2.26 Riksdagspartiernas användning av kretslistor vid 2010 års kommunfullmäktigeval

Valår	Antal kommuner där partiet använt kretslistor							
	M	C	FP	KD	S	V	MP	SD
2010	2	2	2	5	20	2	1	2

Det går inte att se något allmänt mönster när det gäller användningen av kretslistor. Av naturliga skäl är kretslistorna vanligt förekommande i de största kommunerna (3–6 valkretsar). Men det finns undantag, t.ex. Helsingborg, Linköping och Uppsala kommuner, där inte något parti gått fram med kretslistor. I flera kommuner, som t.ex. Borås, Eskilstuna, Gävle, Karlskrona, Mölnadal, Norrköping, Skellefteå, Sundsvall, Umeå, Västerås och Örnsköldsvik är det bara Socialdemokraterna av riksdagspartierna som vid 2010 års val hade kretslistor.

Tre partier utanför riksdagskretsen hade i valet 2010 kretslistor i Botkyrka, Härryda och Vellinge kommuner.

1978 års vallagskommitté menade att variationer till viss del kunde förklaras av historiska skäl. Ändringar i kommunindelningen och partiernas lokala traditioner och den organisatoriska uppläggningsen av deras valarbete lyftes också fram. Det är väl möjligt att detta i viss mån gäller än i dag. En jämförelse med 1976 och 1979 års val visar dock att användningen av kretslistor minskat betydligt. Av riksdagspartierna är det numera bara Socialdemokraterna som i någon omfattning har särskilda kretslistor i kommunfullmäktigeval.

2.2.14 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Det nuvarande valsystemet vid val till kommunfullmäktige ersätts med ett kommunproportionellt system av samma typ som i landstingsval med 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat.

Första divisorn 1,4 ersätts, som i riksdagsval, med divisorn 1,2.

För att garantera ett kommunproportionellt valresultat kompletteras valsystemet, som i riksdagsval, med möjlighet att återföra fasta valkretsmandat.

Den faktiska spärrnivå som nu finns och som varierar mellan kommunerna, alltefter antalet mandat i valkretsarna, görs mera enhetlig och föreslås vara 3 procent i valkretsindelade kommuner och 2 procent i övriga kommuner.

Förslaget föranleder ändringar i 14 kap. 6 och 8 §§ vallagen.

Utgångspunkter

En indelning i valkretsar medför alltid, om mandaten fördelas i slutna valkretsar, ökad risk för avvikelser från en proportionell fördelning av mandaten. Allmänt sett gäller också att tendensen att gynna stora partier, som ligger i den jämkade uddatalsmetod som nu tillämpas, framträder särskilt i mindre valkretsar med jämförelsevis få mandat att fördela. En indelning i valkretsar leder därför ofta till att de mindre väljargruppernas möjligheter att göra sig gällande vid valet minskar. Har ett parti i vardera av två valkretsar ett röstetal som inte räcker till mandat skulle partiet, om någon indelning inte fanns, kunna utnyttja sitt samlade röstetal och då kanske erövra ett mandat. Det händer även att ett stort parti missgynnas av en indelning i valkretsar. Sedan partiet erhållit sina mandat återstår i regel i varje valkrets ett större eller ett mindre antal reströster som inte räcker till för att erövra ytterligare ett mandat. Om dessa röster sammanfördes i en gemensam valkrets kunde så många som möjligt av dem tas i anspråk för partiets räkning vid mandatfördelningen och antalet "onyttiga" reströster skulle minska. Ett parti däremot som har sina väljare koncentrerade till en viss del av kommunen gynnas som regel av att valkretsindelning sker.

Systemet med slutna valkretsar har å andra sidan den fördelen att det ger varje del av kommunen en fast och proportionellt riktigt avvägd representation och att man i varje valkrets får en mandatfördelning som nära ansluter till partiernas väljarunderlag i kretsen.

Det är givetvis angeläget att det i kommunfullmäktige finns företrädare för olika delar av kommunen. Det är också i och för sig ett naturligt önskemål att varje kommundels representation ska avspegla opinionen inom just den kommundelen på ett rättvisande sätt. Det är däremot inte längre självklart att kommundelarnas representation ska tillgodoses på bekostnad av kommunproportionaliteteten, särskilt som valkretsarnas betydelse för fullmäktiges geografiska sammansättning numera har en underordnad betydelse.

Bortsett från de spärreffeckter som småpartispärrarna på 4 respektive 3 procent och första divisorn på 1,4 ger, har det valsystern som nu används i val till riksdag och landsting i princip lett till nära nog fullständig proportionalitet. Varje parti har i de allra flesta fall erhållit det antal mandat som så nära som möjligt är proportionellt mot partiets sammanlagda röstetal i hela landet respektive landstinget. När det gäller valen till landstingen har dock, som ovan redovisats, mindre avvikelser från ett proportionellt valresultat förekommit vid valen 2002, 2006 och 2010. Det innebär att enbart ett valsystern som i landstinget med 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat inte är tillräckligt för att skapa garantier för ett kommunproportionellt valresultat.

Vid val till kommunfullmäktige i icke valkretsindelade kommuner uppkommer inga svårigheter att åstadkomma en proportionell fördelning av mandaten. Det kan det däremot göra i de valkretsindelade kommunerna, eftersom valen förrättas i slutna valkretsar. Under sådana förhållanden ger en uppdelning i valkretsar visst spelrum för avvikelser från en proportionell fördelning av mandaten. Under vissa förutsättningar kan avvikelserna tendera att systematiskt gynna eller missgynna partier av en viss storlek. En långtgående uppdelning i valkretsar försvårar alltid för mycket små partier att alls bli representerade.

Med ledning av undersökningar som Kommunvals-kommittén, 1978 års vallagskommitté, 1983 års demokratiberedning, 1993 års vallagskommitté och Grundlagsutredningen genomfört har i det föregående redovisats vilka avvikelser från en proportionell fördelning av mandaten som det nu tillämpade valsystern i kommunerna, allmänt sett, kan leda till. För de valkretsindelade kommunerna har också, med resultaten från 1976, 1979, 1982, 1985, 1988, 1991 och 2006 års val, gjorts jämförande mandatfördelning med tillämpning av ett valsystern med 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat, med och utan småpartispärr. Resultatet av dessa undersökningar visade att en övergång till ett kommunproportionellt system med 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat skulle medföra förbättringar vad gäller proportionaliteten. Grundlagsutredningen pekade också på att i omkring 10 av 79 valkretsindelade kommuner skulle den politiska konstellationen som efter valet 2006 bildade majoritet i fullmäktige inte ha fått en egen majoritet om samma ordning som gäller för landstingsvalen hade tillämpats.

För de valkretsindelade kommunerna har vi för att ytterligare belysa de effekter som valkretsindelningen får för proportionaliteten, med resultaten från 2006 och 2010 års val, gjort en jämförande mandatfördelning med tillämpningen av ett valsysteem med 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat. Systemet har jämförts med en mandatfördelning som om kommunerna inte hade varit valkretsindelade. Resultatet visar att det nu tillämpade systemet med slutna valkretsar från proportionalitetssynpunkt har brister. Avvikelser från proportionalitet i mandatfördelningen förekom vid 2006 års val i 75 av 79 valkretsindelade kommuner och vid 2010 års val i 75 av 81 valkretsindelade kommuner. Avvikelserna i de olika kommunerna var dock relativt små. I flertalet fall rörde det sig om ett eller två mandat som tillfallit ”fel” parti. I vart och ett av valen var det 151 mandat som i denna mening hamnade fel. Att man med det nu tillämpade valsysteem likväl kommer så relativt nära en kommunproportionell fördelning av mandaten får tillskrivas det förhållandet att antalet mandat i valkretsarna är relativt stort. Det ska dock noteras att med en tillämpning av landstingsmodellen skulle i 2006 års val en proportionell mandatfördelning ha uppnåtts i 70 av 79 valkretsindelade kommuner. Motsvarande antal för 2010 års val skulle ha varit 74 av 81 valkretsindelade kommuner.

Hur spärreffekten varierar med antalet mandat per valkrets har redovisats ovan i avsnitt 2.2.12. Där framgår att med åtta partier i fullmäktige är den faktiska spärren i de minsta valkretsarna i valkretsindelade kommuner (15 mandat) 4,67 och i de minsta valkretsarna i icke valkretsindelade kommuner (31 mandat) 2,24. De största valkretsarna (49 mandat) har en faktisk spärr vid 1,42. Den faktiska spärrnivån är alltså mer än tre gånger så stor i de minsta valkretsarna än i de största. Mindre partier har alltså väsentligt mycket svårare att erövra mandat i de valkretsindelade kommunerna, där antalet mandat per krets ligger nära minimigränsen 15, än i icke valkretsindelade kommuner, där antalet mandat är minst 31.

I viss utsträckning är det kommunen själv som bestämmer vilken spärrnivå som ska gälla. Detta genom att kommunen, inom de ramar som anges i 5 kap. 1 § kommunallagen och 4 kap. 12 § valagen, bestämmer antalet ledamöter i fullmäktige och valkretsindelningen.

Utgångspunkten för våra överväganden har varit att man bör eftersträva ett valsysteem som ger en mandatfördelning mellan partierna som är proportionell mot partiernas röstandel i hela

kommunen. I det ligger också att man får ett valsysteem som, bortsett från effekten av spärrar som avsiktligt fogas in i systemet, ger lika villkor för alla partier, oavsett storlek, att erhålla mandat.

De undersökningar vi genomfört beträffande 2006 och 2010 års val till kommunfullmäktige visar visserligen att det nuvarande valsystemet regelmässigt ger en fördelning av mandaten som relativt nära överensstämmer med proportionell fördelning. En annan sak är vilken effekt en sådan omfördelning kan få i den enskilda kommunen. Om ett system med utjämningsmandat utan spärr eller ett system utan valkretsindelning skulle införas hade sammanlagt för de valkretsindelade kommunerna för valen 2006 och 2010 omkring 300 mandat omfördelats mellan partierna. Omkring 30 av dessa mandat hade gått till partier som i dag är orepresenterade i fullmäktige. Vidare skulle det nuvarande systemets tendens att ge stora partier överrepresentation försvagas något. Detta är dock inte någon undantagslös regel. Förhållandena kan vara sådana att ett stort parti vinner ytterligare mandat på grund av ökad proportionalitet. I några fall skulle mandatförändringarna ha resulterat i att majoriteten i fullmäktige skulle ha gått över till den tidigare minoriteten. Resultatet av vår undersökning överensstämmer således väl med de slutsatser som tidigare utredningar kommit fram till då de övervägt att införa ett mer proportionellt system för val till kommunfullmäktige. Vissa förbättringar är således möjliga att uppnå, men förhållandevis få mandat kommer att omfördelas. Effekterna, sett till det totala antalet mandat i kommunerna, cirka 4 500, blir visserligen begränsade men kan naturligtvis ha stor betydelse i kommuner där politiska block är jämnstarka.

Ökning av minimiantalet mandat per valkrets

Genom en höjning av minimiantalet mandat från 15 till 25 per valkrets skulle man i de valkretsindelade kommunerna få en mandatfördelning som, i högre grad än den nuvarande, var proportionell mot röstfördelningen i hela kommunen. Därmed skulle också mindre partiers möjligheter att bli representerade i fullmäktige öka.

En höjning av minimiantalet mandat per valkrets skulle också vara den minst ingripande förändringen i det nuvarande valsysteem och från många synpunkter den enklaste metoden att förbättra proportionaliteten i valen till fullmäktige. En sådan ändring får

emellertid till följd att flera kommuner måste antingen ändra sin valkretsindelning eller öka antalet mandat i fullmäktige.

Om man utgår från antalet mandat per valkrets vid 2010 års val skulle en höjning av minimiantalet mandat till 25 leda till att närmare 30 av de 81 valkretsindelade kommuner blev tvungna att ändra sin valkretsindelning eller öka antalet mandat. En ökning av minimiantalet till 20 skulle kräva motsvarande ändring i något mer än tio kommuner. Med nuvarande antal mandat i fullmäktige skulle endast ett fåtal kommuner kunna delas i fler än två valkretsar om minimiantalet mandat per valkrets höjdes till 25.

Ett kommunproportionellt valsysteem

Om förhållandet mellan antalet fasta valkretsmandat och antalet utjämningsmandat är det riktiga ger ett kommunproportionellt valsysteem samma grad av proportionalitet i valkretsindelade kommuner som i kommuner som inte är valkretsindelade. Möjligheterna för mindre partier att erhålla mandat i fullmäktige blir också lika. Av valsystemets konstruktion följer även att mandatfördelningen mellan partierna inte påverkas av hur valkretsindelningen görs.

Ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat ger proportionalitet även om antalet mandat i varje valkrets inte är särskilt stort. Inte heller kräver hänsynen till proportionaliteten att antalet mandat i valkretsarna är ungefär detsamma (jfr förhållandena i landstingen i tabell 2.12). Ett kommunproportionellt valsysteem, där frågan om indelningen i valkretsar inte längre har någon egentlig politisk betydelse som ett komplement till valmetoden, ger ökade möjligheter att anpassa valkretsarna till de särskilda förhållanden som råder i kommunen. Indelningen kan då göras enbart efter vad som från valtekniska, partiorganisatoriska och liknande synpunkter är lämpligt. Det ligger också i valsystemets konstruktion att den proportionella fördelningen av mandaten inte kan nämnvärt rubbas genom konstlade partibildningar eller andra valtekniska manövrer.

Det kan alltså sägas att valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat i sig förenar fördelarna med valkretsindelning och de fördelar som följer av att någon indelning inte görs. För det övervägande flertalet av mandaten får man den lokala anknytningen som är det egentliga syftet med valkretsindelningen. Genom utjäm-

ningsmandaten uppnår man i princip samma proportionalitet som i en icke valkretsindelad kommun.

Fördelningen mellan fasta valkretsmandat och utjämningsmandat bör ske med sikte på att en proportionell fördelning av mandaten ska uppnås. Med stöd av de utredningar som gjorts av tidigare utredningar har vi funnit att den fördelning som skett i landstingsvalen med 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat är en lämplig avvägning även för kommunernas del. Det är också ett värde i sig att ha valsysteem av samma typ för samtliga val.

Det kommunala valsysteem

År 1975 tog riksdagen ställning till frågan om valsysteemets utformning i landsting och kommuner. För landstingens del infördes ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. I kommunerna behöll man ett valsysteem med slutna valkretsar. Minimiantalet mandat per valkrets höjdes dock från 10 till 15. Departementschefen uttalade att det dåvarande systeemets visserligen uppfyllde de krav på proportionalitet som rimligen kan ställas men att valkretsar med så få mandat som tio i vissa lägen kan medföra risk för bristande proportionalitet. För att få en ännu starkare garanti för god proportionalitet än vad det dåvarande minimiantalet gav beslöt man den ovan redovisade höjningen av minimiantalet mandat per valkrets.

Riksdagens ställningstagande föregicks av en överenskommelse mellan de fyra största riksdagspartierna.

Det valsysteem som antogs av 1975 års riksdag har därefter varit föremål för återkommande diskussioner. Tanken på att vid de kommunala valen ha en ordning med småpartispärr och utjämningsmandat fanns redan då det riksproportionella systeemets för val till riksdagen infördes i samband med den partiella författningsreformen 1969. Sedan ett system av det slaget börjat tillämpas för val till landstingsfullmäktige från och med 1976 års val har det vid olika tillfällen förts fram krav på att det ska införas ett mer proportionellt system också för val till kommunfullmäktige i de valkretsindelade kommunerna.

Frågan om ökad proportionalitet vid valen till kommunfullmäktige i de valkretsindelade kommunerna har enligt vår mening inte fått en helt tillfredsställande lösning. Detta torde delvis bero

på den från tid till annan skiftande inställningen till frågan huruvida en reform i syfte att öka proportionaliteten också bör förenas med en småpartispärr.

Med utgångspunkt i valen 2006 och 2010 har vi jämfört den faktiska mandatfördelningen med den fördelning som skulle ha blivit om ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat tillämpats eller om kommunerna inte varit valkretsindelade. Dessa undersökningar visar liksom tidigare undersökningar att det nuvarande valsystemet i kommunerna med slutna valkretsar från proportionalitetssynpunkt fungerar ganska väl, men att det vid en övergång till ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat är möjligt att uppnå väsentliga förbättringar i detta avseende. Det handlar inte i första hand om hur många mandat som kan komma att omfördelas, utan om att åstadkomma en fördelning av mandaten mellan partierna i fullmäktige som är proportionell med hänsyn till valresultatet i hela kommunen.

Vi se det också som väsentligt att ha ett valsysteem där valresultatet inte påverkas av hur valkretsindelningen görs.

Kommitténs förslag

För att skapa garantier för proportionell fördelning av mandaten i kommunfullmäktige – oavsett valkretsindelning, antal mandat i fullmäktige, antal partier och röstfördelningen dem emellan – föreslår kommittén att det valsysteem som nu gäller i landstingen införs också i kommunerna. Av samma skäl som anförts i fråga om riksdagsvalet bör första divisorn ändras från 1,4 till 1,2. Vidare bör valsysteem kompletteras med en möjlighet att återföra mandat för att under alla förhållanden säkra en proportionell fördelning av mandaten.

Småpartispärr i kommunerna

Ett valsysteem med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat har i diskussionerna ofta kombinerats med en särskild småpartispärr, av samma typ som gäller i val till riksdag och landsting. Kommunfullmäktige är dock den lägsta representativa nivån i det politiska systemet, den som ligger närmast medborgarna. Det är därför särskilt viktigt för tilltron till det representativa systemet att full-

mäktige så nära som möjligt speglar den medborgaropinion som kommit till uttryck i valet samt att olika meningsriktningar ges möjligheter att på lika villkor bli företrädare i fullmäktige. Även om det nuvarande valsystemet i kommunerna inte innehåller någon uttrycklig småpartispärr innebär användningen av 1,4 som första divisor vid mandatfördelningen en faktisk sådan spärreffekt för mindre partier. Detta är dock ingen exakt spärrgräns, den varierar med valkretsarnas mandatmässiga storlek. Spärreffekten blir högre i mindre valkretsar och lägre i större. Hur stor andel av rösterna ett parti behöver för att erhålla ett mandat i konkurrensen med övriga partier är, som vi tidigare noterat, beroende av bl.a. antalet deltagande partier och fördelningen av röster dem emellan.

Som framgår av avsnitt 2.2.12 varierar denna spärr med antalet mandat i valkretsarna, 4,61 procent (15 mandat), 2,24 procent (31 mandat) och 1,42 (49 mandat).

En övergång till kommunproportionellt valsystem med 1,2 som första divisor skulle, eftersom spärreffekten då också beräknas på det totala antalet mandat i kommunfullmäktige, medföra en i vissa fall betydande sänkning av den faktiska spärrnivån. Den skulle sjunka från 2,24 till 1,93 procent (31 mandat, minsta antal mandat i en kommun), från 1,42 till 1,22 procent (49 mandat) och för t.ex. Stockholms kommun från 4,61 procent (i valkretsarna med 15 mandat) till 0,59 procent (101 mandat).

Kommitténs förslag

Enligt vår mening är det nödvändigt att valsystemet utformas på ett sådant sätt att det motverkar en så långtgående partisplittring i fullmäktige att det blir avsevärda negativa effekter vad gäller möjligheterna att styra en kommun. Därför bör det på kommunal nivå finnas en spärr i någon form.

Den nuvarande spärrfunktionen har enligt vår mening tydliga brister. Mest påtagligt är att det är stora variationer på spärrnivån i olika kommuner. Vi ser det också som en nackdel att det finns ett relativt stort utrymme för kommunerna att, främst genom valkretsindelning, men även genom att bestämma antalet ledamöter i fullmäktige, bestämma spärrnivån. Vi föredrar därför en mera enhetlig, tydligt angiven spärrnivå, på samma sätt som i valen till riksdag och landsting. När det gäller nivån på spärren har vi strävat efter att ligga nära ett genomsnitt av den faktiska spärr som finns i

dag. Med dessa utgångspunkter har vi kommit fram till att spärren bör vara 3 procent i valkretsindelade kommuner och 2 procent i icke valkretsindelade kommuner.

2.3 Val till landstingsfullmäktige

2.3.1 Bakgrund

Som tidigare nämnts tillämpas sedan 1976 ett system med utjämningsmandat för att åstadkomma en landstingsproportionell representation för partierna i landstingsfullmäktige. Systemet innebär att 9/10 av mandaten är fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat. De fasta valkretsmandaten fördelas före valet på valkretsarna utifrån hur stor andel av den röstberättigade befolkningen som bor inom respektive valkrets. Efter valet fördelas dessa mandat mellan partierna med hänsyn till partiernas valresultat i varje valkrets för sig. Därefter fördelas utjämningsmandaten mellan partierna efter en beräkning av valresultatet med hela landstinget som en valkrets. Fördelningen av mandat sker med tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4. Endast de partier som fått minst 3 procent av det totala antalet avgivna giltiga röster i landstinget får delta i fördelningen av mandaten.

I vilken utsträckning det landstingsproportionella valsystemet genererar ett proportionellt valresultat i valen till landstingsfullmäktige har belysts i avsnitt 2.2.2. I valen 2002, 2006 och 2010 förekom avvikelser från ett proportionellt valresultat. Vid valet 2002 uppnåddes inte ett proportionellt valresultat i 3 av 20 landsting, vid valet 2006 i 5 av 20 landsting och i valet 2010 i 9 av 20 landsting. Vid valet 2002 var avvikelsen från en landstingsproportionell fördelning 3 mandat, vid valet 2006 var den 7 mandat och vid valet 2010 var den 12 mandat.

Även om utgångspunkten är att systemet ska vara landstingsproportionellt har det förutsatts att över- och underrepresentation kan förekomma. Detta framgår av bestämmelserna i 14 kap. 7 § vallagen jämförd med 3 kap. 8 § andra stycket andra meningen regeringsformen. Enligt bestämmelsen får ett parti som vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten fått fler mandat än som motsvarar den proportionella representationen i landstinget behålla de fasta mandat som partiet har fått.

2.3.2 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Det nuvarande valsystemet vid val till landstingsfullmäktige kompletteras, som i riksdagsval, med bestämmelser om återföring av mandat för att under alla förhållanden uppnå landstingsproportionalitet.

Första divisorn 1,4 ersätts, som i riksdagsval, med divisorn 1,2.

Förslaget föranleder ändringar i 14 kap. 8 § vallagen.

Om förhållandet mellan antalet fasta valkretsmandat och antalet utjämningsmandat är det riktiga får man i de allra flesta fall samma grad av proportionalitet, oavsett om landstinget är indelat i valkretsar eller inte. Vår bedömning är också, trots de avvikelser från en landstingsproportionell fördelning som förekommit vid de tre senaste landstingsvalen, att den fördelning som skett i landstingsvalen med 9/10 fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat är en lämplig avvägning för landstingens del.

När det landstingsproportionella valsystemet började tillämpas 1976 var sex partier representerade i landstingen. Utvecklingen har därefter, som för riksdagsvalen, inneburit ett ökat antal partier i landstingsfullmäktige. Antalet partier som tagit plats i fullmäktige är numera betydligt fler än sex, i flera fall upp till så många som nio. Detta, i förening med i vissa fall förhållandevis små valkretsar, är också enligt kommitténs bedömning den huvudsakliga förklaringen till att valsystemet i vissa landsting inte gett ett helt proportionellt valresultat.

Vi föreslår därför att valsystemet för landstingsvalen kompletteras på motsvarande sätt som vi föreslagit för riksdagsvalen. Detta innebär dels att första divisorn ändras från 1,4 till 1,2, dels att valsystemet kompletteras med en möjlighet att återföra fasta valkretsmandat för att under alla förhållanden uppnå ett proportionellt valresultat. De ändringar som föreslagits i valsystemet för riksdagen blir gällande också för landstingen genom hänvisningarna i 14 kap. 7 och 8 §§ vallagen.

3 Valkretsindelning

3.1 Riksdagsvalkretsar i Västra Götalands län

3.1.1 Direktiven

I kommitténs direktiv anføres bl.a. följande.

Vid indelningen av landet i valkretsar är en central utgångspunkt att valkretsarna ska bilda geografiskt sammanhängande enheter. Den nuvarande indelningen i riksdagsvalkretsar i Västra Götalands län uppfyller inte fullt ut detta villkor.

Regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen har av bl.a. nämnda skäl begärt en översyn av valkretsindelningen i regionen.

Kommittén ska därför överväga om valkretsindelningen vid val till riksdagen bör ändras i Västra Götalands län. Som en utgångspunkt för vårt arbete har angetts att en ändring av valkretsindelningen inte ska påverka proportionaliteten vid mandatfördelningen mellan partierna i landet som helhet i riksdagsval, utöver vad som följer av andra förslag som vi lämnar om mandatfördelningen. Vidare ska vi utgå från att det sammanlagda antalet valkretsar inte ska ändras.

3.1.2 Nuvarande valkretsindelning

Indelningen i valkretsar regleras i 4 kap. vallagen. Det finns för närvarande 29 riksdagsvalkretsar. Indelningen bygger, med några få undantag, på länsindelningen. Ett undantag från denna regel gäller emellertid Västra Götalands län som vid bildandet 1998 – genom en sammanläggning av Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län samt Skaraborgs län, utom Habo och Mullsjö kommuner¹ – delades in i fem valkretsar. Före sammanläggningen utgjorde Göteborgs och Bohus län två valkretsar (Göteborgs kommun och Bohusläns val-

¹ Habo och Mullsjö kommuner överfördes till Jönköpings län.

krets), Älvsborgs län två valkretsar (Älvsborgs läns norra valkrets och Älvsborgs läns södra valkrets) och Skaraborgs län en valkrets. Med anledning av sammanläggningen fick Älvsborgs läns norra och södra valkretsar och Skaraborgs läns valkrets nya benämningar: Västra Götalands läns norra valkrets, Västra Götalands läns södra valkrets och Västra Götalands läns östra valkrets. Bohusläns valkrets benämndes Västra Götalands läns västra valkrets. Detta ger följande valkretsindelning för Västra Götalands län.

1. *Göteborgs kommun,*
2. *Västra Götalands läns västra valkrets* (Härryda, Kungälv, Lysekils, Munkedals, Mölndals, Orusts, Partille, Sotenäs, Stenungssunds, Strömstads, Tanums, Tjörns, Uddevalla och Öckerö kommuner),
3. *Västra Götalands läns norra valkrets* (Ale, Alingsås, Bengtsfors, Dals-Eds, Färgelanda, Herrljunga, Lerums, Lilla Edets, Melleruds, Trollhättans, Vårgårda, Vänersborgs och Åmåls kommuner),
4. *Västra Götalands läns södra valkrets* (Bollebygds, Borås, Marks, Svenljunga, Tranemo och Ulricehamns kommuner),
5. *Västra Götalands läns östra valkrets* (Essunga, Falköpings, Grästorps, Gullspångs, Götene, Hjo, Karlsborgs, Lidköpings, Mariestads, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholm, Töreboda och Vara kommuner).

Den gällande valkretsindelningen framgår också av kartan, bilaga 4.

Övriga undantag från att valkretsindelningen överensstämmer med länsindelningen är Skåne län som delats i fyra valkretsar, och Stockholms län, som delats i två valkretsar. Alla valkretsar i landet utom Västra Götalands läns västra valkrets utgörs av geografiskt sammanhängande områden.

Den indelning i valkretsar som i allt väsentligt fortfarande är gällande kom till år 1921. Endast mindre justeringar har gjorts under 1990-talet i samband med genomförda förändringar i fråga om länsindelningen. En ändring av valkretsindelningen i Malmöhus län genomfördes inför valet 1994 (prop. 1992/93:163). Skåne län bildades 1997 genom en sammanläggning av Kristianstads och Malmöhus län (prop. 1995/96:224). Och som här ovan nämnts bildades Västra Götalands län 1998 genom en sammanläggning av fyra västsvenska län (prop. 1996/97:108).

3.1.3 Kritiken mot den nuvarande valkretsindelningen

Frågan om valkretsindelningen i landet har diskuterats under lång tid. Diskussionen dominerades fram till 1970-talet av frågan hur en önskvärd proportionalitet skulle kunna uppnås mellan valresultat och riksdagsrepresentation. Sedan den frågan fått sin lösning vid den partiella författningsreformen 1968/69 genom tillkomsten av det riksproportionella valsystemet med utjämningsmandat har diskussionen främst rört indelningens ändamålsenlighet från andra synpunkter, bl.a. utifrån den betydelse valkretsindelningen kan förväntas få för personvalsmomentet i valsystemet.

Den nuvarande valkretsindelningen i Västra Götalands län har varit föremål för återkommande diskussioner. Regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen har gjort upprepade framställningar till regeringen om en översyn av indelningen, senast 2008 (dnr Ju 2008/6334/L6). Bland annat har det framförts att länets västra valkrets inte är geografiskt sammanhängande och omfattar såväl kommuner i norra Bohuslän som kommuner söder om Göteborg. Vidare har framhållits att utvecklingen i länet sedan bildandet mer och mer kommit att centreras kring 1) Göteborg, 2) Uddevalla, Trollhättan, Vänersborg och Lysekil, 3) Borås och 4) Skövde, vilket inte är i linje med den nuvarande valkretsindelningen. Detta gäller även utvecklingen av kommunalförbunden i länet. Det har också framhållits att det försvårar möjligheterna att göra valet lokalt förankrat när indelningen inte längre har en naturlig anknytning till samhällsstrukturen i övrigt. Härtill kommer att partiernas arbete i valkretsarna försvåras när en krets består av geografiskt skilda områden.

3.1.4 Regionstyrelsens förslag

Regionstyrelsen har föreslagit att indelningen i valkretsar inte längre ska följa den gamla länsindelningen utan att indelningen i stället anpassas till den utveckling som länet genomgått. Bakom förslaget står samtliga partier i Regionstyrelsen utom Sverigedemokraterna, som anför att de fördelar som eventuellt kan uppnås med förslaget inte är tillräckliga för att motivera en ändring. Enligt Sverigedemokraterna har den nuvarande valkretsindelningen fungerat tillfredsställande.

Det förslag till ny valkretsindelning som Regionstyrelsen lämnat innebär ingen ändring av antalet valkretsar. Göteborgs kommuns valkrets och Västra Götalands läns östra valkrets lämnas också oförändrade. Även Västra Götalands läns södra valkrets lämnas i stort sett oförändrad. Till den södra kretsen förs enligt förslaget Herrljunga och Vårgårda kommuner, som i dag ingår i den norra valkretsen.

I fråga om de två övriga valkretsarna – den västra och den norra – innebär förslaget att det skapas en valkrets centrerad kring kommunerna Lysekil, Uddevalla, Trollhättan och Vänersborg och en valkrets kring Göteborg. Förslaget skulle för dessa två valkretsar sammanfattningsvis innebära att den nordligaste delen av den västra valkretsen och den nordligaste delen av den norra valkretsen fördes samman till en valkrets (föreslagna norra) samtidigt som båda valkretsarnas södra delar fördes samman till en krets (föreslagna västra).

Ett genomförande av regionstyrelsens förslag skulle i dag sammanfattningsvis innebära att de nya valkretsarna får följande omfattning.

1. *Göteborgs kommun,*
2. *Västra Götalands läns västra valkrets (Ale, Alingsås, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Tjörns och Öckerö kommuner),*
3. *Västra Götalands läns norra valkrets (Bengtsfors, Dals-Eds, Färgelanda, Lysekils, Melleruds, Munkedals, Orusts, Sotenäs, Strömstads, Tanums, Trollhättans, Uddevalla, Vänersborgs och Åmåls kommuner),*
4. *Västra Götalands läns södra valkrets (Bollebygds, Borås, Herrljunga, Marks, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda kommuner),*
5. *Västra Götalands läns östra valkrets (Essunga, Falköpings, Grästorps, Gullspångs, Götene, Hjo, Karlsborgs, Lidköpings, Mariestads, Skara, Skövde, Tibro, Tidaholms, Töreboda och Vara kommuner).*

Den föreslagna valkretsindelningen framgår också av den karta som bifogas som bilaga 4 till detta betänkande.

3.1.5 Berörda kommuners inställning till förslaget

Kommittén har gett berörda kommuner i Västra Götalands län – kommunerna i länets västra, norra och södra valkretsar – tillfälle att yttra sig över Regionstyrelsens förslag till ny valkretsindelning vid val till riksdagen i länet.

Flertalet kommuner som yttrat sig över förslaget har godtagit detta. En kommun – *Sotenäs kommun* – har avstyrkt förslaget. Enligt Sotenäs kommun har den nu gällande indelningen tydliga kopplingar till de skillnader i tradition och kultur som finns i regionen. Med det nya förslaget tas enbart hänsyn till tillväxt och befolkningstäthet.

Tre kommuner har haft invändningar när det gäller den egna kommunens valkretstillhörighet.

Kommunstyrelsen i *Orusts kommun* motsätter sig Orusts placering i den norra valkretsen. För Orust innebär den placeringen att samhörigheten och samarbetet med Tjörns och Stenungsunds kommuner påverkas negativt. Ett samarbete som sedan några år också utökats med Lilla Edets, Ale och Kungälvskommuner. Även om Orust tillhör Frykbodals kommunalförbund så gör de gemensamma frågorna med grannkommunerna söderut det nödvändigt att samverka med dessa. En gemensam arbetsmarknad och motsvarande strukturer i övrigt visar på behovet av fortlöpande kontakter. Orust har också i olika sammanhang uttryckt önskemål om att tillhöra Göteborgsregionens kommunalförbund. En valkretsindelning enligt förslaget skulle i hög grad motverka dessa ambitioner. De politiska frågorna överensstämmer i hög grad med motsvarande frågor för samverkanskommunerna i söder. I ett demokratiskt perspektiv bör därför Orust få möjlighet att i valsammanhang med dessa kommuner samordna nomineringar och utnyttja den inte obetydliga fördelen av att personkännedomen om varandra är stor. Orust ser därför en mindre förändring i förslaget som en absolut nödvändig lösning, där Orust förs över till samma valkrets som övriga kommuner i den samverkansgrupp Orust ingår i.

Även kommunstyrelserna i *Herrljunga och Vårgårda kommuner* har framfört motsvarande invändningar när det gäller kommunernas placering i den föreslagna södra valkretsen. Båda kommunerna framhåller att en placering i den föreslagna västra kretsen är att föredra (Göteborgs kranskommuners valkrets). Vårgårda kommun anför för sin del som skäl den historiska koppling som kommunen

har till gamla Mittälvsborg (Alingsås och Lerum) samt det naturliga sambandet vad gäller arbetsmarknad och infrastruktur.

3.1.6 Regionstyrelsens yttrande

Regionstyrelsen har, med anledning av att några kommuner föreslagit en annan indelning än den föreslagna, anfört i huvudsak följande. I ett förändrat samhällsmönster har de kommunalförbundsområden som i dag finns successivt växt fram som naturliga arbetsmarknads- och verksamhetsområden för invånarna i Västra Götaland. Kommunalförbunden är i dag de mest naturliga verksamhetsområdena för såväl enskilda människor som för politiskt arbete och samhällsplanering. Gränsdragningsproblematik kommer alltid att uppstå vid nya gränsdragningar. Den föreslagna indelningen i nya riksdags- och regionvalkretsar möter bättre det faktiska läget ur ett medborgar- och demokratiperspektiv. När man diskuterar gränsproblematik i en ny valkretsindelning får man inte glömma bort att orsaken till önskemålet om förändring bottnar i att nuvarande valkretsindelning inte speglar dagens samhälle – som exempel kan nämnas att Mölndal och Strömstad som båda ingår i nuvarande västra valkretsen har mycket lite gemensamt när det gäller samhällsplanering, mediebevakning m.m. Regionstyrelsen ställer sig därför helt bakom partiernas förslag om förändrad valkretsindelning i Västra Götaland och att förändringen ska genomföras inför nästa mandatperiod.

3.1.7 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Västra Götalands läns västra, norra och södra valkretsar ska ha följande omfattning:

Västra Götalands läns västra valkrets: Ale, Alingsås, Härryda, Kungälv, Lerums, Lilla Edets, Mölndals, Partille, Stenungsunds, Tjörns och Öckerö kommuner,

Västra Götalands läns norra valkrets: Bengtsfors, Dals-Eds, Färgelanda, Lysekils, Melleruds, Munkedals, Orusts, Sotenäs, Strömstads, Tanums, Trollhättans, Uddevalla, Vänersborgs och Åmåls kommuner, och

Västra Götalands läns södra valkrets: Bollebygds, Borås, Herrljunga, Marks, Svenljunga, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda kommuner.

Göteborgs kommuns valkrets och Västra Götalands östra valkrets ändras inte.

Den nya valkretsindelningen tillämpas första gången vid 2018 års val.

Förslaget föranleder ändringar i 4 kap. 2 § vallagen.

Vid indelning i valkretsar eftersträvas av naturliga skäl sammanhängande gränslinjer. Västra Götalands läns västra valkrets är i dag den enda riksdagsvalkretsen i landet som består av geografiskt icke sammanhängande områden. Det är också ett allmänt önskemål, som kommit till uttryck i upprepade framställningar från regionala organ, att länet ska få en mera ändamålsenlig valkretsindelning. Herrljunga, Orusts och Vårgårda kommuner har föreslagit vissa justeringar i regionstyrelsens förslag. Endast en kommun, Sotenäs, har motsatt sig förslaget. De politiska partierna har medverkat vid utformningen av förslaget. Endast ett parti, Sverigedemokraterna, har motsatt sig förslaget.

Det förslag som Regionstyrelsen har lagt fram tillgodoser enligt kommitténs mening de krav som bör ställas. De föreslagna valkretsarna utgörs av kommuner som bildar geografiskt sammanhängande enheter och som i de allra flesta fall även i övrigt har ett nära samband med varandra. Det sammanlagda antalet valkretsar ändras inte. Sett till antalet röstberättigade invånare är det stora skillnader mellan valkretsarna. Förslaget innebär inga betydande ändringar härvidlag. Dock tillförs den minsta valkretsen (föreslagna södra) ytterligare två kommuner med sammanlagt cirka 15 000 röstberättigade invånaren.

Även i övrigt instämmer vi i allt väsentligt i de överväganden och bedömningar som Regionstyrelsen redovisat.

Enligt direktiven får en ändring av valkretsindelningen inte påverka proportionaliteten vid fördelningen av mandat mellan partierna i landet som helhet. Enligt undersökningar som kommittén genomfört kan detta inte garanteras med nuvarande valsysteem. Med de förslag som vi lämnar om valsystemet när det gäller valen till riksdag och landsting kommer emellertid en ändring av valkretsarna inte att kunna påverka proportionaliteten vid mandat-

fördelningen mellan partierna i landet eller i landstinget som helhet i dessa val.

Sammanfattningsvis anser vi därför att förslaget bör genomföras.

Ikraftträdande

Den föreslagna ändringen av valsystemet i riksdagsvalet förutsätter grundlagsändring. Ändringen av valsystemet är en förutsättning för att ändringen av valkretsindelningen inte ska kunna påverka proportionaliteten vid mandatfördelningen. Mot bakgrund av vad som anförts i direktiven bör därför den nya valkretsindelningen tillämpas första gången vid 2018 års ordinarie riksdagsval.

För att de politiska partierna i sitt nomineringsarbete ska kunna beakta den nya valkretsindelningen bör lagändringen träda i kraft senast den 1 juli 2017.

Vid ett eventuellt omval eller extra val före det ordinarie valet 2018 bör den äldre valkretsindelningen gälla.

3.2 Valkretsindelning i kommuner

3.2.1 Bakgrund

Bestämmelserna angående valkretsindelning, indelningen vid 2010 års val, antalet mandat i valkretsarna och förekomsten av kretslistor har redovisats i avsnitt 2.2.

Medan valkretsindelning alltid förekommer i riksdags- och landstingsvalen, är det snarare undantag än regel att kommunerna är indelade i valkretsar för val till kommunfullmäktige. Vid 2010 års val var 81 av 290 kommuner indelade i valkretsar.

3.2.2 Överväganden och förslag

Kommittén förslag: Om valsystemet vid valen till kommunfullmäktige, som kommittén föreslår, utformas på motsvarande sätt som vid landstingsvalen bör kommunerna ges ökad frihet ifråga om indelningen i valkretsar.

Huvudregeln ska som hittills vara att varje kommun är en enda valkrets.

Skyldigheten att i vissa fall (fler än 24 000 röstberättigade invånare eller minst 51 fullmäktige) dela in en kommun i valkretsar tas bort.

En kommun som har fler än 36 000 röstberättigade invånare får delas in i valkretsar. Har en kommun 36 000 eller färre röstberättigade invånare får den delas in i valkretsar, om det finns särskilda skäl för det.

Valkretsindelningen bör utformas så att varje valkrets beräknas få minst 13 fasta valkretsmandat.

Förslaget föranleder ändringar i 4 kap. 12 § vallagen.

Kommitténs bedömning: Bestämmelserna om gränser för en valkrets och om fördelningen av mandat mellan valkretsarna bör inte ändras.

I flera tidigare utredningar har omfattningen av valkretsindelningen i kommunerna satts ifråga. 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning föreslog en väsentlig begränsning av den obligatoriska valkretsindelningen. Kommunvalskommittén föreslog att reglerna om kommuns indelning i valkretsar genomgående skulle göras fakultativa.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i yttrande över Grundlagsutredningens betänkande framfört önskemål om en väsentlig begränsning av den obligatoriska valkretsindelningen. Ett sådant önskemål har SKL också framfört i en skrivelse till kommittén.

Undersökningarna angående förekomsten av kretslistor visar att valkretsindelningen inte längre har den betydelse för uppläggningsen av partiernas valarbete som den en gång haft.

Av dessa skäl har vi funnit anledning att närmare överväga ändringar i vallagens bestämmelser om indelning av kommun i valkretsar.

Det ursprungliga syftet med reglerna om valkretsindelning var att skapa garanti för att olika lokala intressen blev företrädda i

fullmäktige. Reglerna om valkretsindelningen har ändrats vid flera tillfällen under årens lopp. Motivet har genomgående varit att minska de olägenheter som följer av en långt driven uppdelning i valkretsar och ge kommunerna en större frihet vid avgörandet av frågan om en kommun ska indelas i valkretsar eller inte.

I samband med prövningen av frågan om att införa ett kommunproportionellt valsystem för valen till kommunfullmäktige bör enligt vår mening också övervägas att slopa regeln att en kommun obligatoriskt ska delas in i valkretsar när antalet röstberättigade överstiger 24 000 personer eller om det för kommunen ska utses minst 51 fullmäktige. I ett kommunproportionellt valsystem förlorar valkretsindelningen den betydelse den i dag har för mandatfördelningen. Med ett sådant valsystem garanteras proportionell mandatfördelning, oavsett hur valkretsindelningen görs. Indelningen kan i ett sådant system i första hand göras utifrån vad som från praktiska synpunkter är lämpligt. Det framstår då inte som rimligt att en kommun ska tvingas göra en valkretsindelning där en sådan framstår som praktiskt omotiverad eller rent av olämplig. Den omständigheten att partierna i allt större utsträckning går fram med gemensamma listor i valkretsarna talar också mot tvingande och stela regler på detta område.

Mot att göra bestämmelserna om valkretsindelningen frivilliga kan den praktiska invändningen riktas att om större kommuner inte valkretsindelas så kan antalet kandidatnamn bli så stort att det blir svårt att få rum med alla på valsedlarna. En ytterligare invändning är att det tycks finnas ett "negativt" samband mellan valkretsarnas storlek och personvalsdeltagandet (se bl.a. fil dr Peder Nielsens studie *"Ett decennium med personval – erfarenheter och utfall"*, publicerad av Grundlagsutredningen i SOU 2007:68 s. 31 f.). Rent matematiskt fordras också fler personröster i stora valkretsar än i små för att en kandidat ska bli personvald. En enligt vår mening välgrundad reform av reglerna för valkretsindelningen bör dock inte göras beroende av detta. Föreligger en sådan situation utgår vi från att kommunen beaktar detta och beslutar om indelning i valkretsar.

Med den utveckling som skett, främst minskningen av antalet kretslistor, finns skäl att begränsa skyldigheten att dela in en kommun i valkretsar. Också rent valadministrativa skäl talar för en sådan förändring. Det skulle bidra till att förenkla valförfarandet. Uppenbarligen måste möjligheten att valkretsindela kommuner likväl finnas kvar. T.ex. skulle i stora kommuner med ett stort antal

ledamöter i fullmäktige kandidatnamnen kunna bli för många för att kunna hanteras på en lista. Också i andra fall kan det finnas goda skäl för indelning i valkretsar. En nyligen genomförd kommun-sammanslagning kan vara ett sådant skäl. Också politiska traditioner och andra historiska skäl bör kunna beaktas i detta sammanhang.

Mot bakgrund av de nu redovisade övervägandena föreslår kommittén följande. Huvudregeln ska, som hittills, vara att en kommun utgör en valkrets. Skyldigheten för vissa kommuner (fler än 24 000 röstberättigade invånare eller minst 51 fullmäktige) att valkretsindela, liksom den särskilda restriktionen (synnerliga skäl) för kommuner med färre än 6 000 röstberättigade invånaren att göra så, avskaffas. Kommuner med fler än 36 000 röstberättigade invånare får dela in kommunen i valkretsar. Övriga kommuner får delas in i valkretsar om det föreligger särskilda skäl.

För att hindra en indelning i alltför små valkretsar bör det finnas en motsvarighet till den nuvarande bestämmelsen om att en valkrets ska ha minst 15 mandat. Med ett kommunproportionellt valsystem motsvarande landstingens bör denna gräns sättas vid 13 fasta valkretsmandat och bestämmelserna i övrigt utformas i överensstämmelse med motsvarande bestämmelser för landstingen. Några korrigeringsbestämmelser motsvarande 4 kap. 15 § vallagen anser vi inte behövs med ett kommunproportionellt valsystem.

Bestämmelserna om en valkrets gränser och om fördelningen av mandat mellan valkretsarna i 4 kap. 12 § tredje stycket andra och tredje punkterna vallagen bör inte ändras.

3.3 Valkretsindelning i landsting

3.3.1 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: I stället för att som nu vara obligatorisk görs valkretsindelning frivillig för landstingen.

Förslaget föranleder ändringar i 4 kap. 5 § vallagen.

Kommitténs bedömning: Bestämmelserna om valkretsarnas gränser och minsta antal mandat för valkrets bör inte ändras.

Det ursprungliga syftet med reglerna om valkretsindelning för landstingen var detsamma som för kommunerna, nämligen att skapa garanti för att olika regionala intressen blev företrädda i fullmäktige. Våra undersökningar visar dock att partierna i allt

större utsträckning, även vid dessa val, går fram med gemensamma listor i valkretsarna.

Vi har också erfarit att bestämmelserna i 4 kap. 6 § första stycket vallagen om hur de fasta valkretsmandaten ska fördelas på valkretsen utifrån antalet röstberättigade invånare medför att det i vissa fall kan vara svårt för landsting att åstadkomma valkretsar som har minst åtta mandat.

I ett landstingsproportionellt valsystem har valkretsindelningen ingen betydelse mandatfördelningen. I ett sådant system görs valkretsindelningen utifrån vad som från i första hand praktiska synpunkter är lämpligt. Under sådana förutsättningar framstår det enligt vår mening inte som motiverat att landstingen ska vara tvingade att göra en valkretsindelning.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de överväganden i övrigt som redovisats i fråga om kommunal valkretsindelning föreslår vi att skyldigheten för landstingen att valkretsindela upphävs. Huvudregeln blir alltså att ett landsting utgör en valkrets. Varje landsting ska dock ha möjlighet att valkretsindela. För att förhindra en alltför långt driven uppdelning i valkretsar behålls den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 6 § första stycket vallagen om att en valkrets bör beräknas få minst åtta fasta valkretsmandat. Också de nuvarande bestämmelserna om valkretsarnas gränser i 4 kap. 5–7 §§ vallagen behålls.

4 Anmälan om deltagande i val

4.1 Direktiven

I kommitténs direktiv anförts bl.a. följande.

Sedan 1974 års regeringsform antogs har frågan om att begränsa den fria nomineringsrätten varit föremål för ett omfattande utredningsarbete. Förslag om att införa olika former av obligatoriska valförberedelser har lämnats av bl.a. Folkstyrelsekommittén (*Folkstyrelsens villkor*, SOU 1987:6), Personvalskommittén (*Ökat personval*, SOU 1993:21) och Nomineringsrätts- och valkretskommittén (*Vissa valfrågor*, SOU 1995:143). Inget av förslagen ledde dock till lagstiftning. I sitt slutbetänkande *Utvärderat personval* (SOU 1996:66) föreslog Nomineringsrätts- och valkretskommittén en mindre långtgående modell, innefattande ett för partierna frivilligt system med anmälan av samtliga kandidater, som antogs av riksdagen (prop. 1996/97:70, bet. 1996/97:KU16, rskr. 1996/97:177).

Frågan om offentliga valförberedelser utreddes därefter på nytt av 1999 års Författningsutredning (*Offentliga valförberedelser – Anmälan av partier och kandidater*, SOU 2001:99) och senare även av 2003 års vallagskommitté (*Ny vallag*, SOU 2004:111). Författningsutredningens förslag ledde inte till lagstiftning. 2003 års vallagskommitté ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för att lägga fram något förslag. Grundlagsutredningen, som senast övervägde frågan, lade inte heller fram något förslag men ansåg att frågan borde utredas vidare (*En reformerad grundlag*, SOU 2008:125 s. 213).

Frågan om offentliga valförberedelser har även uppmärksamats av Valmyndigheten efter de allmänna valen 2006 och 2010 (Rapport 2007:1 Erfarenheter från valen den 17 september 2006 och Rapport 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010). Myndigheten har framhållit att det nuvarande systemet riskerar att leda till att det saknas personer att utse till ledamöter – tomma stolar – och att personer blir invalda mot sin vilja – ofrivillig kandidatur. Valmyndigheten har vidare framfört att det saknas valtekniska sanktions-

möjligheter mot att partier som inte har registrerat sin partibeteckning använder en beteckning som kan vara förväxlingsbar med något annat partis registrerade partibeteckning. Frågan om behovet av skydd mot ofrivilliga kandidaturer har även berörts av Valprövningsnämnden (promemoria den 16 mars 2011, Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val, dnr 13-2011).

Kommittén ska därför överväga om den fria nomineringsrätten bör inskränkas och om det bör införas krav på offentliga valförberedelser.

Inom ramen för detta arbete ska vi bl.a. överväga om det bör ställas krav på att partiernas anmälan av samtliga kandidater alltid måste omfatta ett visst minsta antal kandidater. Vi ska också överväga om den nuvarande möjligheten för en person att kandiderar eller bli nominerad för flera partier samtidigt i ett och samma val bör begränsas.

Om vi bedömer att det saknas tillräckliga skäl att föreslå offentliga valförberedelser ska vi istället överväga om andra ändringar bör göras i de nuvarande reglerna i syfte att förhindra att enskilda mot sin vilja utses till ledamöter eller ersättare för ett parti.

4.2 Partibegreppet i regeringsformen och vallagen

För att räknas som ett parti i regeringsformens mening krävs endast av en sammanslutning eller grupp av väljare att den uppträder i val under särskild beteckning (3 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Några krav på storlek eller politiskt program finns inte. Inte heller behöver gruppen ha antagit stadgar eller ha utsett styrelse, dvs. uppfylla kriterierna för att vara juridisk person.

Som Folkstyrelsekommittén påpekat i sitt betänkande *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6 s. 120–124) finns det en tvetydighet i bestämmelsens formulering. Att ett parti uppträder i val kan innebära dels att partiet uppträder i kampanjer inför ett val, dels att det har fått röster i valet och därför uppträder i valresultatet. Det sammanhang där uttrycket förekommer innebär dock att bestämmelsen bör tolkas med utgångspunkt i valresultatet och med bortseende från partierna sedda som sammanslutningar som bedriver verksamhet mellan valen. Kommittén fortsatte:

Något tillspetsat kan alltså sägas att ett parti i regeringsformens mening konstitueras av sina väljare och inte av sina medlemmar och att ett parti i den meningen utgörs av de valsedlar med gemensam beteckning som vid röstsammanräkningen läggs till grund för fördelningen av riksdagsmandaten. Om två partiorganisationer samverkar i ett val genom att gå fram under gemensam partibeteckning är det därför denna beteckning som utgör ett parti i regeringsformens mening, inte de organisationer som står bakom den.

Grundlagsutredningen konstaterade i sitt betänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125 s. 149) att regeringsformens partibegrepp närmast "är valtekniskt betingat" och att det inte på ett realistiskt sätt ger uttryck för den roll som de politiska partierna spelar i den svenska folkstyrelsen.

Vallagen kan emellertid inte bortse från att partierna existerar som organisationer mellan valen. Partierna kan enligt reglerna i 2 kap. vallagen efter ansökan få sin partibeteckning registrerad samt anmäla kandidater inför ett kommande val. Detta kan även ett nybildat parti göra inför det första val det ställer upp i, det vill säga innan det ännu har kunnat få en enda röst. Vad som nu sagts innebär inte att regeringsformen och vallagen tillämpar olika partibegrepp. Regeringsformen har ett partibegrepp. Vallagen håller sig med två partibegrepp, där det ena överensstämmer med regeringsformens och det andra inte definieras men förutsätter att partierna utgör en organiserad sammanslutning (juridisk person).

4.3 Den fria nomineringsrätten

Den fria nomineringsrätten har två sidor. Den ena, som nyss berörts, innebär att inga regler finns som styr partiernas nomineringsförfarande. Detta har, till skillnad mot vad som är fallet i flera andra länder, ansetts vara en intern angelägenhet för partierna. Den andra sidan av den fria nomineringsrätten rör väljarnas möjligheter att bilda parti och nominera kandidater.

Den fria nomineringsrätten har sedan länge ansetts vara en central princip inom det svenska valsystelet. Principen kommer till uttryck i valsystelet genom att det, bortsett från kravet på rösträtt, inte finns några formaliakrav för att ställa upp och vara valbar i ett val. Eftersom några särskilda krav inte ställs upp i fråga om t.ex. registrering av partier eller förhandsanmälan av kandidater kan väljarna så sent som på valdagen bilda ett nytt parti och ställa

upp i valet. Väljarna kan alltså på en blank valsedel ange vilken partibeteckning och vilket kandidatnamn som helst med den verkan att den tillskrivna beteckningen räknas som en röst på partiet och det tillskrivna namnet som en kandidatnominering och en personröst på den personen. Om flera namn skrivs till får den överst tillskrivna kandidaten väljarens personröst. De personer som på så vis sätts upp på valsedeln behöver inte tillfrågas, de behöver inte heller vara villiga att förekomma under den partibeteckning de sätts upp under.

Under den tid den fria nomineringsrätten funnits har det förekommit att den på olika sätt missbrukats. Det har bl.a. rört sig om olika former av otillbörligt utnyttjande av andra partiers beteckningar och kandidater.

För att hindra missbruk infördes år 1935 regler som innebar att partierna fick möjlighet att registrera en partibeteckning. För att skydda partiets beteckning skulle kandidater till ett visst antal – dock inte alla – anmälas.

Sedan 1998 års val uppkommer skyddet genom att partiet anmäler samtliga kandidater i alla de val som partiet ställer upp i. Kandidaterna måste ha lämnat sitt samtycke till anmälan. Andra namn än de anmälda och som också samtyckt till anmälan beaktas inte för ett sådant parti vid röstsammanräkningen. Skulle partiet inte både ha registrerat partibeteckning och anmält kandidaterna i ett val finns inget skydd för beteckningen i det valet. Den fria nomineringsrätten gäller för dessa fall fullt ut och tillskrivna kandidater ska då räknas (prop. 1996/97:70, bet. 1996/97:KU16, rskr. 1996/97:177).

Den nuvarande ordningen innebär således att det sedan 1998 finns två parallella system. Ett system som gäller för de partier som väljer att registrera sin partibeteckning och anmäla kandidater i valet. För dessa partier gäller inte väljarens fria nomineringsrätt. Det andra systemet gäller för de partier som valt att inte registrera partibeteckning och även för de partier som registrerat sin partibeteckning men som avstått från att anmäla kandidater. För dessa partier gäller att väljarna fritt kan skriva till kandidater på valsedlarna.

Strykningar av kandidatnamn på valsedlar beaktas inte för något parti.

4.4 Nuvarande regler om registrering av partibeteckning

Enligt 2 kap. 1 § vallagen kan ett parti efter en skriftlig anmälan på vissa villkor få sin partibeteckning registrerad hos Valmyndigheten. Om anmälan görs senast den sista februari det år val ska hållas, gäller registreringen från och med det valet. Om det är fråga om ett annat slag av val än ordinarie val till riksdagen, ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige eller val till Europaparlamentet, ska en anmälan i stället göras senast en vecka efter det att beslutet om valdag har meddelats för att registreringen ska gälla från och med det valet.

Villkoren för att partibeteckningen ska få registreras framgår av 2 kap. 3 § vallagen.

1. Partibeteckningen ska bestå av eller innehålla ord.
2. Om ett parti inte redan är representerat i den beslutande församling som anmälan gäller, ska det ha ett dokumenterat stöd av minst
 - a) för val till riksdagen: 1 500 personer som har rösträtt i hela landet,
 - b) för val till landstings- eller kommunfullmäktige: 100 respektive 50 personer som har rösträtt i det landsting eller den kommun som anmälan gäller,
 - c) för val till Europaparlamentet: 1 500 personer som har rösträtt i hela landet.
3. Partibeteckningen ska inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som redan
 - a) är registrerad, eller
 - b) har anmälts för registrering, om beteckningarna skulle komma att bli registrerade för samma val.
4. Partibeteckningen ska inte kunna antas bli förväxlad med en beteckning som tidigare gällt för samma slag av val men som avregistrerats för högst fem år sedan på grund av namnbyte.

Skyddet som ges genom registreringen kan i första hand ses som ett administrativt skydd för partibeteckningen. Genom registreringen hindras att andra förväxlingsbara partibeteckningar registreras.

Registrering av en partibeteckning för val till riksdagen gäller också för val till landstings- och kommunfullmäktige i hela landet

samt för val till Europaparlamentet. Registrering för val till landstingsfullmäktige gäller för val i det landstinget och val till kommunfullmäktige i de kommuner som ligger inom landstinget. I övriga fall gäller registreringen endast för det val som anmälan avser.

En registrerad partibeteckning ska avregistreras om partiet begär det eller om partiet inte anmält kandidater för två ordinarie val i följd till riksdagen, till landstings- eller kommunfullmäktige eller till Europaparlamentet (2 kap. 7 § vallagen).

Anmälan av kandidater

För att en registrerad partibeteckning ska bli skyddad i ett visst val – i den meningen att väljarna inte ska kunna nominera kandidater för partiet – måste partiet skriftligen anmäla samtliga sina kandidater till det valet. Tillsammans med anmälan ska partiet lämna en egenhändigt undertecknad förklaring från varje kandidat att han eller hon samtycker till anmälan (2 kap. 9 § vallagen). En anmälan av kandidater beaktas inte, om partiet inte kan visa att det har fått kandidaternas samtycke till att anmäla dem (2 kap. 12 § vallagen).

Enligt 4 § valförordningen (2005:874) ska anmälan av kandidater enligt 2 kap. vallagen göras hos Valmyndigheten när det gäller val till Europaparlamentet och i övrigt hos länsstyrelsen.

Valmyndigheten beslutar inför varje val när kandidaterna senast ska anmälas och kungör detta i Post- och Inrikes Tidningar och underrättar varje parti som registrerat sin partibeteckning om tidpunkten (2 kap. 3 § vallagen).

Skyddet för partibeteckningen är så konstruerat att samtliga kandidater för ett parti måste anmälas i alla de val som partiet ställer upp i för att skydd ska uppstå. Andra namn än de anmälda beaktas inte för ett sådant parti. Skulle partiet inte både ha registrerat partibeteckning och anmält kandidater i ett val finns inget skydd för partibeteckningen i det valet.

Valsedlar

Flertalet av de valsedlar som används i de allmänna valen tillhandahålls genom Valmyndighetens försorg.

Partierna går i valet fram med en eller flera officiella listor i varje valkrets. Har partiet skyddat sin partibeteckning genom registre-

ring och anmälan av samtliga sina kandidater är den väljare som utnyttjar en sådan färdigtryckt valsedel i princip bunden att ansluta sig till den rangordning mellan kandidaterna som finns på valsedeln. Han eller hon kan inte förändra denna genom att numrera om kandidaterna, genom att stryka namn som finns tryckta på den eller genom att tillföra nya namn på kandidater. Skulle väljaren i stället för den förtryckta valsedeln använda en blank valsedel och på denna ange såväl partibeteckning som kandidatnamn bortser man från kandidatnamnen, även om de tillskrivna namnen är anmälda som kandidater och finns på partiets tryckta valsedlar. Detta gäller också om väljaren skulle använda en partimarkerad valsedel och på denna ange kandidatnamn. Det blir då i båda fallen en röst bara på partiet.

Har partiet inte skyddat sin partibeteckning är däremot den väljare som utnyttjar partiets färdigtryckta valsedel inte bunden av att ansluta sig till den rangordning mellan kandidaterna som finns på valsedeln. Han eller hon kan då – med undantag för strykningar – förändra den genom att numrera om kandidaterna eller tillföra nya namn på kandidater. Väljaren kan också använda en blank valsedel och på denna ange såväl partibeteckning som nya kandidatnamn eller använda en partimarkerad valsedel och ange nya kandidatnamn. Det blir i samtliga fall – oavsett om väljaren med kryss markerar det tillskrivna namnet eller inte – en röst på partiet och en röst på personen (jmf 7 kap. 2 § andra och tredje styckena vallagen).

I praktiken utnyttjar de allra flesta väljare de förtryckta valsedlar som partierna tillhandahåller.

4.5 I vilken utsträckning skyddar sig partierna mot den fria nomineringsrätten?

1999 års författningsutredning drar i sitt betänkande *Offentliga valförberedelser* (SOU 2001:99 s. 36) slutsatsen att väljarens fria nomineringsrätt reellt sett är avskaffad såvitt avser de mer inflytelserika partierna genom det skydd partierna erhåller genom att registrera sina partibeteckningar och anmäla kandidaterna. En första fråga är då i vilken utsträckning partierna genom registrerings- och anmälningsförfarandet utesluter eller lämnar utrymme för väljarnas att nominera kandidater för partiet.

Enligt Valmyndigheten använder sig riksdagspartierna nästan undantagslöst av möjligheten att skydda sina partibeteckningar och

sina kandidater i riksdagsval genom att registrera sin partibeteckning och anmäla samtliga sina kandidater. Vid riksdagsvalet 1998 hade samtliga riksdagspartier använt sig av den möjligheten i samtliga riksdagsvalkretsar. Vid riksdagsvalet 2002 hade partierna också, med ett undantag, gjort detsamma. Undantaget var Miljöpartiet som inte hade skyddat sitt partinamn och sina kandidater i Kalmar läns valkrets. Vid valet 2006 var bilden densamma. Vid det valet hade Miljöpartiet avstått från skyddet i Gotlands läns valkrets. Vid 2010 års riksdagsval hade Centerpartiet, Kristdemokraterna och Vänsterpartiet avstått från skyddet i Gotlands läns valkrets. Vid det valet hade Kristdemokraterna avstått från skyddet också i Uppsala läns valkrets.

När det gäller valen till landstingsfullmäktige är bilden densamma, med ett undantag. Samtliga riksdagspartier, utom Sverigedemokraterna, har vid valen 1998–2010 skyddat sina partibeteckningar och sina kandidater i samtliga landsting. Sverigedemokraterna använde sig i landstingsvalet 1998 av skyddet i 6 av 20 landsting, i valet 2002 i 1 av 20 landsting, i valet 2006 i 6 av 20 landsting och i valet 2010 i 1 av 20 landsting. Nämnas ska också att Miljöpartiet i landstingsvalet 2002 inte hade skyddat sitt partinamn och sina kandidater i Kalmar läns landsting.

I valen till kommunfullmäktige ändras bilden något. Socialdemokraterna skyddar genomgående sin partibeteckning och sina kandidater. Enda undantaget är valet 2002 då man inte hade skyddat sin partibeteckning och sina kandidater i en kommun. Även Moderaterna, Centerpartiet och Folkpartiet skyddar nästan undantagslöst sina partibeteckningar och kandidater. Kristdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet skyddar i något mindre utsträckning sina partibeteckningar och kandidater. För Sverigedemokraterna gäller det motsatta. Här är det mera undantag att man skyddar sin partibeteckning och sina kandidater. Se följande fyra tabeller för valen till kommunfullmäktige åren 1998–2010.

Tabell 4.1 1998 års val till kommunfullmäktige

Nomineringsrätt	M	C	FP	KD	S	V	MP	SD
Ej fri	288	289	286	253	289	246	228	23
Fri	1	-	3	36	-	43	61	266
Antal kommuner	289	289	289	289	289	289	289	289

Tabell 4.2 2002 års val till kommunfullmäktige

Nomineringsrätt	M	C	FP	KD	S	V	MP	SD
Ej fri	288	289	279	285	289	258	205	20
Fri	2	1	11	5	1	32	85	270
Antal kommuner	290	290	290	290	290	290	290	290

Tabell 4.3 2006 års val till kommunfullmäktige

Nomineringsrätt	M	C	FP	KD	S	V	MP	SD
Ej fri	285	287	283	279	290	248	213	24
Fri	5	3	7	11	-	42	77	266
Antal kommuner	290	290	290	290	290	290	290	290

Tabell 4.4 2010 års val till kommunfullmäktige

Nomineringsrätt	M	C	FP	KD	S	V	MP	SD
Ej fri	281	288	278	264	290	249	242	3
Fri	9	2	12	26	-	41	48	287
Antal kommuner	290	290	290	290	290	290	290	290

Den ska i sammanhanget framhållas att den fria nomineringsrätten får verklig betydelse för personvalet i de fall då ett parti inte har gått fram med någon tryckt namnvalsedel i valet. I ett sådant fall kan det räcka med en enda personröst för att bli invald.

4.6 Tidigare reformförslag

4.6.1 Folkstyrelsekommittén

Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6) ansåg att väljarna måste veta vilka partier som ställer upp i valet för att de ska ha möjlighet att träffa ett rationellt partival. Kommittén föreslog därför att de partier som önskar delta i allmänna val skulle anmäla sitt deltagande senast en månad före valet. Partier som inte anmälde sig skulle inte få delta i mandatfördelningen. Det föreslagna systemet med en obligatorisk förhandsanmälan skulle enligt kommittén ersätta ordningen med frivillig registrering av partibeteckning. Kommittén föreslog att dåvarande lydelse av 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen skulle ändras enligt följande.

Mandaten fördelas mellan de partier som inom den tid och på det sätt som anges i lag anmält sitt deltagande i valet.

Som skäl för en obligatorisk förhandsanmälan anfördes i huvudsak följande (betänkandet s. 149 f.).

Av samma anledning som vi ... inte ansåg oss kunna föreslå en reglering av partiernas nomineringar vill vi ... inte införa ett partibegrepp som förutsätter en myndighetskontroll av partiernas politiska verksamhet. Att de partier som ställer upp i valet inför väljarna presenterar sin politik och därigenom det program de går till val på ligger ... i sakens natur och en föreskrift om detta framstår ... som onödig.

För att väljarna ska ha möjlighet att träffa ett rationellt partival måste de dock veta vilka partier som ställer upp i valet. Att i regeringsformen föreskriva att ett parti för att få delta i mandatfördelningen efter ett val i förväg ska ha anmält sitt deltagande i valet innebär inte på något sätt ett ingrepp i partiernas inre liv. En sådan anmälan förutsätter inte heller någon statlig kontroll av partierna eftersom varje anmälan kan godtas av centrala valmyndigheten utan någon prövning. Genom att kräva av partierna att de på förhand ska anmäla sitt deltagande i ett val för att få delta i mandatfördelningen, får väljarna kunskap om vilka alternativ som står dem till buds. Detta gäller inte främst riksdagsvalen, där informationen redan i dag är god, utan i ännu högre grad de allmänna valen på lägre nivåer.

Kommittén noterade i det sammanhanget – som en konsekvens av att valsedlar för partier som inte i förväg anmält sitt deltagande i valet skulle ogiltigförklaras – att röster som avges under olika mer eller mindre parodiska partibeteckningar inte längre skulle komma att godkännas. Enligt kommittén måste detta ses som en fördel. Att i det officiella valresultatet tvingas redovisa dessa partier kunde vara ägnat att dra löje över valen.

Som skäl för att det med förslaget om obligatorisk förhandsanmälan inte längre förelåg något behov av en partidefinition i grundlagen anfördes i huvudsak följande (betänkandet s. 149 f.).

En föreskrift om obligatorisk förhandsanmälan innebär vidare att något behov av en partidefinition i grundlag inte längre föreligger. De partier som vid anmälan uppges vara partier får av valmyndigheterna betraktas som partier oberoende av om de utgör organisationer eller inte och oberoende av om de fått några röster eller inte. Valsedlar som upptar partier som inte anmälts ska underkännas även om partierna med vanligt språkbruk är att betrakta som partier.

Kommittén diskuterade även frågan om samma skydd mot förväxlingsbara partibeteckningar som följde med systemet med regi-

strering av partibeteckning skulle kunna upprätthållas om man tillät vem som helst att inför ett val anmäla vilken partibeteckning som helst.

Kommittén noterade inledningsvis *att* reglerna gav partierna möjlighet om de så önskade att registrera sina partibeteckningar, inte partierna, *att* en partibeteckning inte fick inregistreras om den kunde antas leda till förväxling med någon annan redan inregistrerad eller helt nyligen avregistrerad beteckning, *att* inget hindrade ett parti att gå fram i valet under en sådan förväxlingsbar partibeteckning, *men att* det i så fall tvingades avstå från det skydd för sin beteckning det innebar att kunna anmäla kandidater. Kommitténs slutsats blev att det intresse ett parti har av att inte något annat parti uppträder under en förväxlingsbar partibeteckning i realiteten skyddas genom att det andra partiet inte kan anmäla kandidater.

Enligt kommitténs mening skulle samma skydd mot förväxlingsbara partibeteckningar kunna upprätthållas genom att man inte skulle få anmäla kandidater till skydd för en partibeteckning som kunde förväxlas med beteckningen för något annat parti som redan hade anmält sitt deltagande eller som med anledning av en tidigare gjord anmälan, kunde förväntas komma att anmäla sitt deltagande. För att minska risken för förväxling med beteckningen för ett parti som anmält sig till tidigare val men som ställer upp under en ny beteckning eller inte ställer upp alls, borde inte heller kandidater få anmälas till skydd för en partibeteckning som kunde antas leda till förväxling med en beteckning under vilken något annat parti anmält sitt deltagande vid något av de två senaste valen.

Kommitténs förslag om införande av ett obligatoriskt anmälningsförfarande lades till grund för en proposition. Följande skäl för och mot kommitténs förslag redovisades av regeringen (prop. 1987/88:22 s. 44 f.).

Bland fördelarna noterades att väljarna på förhand får veta vilka alternativ som presenteras i valet. En ytterligare vinst med kommitténs förslag var att man slapp den partidefinition i grundlagen som mindre väl återspeglade realiteterna i den politiska processen. En förhandsanmälan skulle också innebära att registreringen av partibeteckning kunde undvaras och den med den förbundna åsiktsregistreringen av de personer som biträder en sådan ansökan om registrering. En annan fördel var att de röster som avges under mer eller mindre parodiska partibeteckningar inte längre skulle komma att godkännas.

Bland nackdelarna noterades att det inte längre skulle bli möjligt för nya politiska formationer som utkristalliserar sig under slutet av en valrörelse att göra sig gällande i valet. Man kunde inte heller utesluta att ett parti skulle försitta tiden för anmälan. En annan svaghet var att en partibeteckning skulle kunna förhandsanmälas av vem som helst och på så sätt beröva andra partier möjligheten att anmäla kandidater till skydd för samma beteckning. En olägenhet var också risken för att partibeteckningar som kan förväxlas skulle kunna komma till användning i val.

Regeringen gjorde bedömningen att fördelarna med kommitténs förslag vägde över, jämfört med den dåvarande ordningen, och tillstyrkte – fastän med viss tvekan – förslaget.

Vid riksdagsbehandlingen föreslog konstitutionsutskottet (bet. KU 1987/88:32 s. 16 f.) att riksdagen skulle avslå förslaget om obligatorisk förhandsanmälan. Följande skäl anfördes.

Ett krav på förhandsanmälan för partier som avser att delta i ett allmänt val skulle innebära att väljarna i god tid före valet fick veta vilka röstningsalternativ som föreligger. Det är heller ingen tvekan om att förslaget skulle ha en rad klara fördelar i ordningshänseende. Å andra sidan kan det inte förnekas att förslaget betyder en viss inskränkning i nomineringsrätten genom att partier som uppkommer eller bestämmer sig för att delta efter anmälningstidens utgång inte får ställa upp. Denna inskränkning uppvägs i propositionen inte heller av den utökning av nomineringsrätten som skulle ha blivit följden om kommitténs förslag om ökat personval genomförts.

Riksdagen följde utskottet (rskr. 1987/88:182).

4.6.2 Personvalskommittén

Personvalskommittén (SOU 1993:21) föreslog att varje parti som önskade delta i de allmänna valen måste anmäla sitt deltagande 30 dagar före valdagen. Valsedlar för partier som inte hade anmält sitt deltagande skulle betraktas som ogiltiga.

Som skäl för en obligatorisk förhandsanmälan anfördes i huvudsak följande (betänkandet s. 148 f.).

Ett krav på förhandsanmälan skulle medföra att röster på partier som inte anmält sitt deltagande i en viss valkrets inte får delta i mandatfördelningen där. En sådan ordning skulle innebära vissa fördelar i ordningshänseende. De valadministrativa myndigheterna skulle kunna bortse från valsedlar med parodisk partibeteckning och slippa redovisa dem i det officiella valresultatet, vilket också torde leda till vissa bespa-

ringar. På det kommunala planet skulle man kunna komma till rätta med problemet att mandat förblir obesatta, vilket emellanåt inträffar som en följd av att ett parti erhåller många röster i en valkrets utan att ha några kandidater där. Slutligen skulle förhandsanmälan av partier rent allmänt innebära att väljarna och massmedia i god tid före valet fick kännedom om vilka alternativ som finns.

Mot denna bakgrund föreslog kommittén att det i dåvarande 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen skulle införas en föreskrift om obligatorisk anmälan för att få delta i val med följande lydelse.

Mandaten fördelas mellan de partier som inom den tid och på det sätt som anges i lag anmält sitt deltagande i valet.

Kommitténs förslag behandlades i prop. 1996/97:70 (se vidare under avsnittet 4.6.3).

4.6.3 Nomineringsrätts- och valkretskommittén

Nomineringsrätts- och valkretskommittén föreslog i sitt första betänkande *Vissa valfrågor* (SOU 1995:143) i första hand en ordning med fullständiga offentliga valförberedelser omfattande anmälan både av partier och av kandidater. Som alternativ föreslogs ett tydligare straffansvar för missbruk av den fria nomineringsrätten. I sitt slutbetänkande *Utvärderat personval* (SOU 1996:66) kopplade kommittén ihop frågan om den fria nomineringsrätten med personvalsinslaget. Kommittén föreslog där en frivillig reglering om anmälan av kandidater för partier som registrerat parti-beteckning.

Grunddragen i den modell som byggde på fullständiga offentliga valförberedelser var i korthet att partierna måste anmäla sitt deltagande i val. Dessutom måste samtliga kandidater anmälas för att de skulle beaktas vid mandatfördelningen. Valsedlarna skulle tryckas i central regi. Härigenom skulle man enligt kommittén uppnå ett effektivt skydd mot missbruket.

Som skäl för ett obligatoriskt anmälningsförfarande anfördes i huvudsak följande (betänkandet s. 146 f.).

Beträffande ett obligatoriskt anmälningsförfarande för partierna har vid flera tillfällen framhållits att en reglering inte får inverka på partiernas inre arbete i form av statlig kontroll. Det förslag vi diskuterar här innebär att den direkta följden blir en betydande inskränkning i den fria nomineringsrätten. I viss mening kan sägas att detta kommer att

påverka det egentliga partiarbetet. Emellertid kan det inte sägas medföra någon egentlig insyn i partiernas inre arbete. Partiernas nomineringsförfarande lämnas utan reglering. Det är endast anmälan av de nominerade kandidaterna som regleras. Motsvarande synsätt kan anläggas på frågan om anmälan ska ange en partibeteckning av ord och att den inte ska vara förväxlingsbar med redan anmäld beteckning. En obligatorisk anmälan för partier för att få delta i mandatfördelningen medför därför inte någon insyn eller kontroll av partiernas inre arbete från statsmakternas sida på ett sådant sätt att det skulle strida mot föreningsfriheten i 2 kap. regeringsformen.

Mot denna bakgrund föreslog kommittén att det i dåvarande 3 kap. 7 § första stycket första meningen regeringsformen skulle införas en föreskrift om obligatorisk anmälan för att få delta i val med följande lydelse.

Mandaten fördelas mellan de partier som inom den tid och på det sätt som anges i lag anmält sitt deltagande i valet.

Kommittén anförde vidare att avsikten inte var att begreppet parti skulle syfta endast på organisationer som t.ex. hade antagit stadgar och utsett styrelse utan att även löst organiserade väljargrupper skulle kunna anmäla sitt deltagande i val.

Den alternativa modellen byggde också på obligatorisk anmälan av partier, dock utan krav på anmälan av kandidater, men kompletterad med ett straffrättsligt ansvar för den som på ett uppenbart vilseledande sätt utnyttjade en partibeteckning. Till detta kopplades valrättsliga konsekvenser som skulle förhindra att personer utan anknytning till ett parti skulle kunna ta sig in i den valda församlingen under det partiets beteckning. Enligt kommittén innebar detta att den då gällande ordningen, med registrering av partibeteckning och anmälan av två kandidatnamn, kunde utmönstras och ersättas med en obligatorisk anmälan om deltagande för partier. Enligt kommittén skulle användningen av s.k. piratlistor väsentligen försvåras och problemen kring de mindre seriösa partibeteckningarna försvinna.

I sitt slutbetänkande *Utvärderat personval* noterade kommittén att det förslag som kommittén i första hand hade förordat i betänkandet *Vissa valfrågor* och som bl.a. förutsatte att alla kandidater föränmäldes endast kunde genomföras efter grundlagsändringar. Kommittén ansåg det därför nödvändigt att föreslå en frivillig reglering av anmälan av kandidater inför 1998 års val.

Personvalskommitténs och Nomineringsrätts- och valkretskommitténs förslag behandlades i propositionen 1996/97:70 Ny vallag. Regeringen framhöll, efter att närmare ha gått igenom skälen för och emot den fria nomineringsrätten, följande (prop. s. 126 f.).

Principen om den fria nomineringsrätten utgör en viktig del av det svenska valsystemet vars betydelse inte ska underskattas. Emellertid saknas skäl att anta att en inskränkning i form av frivillig anmälan av kandidater allvarligt skulle påverka t.ex. valdeltagandet. En sådan inskränkning av den fria nomineringsrätten ska vägas mot de fördelar som systemet medför i form av ordning vid valen. Det är också väsentligt att, så som varit fallet utomlands sedan lång tid, skapa så goda förutsättningar som möjligt för det ökade inslaget av personval. Slutligen är det av vikt för mandatfördelningen mellan partierna, men framför allt också för mandatfördelningen inom partierna att sammanräkningen kan ske på ett så enkelt sätt som möjligt.

Vid en avvägning av skälen för och emot en inskränkning av den fria nomineringsrätten finner regeringen att den frivilliga ordningen som Nomineringsrätts- och valkretskommittén föreslagit i betänkandet *Utvärderat personval* (SOU 1996:66) har sådana fördelar att den mot bakgrund av det införda personvalsinslaget uppväger den inskränkning av den fria nomineringsrätten som anmälningsförfarandet medför. Det bör alltså införas en ordning där samtliga kandidater ska anmälas för partier som valt att registrera sin partibeteckning.

Genom att välja en ordning med frivillig anmälan av samtliga kandidater, undviker man också de mera långtgående inskränkningar av den fria nomineringsrätten som Nomineringsrätts- och valkretskommittén föreslog i sitt första betänkande. Ett utökat straffrättsligt ansvar behövs inte heller. Det blir inte heller nödvändigt med en ordning där partierna ska anmäla sig i förväg som Personvalskommittén föreslog (SOU 1932:21).

Vid riksdagsbehandlingen uttalade konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU16 s. 30 f.) följande.

Utskottet delar regeringens uppfattning att den frivilliga ordningen för anmälan av kandidater som nu föreslås har sådana fördelar att den mot bakgrund av det införda personvalsinslaget uppväger den inskränkning i den fria nomineringsrätten som anmälningsförfarandet medför. Utskottet tillstyrker därför det föreslagna regelsystemet. Utskottet vill erinra om att den fria nomineringsrätten fortfarande gäller beträffande de partier som valt att inte anmäla några kandidater.

Riksdagen följde utskottet (rskr. 1996/97:177).

4.6.4 1999 års författningsutredning

En utgångspunkt för 1999 års författningsutredning (SOU 2001:99) var att valsystemets grundläggande funktioner borde ytterligare befästas. Väljarna borde därför enligt utredningen ha rimliga möjligheter att se vilka partier som deltar och som kan inverka på valresultatet. Av samma skäl var det också enligt utredningen högst angeläget att partierna kunde ta ställning till de politiska program som andra partier går till val på. Vidare borde valresultatet kunna påverkas endast av röster på partier som eftersträvar representation i den församling som valet avser. Utredningen ansåg därför att det skulle införas ett system där de partier som ville ställa upp i ett val måste anmäla detta en viss tid före valet. Samtidigt var det viktigt att en ordning med förhandsanmälan inte fick leda till några större eller praktiskt betydelsefulla inskränkningar i väljarnas möjlighet att även kort tid före ett val kunna bilda ett parti som kan delta i mandatfördelningen.

Utredningen bedömde, i likhet med tidigare utredningar inom området, att det inte är möjligt att införa ett sådant system utan att samtidigt ändra partibegreppet i regeringsformen. Förutom ändringar i vallagen föreslog utredningen därför också en justering av 3 kap. 7 § regeringsformen. I huvudsak innebar utredningens förslag följande.

Endast de partier som har gjort en förhandsanmälan får delta i fördelningen av mandat. Därigenom får väljarna möjlighet att bilda sig en uppfattning om vilka partier och kandidater som ställer upp i valet. Det ger också ett effektivt skydd mot ofrivillig kandidatur. Härigenom befästs också valsystemets grundläggande funktion, att valresultatet bör kunna påverkas endast av röster på partier som eftersträvar representation i den församling som valet avser.

Partier som redan är representerade i en vald församling ska dock inte behöva anmäla sitt deltagande i kommande val till den församlingen eller till andra församlingar på underliggande nivåer. Samtliga kandidater till valet eller valen måste dock alltid anmälas.

För riksdagsvalet ska anmälan kunna ske fram till månadsskiftet april/maj valåret. Samma anmälningsfrist ska också gälla för landstings- och kommunvalen för partier som redan är representerade i fullmäktige. Övriga partier i landstings- och kommunvalen ska kunna göra en förhandsanmälan ända fram till en månad före valdagen. Partier utan representation i kommunfullmäktige som mycket

sent bestämmer sig för att ställa upp i det valet ska kunna göra en förhandsanmälan ända fram till 15 dagar före valdagen.

För att få göra en förhandsanmälan om deltagande i val måste anmälan göras av en person som är behörig att företräda partiet. Vidare måste den stödjas av ett visst antal röstberättigade. Härigenom försvåras anmälningar av påhittade partier.

Principen att mandat fördelas mellan på förhand anmälda partier skulle slås fast i dåvarande 3 kap. 7 § regeringsformen. Följande lydelse föreslogs av paragrafens första stycke.

Mandaten fördelas mellan partier som har anmält sitt deltagande i valet.

Endast partier som uppfyller kraven för juridisk person ska kunna göra en anmälan. Utredningen noterade att detta innebar att mera löst sammansatta grupperingar inte kommer att kunna delta i allmänna val förrän de antagit stadgar och utsett styrelser. Som skäl för en sådan ordning anfördes följande (betänkandet s. 64 f.)

Vid införandet av ett obligatoriskt krav på förhandsanmälan är det dock enligt vår mening ofrånkomligen nödvändigt att vidmakthålla det i praxis formulerade kravet på att anmälan ska göras av en sammanslutning som antagit stadgar och utsett styrelse. Endast om den politiska sammanslutningen eller väljargruppen har antagit stadgar och utsett styrelse blir det möjligt för valmyndigheterna att fastställa vem som är behörig att företräda ett registrerat parti, t.ex. som gör anmälan av kandidater vid ett val. Som har framgått kan detta leda till att löst organiserade konstellationer måste anta stadgar och utse styrelse för att ställa upp i allmänna val. Valmyndigheternas praxis ger dock uttryck för en mycket generös syn på vilka åtgärder som krävs för att anta stadgar och utse en styrelse. Några närmare formregler för hur detta skulle gå till uppställs inte heller i vårt förslag. Kravet på att anta stadgar och utse styrelse måste därför betecknas som ytterst modest i sammanhanget. För en politisk sammanslutning eller väljargrupp som eftersträvar representation i en beslutande församling torde det dessutom redan nu av praktiska skäl vara en självklarhet att vidta sådana åtgärder. Exempelvis kan statligt och kommunalt partistöd betalas ut endast till partier som uppfyller kraven för juridisk person.

Härigenom skulle man också kunna komma ifrån det förhållandet att röster på påhittade partier – som räknas som giltiga och därigenom ingår i underlaget för att bestämma olika spärrnivåer – kan bli avgörande för om ett parti med en seriös organisation bakom sig hamnar över eller under spärren mot små partier t.ex. vid ett riksdagsval, eller gränsen för kostnadsfria valseدلar.

Författningsutredningens förslag fick inte ett odelat positivt mottagande från remissinstanserna (dnr Ju/2001/8524). I flera fall framfördes synpunkter på den lagtekniska utformningen. Synpunkterna gällde t.ex. att de föreslagna tidsfristerna för anmälan delvis är olika beroende på vilket val anmälan avser och att förslaget saknar en uttrycklig lagbestämmelse om att ett parti måste vara en juridisk person för att få anmäla sitt deltagande i ett val.

4.6.5 2003 års vallagskommitté

Den bedömning som 1999 års författningsutredning gjorde delades inte av 2003 års vallagskommitté (SOU 2004:111). Enligt kommitténs bedömning fanns det inte tillräckliga skäl för att ersätta eller på annat sätt begränsa den fria nomineringsrätten med ett system för offentliga valförberedelser på det sätt som författningsutredning föreslagit.

Kommittén noterade att det såvitt känt ännu inte inträffat att röster på påhittade partier har medfört att ett parti med en seriös organisation bakom sig inte har nått över spärrgränserna i riksdagsvalen, landstingsvalen eller Europaparlamentsvalen. Men att det vid några tillfällen varit ytterst nära att ett parti på grund av sådana röster inte nått upp till gränsen för kostnadsfria valsedlar. Kommittén noterade dock att valresultatet med Författningsutredningens förslag inte skulle kunna påverkas av röster på påhittade partier och att det skulle innebära ett effektivt hinder mot ofrivilliga kandidaturer. Vidare skulle det få positiva effekter för sammanräkningen av valet. Man skulle också komma ifrån att valmyndigheterna avgör vad som är att betrakta som partibeteckningar.

Enligt kommittén fanns det således fördelar med det föreslagna systemet, samtidigt som de nackdelarna som kan följa med den nuvarande ordningen inte på något sätt ska överdrivas. Kommittén anförde (betänkandet s. 173 f.).

Vad det hela handlar om är något fler än 4 000 valsedlar med påhittade partibeteckningar som ska ställas mot principen om åsiktsbildningens frihet. För partiernas verksamhet är den senare principen grundläggande. Kommitténs utgångspunkt är också att begränsningar av den fria nomineringsrätten bör komma i fråga endast vid allvarliga missförhållanden och där ingen annan lösning finns i sikte (jfr konstitutionsutskottets betänkande 1973:26 s. 17).

Kärnan i Författningsutredningens förslag är att få bort påhittade partier från val. Någon garanti för att så verkligen skulle bli fallet om

förslaget genomförs finns inte med i förslaget. Visserligen föreslås att bara partier med ett visst väljarstöd och som uppfyller kraven för juridisk person ska få delta i val. Men något verkligt hinder för påhittade partier följer inte med en sådan regel. Även sådana partier kan givetvis precis som verkliga partier skaffa fram nödvändigt antal namnunderskrifter och organisera sig som juridisk person.

Samtidigt går det inte heller att bortse från att förslaget kan hindra verkliga partier att delta i val. Nya partier, framförallt partier som uppkommer sent i en valrörelse, kan enligt kommitténs bedömning få problem att hinna uppfylla alla formella krav även om anmälningstiden ligger nära valdagen. Det gäller särskilt på lokal nivå där det erfarenhetsmässigt kan uppkomma kraftiga opinionsyttringar sent i en valrörelse som tar sig uttryck i en partibildning.

Regeringen gjorde samma bedömning som 2003 års vallagskommitté. Regeringen anförde i huvudsak följande (prop. 2004/05:163 s. 162 f.).

... hanteringen av det ringa antal "påhittade" röster som det trots allt handlar om medför inte några valadministrativa svårigheter av det slaget att enbart detta kan motivera ett så radikalt systemskifte som ett införande av offentliga valförberedelser skulle innebära. Till detta kommer att förslaget om offentliga valförberedelser inte innebär något fullständigt hinder mot "påhittade" partier.

Den främsta invändningen mot offentliga valförberedelser är emellertid att en sådan ordning skulle innebära ett principiellt ingrepp i den fria nomineringsrätten som sedan lång tid har varit en av grundvalarna i det svenska valsystemet.

Riksdagen godtog regeringens bedömning (bet. 2005/06:KU9, rskr. 2005/06:33).

4.6.6 Grundlagsutredningen

Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) noterade inledningsvis att valen bör ske i former som ger så goda förutsättningar som möjligt för att väljaropinionen ska få ett rättvisande utslag i valresultatet. Den stora fördelen med ett krav på att partierna som ska delta i ett val ska anmäla detta och samtliga kandidater före valet är att väljarna i förhand får veta vilka alternativ som presenteras i valet.

En annan fördel enligt utredningen är att enstaka röster som i dag avges under mer eller mindre parodiska partibeteckningar utan motsvarighet i någon sammanslutning eller grupp av väljare inte längre kommer att godkännas. Ett effektivt skydd mot ofrivilliga kandidaturer skulle också uppnås.

Bland nackdelarna noterades att det med ett sådant krav inte längre blir möjligt för nya politiska formationer som bildas under slutet av en valrörelse att göra sig gällande i valet. Med ett sådant krav försvinner också den nuvarande möjligheten för väljarna att fritt skriva till kandidater för partier som inte valt att skydda sin partibeteckning.

Mot bakgrund av nu nämnda aspekter och det förhållandet att principen om den fria nomineringsrätten sedan länge är en viktig princip i vårt valsystem diskuterades inom utredningen några mindre ingripande åtgärder.

En sådan åtgärd är införandet av obligatorisk förhandsanmälan av partier och samtliga kandidater men utan något krav på att en sådan anmälan måste ha stöd från ett visst antal röstberättigade och med en bibehållen möjlighet för väljarna att skriva till kandidater. Andra åtgärder som diskuterades var att införa ett särskilt dementiförfarande för ofrivilliga kandidaturer i samband med redovisningen av valresultatet. Diskussionerna rörde vidare valmyndigheternas skyldighet att tillhandahålla partimarkerade valsedlar utan kandidatnamn borde villkoras av att partierna faktiskt också har kandidater i valet. En annan fråga rörde situationen då ett parti vunnit fler mandat än vad som motsvarar partiets kandidater. Frågan som väcktes var om mandatet i ett sådant fall i stället skulle besättas av en kandidat från det parti som närmast stod i tur att få mandatet.

Grundlagsutredningen lade inte fram något förslag utan ansåg att frågan borde utredas vidare (s. 213 f.).

4.7 Valmyndighetens erfarenheter från valen 2006 och 2010

4.7.1 Valen 2006

De problem som särskilt uppmärksammats i samband med 2006 års val är att den fria nomineringsrätten kan innebära att personer ibland mot sin vilja sätts upp som kandidater på valsedlarna och att mandaten inte alltid kan besättas. I sammanhanget har framhållits att detta för den enskilde kan innebära en kränkning av den personliga integriteten. Vidare har det lyfts fram att det kan uppstå jämviktsslagen i den beslutande församlingen mellan olika politiska block till följd av att mandaten inte kunnat besättas. Det har vidare

anförts att valhandlingen för ett antal väljare förlorar sin mening om det parti man röstat på inte kan besätta samtliga erhållna mandat.

I rapporten 2007:1 Erfarenheter från valen den 17 september 2006 (s. 23) har Valmyndigheten framfört att det finns skäl att överväga om inte vårt valsystem också skulle förse med inslag av offentliga valförberedelser. Enligt myndigheten borde ett parti för att få delta i mandatfördelningen i förväg ha anmält att man kandiderar i valområdet och ha minst en valsedel med åtminstone tre kandidater för området.

I rapporten belyses också de problem som följer av valsedlar med påhittade partibeteckningar. Enligt Valmyndigheten är det inte lämpligt att valmyndigheterna ska fatta beslut i frågan om ett parti föreligger eller inte. Det borde enligt myndigheten vara mer objektiva regler som avgör detta.

4.7.2 Valen 2010

I rapporten 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010 har Valmyndigheten framfört att de områden som berörs av effekterna av den fria nomineringsrätten och som myndigheten tog upp i sin erfarenhetsrapport efter valet 2006 (rapport 2007:1) fortfarande har stor aktualitet. Valmyndigheten har framfört att de behöver övervägas på nytt.

I rapporten belyses problemen med förväxlingsbara partibeteckningar. Enligt Valmyndigheten kan ett parti som inte har registrerat sin partibeteckning ställa upp i val med vilken partibeteckning som helst även om den är så lik en registrerad partibeteckning att den skulle bedömas som förväxlingsbar om den anmäldes för registrering enligt bestämmelserna i 2 kap. vallagen. Enligt Valmyndigheten är det ett problem att partier med icke registrerade partibeteckning kan beställa och få valsedlar med partibeteckningar som är så lika andra partiers att de inte skulle ha fått en anmälan om registrering av beteckning godkänd. Enligt Valmyndigheten förstärker detta argumenten för offentliga valförberedelser. I vart fall bör det införas en bestämmelse i vallagen att partier med icke registrerade partibeteckningar som är så lika andra partiers beteckningar att de inte skulle ha fått en registrering godkänd inte ska tillåtas beställa eller tillhandahållas valsedlar.

När det gäller kandidater nominerade mot sin vilja har Valmyndigheten också efter valet 2010 fått in ett stort antal frågor om

och synpunkter på denna konsekvens av den fria nomineringsrätten. I två fall har förfarandet överklagats. De som har hört av sig ifrågasätter om inte nackdelarna med denna rättighet klar överstiger de principiella fördelar som framhålls av lagstiftarna. Enligt Valmyndigheten har protesterna från personer som blivit nominerade och invalda mot sin vilja ökat både i antal och i intensitet vid valet 2010. Valmyndigheten ifrågasätter om valsystemet ska vara så utformat att det inte finns något sätt på vilket enskilda personer kan skydda sig mot dessa effekter.

En annan omständighet som lyfts fram i rapporten som en effekt av den fria nomineringsrätten är att en kandidat, som är invald som ersättare i kommunfullmäktige för ett parti med anmälda kandidater, kan bli invald som ordinarie ledamot för ett annat parti som inte anmält kandidater därför att hans eller hennes namn finns tillskrivet på det partiets valsedel. Han eller hon mister därmed sin ersättarplats i "sitt parti" oavsett om han eller hon omedelbart väljer att avsäga sig sin ledamotsplats. En annan möjlighet är att kandidaten väljer att stanna kvar för det parti han eller hon blivit invald för trots att han eller hon inte sympatiserar med partiets åsikter och istället väljer att agera i beslutssituationer med en helt annan politisk ståndpunkt. Detta torde enligt Valmyndigheten inte vara önskvärt vare sig för partiet, som mister en röst vid beslutsfattandet, eller för väljarna, som har röstat fram partiet till ett antal platser i fullmäktige. Detta kan naturligtvis också, enligt Valmyndigheten, få till följd en förskjuten majoritetssituation i förhållande till det framröstade valresultatet.

I rapporten framhålls vidare att den situation med tomma stolar som uppkom efter valet 2006 har blivit etablerad i och med valet 2010. Vid den senaste mandatperiodens slut 2010 var 65 platser obesatta i kommunfullmäktige. Samma situation har uppkommit också efter valet 2010. Vid årsskiftet 2010/2011 var 16 platser obesatta. Antalet obesatta platser förmodas öka allt eftersom mandatperioden fortskrider eftersom det redan nu står klart att det endast finns ett begränsat antal kandidater som kan bli aktuella som ersättare under den pågående mandatperioden. Enligt Valmyndigheten skulle en lösning kunna vara krav på åtminstone ett minimiantal anmälda kandidater.

Avslutningsvis noteras i rapporten att vallagens regler gör det möjligt för en person att samtidigt kandidera för flera partier (se avsnittet här ovan) och att det därmed också är möjligt att bli invald som ersättare för flera partier samtidigt. Enligt Valmyndig-

heten torde det vara en icke förutsedd konsekvens både för partier och för väljare att en och samma person som ersättare kan representera olika partier i fullmäktige.

4.8 Valprövningsnämndens iakttagelser och synpunkter från valen 2010

I promemorian Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val (dnr 13-2011) har Valprövningsnämnden framfört följande rörande valsedlar med tillskrivna namn (s. 11).

En följd av den fria nomineringsrätten är att ett antal personer som skrivits till på valsedlar i några fall valts till ledamöter eller ersättare i fullmäktige, trots att deras namn förekommit bara på ett fåtal valsedlar. Några av dessa har av olika skäl omedelbart av sagt sig uppdragen. Omständigheterna tyder på att det i några fall varit fråga om vad som brukar kallas ofrivillig kandidatur. Problematiken med ofrivillig kandidatur, bl.a. från integritetsskyddssynpunkt, har belysts av 2003 års vallagskommitté (SOU 2004:111 s. 198 ff.).

Att i ett system med fri nomineringsrätt åstadkomma ett praktiskt fungerande skydd mot ofrivillig kandidatur motsvarande det som gäller för anmälda kandidater är kanske inte möjligt. Vad som skulle kunna fungera i praktiken skulle vara att föreskriva att kandidater som inte är anmälda inte får utses som ledamöter eller ersättare förrän länsstyrelsen inhämtat kandidatens samtycke.

På det sättet skulle man också slippa de administrativa bestyr som ett antal avsägelse omedelbart efter ett val medför.

4.9 Statistik

Till belysning av de problem som särskilt uppmärksammats i samband med 2010 års val har Valmyndigheten på vårt uppdrag närmare redovisat förekomsten av tomma stolar och ofrivilliga kandidaturer.

4.9.1 Förekomsten av tomma stolar

När det gäller förekomsten av tomma stolar har Valmyndigheten som förklaring lyft fram följande tre omständigheter:

- Reglerna om utläggning av partivalsedlar.
- Tillskrivna namn/ofrivilliga kandidater.
- Otillräckligt antal kandidater på valsedeln.

Förekomsten av tomma stolar sedan valet 1998 framgår av följande tabell.

Tabell 4.5 Tomma stolar (vakanser) 1998–2010

Valår	Antal vakanser	Antal partier	Antal valområden
1998 (direkt efter valet)	3	1	2 kommuner
1998 ¹ (innan nästa val)	7	2	5 kommuner
2002 (direkt efter valet)	3	1	2 kommuner
2002 (innan nästa val)	11	4	9 kommuner
2006 (direkt efter valet)	14	1	13 kommuner
2006 (innan nästa val)	65	4	50 kommuner
2010 (direkt efter valet)	9	2	8 kommuner
2010 ²	38	2	30 kommuner

4.9.2 Förekomsten av ofrivilliga kandidaturer

Den fria nomineringsrätten ger, som inledningsvis sagts, väljare och partiföreträdare möjlighet att nominera vem de vill för partiet så länge partiet inte har anmält kandidater. Något samtycke krävs då varken av kandidaten eller partiet. Om en person som har blivit nominerad på detta sätt utses till ledamot eller ersättare blir han eller hon en del av det officiella valresultatet i princip för all framtid.

Efter valet 2006 kom det in ett antal protester från personer som blivit nominerade på detta sätt. Protester har också kommit in efter valet 2010. I några fall har förfarandet överklagats. Valmyndighetens uppfattning är att protesterna har ökat i samband med valet 2010.

Valmyndigheten har sammanfattningsvis anført att problemen med ofrivilliga kandidaturer kvarstår och möjligen har tilltagit vid valet 2010. Erfarenheterna är dock inte entydiga. Det finns inte någon statistik tillgänglig som ger en helhetsbild över omfattningen av ofrivilliga kandidaturer. Enligt myndigheten finns en koppling mellan s.k. omedelbara avgångar och ofrivilliga kandidaturer, men hur stark kopplingen är och vilka slutsatser som kan dras är osäkert.

En indikation på ofrivilliga kandidaturer kan enligt Valmyndigheten vara hur många personer som har kandiderat för endast ett

¹ Data till och med 10 maj 2000.

² Data till och med 12 mars 2012.

parti, blivit invalda som ledamot eller ersättare, och sedan avgått omedelbart. Någon sammanställning har dock inte gått att göra.

En annan indikation på förekomsten av ofrivilliga kandidaturer, enligt myndigheten, kan vara om samma person förekommit på valsedlar för två partier som båda tagit mandat. En sammanställning från valet 2010 visar att i 79 fall vid valen till kommunfullmäktige och i 2 fall vid valen till landstingsfullmäktige har samma person förekommit på valsedlar för två partier, som båda tagit mandat. I en annan sammanställning från samma val framgår att i valen till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige hade 34 respektive 3 personer blivit invalda för partier som de inte kandiderat för.

4.10 Överväganden och förslag

4.10.1 Obligatorisk förhandsanmälan av partier för deltagande i val

Kommitténs bedömning och förslag: Endast de partier som på förhand har anmält sitt deltagande i ett val får delta i mandatfördelningen. Valsedlar som upptar partier som inte anmälts ska anses ogiltiga.

En anmälan om deltagande i val ska vid ordinarie val ha kommit in till Valmyndigheten senast 30 dagar före valdagen. En anmälan om deltagande i ordinarie val ska utan särskild anmälan också gälla vid ett eventuellt omval i det val som anmälan avser. Vid extra val ska en anmälan som kommer in senare än 30 dagar före valdagen godtas, om den kommer in inom en vecka från beslutet om valdag. Detta gäller också vid omval för de partier som inte redan ska anses anmälda.

Några krav på viss organisatorisk form ställs inte på parti som anmäler deltagande i val.

Något krav på att det ska finnas ett visst dokumenterat väljarstöd för att en anmälan om deltagande i val ska godtas ställs inte upp, inte heller att partiet ska ha anmält kandidater till valet.

Partier som har anmält sina kandidater eller som redan är representerade i den församling som valet gäller ska anses anmälda till valet. Ett parti som är representerat i riksdagen anses anmält för val också i samtliga landsting och kommuner i landet och för val till Europaparlamentet.

Anmälningsförfarandet kompletteras med en regel som hindrar anmälan av förväxlingsbar partibeteckning.

Ett parti som enbart anmäler deltagande i val ges inte möjlighet att, på samma sätt som partier med registrerad partibeteckning, skydda sina kandidatlistor genom att anmäla samtliga kandidater.

Ändringar föreslås i 3 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen och i 2 kap. 3 §, 13 kap. 7 § samt 15 kap. 3 och 6 §§ vallagen. Vidare föreslås nya bestämmelser, 2 kap. 14–20 §§ vallagen.

Obligatorisk förbandsanmälan av partier om deltagande i val

Den grundläggande definitionen av vad som avses med ett parti i 3 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen är tillkommen för att reglera fördelning av mandat i riksdagen *efter* ett val. Att ett parti som det där sägs ”uppträder” i val kan innebära dels att partiet uppträder i kampanjer inför ett val, dels att det har fått röster i valet (Folkstyrelsens villkor, SOU 1987:6 s. 122). Något tillspetsat kan man, för att citera Folkstyrelsekommittén, säga att ett parti i regeringsformens mening konstitueras av sina väljare och inte av sina medlemmar samt att ett parti i denna mening utgörs av de valsedlar med gemensam beteckning som vid röstsammanräkningen läggs till grund för fördelningen av mandaten. Om två eller flera partiorganisationer samverkar i ett val genom att gå fram under en gemensam beteckning är det därför denna beteckning som utgör ett parti i regeringsformens mening, inte de organisationer som står bakom den.

Valen till riksdagen och till de beslutande kommunala församlingarna är av central betydelse i vår representativa demokrati. Valen bör ske i former som ger så goda förutsättningar som möjligt för att väljaropinionen ska få ett rättvisande utslag i valresultatet. En grundläggande princip för demokratiska val är att väljarna ska rösta i enlighet med ett rationellt grundat beslut i de frågor som valet gäller. Det betyder att väljarna inför ett val måste kunna ta ställning till olika alternativ på ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Från den synpunkten är det av vikt att det inför ett val står fullt klart vilka partier som deltar i valet och vilken politik dessa avser att föra om de får väljarnas förtroende. Det ligger i sakens natur att valen i vårt system sker mellan partier som före valet möter väljarna och tar aktiv del i den offentliga debatten. Denna

verklighet återspeglas emellertid ganska ofullständigt i regeringsformens valbestämmelser. Ett mer verklighetsnära partibegrepp än det nuvarande skulle vara att beskriva partierna som politiska sammanslutningar vilka ställer upp i val under ett partiprogram.

För att väljarna ska ha möjlighet att träffa ett rationellt grundat beslut i de frågor som valet gäller måste väljarna veta vilka partier som ställer upp i valet. Att i regeringsformen föreskriva att ett parti, för att få delta i mandatfördelningen efter ett val, i förväg ska ha anmält sitt deltagande i valet innebär inte på något sätt ett ingrepp i partiernas inre liv. En sådan anmälan förutsätter inte heller någon offentlig kontroll av partierna. Tanken med vårt förslag är att varje anmälan ska kunna godtas av Valmyndigheten, utan någon annan kontroll än att den partibeteckning som man avser att ställa upp under i valet inte får vara förväxlingsbar med någon annan partibeteckning i samma val.

Genom att kräva av partierna att de på förhand ska anmäla sitt deltagande i ett val för att få delta i mandatfördelningen, får väljarna vetskap om vilka alternativ som står dem till buds. Detta är viktigt kanske inte främst i riksdagsvalen och valen till Europaparlamentet, där information redan är god, utan framförallt i valen till landstings- och kommunfullmäktige.

Av den nuvarande definitionen av partibegreppet i regeringsformen framgår att det inte ställs några associationsrättsliga krav på ett parti för att det ska få delta i ett val och i den efterföljande mandatfördelningen.

De politiska partierna som sådana är ideella föreningar. För ideella föreningar saknas i stort sett rättslig reglering. Tanken är att det är upp till föreningsmedlemmarna själva att ordna föreningens angelägenheter, efter vad de finner bäst. Politiska partier är emellertid inte vilka ideella föreningar som helst. De utgör själva kärnan i den representativa demokratin (bet. KU1973:26 s. 16 och 17). Normalt brukar partier uppfylla kraven för juridisk person, dvs. ha antagit stadgar av inte alltför ofullständig beskaffenhet och utsett styrelse. Ett sådant krav ställs också upp för att ett parti ska kunna beviljas statligt eller kommunalt partistöd. Enligt Valprövningsnämndens praxis gäller detta även för en ansökan om registrering av partibeteckning (VPN 1990:1).

Det förekommer dock att politiska grupperingar bedriver sin verksamhet i konstellationer som inte uppfyller kraven för juridisk person. En politisk gruppering som valt den formen för sin verksamhet är i dag inte utesluten från att delta i mandatfördelningen,

även om den på grund av den valda formen är utesluten från parti-stöd och från möjligheten att genom registrering skydda sin partibeteckning.

En föreskrift om obligatorisk förhandsanmälan för partierna för att få delta i mandatfördelningen efter valet innebär att den nuvarande partidefinitionen i 3 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen måste justeras. Detta innebär emellertid inte att den ordning som gäller i dag – utan krav på en viss organisationsform för att få delta i val och efterföljande mandatfördelning – bör ändras. Enligt vår mening bör de partier som vid anmälan uppges vara partier betraktas som partier av Valmyndigheten, oberoende av hur de är organiserade.

En konsekvens av en ordning med obligatorisk förhandsanmälan av partier som vill delta i val är att valsedlar som uppstår partier som inte anmälts ska anses ogiltiga.

De nuvarande reglerna om registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater enligt bestämmelserna i 2 kap. vallagen innebär i praktiken en form av förhandsanmälan av partier, även om den inte är ett formellt villkor för valdeltagande. De partier som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater bör därför anses anmälda för deltagande i val. Någon ytterligare anmälan ska då inte behövas.

En annan situation som inte heller bör kräva en formell anmälan inför val gäller de partier som redan finns representerade i den församling som valet gäller. Dessa partier bör genom sin representation anses anmälda till nästa val. Ett parti som är representerat i en kommun A men avser att delta i valet även i en annan kommun B, där partiet inte är representerat, behöver då inte anmäla sitt deltagande i valet i A men däremot i B. Detsamma bör gälla för ett parti som är representerat i ett landsting. För partier som är representerade i riksdagen bör inte krävas någon formell anmälan vare sig till riksdagsvalen eller till valen i landsting och kommuner och inte heller till valen till Europaparlamentet.

Genom att ge anmälan av kandidater och representation i den församling som ska väljas verkan som anmälan om deltagande i val vinner man en administrativ förenkling och begränsar riskerna för de oönskade konsekvenser som en bortglömd anmälan leder till. En följd av den föreslagna ordningen kan bli att enstaka partier av de som ska anses anmälda till val inte alls ställer upp i val eller inte ställer upp i alla val som de ska anses anmälda i. Dessa partier kommer dock att i dessa fall inte ha några personer som har samtyckt

till att kandidera. På så sätt bör det stå klart för väljarna att partiet inte ställer upp i valet. Detta är därför ingen avgörande olägenhet.

Sammanfattningsvis kan med vårt förslag en förhandsanmälan om deltagande i val viss tid före valdagen ske enligt följande:

- Genom formell anmälan om deltagande i val inom föreskriven tid.
- Genom att ha anmält kandidater senast när tiden för anmälan om deltagande i val har gått ut.
- Genom att redan vara representerad i den församling som valet gäller (riksdag gäller också för samtliga landsting och kommuner samt för Europaparlamentet).
- En anmälan gäller för det val som anges i anmälan och ett eventuellt omval i det valet. I ett extra val behövs särskild anmälan.

Anmälningstiden vid ordinarie val

Vår utgångspunkt är att den sista dagen för ett parti att anmäla sitt deltagande i val ska ligga så nära valdagen som möjligt.

I dag ska partier som vill registrera sin partibeteckning anmäla detta senast den sista februari det år val ska hållas för att registreringen ska gälla från och med det valet, dvs. mer än sex månader före valet (2 kap. 1 § första stycket vallagen). Anmälan av kandidater till skydd för partibeteckningen får göras något senare. Valmyndigheten beslutar inför varje val när kandidaterna senast ska anmälas (2 kap. 13 § 1 vallagen). Som bestämmelsen tillämpats får ett parti som före detta datum aviserat att det avser att anmäla samtliga sina kandidater i ett senare skede göra kompletteringar och ändringar (se SOU 1999:136 s. 143). Det är alltså möjligt för partierna att komma in med fler kandidatnamn eller ta bort kandidatnamn efter detta datum. De flesta partier kommer dock in med fullständiga kandidatlistor före detta datum för att försäkra sig om garantitiden för leverans av valsedlar. Om beställningen av valsedlar görs senast den 15 april det år val ska hållas garanterar Valmyndigheten leverans av valsedlarna senast 45 dagar före valet (se bl.a. Valmyndigheten; Beställning av Valsedlar 2010). Båda dessa tidpunkter måste betraktas som alltför tidiga för ett obligatoriskt anmälningsförfarande för att delta i val.

Vidare föreskrivs att brevröster får göras i ordning tidigast 45 dagar före valdagen (7 kap. 12 § första stycket vallagen). Även om det skulle vara önskvärt att anmälningstiden hade gått ut innan brevröstningen påbörjas skulle sista anmälningssdag behöva sättas mycket långt före valet för att dessa väljare före röstningsperiodens början ska ha hunnit få information om vilka partier som ställer upp. Även detta måste betraktas som alltför tidigt för ett obligatoriskt anmälningförfarande för att delta i val.

Tider som enligt vår bedömning måste beaktas i detta sammanhang är tiderna för den förtidsröstning som kommunerna och utlandsmyndigheterna anordnar. Vid ordinarie val till riksdagen och till landstings- och kommunfullmäktige samt vid val till Europaparlamentet får förtidsröstningen som kommunen anordnar påbörjas tidigast den artonde dagen före valdagen och förtidsröstningen som utlandsmyndigheten anordnar tidigast den tjugofjärde dagen före valdagen. Vilka partier som deltar i valet bör vara klart när förtidsröstningen börjar.

Även om inte samma formella krav, när det gäller t.ex. väljarstöd, ställs på en förhandsanmälan om deltagande i val som på en ansökan om registrering av partibeteckning enligt det nuvarande systemet, så förutsätter en sådan anmälan om deltagande att en partibeteckning anges. Det innebär enligt vår mening att den prövning för skydd mot förväxlingsbara partibeteckningar som görs i dag när det gäller registrering av partibeteckning, även måste göras vid en förhandsanmälan, med åtföljande klagorätt för den som berörs.

Kungörandet av beslutet blir härmed, precis som vid beslut om registrering av partibeteckning, utgångspunkten för klagorätten. För att förväxlingsfrågan, för det fall ett parti anmäler sitt deltagande så sent som 30 dagar före valdagen, ska kunna avgöras slutligt före förtidsröstningen börjar måste överklagandetiden bli mycket kort. Eftersom sista dag för anmälan infaller på en fredag kan som regel ett beslut fattas tidigast påföljande måndag (27 dagar före valdagen). Någon tid behöver även berörda parter för att inte bara få del av beslutet utan även för att ta ställning till om det ska överklagas. Överklagandetiden i dag för beslut om registrering av partibeteckning är tre veckor. I det här fallet kan tiden inte bli längre än en vecka. Överklagas inte beslutet vinner det laga kraft tidigast 20 dagar före valdagen. Överklagas beslutet kan man inte räkna med att Valprövningsnämndens beslut föreligger redan då den förtidsröstning som kommunerna anordnar börjar utan först några

dagar därefter. Detta är en nackdel men en möjlig konsekvens som ett parti som gör anmälan så sent som möjligt får acceptera.

Sammanfattningsvis har vi gjort den bedömningen att det är så angeläget att anmälan ska kunna göras nära valdagen att det i undantagsfall, vid överklagande, får godtas att frågan om anmälan inte är slutligt avgjord när förtidsröstningen börjar. Därför föreslår vi att anmälan om deltagande i val ska kunna göras så sent som 30 dagar före valdagen.

Anmälningstiden vid andra val

Om det är fråga om ett annat slag av val än ordinarie val till riksdagen, ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige eller till Europaparlamentet, ska de partier som vill registrera sin partibeteckning enligt nuvarande regler anmäla detta senast en vecka efter det att beslutet om valdag har meddelats för att registreringen ska gälla från och med det valet (2 kap. 1 § andra stycket vallagen). Detta gäller alltså vid extra val och omval.

Vid dessa val får förtidsröstningen som kommunen anordnar påbörjas tidigast den tionde dagen före valdagen och som utlandsmyndigheten anordnar tidigast den tjugonde dagen före valdagen.

Om regeringen utnyttjar sin möjlighet att utlysa extra val, ska extra val hållas inom tre månader. Tidsfristen är angiven som en maximitid i regeringsformen. För att extra val ska ha den avsedda funktionen att snabbt lösa en parlamentarisk krissituation är dock utgångspunkten att det ska vara möjligt att anordna ett extra val inom 35 dagar efter beslutet.

Det har hittills också varit en målsättning att valmyndigheterna ska ha beredskap så att ett extra val till riksdagen ska kunna hållas inom 35 dagar efter beslutet. Bakgrunden till detta finns i Folkstyrelsekommitténs betänkande Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6 s. 127 f.). Kommittén ansåg att om institutet extra val skulle ha den avsedda funktionen att snabbt lösa en parlamentarisk krissituation, var det nödvändigt att förkorta tiden mellan beslutet om extra val och själva valet. Målsättningen hade dittills varit att extra val skulle kunna genomföras inom 50 dagar. Enligt kommitténs mening borde det dock vara möjligt att anordna ett extra val 35 dagar efter beslutet. Detta förutsatte att partiernas nomineringsprocedur måste genomföras snabbare än vad som tidigare hade förutsatts och att tidsfristerna för att sända ut röstkort för bl.a. utlandsröstningen

och poströstningen förkortades, vilka kommittén också föreslog. Regeringen anslöt sig till kommitténs bedömning och nödvändiga lagändringar genomfördes (prop.1987/88:22 s. 40 f. och KU 1987/88:31).

Sedan den 1 januari 2011 har fullmäktige i kommuner och lands-ting möjlighet att besluta om extra val till fullmäktige (5 kap. 5 a § kommunallagen). Någon motsvarande tidsfrist för när extra val ska hållas har här inte angetts. I förarbetena framhålls att det är angeläget att ett extra val genomförs så snart som möjligt efter beslutet, med full respekt för de demokratiska principerna och med iakttagande av rättssäkerhetens krav (SOU 2008:125 s. 201).

Det finns således ingen mer exakt och generell tidsgräns för genomförande av extra val eller omval. Hur snabbt detta kan ske avgörs utifrån de specifika förhållanden som gäller när det bestäms att ett sådant val ska hållas. Det är naturligt att detta bestäms efter samråd med Valmyndigheten och andra myndigheter som svarar för genomförande av val.

Det kan i vissa fall ta betydligt längre tid än 35 dagar att genomföra extra val eller omval. T.ex. genomfördes omvalet efter 2010 års val först drygt tre månader efter beslutet om omval.

Situationen kan dock vara sådan att det ändå är nödvändigt att genomföra valet inom 35 dagar. Bestämmelserna rörande registrering av partibeteckning och anmälan om deltagande i val måste anpassas efter detta. De bör utformas så att anmälan alltid ska kunna ske så sent som 30 dagar före valdagen eller inom en vecka från beslutet om valdag.

Parodiska partibeteckningar

Den nuvarande ordningen innebär att valsedlar med partibeteckningar av oseriös karaktär för partier som inte egentligen siktar på representation i den församling som valet gäller räknas som giltiga och därmed ingår i underlaget för att bestämma olika spärrnivåer. Sådana röster på påhittade partier kan härigenom bli avgörande för om ett annat parti hamnar över eller under småpartispärrar. Dessa röster kan också få en avgörande betydelse för rätten till fria valsedlar.

Det har dock ännu inte inträffat att röster på påhittade partier har medfört att ett parti med en seriös organisation bakom sig inte har nått över dessa spärrgränser, även om det vid några tillfällen

varit ytterst nära att ett parti på grund av sådana röster inte nått upp till gränsen för fria valsedlar.

Med vårt förslag ska valsedlar för partier som inte i förväg anmält sitt deltagande anses ogiltiga. Detta torde – även om något verkligt hinder för påhittade partier inte följer med en sådan regel – leda till att merparten av de röster som i dag avges under olika, mer eller mindre parodiska eller påhittade beteckningar, inte längre kommer att godkännas. Detta måste ses som en fördel, även om sådana partier, precis som andra partier, kan anmäla sitt deltagande i valet.

Förväxlingsbara partibeteckningar

Enligt nuvarande regler kan partierna registrera sina partibeteckningar om de så önskar. En partibeteckning får dock inte registreras om den kan antas leda till förväxling med någon annan redan registrerad eller helt nyligen avregistrerad beteckning. Inget hindrar emellertid ett parti som inte har registrerat sin partibeteckning från att ställa upp i val med vilken partibeteckning som helst, även om den är så lik en redan registrerad partibeteckning att den skulle bedömas som förväxlingsbar om den anmäldes för registrering enligt bestämmelserna i 2 kap. vallagen. Det finns inte heller något som hindrar ett sådant parti från att beställa och få valsedlar tryckta med den förväxlingsbara partibeteckningen. Det tvingas dock i så fall, eftersom partiet inte kan få sin partibeteckning registrerad, avstå från det skydd för sin beteckning det innebär att kunna anmäla kandidater. Det intresse ett parti har av att inte något annat parti uppträder under en förväxlingsbar partibeteckning skyddas alltså i realiteten genom att det andra partiet inte kan anmäla kandidater.

Även om man alltså skulle tillåta vem som helst att inför ett val anmäla vilken partibeteckning som helst, skulle samma skydd mot förväxlingsbara partibeteckningar som finns i dag kunna upprätthållas. En sådan ordning ger dock enligt vår mening inte ett tillräckligt skydd mot att ett parti som har för avsikt att för egen del vinna representation i den församling som valet avser skulle gå fram under en förväxlingsbar partibeteckning. Visserligen kan ett sådant förfarande tänkas vara straffbart som otillbörligt verkande vid röstning (17 kap. 8 § brottsbalken). Men detta kan inte anses tillräckligt som skydd. En fällande dom skulle inte påverka valresultatet. Det enda som skulle kunna reparera en sådan skada är att valet görs om, något som rimligen inte kan ske annat än i undantagsfall.

Enligt vår mening bör därför ett obligatoriskt anmälningsförfarande kompletteras med en regel som hindrar anmälan av förväxlingsbara partinamn. En sådan regel bör i princip utformas på motsvarande sätt som de nuvarande bestämmelserna för registrering av partibeteckning. Det bör inte heller vara möjligt att registrera en partibeteckning som är förväxlingsbar med partibeteckningen för ett parti som anmält deltagande i val förrän efter det att valet genomförts.

Dokumenterat väljarstöd

En ansökan om registrering av partibeteckning ska enligt nuvarande regler ha ett visst dokumenterat stöd bland de som är röstberättigade (2 kap. 3 § vallagen)³. Detta krav behålls för registrering av partibeteckning. Att ställa upp ett motsvarande krav på en anmälan om deltagande i val bedöms inte som nödvändigt.

Antal anmälda kandidater

Det är med den nuvarande ordningen utan krav på förhandsanmälan möjligt att partier får röster även om de saknar kandidater i valet. Med det anmälningsförfarande om deltagande i val som vi föreslår finns det, enligt vår bedömning, inte skäl att också föreskriva att ett parti i förväg ska ha anmält ett visst minsta antal kandidater för att efter valet få delta i mandatfördelningen. Vi utgår från att de partier som anmält att de deltar i valet också ser till att de har erforderligt antal kandidater.

³ Det dokumenterade stödet var ursprungligen knutet till antalet partimedlemmar och inte till antalet röstberättigade. Av förarbeten framgår att registreringen var tänkt för de "riktiga partierna", SOU 1930:5 och prop. 1935:139.

4.10.2 Obligatoriskt samtycke till kandidatur

Kommitténs förslag: Bara den som före valet skriftligen samtyckt till sin kandidatur ska kunna utses till ledamot eller ersättare. Sista dag för att lämna samtycket är fredagen före valdagen.

Samtycke till kandidatur ska lämnas till Valmyndigheten när det gäller val till Europaparlamentet och i övrigt till länsstyrelsen.

Om någon som inte samtyckt till kandidatur tagits upp på en valsedel ska namnet betraktas som obefintligt.

Ändringar föreslås i 13 kap. 8 § vallagen. Vidare föreslås en ny bestämmelse, 2 kap. 21 §.

Skyddet för den enskildes politiska åskådning

Var och en har en i grundlag skyddad rätt att få behålla sin politiska åskådning för sig själv. Valen är hemliga. Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen är vidare var och en gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge tillkänna sin åskådning i bl.a. politiskt hänseende.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag, har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och en inskränkning får göras endast om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Genom bestämmelsen är enskilda skyddade bl.a. mot sådana integritetsintrång som inte är proportionella och inte kan motiveras utifrån ett angeläget samhälleligt behov. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

En bestämmelse om respekt för privat- och familjeliv finns även i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Av artikel 8 i stadgan följer vidare bl.a. att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål

och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund.

Information som kan hänföras till en enskild individ utgör en ”personuppgift” i personuppgiftslagens (1998:204) mening. Genom personuppgiftslagen har Sverige genomfört Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet) i svensk rätt. Lagens syfte är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. ”Behandling” enligt lagen är varje åtgärd eller serie åtgärder som vidtas i fråga om en personuppgift.

Enligt 13 § personuppgiftslagen är behandling av personuppgifter som avslöjar en enskilds politiska åskådning som huvudregel förbjuden. Sådana uppgifter betecknas som känsliga personuppgifter. Det är, trots förbudet enligt 15 §, tillåtet att behandla sådana uppgifter, bl.a. om den registrerade uttryckligen har samtyckt till behandlingen eller på ett tydligt sätt har offentliggjort uppgifterna. Uppgifter som någon annan än den registrerade själv avslöjar omfattas dock inte av undantagsbestämmelsen.

Det förekommer även att ett uttryckligt stöd för myndigheter att behandla känsliga personuppgifter ges i särskilda registerförfattningar. I Valmyndighetens och länsstyrelsernas verksamhet med val är lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar tillämplig. Enligt den lagen får uppgifter behandlas för att tillhandahålla information som behövs för framställning av röstlängder, röstkort och valsedlar, sammanräkning av valsedlar samt för tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten. Uppgifter får också behandlas för att tillgodose samhällets behov av uppgifter i samband med val och folkomröstningar. I lagen finns vissa särskilda bestämmelser om vilka uppgifter som får finnas med i den s.k. val- och folkomröstningsdatabasen. Vidare finns i förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredjeländer, dvs. länder som inte ingår i EU eller är anslutna till EES. Normalt förutsätts att landet erbjuder ett adekvat skydd för personuppgifter för att sådan överföring ska vara tillåten. I den sist nämnda förordningen ges ett uttryckligt stöd för Valmyndigheten att, trots att sådant skydd saknas, överföra uppgifter som finns på valsedlar samt uppgifter

om valresultat. Valresultatet innehåller bl.a. uppgift om partibeteckning samt namn på kandidater.

Skyddet för den enskildes åsiktsfrihet är av central betydelse i varje stat med ett demokratiskt statsskick. Den enskilde har alltså med stöd av de inledningsvis refererade bestämmelserna i regeringsformen en absolut rätt att själv avgöra om han eller hon offentligt vill ge tillkänna sin politiska uppfattning. Däremot är han eller hon knappast skyddad mot att annan person utger honom eller henne för att ha en viss politisk åskådning eller tillhöra ett visst parti. Detta kan bl.a. ske genom att han eller hon sätts upp som kandidat på ett partis valsedlar.

Nuvarande regler för registrering av partibeteckning och anmälan av samtliga kandidater innebär i någon mån skydd mot ofrivilliga kandidaturer. Har kandidaterna inte gett partiet tillstånd att anmäla dem som kandidater ska deras namn anses som obefintliga i anmälan. Skulle deras namn ändå förekomma på valsedlar för partiet ska deras namn likaså anses obefintliga. För partier som inte låtit skydda sin partibeteckning på detta sätt har varje väljare möjlighet att på en valsedel skriva till vem som helst som kandidat. Om denna kandidat är valbar och får tillräckligt många röster blir kandidaten invald som ledamot eller ersättare i den beslutande församlingen, om partiet deltar i mandatfördelningen. Detta gäller alltså för partier som inte har registrerat sin partibeteckning och partier som har gjort detta men inte anmält kandidater.

I 1972 och 1997 års vallagar fanns också bestämmelser som gav den som hade satts upp som kandidat på en förtryckt valsedel men som inte önskade kandidera i valet möjlighet att anmäla detta hos länsstyrelsen. På så vis skulle väljarna kunna bli informerade om vilka personer som avböjt inval samtidigt som det gav den ovillige kandidaten en möjlighet att inför media och andra, med hänvisning till en sådan anmälan, klargöra att han eller hon inte önskade komma i fråga för inval. Detta innebar dock inte något hinder för inval. För en kandidat vars namn hade skrivits till för hand saknade förfarandet praktisk betydelse. Detta kommer ju fram först vid röstsammanräkningen. Anmälningsmöjligheten kom inte heller till någon större användning. I samband med införandet av 2005 års vallag togs också möjligheten bort (prop. 2004/05:163).

Kommitténs bedömning

Frågan om krav på samtycke till kandidatur vid val till en politisk beslutande församling måste bedömas mot bakgrund av den förstärkning av skyddet för den personliga integriteten som skett genom de grundläggande bestämmelserna om integritetsskydd i bl.a. regeringsformen och Europakonventionen.

Till bilden hör även att uppgifter om valresultatet offentliggörs bl.a. på internet. Detta medför att spridningen av de personuppgifter som ett valresultat innehåller blir mycket omfattande och att det i princip inte är möjligt att förhindra att uppgifterna för all framtid kommer att finnas tillgängliga för var och en med tillgång till internet.

Den fria nomineringsrätten kan alltså leda till att personer som över huvud taget inte önskar kandidera i valet ändå sätts upp på valsedlar för ett parti som inte genom anmälan av kandidaterna har skyddat sin partibeteckning. Det kan ske både genom att namnet sätts upp på en förtryckt valsedel av den som beställt valsedeln eller genom att en väljare skriver till namnet på en partimarkerad eller blank valsedel. Den fria nomineringsrätten kan också utnyttjas av väljaren så att personer som vill kandidera för ett visst parti sätts upp på valsedlar för ett annat parti som han eller hon inte sympatiserar med och kan därmed leda till att vederbörande mot sin vilja blir invald på det partiets mandat.

Om en person som har nominerats på något av dessa sätt, med utnyttjandet av den fria nomineringsrätten, blir invald som ledamot eller ersättare kommer den personens namn och personuppgifter att vara en del av det officiella valresultatet som i princip bevaras för all framtid. Detta gäller också för det fall partiet i fråga tar mandat, även om personen inte skulle bli invald vare sig som ledamot eller ersättare. Det följer av bestämmelserna i vallagen och valförordningen om protokoll vid rösträkningen och vad som ska anges i protokollet (15 kap. 5 § vallagen och 13 § valförordningen (2005:874)). Det är alltså bara i det fall partiet inte tar något mandat som den tillskrivna kandidatens namn inte framgår av det officiella valresultatet. En person kan alltså under lång tid komma att sammankopplas med ett parti som han eller hon inte alls vill kännas vid.

Erfarenheterna från valen 2006 och 2010 visar att ett antal personer som skrivits till på valsedlar i några fall valts till ledamöter eller ersättare, trots att deras namn förekommit bara på ett fåtal valsedlar. Har ett parti inte tillhandahållit några namnvalsedlar i ett

visst val kan det i något fall räcka med en enda valsedel med ett tillskrivet namn för att den på så sätt nominerade personen ska bli invald.

Den som inte över huvud taget önskar kandidera kan känna att hans eller hennes valhemlighet har avslöjats om namnet finns på en valsedel för det parti som han eller hon sympatiserar med och på annat sätt känna sig kränkt om det satts upp eller tillskrivits på något annat partis valsedel. Att hans eller hennes namn förekommer på något annat partis valsedel kan också vara till skada för det egna partiet. Den som av olika skäl, t.ex. av hänsyn till sitt arbete, vill avstå från politisk verksamhet kan komma att skadas av det inträffade.

En omständighet som lyfts fram i Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valet 2010 (Rapport 2011:1) är att en kandidat som är invald som ersättare för ett parti med anmälda kandidater, kan bli invald som ordinarie ledamot för ett annat parti som inte anmält kandidater, därför att hans eller hennes namn finns tillskrivet på det partiets valsedel. Han eller hon mister då sin ersättarplats i "sitt" parti, oavsett om han eller hon omedelbart väljer att avsäga sin ledamotsplats. En annan möjlighet är att han eller hon väljer att stanna kvar för det parti som utnyttjat hans eller hennes namn och utnyttjar sin fulla frihet att i den valda församlingen ansluta sig till den "egna partigruppen".

Olika sätt att skydda mot ofrivillig kandidatur

En föreskrift om att alla valsedlar ska tryckas i central regi och att den som vill få en valsedel tryckt måste uppvisa godkännande från samtliga kandidater som tagits upp på valsedeln skulle effektivt lösa problemet. Det skulle dock leda till en omfattande byråkrati. Det skulle också innebära sådana svårigheter att utnyttja den fria nomineringsrätten att vi inte vill föreslå en sådan ordning. Det skulle i praktiken kunna innebära att ett parti som mycket sent bestämmer sig för att ställa upp i valet men ännu inte har sin kandidatlista klar riskerade att bli utan valsedlar i valet och därmed inte heller kunde delta i valet.

Ett återinförande av möjligheten att anmäla ofrivilliga kandidaturer till länsstyrelsen framstår inte heller som lösning. Som vi här ovan konstaterat saknar den praktisk betydelse för de fall väljare

för hand skriver till kandidatens namn på valsedeln. Den hindrar inte heller att personen kan bli invald mot sin vilja.

Vad som däremot skulle kunna övervägas och som skulle kunna ge ett visst skydd för den personliga integriteten är att föreskriva att kandidater som inte är föransmällda enligt den nu tillämpade ordningen för registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater inte får utses som ledamöter eller ersättare förrän länsstyrelsen inhämtat kandidatens samtycke. På det sättet skulle man också slippa de administrativa bestyr som ett antal avsägelser omedelbart efter ett val medför. Med en sådan ordning skulle också kunna undvikas att en person som har utsetts till ersättare för "sitt parti" mister sin ersättarplats om han eller hon mot sin vilja blir invald på ett annat partis mandat (se bl.a. VPN 2011:30). Ett samtycke i efterhand skulle då behöva lämnas innan beslut fattas om utseende av ledamöter och ersättare för att det ska kunna ge något skydd mot att kandidaten förknippas med partiet i fråga. Det skulle visserligen inte hindra att uppgifter om att kandidatens namn förekommer på valsedlarna vid valnämndens och länsstyrelsens röstsammanräkning. Det skulle inte heller behandlas som obefintligt i sammanräkningen. Men det skulle hindra att någon mot sin vilja utsågs till ledamot eller ersättare och att hans eller hennes namn publicerades i Post- och Inrikes Tidningar.

Ett samtyckeskrav i efterhand måste, i linje med vad som gäller för föransmällda kandidater, vara aktivt och uttryckligt. Det innebär att det kan dra ut på tiden på grund av delgivningsproblem. Proceduren kan också behöva göras om för det fall man inte får något svar eller ett avböjande svar. Det finns alltså en uppenbar risk för att valresultatet kan komma att försenas (14 kap. 25 och 26 §§ vallagen). Detta talar starkt emot att införa en ordning med krav på samtycke i efterhand.

Ett krav på samtycke i förhand framstår däremot som ett betydligt effektivare skydd av den personliga integriteten och med en sådan ordning riskerar man inte heller att försena valresultatet. Samtycket måste givetvis, i linje med vad som gäller i dag för föransmällda kandidater, vara aktivt och uttryckligt. Men ansvaret för att det ska finnas ett sådant samtycke före valet är partiets, kandidatens eller väljarens och inte valmyndigheternas. Ett krav på samtycke i förhand bör kombineras med en bestämmelse om att ett namn på en kandidat som inte samtyckt till kandidatur anses obefintligt på valsedeln. Det innebär alltså att man vid röstsamman-

räkningen bortser från namnen på de personer som inte före valet lämnat något samtycke till sin kandidatur.

Ett generellt krav på samtycke i förhand innebär en viss begränsning av väljarnas fria nomineringsrätt. Enligt vår mening innebär emellertid den nuvarande ordningen risker för och har även i flera fall lett till oacceptabla integritetsintrång för den enskilde. Även om antalet sådana fall av ofrivilliga kandidaturer vid varje val är förhållandevis få i relation till det totala antalet kandidaturer kan följderna för den enskilde bli allvarliga. Vi ser inte något annat sätt än det ovan redovisade att få ett effektivt skydd av den personliga integriteten.

Starka integritetsskäl talar alltså för att införa ett krav på samtycke i förhand från varje nominerad kandidat.

Den tid innan valet inom vilken ett parti, en väljare eller kandidaten själv måste ha lämnat samtycket måste göras så kort som möjligt. Enligt vår bedömning bör sista dag vara fredagen före valdagen. På detta sätt har största möjliga hänsyn tagits till den fria nomineringsrätten.

Enligt nuvarande ordningen för anmälan av kandidater enligt 2 kap. vallagen ska anmälan göras hos Valmyndigheten när det gäller val till Europaparlamentet och i övrigt hos länsstyrelsen (4 § valförordningen). Samma ordning bör enligt vår bedömning tillämpas också för samtycke till kandidatur. Detta bör slås fast i valförordningen.

Bör då den nominerade kandidatens samtycke begränsas till ett parti i samma val?

Enligt nuvarande bestämmelser finns inte något krav på att en kandidat i samma val bara får kandidera för ett parti. Det här gör att en kandidat kan bli vald för mer än ett parti. Om så händer måste det avgöras vilket mandat som kandidaten ska tillträda samt vem det mandat som han eller hon inte tillträder i så fall ska tillfalla. Detta avgörs genom s.k. dubbelvalsavveckling (se 14 kap. 11 och 13 §§ vallagen).

Med nuvarande regler kan således en kandidat, som är invald som ersättare för ett parti med anmälda kandidater, bli invald som ledamot för ett annat parti som inte har anmält kandidater genom att han eller hon sätts upp på en valsedel för det partiet. I det fallet förlorar kandidaten sin ersättarplats. Det är också möjligt att kandidaten i en sådan situation utses till ersättare för båda partierna. Ett krav på att personen måste tillfrågas innan han eller hon sätts upp som kandidat hindrar inte att detta även fortsättningsvis kan komma

att ske. Men det förutsätter i så fall att kandidaten är med på det. Det är skillnaden i förhållande till den nu gällande ordningen. Vår bedömning är att detta kommer att avsevärt begränsa antalet fall där samma person kandiderar för flera partier i samma val. Med vårt förslag ser vi därför inte nu några skäl för att föreslå någon särskild lagstiftning mot dubbelkandidatur.

Det berörda partiet

Ett problem, som uppmärksammats vid våra överväganden rörande den fria nomineringsrätten, kan vara att partier som av olika skäl har avstått från att skydda sina kandidatlistor inte har något som helst inflytande över vilka personer som sätts upp på partiets valsedlar och därmed inte heller över vilka personer som kan bli invalda som företrädare för partierna. Det skulle kunna förhindras genom att berörda partier före valet måste ha lämnat sitt samtycke till varje kandidatur.

Den nuvarande ordningen enligt 2 kap. vallagen med registrering av partibeteckning och anmälan av samtliga kandidater ger partierna – med undantag för de här ovan nämnda fallen av dubbelkandidaturer – ett heltäckande skydd för sina kandidatlistor. Det är också den ordning som tillhandahålls partierna som skydd för sina kandidatlistor. Att därutöver införa ett generellt krav på partisamtycke för alla kandidaturer skulle i princip helt avskaffa väljarnas fria nomineringsrätt. Även om den nuvarande tillämpningen av den fria nomineringsrätten kan leda till problem, ibland allvarliga sådana, för de partier som väljer att inte skydda sina kandidatlistor, anser vi inte att problemen är av den omfattningen eller arten att det talar för att införa ett allmänt krav på partisamtycke för varje nominerad kandidat, särskilt med tanke på vilka följder detta skulle få för den fria nomineringsrätten.

5 Partisymboler på valsedlar

5.1 Direktiven

Det har länge förekommit att partierna framför sina budskap under en viss symbol för att på detta sätt tydliggöra sig visuellt. Några exempel på sådana symboler som riksdagspartierna använt och använder är Centerns fyrklöver, Folkpartiets blåklint, Kristdemokraternas vitsippa, Miljöpartiets maskros, Moderaternas stiliserade M, Socialdemokraternas ros, Sverigedemokraternas blåsippa och Vänsterpartiets stiliserade V infällt i en nejlikas kronblad. De nu nämnda symbolerna har blivit allmänt kända. Detsamma kan inte sägas vara fallet med lokala partiers symboler.

Vårt uppdrag i denna del är att överväga om partierna bör ha möjlighet att ange partisymboler på valsedlarna, överväga behovet av kompletterande regler för att skapa ett godtagbart skydd för partisymboler och föreslå de lagändringar vi finner motiverade.

Gör vi bedömningen att partierna bör ha möjlighet att ange partisymboler på sina valsedlar är det enligt våra direktiv av stor vikt att denna möjlighet inte leder till att skyddet för valhemligheten äventyras. Vi ska därför särskilt överväga möjligheten att använda enbart svart färg vid tryckningen.

Som vårt uppdrag får förstås gälla det samtliga val. Om partierna bör ges möjlighet att ange partisymboler har vi alltså att överväga konsekvenserna för en sådan ordning för såväl riksdagsval som kommunala val och val till Europaparlamentet.

5.2 Nuvarande regler för valsedlarnas utformning

Bestämmelser om valsedlarnas utformning finns i 6 kap. vallagen och i valförordningen (2005:874). Vid val används tre slag av valsedlar – partivalsedlar, namnvalsedlar och blanka valsedlar. Samtliga valsedlar ska innehålla uppgift om vilket val de är avsedda att

användas i (valbeteckning). På partimarkerade valsedlar ska därutöver finna en partibeteckning. På namnvalsedlar ska det dessutom finnas uppgifter om kandidater. Valsedlarna får, utöver nämnda uppgifter, även innehålla viss annan information, bl.a. uppgift om huruvida det parti som valsedelns gäller för har registrerat sin partibeteckning och anmält sina kandidater.

Kandidatnamnen ska vara uppförda i nummerordning. Varje kandidat ska identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna ska dessutom vara utformade så att väljarna kan lämna en särskild personröst och innehålla upplysning om personvalets innebörd. Har partiet anmält kandidater står det så här: ”Du kan personrösta genom att sätta ett kryss för den kandidat du helst vill ska bli vald. Du kan inte personrösta på fler än en eller någon annan kandidat än de som står där.” Har partiet inte anmält kandidater står det så här: ”Du kan personrösta genom att sätta ett kryss för den kandidat du helst vill ska bli vald eller genom att skriva till ett namn på valsedelns. Om du skriver fler namn får den överst tillskrivna kandidaten din personröst.”

I vallagen finns även en bestämmelse om valsedlarnas storlek medan reglerna om valsedlarnas färg i olika slags val finns i valförordningen. Valsedlarna ska ha storleken A 6 (105x148 millimeter). De ska vara av papper som har samma kvalitet för samtliga valsedlar. Alla valsedlar som avser ett visst val ska ha samma färg. Valsedlarna ska vara gula för val till riksdagen, blå för val till landstingsfullmäktige och vita för val till kommunfullmäktige och för val till Europaparlamentet. I vallagen föreskrivs vidare att alla valsedlar som används vid val ska tillhandahållas av Valmyndigheten.

Bestämmelser om valsedlars ogiltighet finns i 13 kap. vallagen. Av bestämmelserna följer att en valsedel som avviker från regleringen om valsedlars utformning inte med automatik ska anses vara ogiltig. Enligt 13 kap. 7 § vallagen är en valsedel ogiltig om den saknar partibeteckning, har mer än en partibeteckning, eller har kännetecknen som uppenbart har gjorts med avsikt. Det innebär alltså att valsedlar inte anses ogiltiga om de avviker i fråga om t.ex. färg eller form eller har beställts av ett parti direkt från ett tryckeri. Bestämmelserna om färg och form och tillhandahållande får närmast ses som ordningsföreskrifter. Denna reglering har gällt i stort sett sedan valet 1970 (se prop. 1969:148 s. 69).

Den omständigheten att det på en tryckt valsedel förekommer en logotyp eller en symbol innebär inte heller med automatik att valsedelns ska betraktas som ogiltig. Det kan i det här samman-

hanget nämnas att det förekommit att lokala partier låtit trycka upp symboler och logotyper på valsedlar för att utmärka eller särskilja partinamnet. Möjligen skulle en sådan valsedel, under vissa omständigheter, kunna underkännas som avsiktligt märkt. På denna punkt saknas vägledande praxis från Valprövningsnämnden. Såvitt känt har inte någon sådan valsedel bedömts som ogiltig.

5.3 Privaträttsligt skydd för symboler genom varumärkesrätten

Det finns i dag inget valtekniskt skydd för partiernas symboler.

Däremot finns ett privaträttsligt skydd för symbolerna. Skyddet följer reglerna om skydd för varumärken och andra varukännetecken för varor eller tjänster som tillhandahålls i en näringsverksamhet och som var och en kan förvärva ensamrätt till enligt varumärkeslagen (2010:1877) genom registrering eller inarbetning.

Det är också vanligt att partierna låter registrera sina partisymboler som varumärken. För tillfället har flera av de etablerade partierna också registrerat symboler och partibeteckningar som figur- eller ordmärke. I maj 2012 fanns hos Patent- och registreringsverket 32 varumärken registrerade som figur- eller ordmärke med politiska partier eller politiska organisationer som innehavare. Fyra ansökningar var under beredning.

Även firmalagens (1974:156) regler torde kunna tillämpas på partiernas namn och symboler.

Skyddet enligt varumärkeslagen och firmalagen är kommersiellt och innebär ensamrätt till namn och symboler för att från andras varor eller tjänster kunna skilja sådant som partierna själva tillhandahåller i sin verksamhet. Varumärkeslagen och firmalagen ger inte något säkert skydd mot illojala förfaranden i samband med val.

5.4 Tidigare reformförslag

Frågan om valsedlarna ska få innehålla partisymboler har tidigare övervägts av bl.a. 1993 års vallagskommitté (*Vallagen*, SOU 1994:30), Nomineringsrätts- och valkretskommittén (*Vissa valfrågor*, SOU 1995:143) och 2003 års vallagskommitté (*Ny vallag*, SOU 2004:111). Samtliga kommittéer har anfört en rad, främst principiella, skäl mot att införa en möjlighet att ange partisymboler på valsedlarna.

5.4.1 1993 års vallagskommitté

De symboler som var föremål för 1993 års vallagskommittés prövning var partiernas logotyper, dvs. Socialdemokraternas ros, Moderaternas stiliserade M, Centerns fyrklöver, Folkpartiet liberalernas blåklint, Kristdemokratiska samhällspartiets monogram, Vänsterpartiets stiliserade V med infälld nejlika, Ny Demokratis ansikte samt Miljöpartiets maskros.

Sammanfattningsvis ansåg kommittén att värdet av att förse valsedlar med partisymboler inte uppvägdes av risken för missbruk och de kostnader en sådan ordning skulle innebära (SOU 1994:30 s. 223 f.).

Enligt kommitténs mening måste utgångspunkten vara att varje väljare bör ta ställning inte bara till partivalet utan också till vilka personer som ska representera partiet. En ordning där valsedlarna försetts med partisymboler av hänsyn till icke läskunniga personer innebär därför inte någon avgörande fördel. Skulle en personröstningsreform komma att genomföras måste också värdet av att förse valsedlarna med partisymboler sägas bli förhållandevis begränsat. Därtill blir det svårare för en väljare att behålla sin valhemlighet. Det är helt enkelt lättare att förstå vilket parti en valsedel tillhör när man ser dess färg och kännetecken på valsedeln. Bara genom att väljaren går genom röstningslokalen med valsedeln i handen ökar risken för att valhemligheten avslöjas.

Vidare öppnas med partisymboler nya möjligheter att missbruka valsystemet och att partisymbolerna, i vart fall på sikt, riskerade att förlora både särskiljningsförmåga och goodwill. Upphovsrättsligt skydd som t.ex. varumärkesregistrering ger ingen garanti mot illojala förfaranden i samband med val. Ett system som medger partisymboler på valsedlarna måste därför förenas med regler som skyddar symbolerna även vid val. Enligt kommittén låg det då närmast till hands att försöka konstruera dessa regler enligt förebild från reglerna för registrering av partibeteckning. Enligt kommitténs bedömning riskerade emellertid en sådan samordning inte bara att systemet blir tungrott utan också att det i efterhand kan uppkomma svåra tolkningsproblem, exempelvis om den använda symbolen inte är identisk med det etablerade partiets, utan endast snarlik. Enligt kommittén talade det mesta för att det i det nuvarande systemet, med fri nomineringsrätt, inte går att åstadkomma en helt tillfredsställande lösning.

Avslutningsvis framhöll kommittén att en ordning med symboler på valsedlarna medför problem av rent teknisk art. Utrymmet på namnvalsedlar är redan knappt. Om valsedlarnas storlek måste ändras, så medför det att ny maskinell utrustning måste anskaffas för tryckning av valsedlar och valkuvert m.m. till ökade kostnader. För att vara särskiljande bör symbolerna tryckas i färg, vilket ytterligare skulle öka kostnaderna för valsedelsframställningen.

5.4.2 Nomineringsrätts- och valkretskommittén

Nomineringsrätts- och valkretskommittén gjorde samma bedömning som 1993 års vallagskommitté (SOU 1995:143 s. 167 f.).

För det fall valsedlarnas utformning av andra skäl behövde ändras, framförallt för att kunna genomföra maskinell röstsammanräkning, kunde det dock enligt kommittén finnas skäl att på nytt överväga frågan om symboler på valsedlarna.

5.4.3 2003 års vallagskommitté

2003 års vallagskommitté gjorde samma bedömning som 1993 års vallagskommitté (SOU 2004:111 s. 153 f.).

5.5 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Det slås i vallagen fast att en partibeteckning får innehålla en partisymbol. Prövningen av risken för att en partibeteckning kan förväxlas med en annan beteckning som registrerats ska även omfatta risken för förväxling av partisymboler. Om ett partinamn eller en partisymbol kan förväxlas med ett partinamn eller en symbol som redan är registrerad, ska registrering vägras.

Registrering av en anmälan om deltagande i val ska vägras om ett parti anmäler en partibeteckning (partinamn och partisymbol) som är förväxlingsbar med någon annan beteckning som redan är registrerad i valet, som han anmälts för registrering i valet eller som annars har anmälts för deltagande i det val som anmälan avser.

Det bör i förordning slås fast att en partibeteckning, dvs. partinamnet och i förekommande fall partisymbolen, får tryckas i färg om partiet begär det. Föreskrifterna i valförordningen om det utrymme som lämnas för partibeteckningen bör anpassas så att det lämnas tillräcklig plats för att trycka en partisymbol på valsedeln.

Ändringar föreslås i 2 kap. 3 § vallagen.

Vid röstning är det ett krav att väljaren själv gör i ordning sin röst, det vill säga lägger valsedeln i ett valkuvert.

Tanken bakom flera av de förslag som tidigare förts fram om partisymboler på valsedlarna är att sådana symboler på valsedlarna skulle underlätta för de väljare som har svårt att själva tillgodogöra sig det skrivna innehållet på valsedlarna.

Under förutsättning att de olika partisymbolerna har den särskiljande effekt som förutsatts gäller slutsatsen fullt ut för partimarkerade valsedlar, där endast partibeteckningen är förtryckt.

När det gäller namnvalsedlar bidrar naturligtvis en partisymbol inte till någon kännedom om vilka kandidater som finns uppförda på valsedlarna. I de fall ett parti har gått fram med en enda valsedel, kan partisymbolen tjäna sitt syfte för den som har svårt att tillgodogöra sig innehållet för det fall han eller hon är beredd att acceptera partiets kandidatnominering. Förekommer flera valsedlar för partiet blir värdet av en symbol på valsedeln mindre. Väljaren behöver inte tveka i fråga om vilket parti som kommer att få hans eller hennes röst men får ingen vägledning i fråga om valet av kandidat.

Enligt vår mening är utgångspunkten att varje väljare bör ta ställning inte bara till partivalet utan också till personvalet. När det gäller det senare valet kan vi således konstatera att en ordning där valsedlarna förses med partisymboler inte ger någon hjälp i personvalet. Detta innebär emellertid inte att en reform av nu angivet slag skulle sakna värde.

För tilltron till valsystemet och demokratin är det av stor betydelse att samhället underlättar för väljarna att rösta på det parti de har avsett. Mycket talar således för att partierna ska få använda symboler på sina valsedlar. Det är emellertid av stor vikt att ett system som tillåter partierna att använda symboler på sina valsedlar innehåller effektiva spärrar mot missbruk av symboler av olika slag.

Av nuvarande bestämmelser om valsedlars ogiltighet i 13 kap. vallagen följer inte med automatik att de valsedlar som avviker från bestämmelserna i 6 kap. vallagen om hur en valsedel ska vara utformad eller tillhandahållas, ska anses vara ogiltiga. Enligt 13 kap. 7 § vallagen är en valsedel ogiltig om den saknar partibeteckning, har mer än en partibeteckning eller har kännetecknen som uppenbarligen har gjorts med avsikt. Det innebär alltså att valsedlar inte anses ogiltiga om de avviker i fråga om t.ex. färg eller form eller har beställts av ett parti direkt från ett tryckeri. Att det på en förtryckt valsedel finns en symbol innebär således inte heller med automatik att en sådan valsedel ska anses ogiltig. Möjligen skulle den, under vissa omständigheter, kunna underkännas som avsiktligt märkt. Det förekommer för övrigt att lokala partier själva låter trycka upp valsedlar med olika symboler för att på så sätt utmärka eller särskilja sina partinamn. Såvitt känt har inte heller någon sådan valsedel ansetts ogiltig (jfr också SOU 1995:143 s. 62 och SOU 2004:111 s. 154).

Det finns i dag i vallagstiftningen, med undantag för reglerna om märkning, inte några spärrar mot missbruk av partisymboler av olika slag. Som tidigare nämnts finns det ett privaträttsligt skydd för symboler i varumärkesrätten. Skyddet följer av reglerna om skydd för varumärken och andra varukännetecken för varor eller tjänster som tillhandahålls i en näringsverksamhet och som var och en kan förvärva ensamrätt till enligt varumärkeslagen (2010:1877). Enligt varumärkeslagen kan ett varumärke bestå av alla de tecken som kan återges grafiskt, särskilt ord, inbegripet personnamn, samt figurer, bokstäver, siffror och formen eller utstyrseln på en vara eller dess förpackning, förutsatt att tecknen har särskiljningsförmåga (1 kap. 4 §). En ensamrätt till varumärken kan förvärfvas genom registrering i varumärkesregistret, som förs av Patent- och registreringsverket (1 kap. 6 §). En ensamrätt till varukännetecken kan också förvärfvas genom inarbetning (1 kap. 7 §). Straffansvar, vitesförbud och skadestånd är de påföljder som aktualiseras vid varumärkesintrång.

Av uppräknningen i 1 kap. 4 § varumärkeslagen framgår att inte bara partiernas symboler utan också deras partibeteckningar kan omfattas av det skydd som varumärkeslagen ger.

Det privaträttsliga skydd som varumärkeslagen ger innebär dock inte någon garanti mot illojala förfaranden i samband med val, eftersom de båda regelsystemen inte har någon direkt koppling till varandra. Om någon använder en symbol som är identisk eller för-

växlingsbar med ett annat partis registrerade figur- eller ordmärke i samband med val får detta inte någon effekt på valutgången, även om den som gjort varumärkesintrånget kan dömas för det. Enligt vår mening är det därför rimligt att ett system som uttryckligen tillåter partisymboler på valsedlarna kompletteras med regler som ger ett effektivt skydd för symbolerna även vid val.

Tidigare utredningar som har behandlat frågan om partisymboler på valsedlarna har alla framhållit svårigheterna med att skapa ett godtagbart skydd för partisymboler inom ramen för det nu tillämpade systemet, utan någon anmälningsplikt för partiernas deltagande i val och med fri nomineringsrätt. Andra invändningar som framförts har gällt att skyddet för valhemligheten äventyras, att utrymmet på namnvalsedlarna inte är tillräckligt för att också rymma en partisymbol och att tryckkostnaderna ökar kraftigt.

Vi delar bedömningen att det inte går att åstadkomma ett godtagbart skydd för partisymboler inom ramen för det nuvarande systemet. De förslag vi lämnar när det gäller den fria nomineringsrätten ändrar emellertid förutsättningarna (se avsnitt 4.1). Genomförs våra förslag får bara de partier som i förväg anmält sitt deltagande i valet delta i mandatfördelningen. Med en sådan ordning kommer man bl.a. ifrån problemet med förväxlingsbara partibeteckningar. En anmälan om deltagande i val förutsätter ju, för att den ska kunna godtas, att partiet också anger en partibeteckning som inte kan förväxlas med beteckningen för något annat parti. Med en sådan ordning ges möjligheter att åstadkomma ett godtagbart skydd också för partisymboler.

Vi föreslår därför att det nuvarande kravet på en partibeteckning, att den ska bestå av eller innehålla ord, kompletteras med en uttrycklig föreskrift om att den får innehålla partisymbol. Med denna utgångspunkt kan en partibeteckning komma att innehålla både partinamn och, om partiet så vill, partisymbol. Men den kan också bestå av enbart partinamn.

Den nuvarande ordningen för registrering av partibeteckning blir därmed tillämplig även för partisymboler. Detta innebär bl.a. att en partisymbol för att kunna registreras inte ska kunna antas bli förväxlad med en partisymbol som redan är registrerad.

En motsvarande ordning för partisymboler införs också för partier som inte har registrerat sin partibeteckning men som anmält sitt deltagande i val. Ett sådant parti kan alltså, när det anmäler deltagande i val, ange partibeteckning som innehåller en partisymbol.

Förväxlingsprövningen omfattar då både partinamnet och partisymbol.

Av samma skäl som anförts för att valsedlar som upptar partier som inte på förhand har anmält sitt deltagande i valet ska anses ogiltiga, finns det skäl att föreskriva att valsedlar som upptar partisymboler som inte är registrerade eller godkända ska anses ogiltiga. Det innebär att även valsedlar med symboler som i och för sig skulle ha godkänts vid en ansökan om registrering av eller godkännande av partibeteckning, ska underkännas. En bestämmelse med den innebörden bör tas in i 13 kap. 7 § vallagen.

Skyddet för valhemligheten

Som vi inledningsvis nämnt gäller vid röstningen att väljaren själv gör i ordning sin röst, det vill säga lägger valsedeln i ett valkuvert. I syfte att skydda valhemligheten görs detta bakom en valskärm. Valsedlarna brukar läggas ut på bord vid ingången till vallokalen. Vid ingången står oftast också en person som delar ut valkuvert och som hänvisar väljaren till en ledig valskärm. För att undvika att någon får reda på vad väljaren tänker rösta på kan han eller hon ta valsedlar för flera partier eller ta med sig de valsedlar som distribuerats av partierna med posten före valet.

Det har gjorts gällande att symboler på valsedlarna, särskilt om de får tryckas i vilka färger som helst, ökar risken för att valhemligheten avslöjas under väljarens väg från bordet med valsedlar till valskärmen och att enbart svart färg därför bör få användas vid tryckningen.

Vi har för att pröva invändningen låtit trycka upp valsedlar för samtliga riksdagspartier, dels utan någon begränsning när det gäller färgvalet, dels med enbart svart färg. Vår bedömning är att symboler tryckta med enbart svart färg inte får den särskiljande effekt som förutsatts och som är det avgörande motivet för att tillåta partisymboler på valsedlar. Är det fråga om att särskilja ett ordmärke från ett figurmärke har färgen i många fall inte någon nämnvärd betydelse. Men rör det sig om att skilja två figurmärken från varandra, t.ex. en blomma från en annan blomma, får färgen i många fall en avgörande betydelse för särskiljningsförmågan.

För att partisymbolerna på valsedlarna ska fylla den avsedda funktionen måste, enligt vår mening, även andra färger än svart få användas. Det kan innebära, som en konsekvens av att symbolernas

särskiljningsförmåga därmed ökar, att skyddet av valhemligheten försvåras något. Det finns dock ingen anledning att överdriva denna risk i vallokalen. Det är fråga om förhållandevis små symboler som bäst ses på nära håll. För att undvika att någon får reda på vad väljaren tänker rösta på i vallokalen kan han eller hon, som här ovan nämnts, ta valsedlar för flera partier eller ta med sig de valsedlar som distribuerats av partierna med posten före valet.

Enligt vår bedömning bör således även andra färger än svart få användas för partisymboler på valsedlar. Detsamma bör gälla också för partinamnet.

Utformningen av valsedlarna

Grundläggande när det gäller valsedlarnas utformning är att de så långt det är möjligt, bl.a. av hänsyn till valhemligheten, ska utformas så att väljarna och då även de med funktionsnedsättningar ska kunna ta del av valsedlarnas innehåll.

FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar är utgångspunkten för regeringens funktionshinderspolitik. Konventionen är en del av det internationella system för skydd av de mänskliga rättigheter som byggts ut och utvecklats under decennier, i syfte att garantera den enskilde skydd från ingrepp i de grundläggande friheterna, mot övergrepp samt för att tillgodose grundläggande behov. Regeringens långsiktiga mål är att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive för personer med funktionsnedsättning, i Sverige.

Funktionshinderspolitiken omfattar de sektorövergripande insatser som syftar till att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhällslivet och jämlika levnadsvillkor för människor med funktionsnedsättning och insatser för att förebygga och bekämpa diskriminering av personer med funktionsnedsättning.

Regeringen presenterade i juni 2011 en strategi för genomförande av funktionshinderspolitiken i Sverige 2011–2016. Syftet med strategin är att presentera politikens inriktning, med konkreta mål för samhällets insatser samt hur resultaten ska följas upp under de kommande fem åren (budgetpropositionen för 2013, utg. omr. 9 s. 147).

Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) spelar en viktig och aktiv roll i arbetet med förbättrad tillgänglighet i samhället. Handisam förmedlar bl.a. kunskap och tar fram riktlinjer

som berör det ansvar myndigheterna har enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av handikappolitiken. Dessa riktlinjer kan vara viktiga även för andra aktörer som en utgångspunkt för hur god tillgänglighet kan åstadkommas. Riktlinjerna för att göra information tillgänglig baseras i huvudsak på skriften ”Text som fler kan läsa” från Synskadades Riksförbund. Där framhålls bl.a. betydelsen av en god formgivning för att underlätta läsningen. Utformningen av textflöde och val av teckensnitt, teckenstorlek, radavstånd och radlängd avgör läsbarheten. Teckensnittet bör vara tydligt och enkelt. ”Skrivstilsvarianter” bör undvikas. Används färg är det viktigt att färgerna kontrasterar mot varandra. Mörk färg på ljus bakgrund eller tvärt om. När färg används ska valet av färger förstärka läsbarheten.

Som vi inledningsvis redovisat finns de grundläggande bestämmelserna om valsedlarnas utformning i vallagen. Den närmare utformningen av valsedlarna författningsregleras på förordningsnivå. I valförordningen anges vilket utrymme på valsedeln som är reserverat för partibeteckning, namn på kandidater, valkrets-beteckning, valbeteckning, uppgift om det parti som valsedeln gäller för har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater, upplysning av personvalets innebörd samt listtypbeteckning och signal-linjer.

Vårt förslag att en partibeteckning, utöver att den ska bestå av eller innehålla ord, också får innehålla partisymbol kan i någon mån påverka utformningen av valsedlarna. Bestämmelserna i valförordningen om vilket utrymme som är reserverat för partibeteckning kan behöva modifieras något för att ge utrymme även för partisymbol.

När det gäller den grafiska utformningen och färgen på partinamn och partisymbol är det upp till partierna själva att bestämma. Vi utgår ifrån att partierna vid utformningen av partinamn och partisymbol lever upp till de nationella mål för funktionshinderspolitiken som fastställdes av riksdagen 2000 (prop. 1999/2000:79) och som sedan har bekräftats och vidareutvecklats av regeringen i en skrivelse till riksdagen i mars 2010 (skr. 2009/10:166, bet. 2009/10:SoU20) och följer de riktlinjer som finns för att göra information tillgänglig.

6 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) gäller följande.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande.

6.1 Förslagets ekonomiska konsekvenser för valadministrationen

6.1.1 Nuvarande kostnader

Kostnaderna för administrationen av allmänna val täcks i huvudsak via anslaget i statsbudgeten för Allmänna val och Demokrati och av kommunerna.

Från anslaget betalas statens kostnader för valsedlar och annat valmaterial – vilket bl.a. innefattar information till väljarna och utbildning av valadministrativ personal vid länsstyrelserna och kommunerna – samt ersättningar till vissa myndigheter. Från anslaget betalas även Valmyndighetens kostnader för utvecklig och underhåll av valdatasystemet.

Lönekostnader för medverkande personal hos kommunerna, inom länsstyrelserna och vid de svenska utlandsmyndigheterna särredovisas inte utan belastar kommunerna respektive myndigheternas anslag. Det gäller t.ex. länsstyrelsernas extrakostnader för löner, resor m.m. och utlandsmyndigheternas kostnader för distribution av utlandsrösterna.

Anslagsbelastningen beror till största delen på vilka val som hålls under året.

Valanslaget 2010 uppgick till 258 000 000 kronor, varav 110 000 000 kronor utgjordes av statsstödet till kommunerna och länsstyrelserna. För mellanvalåret 2012 uppgick anslaget till 9 300 000 kronor. För valåret 2014 har anslaget av Valmyndigheten beräknats till cirka 430 000 000 kronor, varav 220 000 000 kronor går direkt till Valmyndigheten och 210 000 000 kronor avser statsbidrag till kommunerna (förtidsröstningen). Beräkningarna utgår från den nuvarande ordningen och framgår av Valmyndighetens budgetunderlag.

De nu föreslagna förändringarna påverkar valanslaget inom Justitiedepartementets område. De kostnadsbedömningar som görs i den fortsatta redovisningen avser 2012 års prisnivå.

6.1.2 Ett nytt mandatfördelningssystem

Under våren 2011 har en översyn gjorts av it-stödet för valadministrationen (dnr 10-212/0). I översynen föreslås bl.a. att it-stödet görs mer flexibelt för olika typer av val och att en förstudie genomförs för att bedöma det nuvarande systemets livslängd. Att

genomföra större förändringar av it-stödet inför valen 2014 är inte möjligt, men kan bli aktuellt inför valen 2018. För närvarande har inga konkreta aktiviteter startats rörande en eventuell förändring av it-stödet inför valet 2018. Detta medför att det i dagsläget inte är möjligt för myndigheten att göra annan uppskattning av kostnadskonsekvenserna än en övergripande bedömning rörande de två alternativen.

Det ena alternativet (här benämnt alternativ A) innebär att det nuvarande valsystemet kompletteras med en bestämmelse om återföring av mandat i de fall ett parti vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten fått totalt fler mandat än som svarar mot en rikspportionell fördelning.

Det andra alternativet (här benämnt alternativ B) innebär att det nuvarande systemet modifieras genom att antalet utjämningsmandat görs flexibelt på så sätt att valkretsmandaten fördelas tills ett parti skulle fått ett mandat mer än vad som svarar mot en rikspportionell fördelningen. Detta valkretsmandat delas då inte ut. Mandatet och kvarstående mandat fördelas i stället mellan partierna på samma sätt som utjämningsmandaten i dag.

När det gäller alternativ A finns i dag it-stöd för fördelning av fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. Något stöd för att återföra mandat finns inte utan måste tas fram från grunden. Ytterligare precisering av modellen behövs vidare för att utvärdera vilka krav på flexibilitet som modellen kräver. Det innebär bl.a. omfattande test av it-stödet för att garantera korrekthet.

Det andra alternativet, alternativ B, innebär att det nuvarande it-stödet kräver större förändringar. Stödet ger ingen möjlighet att fördela mandaten, ett efter ett, först till valkrets och sedan till parti, utan måste utvecklas från grunden. Omfattningen av förändringar i programkod, utveckling och test är här väsentligt större än för alternativ A.

Enligt Valmyndigheten bör ett beslut om att ändra mandatfördelningsmetoden föregås av en förstudie för att

- kartlägga hur it-stödets funktionalitet påverkas,
- utreda behovet av anpassningar av it-stödets funktion,
- utreda behovet av förändringar av testrutiner, drifrutiner och dokumentation,
- analysera eventuell påverkan på befintlig teknisk plattform,

- analysera omfattningen av arbetet att ta fram en ny mandatfördelningslösning,
- ta fram en plan för genomförande av nödvändiga förändringar i it-stödet,
- verifiera att föreslagen plan når de uppsatta målen, såväl funktionellt som tekniskt, resursmässigt och rättsligt.

Valmyndigeten har uppskattat kostnaderna för förstudien för alternativ A till 2 300 000 kronor och alternativ B till 4 000 000 kronor. Den högre kostnaden för alternativ B följer av att mandatfördelningen enligt B är mer komplex än för A.

Själva genomförandet omfattar följande aktiviteter:

- kravspecificering av funktionalitet för ett nytt mandatfördelningsstöd,
- upphandling av resurser för genomförande av kodning, testning m.m.,
- framtagning av krav för systemutveckling,
- etablering av teknisk plattform,
- anpassning av påverkade funktioner i befintligt it-stöd,
- utveckling, testning och dokumentation av systemet,
- funktionella test att systemet ger förväntat stöd,
- dokumentation av systemet, från användar- till programmeringsnivå,
- verifiering av levererad produkt,
- produktionssättning.

Valmyndigheten har uppskattat kostnaderna för genomförandet av alternativ A till 15 000 000–20 000 000 kronor och för alternativ B till 30 000 000–40 000 000 kronor.

Nu redovisade kostnader baseras på det nuvarande valdata-systemet. Enligt Valmyndighetens bedömning kommer systemet i sin nuvarande form inte att klara de föreslagna förändringarna i mandatfördelningssystemet. Oavsett detta kommer systemet i alla händelser att behöva bytas ut. Det vore därför kostnadseffektivt att

samordna ändringarna i mandatfördelningssystemet med framtagandet av ett nytt valdatasystem.

Behovet av utbildning, information m.m.

Ett nytt mandatfördelningssystem ställer inte bara krav på utbildning hos länsstyrelserna, som har ansvaret för den slutliga röstsammanräkningen i samtliga val och fastställer resultatet i valen till kommun- och landstingsfullmäktige, utan också krav på utbildning hos valnämnderna, som i mötet med väljarna måste kunna förklara hur mandatfördelningen fungerar. Vidare behövs riktade informationsinsatser till partierna, allmänheten och media. Skolmaterial som beskriver mandatfördelningssystemet behöver också uppdateras. Kostnaden för detta har i ett inledande skede beräknats till sammanlagt cirka 1 600 000 kronor. Ett flertal utbildningsinsatser kommer att bli nödvändiga. Dessa extra insatser bör kunna begränsas till de val då förfarandet i fråga första gången tillämpas. Därefter bör nödvändig information kunna ges inom ramen för de normala informationsinsatserna.

6.1.3 Obligatorisk förhandsanmälan av partier

Hanteringen av anmälningar

Förslaget om obligatorisk förhandsanmälan av partier som avser att ställa upp i valet förutsätter enligt Valmyndigheten en förstärkning av myndigheten. Valmyndigheten bedömer att det under valperioden behövs ytterligare en årsarbetskraft för att klara hanteringen av anmälningarna. Kostnaden beräknas uppgå till cirka 630 000 kronor.

Behovet av information

Förslaget förutsätter vidare att alla partier, även nya partibildningar, ges information om anmälningsplikten. Informationen bör därför ges såväl genom TV som i rikstäckande annonsering. Kostnaden beräknas uppgå till cirka 5 000 000 kronor. Även dessa extra insatser bör kunna begränsas till de val då förfarandet i fråga första gången tillämpas. Därefter bör nödvändig information kunna ges inom ramen för de normala informationsinsatserna.

6.1.4 Samtycke till kandidatur

Förslaget om obligatoriskt samtycke till kandidatur kräver flera åtgärder av Valmyndigheten. Det gemensamma it-stödet behöver anpassas för att länsstyrelserna ska kunna lägga in uppgifterna om samtycke, redovisa uppgifterna på www.val.se och göra det möjligt för valnämnderna att informera väljarna om vilka kandidater som har samtyckt till kandidatur. Hur detta tekniskt ska gå till avser vi att återkomma till i vårt slutbetänkande.

Oavsett val av lösning kan konstateras, att förslaget ställer krav på en höjd beredskap och en förstärkning av personalen för att säkerställa funktionerna och svara på såväl sakfrågor som tekniska frågor från hela valadministrationen.

Vidare behöver manualer och instruktioner tas fram för länsstyrelserna och valnämnderna. Förslaget förutsätter också att partierna, väljarna och media ges information om vilka kandidater som är anmälda.

Kostnaden beräknas uppgå till 8 000 000–10 000 000 kronor.

6.1.5 Partisymboler på valsedlar

Kostnader för tryckning i färg

Enligt kommitténs förslag ska en partibeteckning, dvs. partinamnet och i förekommande fall partisymbol, få tryckas i färg, om partiet begär det.

Vid valen 2010 uppgick kostnaden för tryckning av valsedlar till 12 542 000 kronor. Förslaget om att valsedlarna ska få förses med partisymboler i färg innebär ökade tryckkostnader.

Valmyndigheten har tagit in prisuppgifter från ett av tre tryckerier som myndigheten har beredskapsavtal med. Enligt avtalet finns dels en fast pris per listtyp, dels ett pris per 1 000 valsedlar.

Det fasta priset uppgick till 650 kronor valet 2010. Inför valet 2014 har detta pris höjts till 850 kronor. Vid tryck i färg har det fasta priset beräknats till 2 000 kronor. Prishöjningen har motiverats med att färgtryck kräver fyra plåtar i stället för en vid tryckning med enbart svart färg. Med 4 000 listtyper innebär tryckning i färg att den fasta kostnaden för valsedlarna ökar med 4 600 000 kronor.

Priset per 1 000 valsedlar beräknas öka från 13 kronor 20 öre till 16 kronor vid tryck endast på valsedelns framsida. Med en upplaga

på 650 000 000 valsedlar, varav 20 procent av valsedlarna har både fram- och baksidestryck och 80 procent har endast framsidestryck innebär detta en kostnadsökning med 1 976 000 kronor.

Baserat på dessa uppgifter kan kostnaderna för tryckningen av valsedlar – om samtliga valsedlar förses med symboler i färg – beräknas öka med totalt 6 576 000 kronor.

Andra kostnader

Förslaget om att en partibeteckning får innehålla en partisymbol innebär att prövningen av risken för att en partibeteckning kan förväxlas med en annan beteckning kommer att omfatta även risken för förväxling av partisymboler. Kostnaden för den utökade prövningen har beräknats till en årsarbetskraft, eller cirka 630 000 kronor.

6.1.6 Sammanfattning

Kostnadsökningar

Ett nytt mandatfördelningssystem

förstudie	2 300 000–4 000 000 kronor
genomförande	15 000 000–40 000 000 kronor
utbildning/information	1 600 000 kronor

Förhandsanmälan av partier 5 630 000 kronor

Samtycke till kandidatur 8 000 000–10 000 000 kronor

Partisymboler på valsedlar 7 206 000 kronor

Av ovan redovisade kostnader är kostnaderna för ett nytt mandatfördelningssystem och information om förhandsanmälan av partier engångskostnader.

Kostnadsminskningar

Obligatorisk förhandsanmälan av partier för deltagande i val och kravet på samtycke till kandidatur medför ökade kostnader i inledningskedet. Dessa kostnader torde dock senare kunna tas igen genom att sammanräkningen och utseendet av ledamöter och ersättare kommer att förenklas något.

Förslagen rörande valkretsindelningen i landsting och kommuner bedöms leda till att antalet valkretsar minskar, vilket gör att färre listtyper behövs och även i övrigt förenklar valadministrationen. Detta bör minska kostnaderna för valmyndigheter och partier.

6.2 Finansiering

För finansiering av kommitténs förslag finns i princip tre finansieringsmodeller, samtliga kostnadsneutrala för statsbudgeten: 1) införa avgifter, 2) minska en annan post på statsbudgeten med samma belopp, eller 3) regeringen själv gör en omprioritering under befintligt utgiftsområde. Ingen av dessa modeller för finansiering bedöms tillämpliga i detta fall.

Vad som då återstår är att ta i anspråk en del av det reformutrymme som kan beräknas för de kommande åren. Vi föreslår därför att våra förslag, om de genomförs, finansieras genom att 40 000 000 kronor tas i anspråk av det reformutrymme som kan anges under de kommande åren för ett nytt mandatfördelningssystem (alternativ A), förhandsanmälan av partier och kandidater samt partisymboler på valsedlar.

6.3 Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse, 14 kap. 3 §, i regeringsformen. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.

De förslag som kommittén lämnar innebär att valkretsindelningen görs helt frivillig för landstingen och de kommuner som har 36 000 eller fler röstberättigade invånare. Landstingen och dessa kommuner är enligt gällande bestämmelser skyldiga att valkretsindela. De kommuner som har färre än 36 000 röstberättigade invånare får också, enligt förslaget, delas in i valkretsar om det finns särskilda skäl för det. Det senare innebär en viss inskränkning av bestämmanderätten för ett antal av dessa kommuner, men förslaget i dess helhet innebär i förhållande till den nuvarande ordningen en väsentligt ökad kommunal bestämmanderätt.

6.4 Övriga konsekvenser

Kommittén bedömer att förslagen i övrigt är neutrala vad gäller konsekvenser som ska redovisas i detta sammanhang.

7 Ikraftträdande och genomförande

Flera av kommitténs förslag rörande de frågor som gäller proportionaliteten i val och förhandsanmälan av partier kräver ändringar i regeringsformen och kan därmed inte träda ikraft förrän efter valet 2014. Även om inte alla delarna i dessa förslag kräver grundlagsändring får det ändå, med några undantag, anses mest ändamålsenligt att dessa förändringar genomförs i ett sammanhang.

Ändringarna i regeringsformen bör lämpligen träda i kraft vid årsskiftet närmast efter det att riksdagen slutligt har antagit dem. En proposition med förslag till lag om ändring av regeringsformen bör kunna läggas fram i sådan tid att förslagen kan behandlas och antas som vilande av riksdagen före valet 2014. De föreslagna ändringarna skulle därmed kunna slutligt beslutas under hösten 2014.

Kommitténs förslag om ett kommunproportionellt valsysteem av landstingstyp med utjämningsmandat och småpartispärrar – 2 procent i icke valkretsindelade kommuner och 3 procent i valkretsindelade kommuner – är ett exempel på en förändring som i och för sig skulle kunna genomföras och tillämpas vid valet 2014. Detta skulle dock innebära att delar av förslaget, nämligen ändringen av första divisorn från 1,4 till 1,2 samt bestämmelserna av återföring av mandat, får genomföras senare.

Även kommitténs förslag om att det ska bli uttryckligen tillåtet för partierna att använda symboler på sina valsedlar är ett förslag som skulle kunna genomföras till valet 2014.

Ett annat förslag som skulle kunna genomföras redan till valet 2014 är att bara den som före valet skriftligen samtyckt till sin kandidatur ska kunna utses till ledamot eller ersättare.

Båda dessa förslag är angelägna. När det gäller partisymbolerna skulle emellertid ett godtagbart skydd för symbolerna inte kunna säkerställas utan ordningen med obligatorisk förhandsanmälan av partier som avser att delta i valet. När det gäller förslaget om sam-

tycke till kandidatur är det ännu inte i detalj utrett hur väljarna ska informeras om vilka som kandiderar i valet. Detta är emellertid en fråga som kommittén avser att behandla i sitt nästa betänkande.

Sammanfattningsvis innebär detta att kommittén förordar att de framlagda förslagen, med undantag för förslaget om samtycke till kandidatur, fortsättningsvis bör behandlas med inriktning på att de ska kunna tillämpas första gången vid de allmänna valen 2018.

En utgångspunkt för arbetet med ändring av valkretsindelningen i Västra Götalands län ska enligt direktiven vara att ändringen inte får påverka proportionaliteten vid mandatfördelningen i riksdagsvalet. Enligt kommitténs bedömning kan detta inte garanteras förrän de föreslagna ändringarna i valsyste­met genomförts. Därför bör detta förslag genomföras först till 2018 års val.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

3 kap.

1 och 7 §§

Bestämmelserna har behandlats i avsnitt 4.1.

I enlighet med förslaget att endast de partier som i förväg har anmält sitt deltagande i val ska få delta i mandatfördelningen, har i *1 § tredje stycket* den nuvarande partidefinitionen utgått och i *7 § första stycket* ersatts med en föreskrift av denna innebörd. Ordet ”särskild” i *7 § första stycket* anger att bestämmelserna om anmälan om deltagande i val ska meddelas i vallagen.

8 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.1.

I *ett nytt andra stycke* har införts bestämmelser om återföring av fasta valkretsmandat i de fall då ett parti vid fördelningen av de fasta mandaten i hela landet fått fler mandat än som motsvarar en proportionell representation för partiet i riksdagen. Närmare bestämmelser om hur återföringen ska gå till finns i vallagen.

Ändringen i *tredje stycket* (nuvarande andra stycket) klargör att ett parti som vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten, ev. efter återföring, fått just så många mandat som krävs för en proportionell representation i riksdagen inte deltar i fördelningen av utjämningsmandaten.

Ändringen i *fjärde stycket* är föranlett av kommitténs förslag att ändra första divisorn i systemet för mandatfördelning från 1,4 till 1,2.

Ikraftträdandebestämmelsen

Innebörden av bestämmelsen är att äldre bestämmelser tillämpas vid extra val före de ordinarie valen 2018 och vid omval efter överklagande av ett val som hållits före de allmänna valen 2018.

8.2 Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)**2 kap.****3 §**

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.5.

I *första stycket punkten 1* slås fast att en partibeteckning får innehålla en partisymbol. En partibeteckning kan alltså bestå av partinamn och partisymbol. Prövningen av risken för att en partibeteckning kan förväxlas med en annan beteckning som registrerats omfattar inte bara partinamnet utan även partisymbolen.

Bestämmelsen i *första stycket punkten 5* innebär att prövningen av risken för att en partibeteckning ska förväxlas med en annan beteckning även omfattar beteckningen för ett parti som anmält sitt deltagande i val eller som ska anses ha anmält sitt deltagande i val, men inte har registrerat sin partibeteckning, om beteckningarna skulle komma att gälla i samma val.

Anmälan om deltagande i val

Bestämmelserna om obligatorisk förhandsanmälan av partier för deltagande i val har behandlats i avsnitt 4.10.1.

14 och 18 §§

Bestämmelserna är nya.

I 14 § föreskrivs att de partier som vill delta i val i förväg ska anmäla sitt deltagande till den centrala valmyndigheten. I bestämmelserna anges också vad en anmälan om deltagande i val ska innehålla.

15 och 16 §§

Bestämmelserna är nya.

I bestämmelserna regleras för vilka val en anmälan om deltagande i val gäller. En anmälan i allmänt val gäller också ett eventuellt omval i det valet. Däremot krävs särskild anmälan vid extra val.

17 §

Bestämmelsen är ny.

I bestämmelsen regleras inom vilken tid förhandsanmälan av partier ska ske.

19 §

Bestämmelsen är ny.

I bestämmelsen föreskrivs under vilka villkor en anmälan om deltagande i val ska få registreras. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak bestämmelserna för registrering av partibeteckning enligt 3 §. Något krav på att en anmälan om deltagande i val måste ha ett visst dokumenterat väljarstöd ställs dock inte upp. En anmälan om deltagande i val får enligt bestämmelsen inte registreras om partibeteckningen kan antas komma att leda till förväxling med partibeteckningen för något annat parti, som har registrerat partibeteckningen eller anmält deltagande i val.

20 §

Bestämmelsen är ny.

I bestämmelsen föreskrivs att den centrala valmyndigheten ska kungöra vilka partier som har fått sina anmälningar om deltagande i val registrerade.

Ordet "omedelbart" i bestämmelsen markerar att detta ska ske löpande.

Samtycke till kandidatur

21 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.10.2.

Bestämmelsen är ny.

Redan nu gäller att en anmälan av kandidatnamn som görs av partierna enligt 9 § inte ska beaktas om dessa inte kan visa att det finns ett samtycke från kandidaterna. Den nu föreslagna bestämmelsen i 21 § innebär att en person inte heller kan kandidera för något parti om samtycke inte har kommit in till valmyndigheten – den centrala valmyndigheten när det gäller val till Europaparlamentet och länsstyrelserna i övrigt – senast fredagen före valdagen. Nomineringsrätten begränsas härigenom på ett mera påtagligt sätt än tidigare, eftersom valmyndigheterna, partierna och väljarna senast fredagen före valdagen ska veta vilka personer som kan komma i fråga för inval i det aktuella valet.

4 kap.

2 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 3.1.

Ändringen är föranledd av att kommittén föreslår en delvis ändrad indelning rörande tre av Västra Götalands läns fem valkretsar.

5 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 3.3.

Ändringen är föranledd av kommitténs förslag att göra valkretsindelningen frivillig för landstingen. Om landstingsfullmäktige inte, i den ordning som föreskrivs i 4 kap. 8 § vallagen, beslutar att landstingen ska delas in i valkretsar utgör alltså landstinget en valkrets.

9 och 10 §§

Ändringarna är följer av att valkretsindelningen blir frivillig för landstingen.

12 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 3.2.

Ändringen är en följd av kommitténs förslag att avskaffa skyldigheten för vissa kommuner att dela in kommunen i valkretsar. Större kommuner med 36 000 eller fler röstberättigade invånare får dock enligt förslaget delas in i valkretsar.

Även kommuner med färre än 36 000 röstberättigade får delas in i valkretsar, dock endast om särskilda skäl talar för det. Exempel på sådana särskilda skäl har angetts i avsnitt 3.2.2.

Bestämmelserna i tredje stycket om minimiantalet mandat har anpassats till det föreslagna valsysteemets bestämmelser om fasta valkretsmandat. För kommunerna finns i tredje stycket också en bestämmelse om att antalet fullmäktige ska fördelas så jämt som möjligt mellan valkretsarna. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för landsting. När nu ett landstingsproportionellt valsysteem införs också för kommunerna finns inte längre skäl att behålla denna bestämmelse.

14 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 3.2

Paragrafen tar sikte endast på valkretsindelade kommuner och reglerar mandatens fördelning på fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. Motsvarande bestämmelser för landstingen finns i 9 §.

15 §

Paragrafen motsvarar 14 § andra–femte styckena i nu gällande lydelse. Bestämmelserna överensstämmer med motsvarande reglering för landstingen i 10 §.

13 kap.

7 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.10.1.

Av den *nya tredje punkten i första stycket* följer av att endast partier som på förhand har anmält sitt deltagande i valet ska få delta

i mandatfördelningen. Valsedlar för ett parti som inte anmält deltagande i valet anses ogiltiga.

8 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.10.2.

Den *nya fjerde punkten i första stycket* är en följd av att endast de kandidater som senast fredagen före valdagen har samtyckt till kandidaturen kan kandidera. Finns det inget samtycke anses namnet obefintligt.

14 kap.

2 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.1.12.

Enligt paragrafen ska vid bl.a. mandatfördelningen lotten avgöra om två partier har lika stora jämförelsetal.

Enligt ett *nytt andra stycke* görs bestämmelsen tillämplig också vid återföring av mandat och vid tilldelning av mandat efter återföring enligt 4 a och 4 b §§.

3 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.1.12.

Enligt kommitténs förslag ändras den första divisorn vid beräkning av jämförelsetal för mandatfördelning från 1,4 till 1,2.

4 och 4 c §§

Andra meningen i 4 § har av redaktionella skäl överförts till nya 4 c §.

4 a §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.1.12.

Bestämmelsen är ny.

I paragrafen finns bestämmelser om förfarandet i den situationen då något eller några partier, som vid riksdagsvalet 2010, fått fler fasta valkretsmandat än vad som motsvarar en proportionell fördelning mellan partierna av samtliga mandat i riksdagen. I sådana fall ska en återföring av överskjutande mandat ske i den eller de valkretsar där det parti som fått överskjutande mandat fått mandat med lägst jämförelsetal. När återföring skett ska mandatet eller mandatet – det är fortfarande fråga om fasta valkretsmandat – fördelas mellan övriga partier i valkretsen, dock med undantag för sådant parti som redan erhållit så många fasta mandat i landet att det motsvarar en proportionell fördelning av samtliga mandat.

4 b §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.1.12.

Bestämmelsen är ny.

Om återföring har skett i två eller flera valkretsar kan det ha betydelse för fördelningen av fasta valkretsmandat mellan partierna i vilken ordning dessa mandat tilldelas partierna.

Partiet med högsta jämförelsetalet, bland de partier som ska tilldelas återförda mandat, tilldelas första mandatet och så fortsätter tilldelningen alltefter storleken på jämförelsetalen för de partier som tilldelas mandat.

Skulle i någon av de situationer som avses i paragrafen två eller flera mandat ha erhållits med samma jämförelsetal eller har två partier, vid fördelningen av återförda mandat, samma jämförelsetal får lotten, enligt 2 § andra stycket, avgöra hur återföring respektive fördelning ska ske.

5 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.1.12.

I första *stycket* klargörs att ett parti som erhållit så många fasta valkretsmandat som svarar mot en proportionell fördelning av samtliga mandat i landet inte deltar i fördelningen av utjämningsmandaten.

6 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 2.2.14.

Ändringen i *första stycket* är föranledd av att kommittén föreslår att en småpartispärr på 3 procent införs vid val till kommunfullmäktige i kommuner som är indelade i valkretsar och på 2 procent i övriga kommuner.

8 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitten 2.2.14 och 2.3.2.

Paragrafen innehåller bestämmelser om mandatfördelningen i landsting och kommuner som delats in i valkretsar. De bestämmelser om fördelning av fasta valkretsmandat samt fördelningen av utjämningsmandat som enligt 4–4 b §§ gäller för riksdagsval blir tillämpliga också i landsting och kommuner som delats in i valkretsar. Detta innebär att även bestämmelserna om återföring av mandat blir tillämpliga i sådana kommuner och landsting.

15 kap.

3 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.10.1.

Av den nya *punkten 3 d i första stycket* följer att beslut i ärende enligt 2 kap. om anmälan om deltagande i val ska få överklagas hos Valprövningsnämnden. Sådant överklagande kan ske av det anmälda partiet om ansökan avslagits eller av ett annat parti som anser att förväxlingsrisk föreligger.

6 §

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.10.1.

Överklagandetiden i ärende enligt 2 kap. om anmälan om deltagande i val har gjorts så kort som en vecka för att ärendet ska kunna avgöras innan förtidsröstningen inom landet börjar.

Ikraftträdandebestämmelserna

Förslaget att det nuvarande valsystemet kompletteras med bestämmelser om återföring av mandat för att uppnå riksproportionalitet och en ändring av första divisorn från 1,4 till 1,2 förutsätter, när det gäller riksdagsvalen, en ändring av 3 kap. 8 § regeringsformen. Även införandet av obligatorisk förhandsanmälan av partier om deltagande i val förutsätter, när det gäller riksdagsvalen, en ändring av 3 kap. 1 och 7 §§ regeringsformen. Flertalet ändringar hänger nära samman med systemet med förhandsanmälan. Samtliga ändringar föreslås därför – med ett undantag – träda i kraft samtidigt med inriktning på att de ska kunna tillämpas första gången vid de ordinarie allmänna valen 2018.

Bestämmelserna om samtycke till kandidatur i 2 kap. 21 § och 13 kap. 8 § 4 i sin nya lydelse ska dock tillämpas redan från och med den 1 januari 2014.

Reservationer och särskilda yttranden

Proportionaliteten i valen till kommunfullmäktige

Reservation av Josef Fransson (SD)

Frågan om småpartispärr för val till kommunfullmäktige är mycket viktig och när man diskuterar den är det viktigt att förhålla sig principiellt men också någorlunda pragmatiskt. Att agera efter egenintresse är högst ovälkommet och Sverigedemokraterna vill om möjligt vitalisera demokratin och skapa små avstånd mellan medborgare och folkvald. Sverigedemokraterna har som utgångspunkt att spärrar i så stor utsträckning som möjligt ska undvikas då detta innebär att många medborgare inte får någon representation. En småpartispärr innebär också en inskränkning i proportionaliteten.

Om man inför utjämningsmandat i kommunerna kan det dock vara acceptabelt att också införa en spärr för att göra situationen hanterbar i landets större fullmäktigeförsamlingar. I Stockholm som har 101 fullmäktige skulle det teoretiskt kunna bli väldigt många partier om spärr helt saknades. Vi ser därför en 2 %-spärr som acceptabel då detta skulle lämna merparten av landets kommuner opåverkade och ge en relativt enhetlig nivå för alla landets kommuner.

I det liggande förslaget föreslås en spärr på 3 % i valkretsindelade kommuner samt en 2 %-spärr i icke valkretsindelade kommuner. För att en kommun ska tillåtas valkretsindelas "utan särskilda skäl" ska dock kommunen ha fler än 36 000 röstberättigade. Systemet öppnar dock upp för godtycke om vad "särskilda skäl" är, vilket är en stor svaghet för systemet. Vidare anser vi en spärrnivå på 3 % omotiverat hög och därför oacceptabel.

Sverigedemokraternas förslag är därför en generell 2 %-spärr i kommunerna där kommunerna vidare ges full frihet att valkretsindela efter sina givna förutsättningar. System med utjämningsmandat ska tillämpas vid valkretsindelade kommuner.

Särskilt yttrande av Helena Höij (KD)

För Kristdemokraterna är utgångspunkten att valsystemet ska vara proportionellt och utformat så att varje röst i princip tillmäts lika värde. Det innebär att så små hinder som möjligt bör sättas upp för partier och kandidater att ställa upp i val och inte minst att spärrar, som ställer krav på ett visst väljarstöd för att ett parti ska få delta i mandatfördelningen, bör undvikas.

Med detta sagt behövs ändå lagar och rutiner som skapar ordning och ger medborgarna möjlighet att förstå valsystemet och göra rationella val. Det är därför bra att kommittén lämnar förslag på detta område. Ur vårt perspektiv är det inte acceptabelt att en person, mot sin vilja, kan bli invald i en beslutande församling för ett parti man inte sympatiserar med.

Ur proportionalitetssynpunkt har det varit särskilt anmärkningsvärt att i regel endast ett fåtal av de valkretsindelade kommunerna får ett proportionellt valresultat. Att införa utjämningsmandat även på kommunal nivå i enlighet med kommitténs förslag är därför nödvändigt. Även om Kristdemokraterna principiellt inte anser att det behövs en småpartispärr har vi respekt för de partier som ur andra aspekter vill ha en sådan och vi är därför beredda att medverka till ett förslag som tillgodoser så många aspekter som möjligt. Vår bedömning är att en spärr på 2 % skulle upplevas som naturlig av flera olika skäl och med en spärr lika för alla kommuner skulle kommunerna själva, utifrån sin organisation, geografi, tradition och med hänsyn till medborgarnas förväntningar på hur man vill bli representerad, få besluta om en eventuell valkretsindelning.

Kommitténs förslag når dock inte ända fram till detta utan innebär en spärr på 2 % för kommuner som inte har valkretsar och en spärr på 3 % för valkretsindelade kommuner samt regler som i viss utsträckning begränsar kommunernas möjlighet att valkretsindela. Sammantaget uppfyller dock förslaget det grundläggande kravet att öka proportionaliteten i de kommunala valresultaten samtidigt som möjligheten att vinna representation i fullmäktige även för mindre partier överlag värnas. Jag har därför valt att ställa mig bakom kommitténs förslag.

Valkretsindelning i Västra Götalands län

Reservation av Josef Fransson (SD)

Sverigedemokraterna anser att man ska lämna valkretsindelningen i Västra Götalands län oförändrad. Om man ska stycka upp länsindelningar med långa historiska anor måste det finnas starka skäl och betydande förtjänster. Dessa saknas enligt vår mening.

Anmälan av kandidater

Särskilt yttrande av Josef Fransson (SD)

Sverigedemokraterna har historiskt, liksom många andra små partier, på sina håll haft svårt att rekrytera tillräckligt många kandidater ute i kommunerna i val till kommunfullmäktige. Möjligheten att skriva dit namn på valdagen har därför varit ett bra sätt att undvika tomma stolar då det är vanligt att man hittar bra kandidater de sista veckorna före ett val. Dagens system har givetvis också en baksida då mandat kan kapas av personer som företräder andra åsikter samt att personer som av andra skäl anses som olämpliga att företräda partiet har möjlighet att ta sig in utan partiets godkännande. Även personer som absolut inte är intresserade av att bli politiker har också kunnat väljas, mot sin vilja, vilket givetvis också är en brist i systemet.

Det nu liggande förslaget innebär att för att bli valbar måste alla kandidater inkomma med ett samtyckeskrav till länsstyrelsen minst två dagar innan valdagen. Detta löser några problem, nämligen att ingen kan väljas ofrivilligt och att personer som vill kapa ett mandat inte kan göra detta i lönnedom.

Från Sverigedemokraternas sida skulle vi helst vilja se ett något annat system som vi anser bäst löser de problem som kan uppkomma med dagens system. Vi önskar att det står alla fritt att skriva till ett namn vid röstningstillfället och att det sedan är upp till partierna att identifiera personerna på valsedlarna med tillskrivna namn och inhämta samtycke under veckorna efter valdagen. Vårt förslag innebär således att samtycke ska finnas både från den nominerade och från partiet för att en person ska kunna ta plats i fullmäktige. Med denna modell undviker man till stor del tomma stolar, man undviker att personer väljs in mot sin vilja samt att personer som inte delar partiets politik kan kapa mandat.