
Till statsrådet Lena Hjelm-Wallén

Regeringen beslutade den 2 september 1999 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda vissa frågor som rör regeringsformen.

Till ordförande i kommittén förordnades den 13 september 1999 numera f.d. landshövdingen Ulf Lönnqvist. Samtidigt förordnades numera f.d. justitiekanslern Hans Regner som ledamot. Den 12 november 1999 förordnades dessutom riksdagsledamöterna Helena Bargholtz och Rune Berglund, förste vice talmannen Anders Björck, språkröret Lotta Nilsson Hedström, riksdagsledamöterna Kenneth Johansson och Kenneth Kvist, f.d. kammarrättspresidenten Reidunn Laurén samt riksdagsledamöterna Göran Magnusson och Barbro Hietala Nordlund att som ledamöter ingå i kommittén. Hans Regner entledigades från kommittén fr.o.m. den 14 februari 2001.

Att som experter biträda kommittén förordnades den 24 november 1999 biträdande kammarsekreteraren Ulf Christoffersson, departementsrådet Stefan Rubenson, numera kanslirådet Kristina Svahn Starrsjö och numera ämnesrådet Lena Stenwall. Stefan Rubenson och Lena Stenwall entledigades från kommittén fr.o.m. den 14 februari resp. den 7 mars 2001. Den 1 mars 2001 förordnades dispasschören Svante O. Johansson som expert.

Till sekreterare förordnades den 30 oktober 1999 hovrättsassessorn Dag Cohen och kammarrättsassessorn Lars Seger.

Kommittén, som har antagit namnet 1999 års författningsutredning (Ju 1999:13), får härmed överlämna sitt delbetänkande Offentliga valförberedelser – Anmälan av partier och kandidater (SOU 2001:99). Tidigare har kommittén avlämnat delbetänkandet Vissa grundlagsfrågor (SOU 2001:19). På kommitténs initiativ har även getts ut forskarantologin Skilda valdagar och vårval? (SOU 2001:65).

Betänkandet omfattar de delar av vårt uppdrag som hänför sig till frågorna om partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen och vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha.

Arbetet fortsätter nu med att utreda frågorna om skilda valdagar och vårval samt med att överväga om de tre största valkretsarna bör minskas. Detta arbete beräknas vara slutfört i april 2002.

Stockholm i december 2001

Ulf Lönnqvist

Helena Bargholtz

Rune Berglund

Anders Björck

Lotta Nilsson Hedström

Kenneth Johansson

Kenneth Kvist

Reidunn Laurén

Göran Magnusson

Barbro Hietala Nordlund

/Dag Cohen

/Lars Seger

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	7
<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	13
1 <i>Utredningsuppdraget och dess genomförande</i>	29
2 <i>Bakgrund</i>	31
2.1 Inledning	31
2.2 Övergripande regler och principer	32
2.2.1 Statsskickets grunder	32
2.2.2 De grundläggande principerna i valsystemet	34
2.2.3 Parti- och personval	36
2.3 Framväxten av regeringsformens partibegrepp	37
2.3.1 Kort om förhållandena före år 1969	37
2.3.2 Införandet av partibegreppet i grundlagarna	38
2.4 Partibegreppet i nuvarande lagstiftning	38
2.4.1 Regeringsformens partibegrepp	38
2.4.2 Kort om partibegreppet i annan lagstiftning	39
2.5 Tidigare utredningsförslag	41
2.5.1 Folkstyrelsekommittén	41
2.5.2 Personvalskommittén	43
2.5.3 Nomineringsrätts- och valkretskommittén	43
3 <i>Överväganden och förslag</i>	47
3.1 Inledning	47
3.2 Reformbehovet	49
3.2.1 Det skall vara möjligt att se vilka partier som deltar i ett val	49
3.2.2 Befäst valsystemets grundläggande funktioner	50
3.2.3 Ren proteströstning skall bli synlig	52
3.3 Olika avgränsningsmetoder	55

3.4	Obligatorisk partianmälan eller offentliga valförberedelser? ...	56
3.5	Utformningen av ett system med offentliga valförberedelser ..	62
3.5.1	Behovet av grundlagsändringar	62
3.5.2	Ändringar i vallagen	65
4	<i>Konsekvenser och ikraftträdande</i>	69
5	<i>Författningskommentar</i>	73
5.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	73
5.2	Förslaget till lag om ändring i vallagen (1997:157)	73
<i>Bilaga</i>	<i>Tilläggsdirektiv (Dir. 2000:21)</i>	95

Förkortningar

a. a.	anfört arbete
a. prop.	anförd proposition
a. s.	anförd sida
bet.	betänkande
dir.	direktiv
EU	Europeiska unionen
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
KU	konstitutionsutskottet
prop.	proposition
RF	regeringsformen
RO	riksdagsordningen/riksdagsordning
rskr.	riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
SOU	Statens offentliga utredningar
VPN	Valprövningsnämndens beslut

Sammanfattning

Uppdraget

Vi redovisar i detta delbetänkande våra överväganden och förslag i fråga om partibegreppet i 3 kap. 7 § RF och beträffande valsedlar som saknar partibeteckning.

I våra direktiv gavs vi i uppdrag att se över partibegreppet i 3 kap. 7 § RF. Det framhålls i direktiven att det är viktigt att partibegreppet utformas så att de partier som verkligen deltar i ett val klart kan avgränsas. Beträffande valsedlar som saknar partibeteckning sägs i direktiven att det finns anledning att överväga vilken giltighet sådana valsedlar skall ha. Av direktiven framgår därvid bl.a. att sådana valsedlar inte redovisas särskilt i den offentliga valstatistiken utan ingår i gruppen ”ogiltiga valsedlar”.

Enligt vår mening kan vårt uppdrag i nu aktuella delar sammanfattningsvis sägas avse frågan om valsystemets förmåga att avgränsa de partier och kandidater som ställer upp i de allmänna valen. Uppdraget rymmer därvid två olika aspekter. Den ena sidan av uppdraget går ut på att finna metoder för att tydligare avgränsa de partier och kandidater som verkligen deltar i allmänna val. Uppdragets andra sida kan sägas vara att finna adekvata metoder för att inom valsystemet fånga upp olika former av proteströstning som *inte* syftar till att rösta in något parti vars företrädare skall verka i den församling som valet avser.

Reformbehovet

Utifrån det sålunda definierade uppdraget har vi identifierat vissa reformbehov när det gäller valsystemets förmåga att avgränsa partier och kandidater i valen. Enligt vår mening skall väljarna inför ett val tydligt kunna se vilka partier som deltar och som således kan inverka på valresultatet. Vidare bör valresultatet kunna påverkas endast av röster på partier som eftersträvar representation i den församling som valet avser. Slutligen menar vi att proteströster från väljare som genom en valhandling vill ge uttryck för sitt missnöje med befintliga partier och åsiktsriktningar tydligt skall kunna särskiljas från röster på riktiga

småpartier som verkligen eftersträvar representation i den församling som valet avser.

Våra förslag

- ***Krav på anmälan av såväl partier som samtliga kandidater (offentliga valförberedelser)***

Vi har funnit att de identifierade förändringsbehoven kan tillgodoses endast genom att det införs någon form av *obligatoriskt anmälningsförfarande*. Härmed avses att mandatet i valda församlingar fördelas endast mellan sådana partigrupperingar eller kandidater som på förhand hos valmyndigheten har anmält att de ställer upp i de allmänna valen. Röster på andra partigrupperingar eller kandidater beaktas således inte.

Sådana anmälningsförfaranden kan utformas på en mängd olika sätt, och de kan också innebära en mer eller mindre ingripande reglering. Vi har stannat för att föreslå krav på förhandsanmälan av såväl partier som samtliga kandidater (*offentliga valförberedelser*). Denna lösning ger i största tänkbara utsträckning väljarna en möjlighet att bilda sig en uppfattning om vilka partier och kandidater som ställer upp i valet. Vidare är det med en sådan lösning möjligt att säkra att enskilda inte kan bli invalda som ledamöter i en beslutande församling mot sin egen vilja.

- ***I vissa fall behöver partier endast anmäla kandidater inför valen***

Förslaget innebär att anmälan av partier i vissa fall skall omfatta flera val och att ett parti som är representerat i en vald församling inte behöver anmäla sitt deltagande i kommande val till den församlingen. I det sistnämnda fallet föreligger i vissa fall inte heller något krav på att partiet skall anmäla sitt deltagande i kommande val till andra församlingar på underliggande nivåer där partiet saknar representation. Partierna måste dock alltid anmäla kandidater till val som de ställer upp i.

- ***Frister för anmälan av partier och kandidater***

För riksdagsvalet skall anmälan kunna ske fram till månadskiftet april/maj under valåret. Samma anmälningsfrist skall i val till landstings- och kommunfullmäktige gälla för partier som redan är representerade i fullmäktige. Övriga partier i de sistnämnda valen skall kunna förhandsanmäla sitt deltagande och sina kandidater ända fram till en månad före valdagen. Partier som mycket sent bestämmer sig för att ställa upp i val till kommunfullmäktige skall dock kunna göra förhandsanmälan ända fram till 15 dagar före valdagen.

- ***Vissa krav på anmälan av partier och kandidater***

Vi föreslår att det ställs upp vissa krav på förhandsanmälan för att försvåra anmälningar av partibeteckningar och kandidater som uppenbarligen saknar anknytning till en bakomliggande seriös organisation. Sålunda krävs enligt förslaget att anmälan skall göras av en person som är behörig att företräda partiet och att ett visst antal röstberättigade skall biträda anmälan om ett partis deltagande i val.

- ***Anmälda partier garanteras leverans av valsedlar***

Ett anmält parti skall vara garanterat leverans av valsedlar viss tid före valdagen, under förutsättning att beställningen har skett före utgången av anmälningsfristen. Samtliga partier som har förhandsanmälts i val till landstings- och kommunfullmäktige skall vara berättigade till minst 1 000 kostnadsfria valsedlar.

- ***Ändringar i 3 kap. 7 § regeringsformen***

Principen att mandat fördelas mellan på förhand anmälda partier skall slås fast i 3 kap. 7 § RF. Detta föranleder att definitionen av partibegreppet i samma paragraf utmönstras. Sådan anmälan som avses i paragrafen skall endast kunna göras av en sammanslutning som utgör juridisk person, dvs. som har antagit stadgar och utsett styrelse.

- ***Tydlig redovisning av ren proteströstning***

Det skall ske en särskild officiell redovisning av antalet ogiltiga röster i form av valsedlar utan anmäld partibeteckning. Redovisningen skall med andra ord omfatta såväl röster på oanmälda partibeteckningar som s.k. blankröster, dvs. valsedlar som helt saknar partibeteckning.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § regeringsformen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Mandaten fördelas mellan partier. *Med parti avses varje samman- slutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.*

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

Endast parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket är berättigat att delta i fördelningen av mandaten. Parti som har fått färre röster deltar dock i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets, där partiet har fått minst tolv procent av rösterna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

2 Förslag till lag om ändring i vallagen (1997:157)

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (1997:157)

dels att 5 kap. samt 6 kap. 5 och 6 §§ skall upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 6 kap. 6 § skall utgå,

dels att nuvarande 6 kap. 7–17 §§ skall betecknas 6 kap. 5–15 §§,

dels att 6 kap. 3 §, 16 kap. 2 §, 17 kap. 9 §, 18 kap. 10, 11, 14 och 15 §§, de nya 6 kap. 5, 7, 10 och 13 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast efter 18 kap. 17 § skall lyda ”Hur mandaten fördelas mellan de anmälda partierna”,

dels att rubrikerna närmast före 6 kap. 7, 15 och 17 §§ skall sättas närmast före 6 kap. 5, 13 respektive 15 §,

dels att det i lagen skall införas ett nytt kapitel, 5 kap., av följande lydelse.

5 kap. Anmälan av partier och kandidater

Obligatorisk anmälan om deltagande

1 §

Ett parti skall efter vad som sägs i detta kapitel anmäla sitt deltagande i val, om inte partiet redan är representerat i den församling som valet avser. Samtliga partier skall dock anmäla kandidater till valet. Mandaten fördelas enligt vad som framgår av 3 kap. 7 § regeringsformen mellan anmälda partier.

Bestämmelser om valsedels ogiltighet på grund av att den saknar beteckning för anmält parti finns i 18 kap. 10 § första stycket.

Anmälan om ett partis deltagande i val

2 §

Anmälan från ett parti skall godkännas om följande villkor är uppfyllda.

1. Anmälan anger under vilken beteckning partiet går till val (partibeteckning).
2. Partibeteckningen består av eller innehåller ord.
3. Anmälan för val till riksdagen har dokumenterat stöd av minst 1 500 personer som har rösträtt i valet.

4. Anmälan för val till landstings- eller kommunfullmäktige har dokumenterat stöd av minst 100 respektive minst 50 personer som har rösträtt i det landsting eller den kommun som anmälan gäller.

5. Anmälan för val till Europaparlamentet har dokumenterat stöd av minst 1 500 personer som har rösträtt i valet.

6. Partibeteckningen kan inte antas bli förväxlad med en beteckning för ett annat parti

- som redan är godkänd,
- som ett parti redan har anmält, om beteckningarna skulle komma att bli godkända för deltagande i samma val,
- vars anmälan om deltagande enligt 7 § första stycket varit förfallen vid något av de två föregående valen, eller
- om beteckningen för det andra partiet enligt 7 § andra stycket varit förfallen vid något av de två föregående valen.

I 9 § finns bestämmelser om undantag från kravet i 6.

3 §

De som enligt 2 § 3–5 stöder en anmälan skall själva skriva under en förklaring om stödet. De skall i förklaringen också ange sitt personnummer och den kommun där de är folkbokförda.

4 §

Med anmälan enligt 2 § skall följa förklaringar enligt 3 § eller ett intyg av notarius publicus att sådana förklaringar har visats upp för honom eller henne.

För vilka val gäller anmälan om deltagande?

5 §

En anmälan om deltagande i val till riksdagen gäller också för val till landstings- och kommunfullmäktige i hela landet samt för val till Europaparlamentet. Anmäls deltagande i val till landstingsfullmäktige, gäller anmälan val i det landstinget och val till kommunfullmäktige i de kommuner som ligger inom landstinget. En anmälan om deltagande i val till kommunfullmäktige i en kommun, gäller i den kommunen. Anmäls deltagande i val till Europaparlamentet, gäller anmälan det valet.

Ett parti som redan är representerat i en beslutande församling skall vid nästa val av samma församling anses anmält enligt tidigare anmälan om deltagande.

Ombud skall anmälas

6 §

För anmält parti skall finnas ombud enligt 15 §.

De ombud som partierna har anmält är behöriga att lämna medgivande enligt 9 §.

När förfaller en anmälan?

7 §

En anmälan om deltagande i val förfaller om partiet

1. återkallar anmälan, om det sker före sista dag för anmälan,
2. inte erhåller något mandat vid valet, eller
3. underlåter att anmäla kandidater enligt 10 §.

En anmäld partibeteckning förfaller om behörig myndighet på anmälan av partiet godkänner en ny beteckning under vilken partiet går till val.

Partiets möjligheter att förfoga över partibeteckningen

8 §

Ett parti som redan är representerat i den församling som valet avser kan före utgången av fristen för anmälan av kandidater till valet anmäla en ny beteckning under vilken partiet går till val. Partiets anmälan om ny partibeteckning skall godkännas om samma krav som föreskrivs i 2 § första stycket 1, 2 och 6 är uppfyllda. En anmälan om ny partibeteckning skall gälla i samma val som partiets anmälan om deltagande.

Bestämmelserna i 15 och 17 §§ skall tillämpas också vid anmälan enligt första stycket.

9 §

Om ett parti som har fått en partibeteckning godkänd går med på det, kan ett annat parti få samma beteckning godkänd

- för val till riksdagen, även om beteckningen redan är godkänd för val till landstings- eller kommunfullmäktige, eller
- för val till landstingsfullmäktige, även om partibeteckningen redan är godkänd för val till kommunfullmäktige inom landstinget.

Detta gäller också om det första partiets anmälan ännu inte har godkänts, när det andra partiet lämnar in sin anmälan.

Anmälan av kandidater

10 §

Ett parti skall inför varje val anmäla kandidater till det valet. För val till riksdagen skall partiet anmäla kandidater i en viss valkrets. För val till landstingsfullmäktige skall partiet som kandidater anmäla personer folkbokförda i landstinget och som kandidater för val till kommunfullmäktige personer folkbokförda i kommunen. För val till Europaparlamentet skall partiet anmäla kandidater för landet.

11 §

En anmälan av kandidater skall godkännas om den innehåller

1. minst fyra kandidater för varje val,
2. kandidaternas namn och andra uppgifter så att det klart framgår vilka som avses,
3. skriftlig förklaring från samtliga kandidater att partiet har tillstånd att anmäla dem, och
4. den ordning mellan kandidaternas namn som partiet har beslutat.

12 §

Namn på kandidater skall strykas från en anmäld lista om

1. det inte visats att en anmäld kandidat har gett partiet tillstånd enligt 11 § 3,
2. en anmäld kandidat inte har lämnat in försäkran och intyg enligt 14 § inom föreskriven tid, eller
3. det inte klart framgår vem som avses med anmälan.

Om en strykning enligt första stycket medför att antalet namn understiger fyra bortses från den listan.

13 §

En anmäld kandidatlista kan inte återkallas efter sista dag för anmälan. En kandidat kan inte efter sista dag för anmälan ta tillbaka ett medgivande enligt 11 § 3.

Försäkran av unionsmedborgare som önskar kandidera

14 §

Unionsmedborgare som inte samtidigt är svenska medborgare och som önskar kandidera vid val till Europaparlamentet skall senast vid en tid som föreskrivs i 16 § lämna en försäkran till den centrala valmyndigheten. I den skall de

- ange sin nationalitet och sin adress i Sverige,
- ange den valkrets eller det område i hemstaten där de senast var upptagna i röstlängd, och
- försäkra att de inte kandiderar vid val till Europaparlamentet i någon annan stat.

Till en sådan försäkran skall det fogas ett intyg av den behöriga myndigheten i hemstaten att valbarheten inte har gått förlorad där eller att denna diskvalifikationsgrund inte finns såvitt myndigheten vet. En underrättelse om att en unionsmedborgare har förklarat att han eller hon vill kandidera vid val till Europaparlamentet skall sändas till valmyndigheten i den stat där personen är medborgare.

Gemensamma bestämmelser om anmälan om partiers deltagande i val och av kandidater

15 §

En anmälan om ett partis deltagande i val och av kandidater skall göras skriftligen hos den centrala valmyndigheten eller, i den mån regeringen eller myndighet som bestäms av regeringen föreskriver det, länsstyrelsen.

Av anmälan skall framgå vilket slags val anmälan avser och, om anmälan avser val av landstings- eller kommunfullmäktigeledamöter, vilket landsting eller vilken kommun som anmälan avser.

Anmälan skall göras av en person som visar sig behörig att företräda partiet.

För varje parti skall finnas ett ombud. Ombud skall anges i anmälan om ett partis deltagande i val och anmälan av kandidater.

16 §

Anmälan från ett parti enligt 15 § skall ha kommit in till centrala valmyndigheten senast

- fyra månader före valdagen, om anmälan avser val till riksdagen,
- fyra månader före valdagen, om anmälan avser val till landstings- eller kommunfullmäktige i vilket partiet redan är representerat,
- 30 dagar före valdagen, om anmälan avser val till landstingsfullmäktige i vilket partiet inte är representerat,
- 15 dagar före valdagen, om anmälan avser val till kommunfullmäktige i vilket partiet inte är representerat, och
- tre månader före valdagen, om anmälan avser val till Europaparlamentet.

Om anmälan gäller ett annat val än ordinarie val till riksdagen, ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige eller val till Europaparlamentet, skall anmälan ha kommit in inom en vecka efter det att beslutet om valdag har meddelats.

17 §

Om en anmälan saknar uppgifter skall den myndighet som har tagit emot anmälan genast underrätta den som gjort anmälan. Om det är fråga om en försäkran enligt 14 § skall den centrala valmyndigheten underrätta kandidaten själv. Detsamma skall gälla om en förklaring eller ett intyg som har fogats till en anmälan eller en försäkran saknar uppgifter. I underrättelsen skall det anges när handlingen senast skall ha ändrats eller kompletterats. Ärendet skall slutligt prövas av den centrala valmyndigheten så snart som möjligt efter denna tidpunkt.

Listor över anmälda partier och kandidater

18 §

Den centrala valmyndigheten skall upprätta listor över partier som har anmält sitt deltagande och över de kandidater som partierna anmält. Sådana listor skall upprättas för varje slag av val och för varje riksdagsvalkrets, varje landsting och varje kommun eller, vid val till Europaparlamentet, landet som helhet.

Överklagande

19 §

Den centrala valmyndighetens beslut i ärenden enligt detta kapitel får överklagas hos Valprövningsnämnden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

På en valsedel skall det finnas en partibeteckning. En valsedel bör dessutom innehålla

- namn på en eller flera kandidater,
- en valkretsbezeichnung som visar för vilken valkrets valsedeln är avsedd,
- en valbeteckning som visar för vilket val valsedeln gäller,
och

– uppgift om det parti som valsedeln gäller för har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 5 kap. 13 §.

På en valsedel skall det finnas en partibeteckning. En valsedel bör dessutom innehålla

- namn på en eller flera kandidater,
- en valkretsbezeichnung som visar för vilken valkrets valsedeln är avsedd, *och*
- en valbeteckning som visar för vilket val valsedeln gäller.

7 §

Den centrala valmyndigheten förser på beställning varje parti med valsedlar till det antal partiet önskar.

En beställning från ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 5 kap. 13 § levereras bara om beställningen gjorts av en behörig företrädare för partiet, av partiets ombud eller

5 §

Den centrala valmyndigheten förser på beställning varje parti som deltar i valet med valsedlar till det antal partiet önskar.

En beställning levereras bara om beställningen gjorts av en behörig företrädare för partiet, av partiets ombud eller av en person som ombudet utsett.

av en person som ombudet utsett.

9 §

Staten svarar för kostnaden för valsedlar till ett antal som motsvarar tre gånger antalet personer som har rösträtt i valet för ett parti som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige, om partiet är eller genom valet blir representerat i fullmäktige.

12 §

Den centrala valmyndigheten levererar bara valsedlar som beställaren betalar i förskott, om

1. valsedlarna beställs av ett annat parti än som sägs i 8–10 §§,
2. valsedlarna beställs av någon annan än den som är behörig företrädare för partiet, eller
3. valsedlar beställs till ett antal som överstiger vad som sägs i 8–10 §§.

15 §

Före ett val skall den centrala valmyndigheten bestämma den sista dag då valsedlar skall ha beställts för att de skall kunna levereras 45 dagar före valdagen. I särskilda fall får myndigheten bestämma en senare dag för beställning och leverans.

7 §

Staten svarar för kostnaden för 1 000 valsedlar för ett parti som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige. När det gäller sådana partier svarar staten vidare för kostnaden för valsedlar till ett antal som motsvarar tre gånger antalet personer som har rösträtt i valet, om partiet är eller genom valet blir representerat i fullmäktige.

10 §

Den centrala valmyndigheten levererar bara valsedlar som beställaren betalar i förskott, om antalet beställda valsedlar överstiger det antal för vilket staten svarar för kostnaden enligt vad som framgår av 6–8 §§.

13 §

För val till riksdagen skall valsedlar kunna levereras 45 dagar före valdagen till ett parti som deltar i valet, om valsedlarna beställs senast fyra månader före valdagen.

För val till landstings- eller kommunfullmäktige skall valsedlar kunna levereras 45 dagar före valdagen till ett parti som deltar i valet, om valsedlarna beställs senast fyra månader före valdagen. Till ett parti som saknar representation i det landstings- eller kommunfullmäktige som valet avser skall valsedlar även kunna levereras 15 dagar före valdagen, om de beställs 30 dagar före valdagen. För val till kommunfullmäktige skall högst 1 000 valsedlar kunna levereras sju dagar före valdagen till ett parti som saknar representation i den församling som valet avser, om valsedlarna beställs senast 15 dagar före valdagen.

För val till Europaparlamentet skall valsedlar kunna levereras 45 dagar före valdagen till ett parti som deltar i valet, om valsedlarna beställs senast tre månader före valdagen.

I särskilda fall får *den centrala valmyndigheten* bestämma en senare dag för beställning och leverans.

Om en beställning kommer in senare än vad *den centrala valmyndigheten* har bestämt, hålls valsedlar till handa bara om de kan levereras före valdagen och utan att leveransen av tidigare gjorda beställningar försenas.

Om en beställning kommer in senare än vad *som anges i första-tredje stycket*, hålls valsedlar till handa bara om de kan levereras före valdagen och utan att leveransen av tidigare gjorda beställningar försenas.

16 kap.

2 §

Har riksdagsval hållits samtidigt med annat val, skall riksdagsvalet räknas först. Räkningen skall för varje slag av val gå till på följande sätt.

1. Valurnan skall tömmas och valkuverten räknas. Antalet väljare som enligt röstlängden deltagit i valet skall räknas. Antalet kuvert och antalet röstande skall antecknas i protokollet. Stämmer inte uppgiften om antal valkuvert med uppgiften om antalet röstande skall den sannolika orsaken till skillnaden antecknas i protokollet.

2. Valsedlarna skall tas ur valkuverten. Innehåller ett valkuvert mer än en valsedel skall valsedlarna läggas tillbaka i kuvertet.

3. Om en valsedel är blank därför att den saknar partibeteckning, har mer än en partibeteckning eller är märkt så att den kan antas vara ogiltig enligt 18 kap. 10 §, skall valsedeln läggas tillbaka i sitt valkuvert.

4. Valsedlar som lagts tillbaka i sina valkuvert enligt 2 eller 3 skall läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valförrättarna anteckna hur många kuvert som omslaget innehåller.

5. De valsedlar som valförrättarna godkänt skall sorteras i grupper efter partibeteckning. Antalet valsedlar i varje grupp

Har riksdagsval hållits samtidigt med annat val, skall riksdagsvalet räknas först. Räkningen skall för varje slag av val gå till på följande sätt.

1. Valurnan skall tömmas och valkuverten räknas. Antalet väljare som enligt röstlängden deltagit i valet skall räknas. Antalet kuvert och antalet röstande skall antecknas i protokollet. Stämmer inte uppgiften om antal valkuvert med uppgiften om antalet röstande skall den sannolika orsaken till skillnaden antecknas i protokollet.

2. Valsedlarna skall tas ur valkuverten. Innehåller ett valkuvert mer än en valsedel skall valsedlarna läggas tillbaka i kuvertet.

3. Om en valsedel har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande, har mer än en partibeteckning, saknar partibeteckning eller är märkt så att den kan antas vara ogiltig enligt 18 kap. 10 §, skall valsedeln läggas tillbaka i sitt valkuvert.

4. Valsedlar som lagts tillbaka i sina valkuvert enligt 2 eller 3 skall läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valförrättarna anteckna hur många kuvert som omslaget innehåller.

5. De valsedlar som valförrättarna godkänt skall sorteras i grupper efter partibeteckning. Antalet valsedlar i varje grupp

skall räknas och antalet antecknas i protokollet. Valsedlarna för varje parti skall sedan läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valförrättarna anteckna

- vilket val valsedlarna gäller,
- antalet valsedlar,
- för vilket parti valsedlarna gäller, och
- uppgift om valdistrikt.

6. Omslag enligt 4 och 5 skall förseglas.

skall räknas och antalet antecknas i protokollet. Valsedlarna för varje parti skall sedan läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valförrättarna anteckna

- vilket val valsedlarna gäller,
- antalet valsedlar,
- för vilket parti valsedlarna gäller, och
- uppgift om valdistrikt.

6. Omslag enligt 4 och 5 skall förseglas.

17 kap.

9 §

När samtliga valkuvert som skall läggas ner i valurnan lagts ner i den skall valnämnden räkna rösterna. Har riksdagsval hållits samtidigt med annat val, skall riksdagsvalet räknas först. Räkningen skall för varje slag av val gå till på följande sätt.

1. Valurnan skall tömmas och valkuverten räknas. Antalet väljare som enligt röstlängden deltagit i valet skall räknas. Antalet kuvert och antalet röstande skall antecknas i protokollet. Stämmer inte uppgiften om antal valkuvert med uppgiften om antalet röstande skall den sannolika orsaken till skillnaden antecknas i protokollet.

2. Valsedlarna skall tas ur valkuverten. Innehåller ett valkuvert mer än en valsedel skall valsedlarna läggas tillbaka i kuvertet.

3. Om en valsedel är *blank* därför att den saknar parti-

När samtliga valkuvert som skall läggas ner i valurnan lagts ner i den skall valnämnden räkna rösterna. Har riksdagsval hållits samtidigt med annat val, skall riksdagsvalet räknas först. Räkningen skall för varje slag av val gå till på följande sätt.

1. Valurnan skall tömmas och valkuverten räknas. Antalet väljare som enligt röstlängden deltagit i valet skall räknas. Antalet kuvert och antalet röstande skall antecknas i protokollet. Stämmer inte uppgiften om antal valkuvert med uppgiften om antalet röstande skall den sannolika orsaken till skillnaden antecknas i protokollet.

2. Valsedlarna skall tas ur valkuverten. Innehåller ett valkuvert mer än en valsedel skall valsedlarna läggas tillbaka i kuvertet.

3. Om en valsedel *har* partibeteckning för parti som

beteckning, har mer än en partibeteckning eller är märkt så att den kan antas vara ogiltig enligt 18 kap. 10 §, skall valsedeln läggas tillbaka i sitt valkuvert.

4. Valsedlar som lagts tillbaka i sina valkuvert enligt 2 eller 3 skall läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valnämnden anteckna hur många kuvert som omslaget innehåller.

5. De valsedlar som valnämnden godkänt skall sorteras i grupper efter partibeteckning. Antalet valsedlar i varje grupp skall räknas och antalet antecknas i protokollet. Valsedlarna för varje parti skall sedan läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valnämnden anteckna

- vilket val valsedlarna gäller,
- antalet valsedlar,
- för vilket parti valsedlarna gäller, och
- uppgift om kommun och valdistrikt.

6. Omslag enligt 4 och 5 skall förseglas.

inte har anmält sitt deltagande, har mer än en partibeteckning, saknar partibeteckning eller är märkt så att den kan antas vara ogiltig enligt 18 kap. 10 §, skall valsedeln läggas tillbaka i sitt valkuvert.

4. Valsedlar som lagts tillbaka i sina valkuvert enligt 2 eller 3 skall läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valnämnden anteckna hur många kuvert som omslaget innehåller.

5. De valsedlar som valnämnden godkänt skall sorteras i grupper efter partibeteckning. Antalet valsedlar i varje grupp skall räknas och antalet antecknas i protokollet. Valsedlarna för varje parti skall sedan läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valnämnden anteckna

- vilket val valsedlarna gäller,
- antalet valsedlar,
- för vilket parti valsedlarna gäller, och
- uppgift om kommun och valdistrikt.

6. Omslag enligt 4 och 5 skall förseglas.

18 kap.

10 §

En valsedel är ogiltig om den

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

2. har kännetecken som uppenbart gjorts med avsikt.

En valsedel är ogiltig om den

1. *har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande*, har mer än en partibeteckning eller saknar partibeteckning, eller

2. har kännetecken som uppenbart gjorts med avsikt.

Finns det mer 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 sedlarna anses obefintliga.

Finns det mer än en valsedel i ett valkuvert är dessa ogiltiga. Om kuvertet innehåller flera valsedlar för samma *anmälda* parti 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 sedlarna anses obefintliga.

11 §

Ett namn på en valsedel skall anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses,
2. *namnet skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 5 kap. 13 §, eller*
3. *namnet inte är anmält och finns på valsedel för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 5 kap. 13 §.*

Namnen på en valsedel skall vidare anses obefintliga om

1. valsedeln upptar namn 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. markering för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller
4. ordningen mellan namnen inte framgår klart.

Namn skall inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar namn.

Ett namn på en valsedel skall anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses, *eller*
2. *namnet skrivits till på valsedeln.*

14 §

När den centrala valmyndigheten har fördelat mandaten mellan partierna och utsett ledamöter eller företrädare och ersättare skall valresultatet tillkännages genom att det kungörs i Post- och Inrikes Tidningar. *Därmed är valet avslutat.*

När den centrala valmyndigheten har fördelat mandaten mellan *de anmälda* partierna och utsett ledamöter eller företrädare och ersättare skall valresultatet tillkännages genom att det kungörs i Post- och Inrikes Tidningar. *Kungörelsen skall innehålla uppgift om*

1. antalet giltiga och ogiltiga röster,
2. hur rösterna fördelar sig på anmälda partier, och
3. antalet ogiltiga röster i form av valsedlar som har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande eller saknar partibeteckning.

Därmed är valet avslutat.

Det skall också kungöras i Post- och Inrikes Tidningar, när nya ledamöter och ersättare utsetts enligt 58–60 §§ eller nya företrädare och ersättare utsetts enligt 67–69 §§.

15 §

När länsstyrelsen har fördelat mandaten mellan partierna och utsett ledamöter och ersättare skall valresultatet kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning. *Därmed är valet avslutat.*

När länsstyrelsen har fördelat mandaten mellan *de anmälda* partierna och utsett ledamöter och ersättare skall valresultatet kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning. *Protokollet skall innehålla uppgift om*

1. antalet giltiga och ogiltiga röster,
2. hur rösterna fördelar sig på anmälda partier, och
3. antalet ogiltiga röster i form av valsedlar som har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande eller som

Detsamma skall gälla när nya ledamöter och ersättare utsetts enligt 61–66 §§.

saknar partibeteckning.

Därmed är valet avslutat.

När nya ledamöter och ersättare utsetts enligt 61–66 §§ skall detta också kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning.

Denna lag träder i kraft den

Parti som vid ikraftträdandet registrerat partibeteckning skall anses anmält till nästa val under den registrerade beteckningen.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Våra ursprungliga direktiv beslutades av regeringen den 2 september 1999 (dir. 1999:71). I dessa direktiv gavs vi i uppdrag att

- lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket RF,
- utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick, samt
- närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom EU går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket RF.

Genom tilläggsdirektiv beslutade av regeringen den 16 mars 2000 (dir. 2000:21) gavs vi vidare i uppdrag bl.a. att föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshinder och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § RF, se [bilaga](#). Dessutom fick vi genom ytterligare tilläggsdirektiv – beslutade av regeringen den 21 september 2000 (dir. 2000:61) – i särskilt uppdrag att lämna förslag till en ny bestämmelse i 10 kap. RF som skall reglera regeringens skyldighet att informera och samråda med riksdagen i EU-frågor.

Våra förslag och överväganden när det gäller ovanstående delar av vårt uppdrag har vi redovisat i delbetänkandet *Vissa grundlagsfrågor* (SOU 2001:19).

Genom tilläggsdirektiven den 16 mars 2000 gavs vi också i uppdrag att

- utreda frågorna om skilda valdagar och vårval,
- överväga om de tre största valkretsarna bör minskas,
- se över partibegreppet i 3 kap. 7 § RF, samt
- överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha.

Enligt våra tilläggsdirektiv skall vi redovisa arbetet i dessa delar senast den 30 april 2002. I förevarande delbetänkande behandlas frågorna rörande partibegreppet och valsedlar som saknar partibeteckning. Under arbetet med dessa frågor har framför allt sekretariatet och experterna haft regelbundna kontakter och fört ingående diskussioner med företrädare för Valmyndigheten.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Enligt våra direktiv skall vi se över partibegreppet i 3 kap. 7 § RF. Utgångspunkten för denna del av uppdraget är att bestämmelsens nuvarande definition av termen ”parti” innebär att valsedlar med partibeteckningar av karaktären ”Kalle Anka-partiet”, ”Bakpartiet”, ”Nisse på Manpower” och ”Döda de rika-partiet” är giltiga. På det sättet ökar det totala antalet röster i hela landet som partiernas procentuella andel i riksdagsvalet beräknas på. Även om valsedlar av detta slag inte har någon betydelse för mandatfördelningen mellan partierna kan antalet vara utslagsgivande t.ex. för om ett parti hamnar över eller under spärren på fyra procent vid ett riksdagsval. Dessutom svarar staten för kostnaden för valsedlar för ett parti som deltar i riksdagsval eller val till Europaparlamentet om partiet vid valet eller vid något av de två senaste valen har fått mer än en procent av rösterna i hela landet. Rösterna för påhittade partier kan också här få en avgörande betydelse.

I våra direktiv betonas att det är viktigt att partibegreppet utformas så att de partier som verkligen deltar i ett val klart kan avgränsas. Enligt direktiven finns det med den nuvarande definitionen av partibegreppet risk för att röster för påhittade partier leder till att verkliga partier inte kommer över de procentspärrar som finns för val till riksdagen, landstingsfullmäktige och Europaparlamentet.

Det anges vidare i direktiven att vi skall överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha. I direktiven konstateras därvid att enligt nuvarande regler – 18 kap. 10 § vallagen (1997:157) – är blanka valsedlar utan tillskriven partibeteckning ogiltiga. Dessutom konstateras i direktiven att sådana valsedlar inte redovisas särskilt utan att de ingår i gruppen ”ogiltiga valsedlar” i valredovisningen. Det konstateras också att det har framförts krav på att de valsedlar som saknar partibeteckning skall betraktas som giltiga eller att de i vart fall skall redovisas särskilt. I direktiven anges att grunden för detta torde vara att man anser att den väljare som har röstat blankt har utfört en

aktiv valhandling för att ge uttryck för sitt missnöje med det politiska systemet. I direktiven sägs att det bl.a. mot denna bakgrund finns skäl att överväga vilken giltighet valesdlar som saknar partibeteckning skall ha.

2.2 Övergripande regler och principer

2.2.1 Statsskickets grunder

RF:s inledande kapitel innehåller vissa grundläggande regler om statsskicket. Avsikten är att det skall ge en bild i stort av de grundstenar på vilka den svenska författningen vilar (prop. 1973:90 s. 227). Bestämmelserna i kapitlet karakteriseras därför som principstadganden vars närmare innebörd konkretiseras av de följande kapitlen i RF. Stadgandena i inledningskapitlet är dock, med undantag för det s.k. program- och målsättningsstadgandet (1 kap. 2 §), rättsligt bindande.

Kapitlets första bestämmelse är en portalparagraf till RF och slår fast fem grundläggande principer för statsskicket. Dessa är principerna *om* folksuveräniteten eller folkstyrelsen (demokratin), *om* det representativa statsskicket, *om* parlamentarismen, *om* den kommunala självstyrelsen och *om* maktutövningens lagbundenhet. (Se vidare t.ex. a. prop. s. 153 ff. och 227 f., bet. KU 1973:26 s. 15 ff. och 58 ff., Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 30 ff. samt Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 16 ff.) Paragrafen (1 kap. 1 §) har följande lydelse.

All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.

Den offentliga makten utövas under lagarna.

I paragrafens första stycke fastslås *folksuveränitetens princip* genom satsen att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Med ”offentlig makt” avses självfallet bara den makt som utövas av statliga och kommunala organ. Bestämmelsen ger alltså uttryck åt det svenska statsskickets karaktär av folkstyrelse. Målet för det svenska statsskicket är därmed att folkviljan skall förverkligas.

I andra stycket slås fast att folkstyrelsen bygger på att åsiktsbildningen är fri och att rösträtten gäller lika för alla. Den fria åsiktsbildningen säkerställs främst genom de grundläggande fri- och

rättigheterna i 2 kap. RF. Dessa är starkt inriktade på att slå vakt om den fria åsiktsbildningen, som anses inrymma den väsentliga delen av vad som brukar kallas politiska fri- och rättigheter, främst yttrandefriheten och föreningsfriheten (se Erik Holmberg och Nils Stjernquist, Vår författning, 12 uppl, 2000, 42 f.). Den definition av demokrati-begreppet som åsyftas i bestämmelsen är den som innebär att huvudvikt läggs vid förfarandet vid beslutsfattandet, dvs. det är fråga om "demokrati" som en teknik att fatta beslut (se Holmberg och Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 30 samt även Karl-Göran Algotsson, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000, s. 75).

Det sägs vidare i stycket att folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. *Principen om det representativa statsskicket* innebär att folkstyrelsen inte är direkt, utan att den utövas indirekt genom valda företrädare. I förarbetena (a. bet. s. 16 f.) betonades att det representativa systemet är nödvändigt för handläggning av rikets gemensamma angelägenheter. Det framhölls vidare att de valda representanterna i ett sådant system svarar politiskt för följderna av de beslut de fattar och att de därvid handlar offentligt och att deras handlande kan granskas samt att genom det representativa systemet kan sambandet mellan olika beslut upprätthållas. Folkets vilja kan sägas förverkligas genom att åsikterna representeras hos de valda representanterna. För att åsiktsrepresentativitet skall uppnås anses det krävas samverkan mellan fyra olika företeelser, nämligen massmedierna, organisationerna, partierna och valsystemet (se Nomineringsrätts- och valkretskommitténs betänkande Vissa valfrågor [SOU 1995:143] s. 51).

Från det representativa statsskickets princip finns dock ett uttryckligt undantag, nämligen möjligheten till beslutande folkomröstning i grundlagsärenden (8 kap. 15 § RF).

Principen om parlamentarismen innebär att statschefen inte har någon politisk makt och att regeringen måste ha riksdagsmajoritetens förtroende eller i vart fall tolereras av denna (se t.ex. a. bet. s. 17 och Holmberg och Stjernquist, Grundlagarna med tillhörande författningar, 1980, s. 31 f.).

Folkstyrelsen förverkligas även genom *principen om kommunal självstyrelse*. Genom den kommunala självstyrelsen kommer demokratin till uttryck på det lokala och regionala planet. Den kommunala självstyrelsens närmare innebörd har ingående diskuterats i olika sammanhang (se t.ex. a. a. s. 41 ff. samt Kommitténs om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd betänkande Den kommunala självstyrelsen och grundlagen [SOU 1996:129] s. 179 ff.).

I paragrafens sista stycke fastslås *principen om maktutövningens lagbundenhet*. Principen – som alltså föreskriver att maktutövning skall vara normbunden – gäller för alla statliga och kommunala organ. Det innebär således att den gäller även för riksdag och regering (se vidare t.ex. Holmberg och Stjernquist a. a. s. 44 samt Petrén och Ragnemalm a. a. s. 18).

2.2.2 De grundläggande principerna i valsystemet

Den svenska vallagstiftningen är uppbyggd kring vissa principer som slår igenom olika i lagstiftningen och stundtals är underförstådda.

En av dessa är den i förra avsnittet omtalade principen om *representationsrätt*, som kortfattat innebär att medborgarna i samband med valen beslutar om vilka representanter som skall företräda dem. Medborgarna kan då sägas bära den s.k. passiva representationsrätten medan representanterna eller ledamöterna har den s.k. aktiva representationsrätten (se Nomineringsrätts- och valkretskommitténs nyss nämnda betänkande s. 52 ff.). Den sistnämnda rätten är självständig och innebär att representantens subjektiva inställning är avgörande för hans agerande. Representanten behöver alltså inte någon fullmakt från medborgarna eller från sitt parti. I vissa frågor anses emellertid en mer omedelbar representation mer lämplig. Detta är fallet beträffande de i föregående avsnitt nämnda beslutande folkomröstningarna.

Andra grundläggande principer har att göra med valen av representanter. Som har nämnts i föregående avsnitt bygger den svenska folkstyrelsen enligt 1 kap. 1 § RF på allmän och lika rösträtt.

Principen att valen skall vara *allmänna* – som bygger på de liberala grundtankarna om varje individs jämlikhet – innebär att alla som uppfyller vissa allmänna krav har rösträtt. De allmänna villkoren framgår av rösträttsreglerna i 3 kap. 2 § RF och 4 kap. 2–4 §§ kommunallagen (1991:900).

Principen att rösträtten skall vara *lika* innebär att varje röstberättigad har samma röststyrka, dvs. ingen får ha mer än en röst. Av sammanräkningsreglerna i vallagen framgår dock att det kan förekomma en modifikation av den principen genom att röstvärdet reduceras. Det kan alltså innebära att en persons röst får ett röstvärde som understiger det som en annan väljares röst har. Om röststyrkans reduktion slår lika mot samtliga väljare, kan detta dock inte anses strida mot föreskriften i 1 kap. 1 § RF.

I 3 kap. 1 § RF föreskrivs att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val. Att valen skall vara *fria* syftar främst på den fria åsiktsbildningen (se föregående avsnitt) och innebär att det allmänna

inte skall påverka valen samt att dessa skall vara fria från inblandning från det allmännas sida. Däremot hindrar inte principen att det allmänna befattar sig med valet för att underlätta själva förfarandet, t.ex. genom att tillhandahålla valsedlar, vallokaler och valförrättare samt svara för röstsammanräkning.

Lagstiftning som innebär att man för att få rösta skall uppfylla vissa kunskapskrav eller ekonomiska villkor är inte tillåten, eftersom den skulle komma i konflikt med regeln att valen skall vara fria (se Ingvar Åkesson i Karnov 2000/01 s. 8). Det kan vidare nämnas att det i 9 kap. 14 § vallagen föreskrivs att det i en röstningslokal eller i intilliggande utrymmen inte får hållas tal. Där får enligt stadgandet inte heller delas ut eller sättas upp tryckta eller skrivna upprop. I bestämmelsen föreskrivs vidare att sådana upprop inte heller får spelas upp där. Det finns också bestämmelser (17 kap. 8 § brottsbalken) som straffbelägger viss otillbörlig påverkan vid röstning (se vidare Lena Holmqvist m.fl., Brottsbalken, En kommentar, Kap. 13–24, s. 17:32 ff. samt även Nomineringsrätts- och valkretskommitténs betänkande Vissa valfrågor [SOU 1995:143] s. 102 ff.).

Att valen skall vara *hemliga* innebär att väljaren skall kunna bevara sin valhemlighet, dvs. ingen skall kunna ta reda på hur väljaren har röstat. I vissa fall får väljare vid röstning anlita bud. Bestämmelserna om detta i 14 kap. vallagen syftar till att hindra otillbörlig påverkan (se Åkesson a. a. s.). Vidare finns i 17 kap. 9 § brottsbalken bestämmelser om straff för brott mot rösthemlighet.

En annan viktig princip är att valen skall vara *direkta* eller omedelbara. Detta innebär att inget mellanled i form av elektor eller liknande får förekomma mellan väljaren och de valda.

De nu nämnda principerna om fria, hemliga och direkta val gäller enligt grundlagsbestämmelsens lydelse enbart riksdagsvalen, men torde utan tvekan gälla även för de kommunala valen (a. bet. s. 54).

En annan viktig princip i valsystemet är *principen om proportionellt valsätt*. Denna kan ses som en inskränkning av den nyss nämnda principen om rösternas lika värde. Principen om proportionellt valsätt innebär att om två eller flera kandidater skall utses så skall de ta plats i valförsamlingen i proportion till det antal röster som de har erhållit i det aktuella valet. De mandat som valet gäller skall alltså fördelas mellan partierna i förhållande till deras röstetal. Principen genomförs emellertid inte fullt ut i något val. I riksdagsvalet begränsas proportionalismen genom en spärrbestämmelse, som innebär att enbart de partier som har erhållit minst fyra procent av rösterna i hela riket eller tolv procent av rösterna i en valkrets får delta i mandatfördelningen (3 kap. 7 § andra stycket RF). En liknande spärr fast på tre procent finns för val till landstingsfullmäktige i 18 kap. 24 § vallagen. Vid

valen till kommunfullmäktige finns inte någon liknande fristående spärr, men bl.a. på grund av den valda mandatfördelningsmetoden – som missgynnar mindre partier – kan det uppkomma situationer där principen om proportionellt valsätt inte slår igenom fullt ut.

Den s.k. *fria nomineringsrätten*, som rent principiellt innebär att väljarna har en i det närmaste total frihet att nominera vem de vill, anses också vara en grundläggande princip för valsystemet. Principen innebär närmare bestämt dels att väljarna på valsekeln kan ange vilken partibeteckning som helst med giltig verkan vid valet, dels att väljare fritt kan skriva till eller stryka kandidatnamn på valsekeln. Den fria nomineringsrätten har emellertid i realiteten kommit att inskränkas i avsevärd omfattning genom möjligheten för de politiska partierna att låta registrera sin partibeteckning och före valet anmäla kandidater (se vidare avsnitt 2.4.2). När detta har skett bortser man vid sammanräkningen från kandidatnamn som väljaren har skrivit till. För ett parti som har utnyttjat möjligheten att registrera partibeteckning och anmäla kandidater kan väljarna alltså inte nominera egna kandidater fritt. Även vallagens regler om valsekelns utformning och sammanräkningsförfarandet (6 kap. och 18 kap. 11 §) medför att den fria nomineringsrätten kan betraktas som inskränkt. Reglerna innebär nämligen bl.a. att strykningar av namn på valsekel som upptar namn inte beaktas. Vad som återstår av den fria nomineringsrätten är således numera i praktiken endast möjligheten för väljaren att vid valet på valsekeln fritt ange vilken partibeteckning som helst och – i anslutning därtill – vilken kandidat som helst. Som nyss har antytts är dock denna fria nomineringsrätt reellt sett avskaffad såvitt avser de mer inflytelserika partierna.

2.2.3 Parti- och personval

I 3 kap. 1 § första stycket RF föreskrivs att val till riksdagen sker genom röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. När grundlagsregeln om personröstning infördes uttalades i lagstiftningsärendet bl.a. att tanken är att i RF slå fast en generellt hållen princip om att det svenska valsystemet är ett partival med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst (prop. 1993/94:115 s. 11). Enligt förarbetena bör vidare den princip som slås fast i grundlagsbestämmelsen gälla även för övriga allmänna val (a. prop. a. s.). I grundlagsregeln anges således de principer enligt vilka vallagsreglerna skall utformas. De närmare bestämmelserna om allmänna val återfinns i vallagen.

2.3 Framväxten av regeringsformens partibegrepp

2.3.1 Kort om förhållandena före år 1969

Under 1900-talets två första årtionden skedde stora förändringar i det svenska politiska systemet. Man kan tala om en nära nog total omläggning av statsskicket med genombrott dels för den allmänna rösträtten – kombinerad med en övergång från majoritetsval i enmansvalkretsar till proportionella val – dels för parlamentarismen. Såväl det proportionella valsystemet som det parlamentariska styrelseskicket förutsätter ett någorlunda utbyggt partisystem (se Nils Stjernquist, Sveriges konstitutionella urkunder, 1999, s. 35 f.).

När det proportionella valsystemet infördes var det dock inte obligatoriskt med partibeteckning på valsedlarna, utan mandaten fördelades utifrån kandidaterna. Vid den tidpunkt då 1920 års vallag (lagen den 26 november 1920 [nr 796] om val till riksdagen) infördes hade emellertid partiröstningen kommit så långt att partibeteckningen var obligatorisk och valsedeln betraktades som ogiltig om en sådan beteckning saknades. I 59 § i 1920 års vallag gavs en anvisning om vad som avsågs med en partibeteckning. Det uttalades där att en partibeteckning var ett namn ”eller annan beteckning i ord för viss grupp av väljare eller för viss meningsriktning”.

För att förhindra ett parti att obehörigen tillägna sig ett annat partis partibeteckning infördes år 1936 ett system med registrering till skydd för partibeteckningen. Syftet med registreringen var alltså att hindra att ett parti genom att använda ett annat partis partibeteckning kunde utnyttja röster som hade avgetts för detta parti. I 54 § i 1920 års vallag fördes därvid in en definition av partibegreppet. Enligt denna definierades ett parti som en förening med politiskt syfte, som inte utgjorde underavdelning av en sådan förening och som hade minst ettusen vid val till riksdagens andra kammare röstberättigade medlemmar. (Se vidare t.ex. Svante O. Johansson i FT 1997 s. 89 ff. och för utförligare redogörelser för det dåvarande valsystemet Halvar G.F. Sundberg, Valrätt, 1950, s. 82 ff., grundlagberedningens betänkande Partiell författningsreform [SOU 1967:26 s. 139 ff.] eller prop. 1968:27 s. 149 ff. samt för en översiktlig redogörelse för det svenska partisystemet Mats Bäck och Tommy Möller, Partier och organisationer, 4 uppl., 1997, s. 27 ff.)

2.3.2 Införandet av partibegreppet i grundlagarna

Begreppet ”parti” infördes och definierades i grundlagarna först genom den s.k. partiella författningsreformen år 1969. Det kan dock nämnas att grundlagberedningen inte hade föreslagit någon saklig ändring av definitionen av partibegreppet i 1920 års vallag (se a. bet. s. 220). Regeringen föreslog (prop. 1968:27) emellertid att det i 1866 års RO (16 § 1 mom.) skulle införas en bestämmelse som slog fast att mandatet i riksdagen i första hand skulle fördelas mellan partier och att begreppet parti skulle definieras i bestämmelsen. Som grund för förslaget anfördes i propositionen (s. 217) bl.a. följande.

Den enda definitionen av begreppet parti som förekommer i svensk lagstiftning är den som återfinns i 54 § ValL. Definitionen i detta lagrum, som handlar om registrering av vissa politiska sammanslutningar, är emellertid för snäv, och den kan inte användas i detta sammanhang. Med parti bör i RO avses varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning (partibeteckning). Liksom nu bör vid röstsammanräkningen utan egentlig prövning som parti godtas varje sammanslutning eller väljargrupp, vars namn förekommer på valsedlarna. Detta gäller även om den angivna väljargruppen inte fått mer än en röst.

Genom den i dåvarande RO införda definitionen blev den definition av begreppet parti som fanns i 1920 års vallag överflödigt. Vallagens reglering om partier rörde efter den partiella författningsreformen endast förutsättningarna för registrering av partibeteckning (a. prop. s. 230). Från att ha varit en del av definitionen av begreppet parti blev nu kraven på att inte utgöra en underavdelning av en politisk sammanslutning och på att ha minst ettusen röstberättigade medlemmar endast villkor för att partiet skulle få registrera sin partibeteckning.

2.4 Partibegreppet i nuvarande lagstiftning

2.4.1 Regeringsformens partibegrepp

Införandet av den nu gällande RF innebar att bestämmelsen i 16 § 1 mom. i 1866 års RO utan några sakliga förändringar fördes över till 3 kap. 7 § första stycket RF (se grundlagberedningens slutbetänkande Ny regeringsform – Ny riksdagsordning [SOU 1972:15 s. 128] och prop. 1973:90 s. 251 samt även Folkstyrelsekommitténs betänkande Folkstyrelsens villkor [SOU 1987:6 s. 122 f.]). Bestämmelsen har följande lydelse.

Mandaten fördelas mellan partier. Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.

Genom sin placering bland reglerna i 3 kap. RF samt av bestämmelsens egen lydelse framgår att det rör sig om en s.k. elektoral definition. Det innebär att partier i RF:s mening existerar enbart i samband med valen. I paragrafen uppställs enbart ett kännetecken för ett parti. Detta är att en grupp väljare uppträder i val under en gemensam beteckning. Några krav på att sammanslutningen eller gruppen skall vara av viss storlek eller att det måste föreligga en verklig sammanhållning eller gemenskap mellan väljarna ställs inte upp. Vidare krävs det inte att sammanslutningen eller väljargruppen styrs av någon bakomliggande ideologi. Även om ”gruppen” alltså endast består av några få personer utan idémässig anknytning till varandra, blir dessa, om de uppträder i val under särskild beteckning, ett parti (se Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, 1980, s. 103). Ett parti i RF:s mening behöver inte heller vara en juridisk person. Normalt torde dock partierna uppfylla kraven på att vara juridiska personer. Det vanligaste är därvid att ett parti är en ideell förening (se Johansson a. a. s. 116, Bäck och Möller a. a. s. 165 ff. samt även Carl Hemström, *Bolag – Föreningar – Stiftelser, En introduktion*, 3 uppl., 2000, s. 95). Trots att bestämmelserna i 3 kap. RF endast åsyftar riksdagsvalet gäller RF:s partibegrepp också för de kommunala valen (se Johansson a. a. s. 96 f.).

Några särskilda krav på partibeteckningen uppställs inte. Normalt torde beteckningen bestå av ord, även förkortningar, men den kan i och för sig vara utan mening (a. a. s.). Partibeteckningar kan registreras enligt regler i 5 kap. vallagen (se nästa avsnitt).

2.4.2 Kort om partibegreppet i annan lagstiftning

Riksdagsordningen

Det finns ett partibegrepp också i *RO*. Där används termen partigrupp, som enligt 1 kap. 7 § fjärde stycket motsvarar partier med minst fyra procent av rösterna i hela riket vid senaste valet till riksdagen. Bestämmelsens formulering ansluter således till den i 3 kap. 7 § andra stycket RF om småpartispärren. Som framgår kan ett ”parti” i detta sammanhang aldrig vara något annat än ett parti som har tagit plats i riksdagen. De tillämpningsproblem som uppkommer i riksdagsarbetet

hänger samman med s.k. valsamverkan eller partisplittring (se vidare Johansson a. a. s. 100 f.).

Vallagen

I *vallagen* återfinns fakultativa regler om registrering av partibeteckning. Reglerna innebär att ett parti kan – men måste inte – registrera en partibeteckning. Skyddet består i att namnen på en valsedel för ett registrerat parti alltid måste vara anmälda. Om så inte är fallet bortser man från namnen, vilket i praktiken leder till en röst på partilistan. För ett parti som har registrerat partibeteckning och anmält kandidater kan alltså inte väljarna nominera egna kandidater fritt. Reglerna framgår av 5 kap. och 18 kap. 11 § *vallagen*. Regleringen syftar bl.a. till att öka skyddet mot manipulationer med beteckningarna genom att missbruk i form av piratlistor omöjliggörs (se prop. 1996/97:70 s. 183 f.). I 5 kap. 6 § uppställs vissa villkor för registrering. Dessa är *att* partibeteckningen består av eller innehåller ord, *att* partiet inte är en underavdelning av en politisk sammanslutning, *att* partibeteckningen inte kan förväxlas med en redan registrerad beteckning eller en som kommer att bli registrerad på grund av en tidigare inlämnad ansökan, *att* partibeteckningen inte kan förväxlas med en beteckning som har avregistrerats efter namnbyte för högst fem år sedan samt *att* ansökan stöds av ett visst antal röstberättigade, varvid antalet varierar beroende på vilket val som registreringen avser.

Dessutom används termen parti bland *vallagens* bestämmelser (6 kap. 8–10 §§) om vilka partier som har rätt till gratis valsedlar. Begreppet parti förekommer även i *vallagens* regler om utläggning av valsedlar (9 kap. 12 §), som bl.a. innebär att väljarna skall ha tillgång till dels partimarkerade valsedlar, dels blanka valsedlar.

Lagstiftningen om partistöd

Partibegreppet behandlas också i lagstiftningen om partistöd. Det kommunala partistödet regleras i *kommunallagen*, där det i 2 kap. 9 § sägs bl.a. att kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till de partier som är representerade i fullmäktige. Beträffande bedömningen av vad som är att anse som ett politiskt parti uttalades i förarbetena (prop. 1969:126 s. 20 f.) följande.

Frågan vad som enligt lagen skall förstås med ett politiskt parti bör, som anförs i promemorian, bedömas med utgångspunkt i den definition av begreppet politiskt parti som ges i 16 § riksdagsordningen. Enligt denna definition avses med politiskt parti varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild partibeteckning. För att ett parti skall kunna uppbära bidrag måste det emellertid vara juridisk person, dvs. partiet måste kunna förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Det är enligt fast rättspraxis fallet om den politiska sammanslutningen eller väljargruppen antagit stadgar och valt styrelse.

Det tillades också att om ett parti inte var att betrakta som en juridisk person så kunde partistöd inte utgå. Vidare uttalades att för det fall två partier samverkar vid val utan att en särskild juridisk person bildas torde beslut om kommunalt partistöd få avse de samverkande partierna var för sig.

Regleringen om statligt partistöd, som behandlas i *lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier*, innebär att stöd utgår till politiskt parti som deltagit i val till riksdagen. Stödet utgår till partier på grundval av resultatet i valet. I förarbetena återkom uttalandet om att bedömningen av vad som är att anse som ett politiskt parti bör göras med utgångspunkt från grundlagens definition av begreppet parti (prop. 1972:62 s. 8). Dessutom upprepades att partiet måste vara en juridisk person för att få stöd.

2.5 Tidigare utredningsförslag

2.5.1 Folkstyrelsekommittén

Den år 1984 tillkallade folkstyrelsekommittén föreslog i betänkandet Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6 s. 147 ff.) en reglering som innebar att partierna måste förhandsanmäla sig för att få delta i mandatfördelningen. Utgångspunkten för kommittén var att väljarna skall rösta i enlighet med ett rationellt grundat beslut i de frågor som valet gäller. Som skäl för förslaget anförde kommittén bl.a. följande (s. 149).

För att väljarna skall 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 skall 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 skall anmäla sitt deltagande i ett val för att få delta i mandatfördelningen, får väljarna kunskap om vilka alternativ som står dem till buds.

Vidare anfördes att en föreskrift om obligatorisk förhandsanmälan innebar att något behov av en partidefinition i grundlag inte längre förelåg. Kommittén anförde dessutom följande (a. s. f.).

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 skall underkännas även om partierna med vanligt språkbruk är att betrakta som partier. Detta förutsätter en ändring av 3 kap. 7 § regeringsformen, som behandlar mandatfördelningen i riksdagen, och 14 kap. 4 § vallagen (1972:620), som reglerar vilka valsedlar som är ogiltiga vid riksdags-, landstings- och kommunfullmäktigeval.

Det framhölls vidare – som en konsekvens av att röster på partier som inte har förhandsanmält sitt deltagande i valet skulle ogiltigförklaras – att röster som avges på mer eller mindre parodiska partibeteckningar inte skulle komma att godkännas. Enligt kommittén var detta att betrakta som en fördel, eftersom ett redovisande av dessa partier i det officiella valresultatet var ägnat att dra löje över valen. Kommitténs förslag om en obligatorisk förhandsanmälan skulle också ersätta det nuvarande frivilliga registreringsförfarandet (se avsnitt 2.4.2). Skyddet för partibeteckningen skulle därvid uppnås genom att anmälan av kandidater inte fick ske för partibeteckning där det förelåg förväxlingsrisk (s. 150 f.).

Kommitténs förslag behandlades i propositionen 1987/88:22, där regeringen – efter att ha lämnat en redovisning av argumentationen för och emot förslaget – gjorde den sammanfattande bedömningen att fördelarna med den föreslagna ordningen vägde över (s. 44 ff.). Regeringen tillstyrkte således – om än med viss tvekan – det förslag som kommittén hade lagt fram.

Vid riksdagsbehandlingen förordade emellertid konstitutionsutskottet (bet. KU 1987/88:32) att riksdagen skulle avslå förslaget om obligatorisk förhandsanmälan. Som skäl för detta anförde utskottet bl.a. följande (s. 16 f.).

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).

2.5.2 Personvalskommittén

Personvalskommittén, som tillsattes år 1991, hade till uppdrag att lägga fram förslag som medförde ett ökat inslag av personval till riksdagen och kommunala beslutande församlingar. Det ingick också i uppdraget att se över den fria nomineringsrätten. Även denna kommitté föreslog i betänkandet Ökat personval (SOU 1993:21) ett system med förhandsanmälan av partier (s. 148 f.). Som motivering till förslaget anfördes bl.a. följande.

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

Kommittén föreslog mot denna bakgrund en ordning som innebar att varje parti som önskar delta i de allmänna valen 30 dagar före valdagen måste anmäla sitt deltagande i valen.

Kommitténs förslag har inte förelagts riksdagen (se nästa avsnitt).

2.5.3 Nomineringsrätts- och valkretskommittén

År 1995 tillkallades en parlamentarisk kommitté, Nomineringsrätts- och valkretskommittén, med uppdrag att se över vissa frågor med anknytning till valsystemet. I betänkandet Vissa valfrågor (SOU

1995:143) föreslog kommittén i första hand en ordning med fullständiga offentliga valförberedelser omfattande anmälan av partier och kandidater (s. 145 ff.). Som alternativ föreslogs ett tydligare straffansvar för missbruk av den fria nomineringsrätten. Kommitténs utgångspunkt var att partier obligatoriskt skulle förhandsanmälas vid val. En annan viktig utgångspunkt var också att utforma ett så enkelt system som möjligt. Det framhölls därvid att förutsättningarna för anmälan av partier och kandidater därför utformades så att så få hinder som möjligt i form av antal röstberättigade eller liknande skulle föreligga. När det gäller den föreslagna ordningen anfördes i betänkandet bl.a. följande (s. 146).

Beträffande ett obligatoriskt anmälningsförfarande för partier 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 skall ange en partibeteckning av ord och att den inte skall 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 föreslogs att det i 3 kap. 7 § första stycket RF skulle införas en föreskrift om obligatorisk anmälan för att få delta i mandatfördelningen 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 bl.a. att avsikten inte var att begreppet parti skulle syfta endast på fasta organisationer som t.ex. har antagit stadgar och utsett styrelse, utan att även löst organiserade väljargrupper skulle kunna anmäla sitt deltagande till ett val.

Såväl Personvalskommitténs (se föregående avsnitt) som Nomineringsrätts- och valkretskommitténs förslag behandlades i propositionen 1996/97:70. Regeringen framhöll där – i samband med att man diskuterade den fria nomineringsrätten – bl.a. följande (s. 128 f.).

Principen om den fria nomineringsrätten utgör en viktig del av det svenska valsystemet vars betydelse inte skall 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 skall 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 mellan skälen för och emot en inskränkning av den fria nomineringsrätten finner regeringen att den frivilliga ordning 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 i den fria nomineringsrätten som anmälningsförfarandet medför. Det bör alltså införas en ordning där samtliga kandidater skall anmälas för partier som valt att registrera sin partibeteckning.

Beträffande förslagen om obligatorisk förhandsanmälan uttalades särskilt (s. 129).

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 skall anmäla sig i förväg som Personvalskommittén föreslog (SOU 1993:21).

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen om ny vallag uttalade konstitutionsutskottet (bet. 1996/97:KU16 s. 30).

Utskottet delar regeringens uppfattning att den frivilliga ordning 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).

3 Överväganden och förslag

3.1 Inledning

I våra direktiv konstateras att de politiska partierna har avgörande betydelse för den svenska demokratin. Det är genom partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras och det är också i stor utsträckning partierna som svarar för opinionsbildningen i politiska frågor. Detta förhållande återspeglas tydligt i lagstiftningen. Enligt 3 kap. 1 § första stycket RF (se avsnitt 2.2.3) sker vid val till riksdagen röstning på parti med möjlighet för väljarna att avge särskild personröst. Vidare föreskrivs i 1 kap. 1 § vallagen att väljarna vid val till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige samt till Europaparlamentet röstar på ett parti och har möjlighet att avge särskild personröst. I förarbetena till RF har också understrukits att de politiska partierna utgör "ett bärande element i vår demokrati" (prop. 1973:90 s. 156) och att den politiska verksamheten även framgent skall "försiggå främst genom partier" (bet. KU 1973:26 s. 17).

I direktiven anges vidare att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet. Lagstiftningen innehåller endast en sporadisk reglering av frågor med anknytning till partierna och deras arbete. Den enda definition av partibegreppet som förekommer i lagstiftningen återfinns i 3 kap. 7 § första stycket RF (se avsnitt 2.4.1). Denna grundlagsbestämmelse utgör en del av det regelverk som styr fördelningen av mandat mellan partierna. Med "parti" avses enligt lagrummet "varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning".

Som har konstaterats i direktiven medför mandatfördelningsreglerna att varje sammanslutning eller väljargrupp vars namn förekommer på en valsedel godtas som parti vid rösträkningen. Detta gäller även om den angivna väljargruppen inte har fått mer än en röst. I våra direktiv uppmärksammas särskilt frågan om partibeteckningar som anges på blanka valsedlar. I anslutning därtill anförs bl.a. följande.

Naturligtvis anges partier som måste antas ha en seriös organisation bakom sig men det förekommer också valsedlar med partibeteckningar av karaktären "Kalle Anka partiet", "Bakpartiet", "Nisse på Manpower" och "Döda de rika partiet". Enligt de nuvarande bestämmelserna är en valsedel med en sådan påhittad partibeteckning giltig och ökar därigenom det totala antalet röster i hela landet som partiernas procentuella andel beräknas på. Vid det senaste riksdagsvalet förekom enligt RSV omkring 4 400 valsedlar med påhittade partibeteckningar. Även om dessa valsedlar inte har någon betydelse för mandatfördelningen mellan partierna kan antalet vara avgörande för om ett parti hamnar över eller under spärren på fyra procent vid t.ex. ett riksdagsval.

Vidare svarar staten för kostnaden för valsedlar för ett parti som deltar i riksdagsval eller i val till Europaparlamentet om partiet vid valet eller vid något av de två senaste valen fått mer än en procent av rösterna i hela landet. Rösterna för påhittade partier kan även här få en avgörande betydelse.

Som har framgått vilar det svenska valsystemet på den uttalade förutsättningen att väljarna vid val röstar på *partier* och att väljarna därvid har möjlighet att avge särskild personröst (se även avsnitt 2.2.3). En annan grundläggande förutsättning för valsystemet är att det är de politiska partierna som skall bära upp verksamheten i de valda församlingarna. Det representativa styrelseskicket bygger med andra ord på att väljarna vid val till dessa församlingar röstar fram ledamöter som företräder ett parti. Mot denna bakgrund framhålls i direktiven att det är viktigt att partibegreppet utformas så att de partier som verkligen deltar i ett val klart kan avgränsas. Därför aktualiseras enligt direktiven frågan om en översyn av partibegreppet i 3 kap. 7 § RF.

Av det sagda följer att en ordning som innebär att röster på annat än partier och deras företrädare tillåts påverka mandatfördelningen inte är förenlig med grundvalarna för det nuvarande svenska valsystemet. Nära sammanlänkad med frågan om RF:s partibegrepp är därför frågan om giltigheten av valsedlar som saknar partibeteckning. I våra direktiv konstateras att den fria nomineringsrätten sedan länge har varit en central princip i det svenska valsystemet. Enligt direktiven medför denna princip att väljarna har möjlighet att kort tid före ett val bilda ett nytt parti. Därvid anförs bl.a. följande.

För att väljarna skall kunna rösta på det nya partiet skall det enligt 9 kap. 12 § vallagen i varje röstningslokal finnas blanka valsedlar som väljarna kan skriva till partiets beteckning och dess kandidater på. En blank valsedel utan tillskriven partibeteckning är emellertid ogiltig enligt 18 kap. 10 § vallagen. Sådana valsedlar redovisas inte särskilt i den offentliga valstatistiken utan ingår i gruppen "ogiltiga valsedlar". I riksdagsvalet år

1998 uppgick antalet ogiltiga valsedlar till omkring 113 500 och enligt RSV var minst 99 procent av dessa ogiltiga på grund av att de saknade partibeteckning.

I direktiven noteras vidare att det mot den anförda bakgrunden har framförts krav på att de valsedlar som saknar partibeteckning skall betraktas som giltiga eller att de i vart fall skall redovisas särskilt. Enligt vad som anges i direktiven har det också föreslagits att de valsedlar som saknar partibeteckning skulle kunna ingå i underlaget för att bestämma olika spärrnivåer, t.ex. spärren mot små partier i riksdagsval eller spärren för tilldelning och utläggning av fria valsedlar. I våra direktiv sägs därför att det finns anledning att överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha.

Sammanfattningsvis kan uppdraget i nu aktuella delar sägas avse frågan om valsystemets förmåga att avgränsa de partier och kandidater som ställer upp i de allmänna valen. Uppdraget rymmer därvid två olika aspekter. Den ena sidan av uppdraget går ut på att finna metoder för att tydligare avgränsa de partier och kandidater som verkligen deltar i allmänna val. Uppdragets andra sida kan sägas vara att finna adekvata metoder för att inom valsystemet fånga upp olika former av proteströstning som *inte* syftar till att rösta in något parti vars företrädare skall verka i den församling som valet avser.

I det följande kommer vi inledningsvis i avsnitt 3.2 att närmare diskutera och ta ställning till behovet av förändringar i valsystemet. Därefter kommer vi i avsnitt 3.3 att redovisa vilka metoder som kan bli aktuella för att avgränsa de partier och kandidater som verkligen deltar i allmänna val. I avsnitt 3.4 kommer vi sedan att ta ställning till vilken avgränsningsmetod som bör väljas. Slutligen kommer vi i avsnitt 3.5 att diskutera den konkreta utformningen av det förslag som vi lägger fram.

3.2 Reformbehovet

3.2.1 Det skall vara möjligt att se vilka partier som deltar i ett val

Vår bedömning: Väljarna och partierna bör inför ett val tydligt kunna se vilka partier som deltar och som således kan inverka på valresultatet.

I direktiven anføres att det är viktigt att partibegreppet utformas så att de partier som verkligen deltar i ett val klart kan avgränsas. Med dagens

ordning räknas röster på alla partibeteckningar som giltiga. En valsedel som upptar en partibeteckning skall således alltid godkännas vid rösträkningen. Detta gäller även om det är uppenbart att partibeteckningen saknar anknytning till en bakomliggande organisation som verkligen går till val för att bli representerad i en politisk församling. ”Kalle Anka-partiet” brukar ofta lyftas fram som ett exempel på sådana *parodiska partibeteckningar*.

En principiellt viktig konsekvens av den nu beskrivna ordningen är att väljarna inför allmänna val saknar möjlighet att skapa sig en fullständig bild av vilka partier som kan inverka på valresultatet. Inte heller de politiska partierna kan skapa sig en fullständig överblick av vilka partier som ställer upp i valen. Folkstyrelsekommittén har tidigare i betänkandet Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6) framhållit att det är en grundläggande princip för demokratiska val att väljarna skall rösta i enlighet med ett rationellt grundat beslut i de frågor som valen gäller. Vidare anförde folkstyrelsekommittén att väljarna för att kunna träffa ett rationellt partival måste veta vilka partier som ställer upp i valet (a. bet. s. 149). I sammanhanget vill vi dessutom tillägga att möjligheten för partierna att granska varandras program och att debattera sinsemellan är av grundläggande betydelse för väljarnas möjlighet att fatta rationellt grundade röstningsbeslut.

Mot den anförda bakgrunden bör det eftersträvas att väljarna skall ha rimliga möjligheter att se vilka partier som deltar och som således kan inverka på valresultatet. På nyss anförda grunder anser vi det också vara högst angeläget att partierna kan ta ställning till de politiska program som andra partier går till val på.

3.2.2 Befäst valsystemets grundläggande funktioner

Vår bedömning: Valresultatet bör kunna påverkas endast av röster på partier som eftersträvar representation i den församling som valet avser.

En annan principiellt viktig konsekvens av den nuvarande ordningen är att röster på parodiska partibeteckningar kan få betydelse för valresultatet i stort. Eftersom röster på sådana partibeteckningar räknas som giltiga, ingår de nämligen i underlaget för att bestämma olika spärrnivåer i valsystemet. Detta kan medföra bl.a. att partier som verkligen går till val för att bli representerade i en politisk församling på grund av sådana röster inte kommer över de procentspärrar som

finns för val till riksdagen, landstingsfullmäktige och Europaparlamentet. Följaktligen kan röster på parodiska partibeteckningar också komma att bli utslagsgivande för bl.a. vilket regeringsalternativ som får majoritet i riksdagen efter ett val. Ytterligare en möjlig konsekvens är att partier som verkligen deltar i riksdagsval eller val till Europaparlamentet inte blir berättigade till fri tilldelning av valsedlar till följd av röstning på parodiska partibeteckningar.

Såvitt känt har det ännu inte inträffat att röster på parodiska partibeteckningar har medfört att verkliga partier hamnat under de aktuella spärrnivåerna i valsystemet. Av det tidigare sagda följer dock att detta mycket väl kan inträffa om partier ligger ytterst nära spärrgränsen exempelvis för representation i riksdagen eller för fri tilldelning av valsedlar. I sammanhanget kan t.ex. noteras att Sveriges Pensionärens Intresseparti – SPI vid 1998 års riksdagsval överskred gränsen för tilldelning och utläggning av fria valsedlar med endast 257 röster. Enligt en uppskattning som RSV har gjort förekom vid detta val omkring 4 400 valsedlar med påhittade partibeteckningar.

Det svenska representativa styrelseskicket vilar på den grundläggande förutsättningen att väljarna vid val röstar fram ledamöter som företrädare för partier i valda församlingar (se avsnitt 2.2.2). Rent teoretiskt är det tänkbart att väljare kan eftersträva att rösta in företrädare som skall verka i den församling som valet avser också i vissa fall när väljaren på valsedeln skriver till en partibeteckning som kan uppfattas som parodisk. Fråga uppkommer då om verkliga och identifierbara kandidatnamn över huvud taget förekommer på valsedlar som upptar sådana partibeteckningar. En förfrågan härom har skett hos Länsstyrelsen i Stockholms län, som är den länsstyrelse i landet som administrerar val med flest antal röstberättigade. Enligt de erfarenheter som kan redovisas från denna länsstyrelse förekommer inte några identifierbara kandidater på valsedlar med parodiska partibeteckningar.

I dagens läge kan alltså ett parti som eftersträvar representation i en vald församling hamna under någon av valsystemets spärrnivåer till följd av röster på parodiska partibeteckningar. Det har inte framkommit något som tyder på att väljare som skriver till parodiska partibeteckningar genom sin valhandling eftersträvar att rösta in något parti vars företrädare skall verka i den församling som valet avser. Ett syfte med sådan röstning kan dock, som närmare kommer att beröras i nästa avsnitt, vara att avlägga en proteströst som – till skillnad från en blank röst – behandlas som giltig.

Vid en uppgörelse i grundlagberedningen slogs fast vissa riktlinjer för konstruktionen av valsystemet, vilka är av intresse i sammanhanget. Riktlinjerna innebär bl.a. att valsystemet bör vara så utformat att man, med undantag för effekterna av småpartispärren, får en fördelning av

riksdagsmandaten mellan partierna som är rättvisande med hänsyn till valresultatet i hela landet (riksproportionalitet). Vidare slogs också fast att riksproportionaliteten inte skall kunna rubbas genom konstlade partibildningar eller andra valtekniska manövrer. Folkstyrelsekommittén har i det tidigare nämnda betänkandet ställt sig bakom dessa riktlinjer (s. 124).

Med nuvarande ordning för behandlingen av röster på parodiska partibeteckningar kan valet, även med beaktande av effekterna av småpartispärren, resultera i en icke proportionell fördelning av mandaten mellan de partier som faktiskt försöker uppnå representation i den församling som valet avser. För partier och väljare som faktiskt eftersträvar representation i en demokratiskt vald församling skulle det säkerligen framstå som ytterst svårförklarligt om de t.ex. inte blir representerade i denna församling till följd av röster på parodiska partibeteckningar.

Rent allmänt torde händelser av det nyss beskrivna slaget också vara ägnade att försvaga allmänhetens förtroende för valsystemets förmåga att frambringa valda församlingar som företräder väljarnas åsikter om den politiska inriktningen för arbetet i dessa församlingar. Detta skulle i sin tur kunna få negativ inverkan på valdeltagandet i framtida val.

Ytterligare en given utgångspunkt för en reform är mot den nu angivna bakgrunden att valresultatet för partier som eftersträvar representation i en vald församling inte bör kunna påverkas av röstning som har ett helt annat syfte än att rösta in partier i församlingen. Valsystemets grundläggande funktioner bör med andra ord ytterligare befästas.

3.2.3 Ren proteströstning skall bli synlig

Vår bedömning: Proteströster från väljare som genom en valhandling vill ge uttryck för sitt missnöje med befintliga partier och åsiktsriktningar bör tydligt kunna urskiljas i den offentliga valstatistiken.

Väljare som genom en valhandling vill ge uttryck för sitt missnöje med befintliga partier och åsiktsriktningar kan med nuvarande ordning välja mellan två alternativ. Antingen kan väljaren avge sin röst på en valsedel utan partibeteckning, vilken räknas som ogiltig. Eller också kan väljaren demonstrera sitt missnöje genom att rösta på en partibeteckning som kan uppfattas som parodisk. I det sistnämnda fallet behandlas rösten som giltig.

Som Nomineringsrätts- och valkretskommittén anförde i betänkandet *Vissa valfrågor* (SOU 1995:143 s. 93) är det viktigt att fånga upp och analysera missnöjessignaler av det aktuella slaget för att folkstyrelsen skall kunna behålla en hög legitimitet bland medborgarna. I dag saknas emellertid instrument för att tydligt särskilja proteströstning på parodiska partibeteckningar från röstning på partier som verkligen deltar i valet i fråga.

Den offentliga valredovisningen, som upprättas av den centrala valmyndigheten, innehåller endast en redovisning av valresultatet för ett urval av partier som har fått mera än enbart ett fåtal röster. Mera detaljerade förteckningar över vilka partibeteckningar som har erhållit röster vid valen finns enbart hos länsstyrelserna. Enligt uppgift från Valmyndigheten är det dock inte säkert att ens alla länsstyrelser har en fullständig och uttömmande förteckning över alla dessa partibeteckningar. Härtill kommer att praxis skiftar mellan länsstyrelserna när det gäller att avgöra om det som har skrivits till på en valsedel över huvud taget kan uppfattas som en partibeteckning som skall föranleda att rösten bedöms som giltig (se Rådets för utvärdering av 1998 års val delbetänkande *Personval 1998* [SOU 1999:136] s. 147). Valsedlar som saknar partibeteckning redovisas inte heller särskilt i den offentliga valstatistiken utan ingår i gruppen "ogiltiga valsedlar". Uppgifter om förekomsten av parodiska partibeteckningar och antalet s.k. blankröster i valen grundar sig således i nuläget normalt endast på valmyndigheternas uppskattningar.

I direktiven skildras olika förslag som har förts fram om förbättringar av valsystemets förmåga att fånga upp proteströster från väljare som genom en valhandling vill ge uttryck för sitt missnöje med befintliga partier och åsiktsriktningar vid valet i fråga.

Krav har bl.a. framförts på att de valsedlar som saknar partibeteckning skall betraktas som giltiga. Sådana förändringar är ägnade att göra det svårare för mindre partier att bli representerade i valda församlingar. Förändringar av detta slag skulle också kunna leda till att mandat blev obesatta såväl i riksdagen och Europaparlamentet som i landstings- och kommunfullmäktige. Vid 1998 års val skulle enligt uppgift från Valmyndigheten i så fall sammanlagt 15 mandat ha blivit obesatta i sju landstingsfullmäktige. Sammanlagt 234 mandat skulle ha blivit obesatta i 205 kommunfullmäktige. Obesatta mandat i valda församlingar skulle i sin tur kunna leda till att dessa församlingar blir beslutsoförmögna.

Det har också föreslagits att de valsedlar som saknar partibeteckning skulle kunna ingå i underlaget för att bestämma olika spärrnivåer, t.ex. spärren mot små partier i riksdagsval eller spärren för tilldelning av fria valsedlar. Enligt uppgift från Valmyndigheten skulle dessa

valsedlar inte ha förändrat det senaste valresultatet om de hade ingått i underlaget för att bestämma spärrnivån för representation i riksdag eller landstingsfullmäktige. Valsedlarna utan partibeteckning skulle dock ha fått avgörande betydelse om de hade ingått i underlaget för att bestämma spärrnivån för tilldelning av fria valsedlar vid riksdagsvalet år 2002 och vid 1999 års val till Europaparlamentet. Staten svarar nämligen för kostnaden för valsedlar till partier som vid något av de senaste två valen till dessa församlingar har erhållit mer än en procent av rösterna i hela landet (6 kap. 8 och 10 §§ vallagen). Vid 1998 års riksdagsval överskred Sveriges Pensionärers Intresseparti – SPI, som tidigare har nämnts, den aktuella spärrnivån med endast 257 röster. I detta val förekom enligt RSV:s bedömning mera än 100 000 valsedlar som saknade partibeteckning. Detta parti skulle således inte ha kvalificerat sig för tilldelning och utläggning av fria valsedlar vid det kommande riksdagsvalet år 2002 om valsedlar utan partibeteckning hade ingått i underlaget för att bestämma den aktuella spärrnivån. Vid 1995 års val till Europaparlamentet låg Sarajevo-Listan endast 43 röster över spärrnivån. Antalet ogiltiga röster uppgick i detta val till 59 077. Mot den tidigare angivna bakgrunden torde detta parti därmed inte ha varit kvalificerat för tilldelning och utläggning av fria valsedlar vid valet till Europaparlamentet år 1999 om valsedlar utan partibeteckning hade ingått i underlaget för att bestämma den aktuella spärrnivån.

Som redan inledningsvis har konstaterats i avsnitt 3.1 vilar det svenska valsystemet på den uttalade förutsättningen att väljarna vid val röstar på *partier* och att väljarna därvid har möjlighet att avge särskild personröst. Ytterligare en grundläggande förutsättning för valsystemet är att det är de politiska partierna som skall bära upp verksamheten i de valda församlingarna. Det representativa styrelseskicket bygger med andra ord på att väljarna vid val till dessa församlingar röstar fram ledamöter som företräder ett parti.

Redan i avsnitt 3.1 har vi också slagit fast att en ordning som innebär att valsedlar utan partibeteckning får delta vid mandatfördelningen eller att de på annat sätt tillåts påverka valsystemets spärrnivåer skulle strida mot de nyss nämnda grunderna för valsystemet. Mot den tidigare anförda bakgrunden bedömer vi vidare att en mera omfattande övergång från partiröstning till missnöjesröstning av nu aktuellt slag skulle kunna leda till svåröverskådliga konsekvenser, bl.a. vad gäller synen på de valda beslutsfattarnas demokratiska legitimitet. Därför kan vi inte godta lösningar som medför att valsedlar utan partibeteckning får delta vid mandatfördelningen eller att de tillåts påverka olika spärrnivåer i valsystemet.

Slutligen har det också föreslagits att valsedlar som saknar partibeteckning i vart fall skall redovisas särskilt. I kombination med

effektiva metoder för att tydligare avgränsa de partier och kandidater som verkligen deltar i allmänna val torde en sådan lösning leda till att alternativet att rösta på parodiska partibeteckningar mister mycket av sin dragningskraft. Då skulle nämligen varken valsedlar med parodiska partibeteckningar eller valsedlar utan partibeteckning räknas som giltiga. Därmed torde enligt vår bedömning valsystemets förmåga att fånga upp och synliggöra missnöjessignaler av nu aktuellt slag i hög grad förbättras. Mot denna bakgrund har vi funnit att proteströster från väljare som genom en valhandling vill ge uttryck för sitt missnöje med befintliga partier och åsiktsriktningar tydligt bör redovisas i den offentliga valstatistiken. En utgångspunkt för en reform bör med andra ord vara att det i den offentliga valstatistiken skall vara möjligt att tydligt särskilja röster som riktar sig mot det politiska systemet som helhet från röster på riktiga småpartier som verkligen eftersträvar representation i den församling som valet avser.

3.3 Olika avgränsningsmetoder

Vårt förslag: För att avgränsa de partier och kandidater som verkligen deltar i allmänna val bör det införas ett obligatoriskt anmälningsförfarande.

I det föregående har vi identifierat vissa reformbehov när det gäller valsystemets förmåga att avgränsa partier och kandidater i valen. Väljarna skall inför ett val tydligt kunna se vilka partier som deltar och som således kan inverka på valresultatet. Vidare bör valresultatet för partier som försöker uppnå representation i en vald församling inte kunna påverkas av röster på parodiska partibeteckningar. Slutligen skall proteströster från väljare som genom en valhandling vill ge uttryck för sitt missnöje med befintliga partier och åsiktsriktningar tydligt kunna särskiljas från röster på riktiga småpartier som verkligen eftersträvar representation i den församling som valet avser. Frågan blir då vilka metoder som kan användas för att åstadkomma nödvändiga avgränsningar.

Enligt vår mening är de nu identifierade förändringsbehoven av sådan art att de inte kan tillgodoses på annat sätt än genom någon form av *obligatoriskt anmälningsförfarande*. Härmed avses att mandatet i valda församlingar fördelas endast mellan sådana partigrupperingar eller kandidater som på förhand hos valmyndigheten har anmält att de ställer upp i de allmänna valen. Röster på andra partigrupperingar eller kandidater skall således inte beaktas.

Ett obligatoriskt anmälningsförfarande kan utformas på en mängd olika sätt. Det ligger vidare i sakens natur att förfaranden av nu aktuellt slag inte behöver vara utformade på samma sätt eller ens tillämpas i samtliga val. De tidigare förslag som under senare årtionden har förts fram på området kan dock delas in i två olika grundkategorier:

- Ett krav på förhandsanmälan av enbart partibeteckningen (*obligatorisk partianmälan*).
- Ett krav på förhandsanmälan av såväl partibeteckningen som samtliga kandidater (*offentliga valförberedelser*).

Förslag om obligatorisk partianmälan fördes fram av Folkstyrelsekommittén i det tidigare nämnda betänkandet (s. 147 ff.) samt av Personvalskommittén i betänkandet Ökat personval (SOU 1993:21 s. 148 f.). Vidare framförde Nomineringsrätts- och valkretskommittén som ett alternativ ett sådant förslag i det tidigare nämnda betänkandet (s. 149 ff.). I samma betänkande föreslog Nomineringsrätts- och valkretskommittén emellertid också ett annat alternativ som innebar ett system med offentliga valförberedelser (s. 145 ff.). För en utförligare redogörelse för dessa utredningsförslag hänvisas till avsnitt 2.5. Några ytterligare grundkonstruktioner av ett obligatoriskt anmälningsförfarande har vi inte funnit anledning att överväga.

3.4 Obligatorisk partianmälan eller offentliga valförberedelser?

Vårt förslag: Det bör införas *offentliga valförberedelser* vid samtliga allmänna val, dvs. krav på förhandsanmälan av såväl partier som samtliga kandidater. För riksdagsvalet skall anmälan därvid kunna ske fram till månadsskiftet april/maj under valåret. Samma anmälningsfrist skall i val till landstings- och kommunfullmäktige gälla för partier som redan är representerade i fullmäktige. Övriga partier i de sistnämnda valen skall kunna förhandsanmälas ända fram till en månad före valdagen. Partier som mycket sent bestämmer sig för att ställa upp i val till kommunfullmäktige skall dock kunna förhandsanmäla sitt deltagande ända fram till 15 dagar före valdagen. Ett anmält parti skall vara garanterat leverans av valsedlar viss tid före valdagen. Samtliga partier som har förhandsanmälts i val till landstings- och kommunfullmäktige skall vara berättigade till minst 1 000 kostnadsfria valsedlar.

Tidigare utredningsförslag har således avsett system som baserar sig på såväl obligatorisk partianmälan som offentliga valförberedelser. Fråga uppkommer då vilken av dessa grundkategorier som ett obligatoriskt anmälningsförfarande bör bygga på.

Nomineringsrätts- och valkretskommittén redovisade i det tidigare nämnda betänkandet (s. 143 ff.) utförliga överväganden angående denna fråga. Kommittén konstaterade att en ordning med offentliga valförberedelser medför den mest ingripande regleringen. Samtidigt ansåg kommittén emellertid att offentliga valförberedelser är förknippade med vissa uppenbara fördelar. I anslutning härtill betonades att offentliga valförberedelser ökar möjligheterna att fatta rationellt grundade röstningsbeslut. Kommittén uttalade vidare att det är av vikt att det står så klart som över huvud taget är möjligt både vilka partier som väljarna har att välja mellan och vilka kandidater de har att rösta på. Vikten av detta underströks enligt kommitténs uppfattning av det ökade personvalsinslaget som förekom vid valet till Europaparlamentet och som var tänkt att tillämpas vid de allmänna nationella valen från och med år 1998. I sammanhanget yttrade kommittén även följande.

För att personvalet skall få verkligt genomslag och grundas på ett rationellt val mellan olika kandidater som har reell möjlighet att bli invalda i den församling som valet avser är det av största vikt för väljaren att kandidaterna tillkännages så att väljarna har en rimlig chans att bilda sig en uppfattning om dem.

Ytterligare en fördel som framhölls av kommittén var att offentliga valförberedelser verkar för enhetlighet och samverkan inom partier.

Nomineringsrätts- och valkretskommittén behandlade även argumenten mot införande av offentliga valförberedelser. Kommittén noterade därvid att det i den tidigare debatten hade framhållits att offentliga valförberedelser inskränker rätten att fritt nominera kandidater. Häremot kunde emellertid enligt kommittén invändas att den fria nomineringsrätten i praktiken inte hade kunnat ändra de av partierna rangordnade kandidaterna varför man i princip kunde bortse från den effekten. Som ytterligare en invändning av principiell beskaffenhet lyfte kommittén fram det faktum att offentliga valförberedelser kan leda till att det blir svårare för politiska fraktioner att mot slutet av en valrörelse dyka upp som ett hot mot de mera etablerade. Mot den bakgrunden konstaterade kommittén att det är angeläget att tidpunkten för anmälan av partier och kandidater läggs så nära valdagen som möjligt.

Kommittén berörde även vissa andra betänkligheter som tidigare hade kommit till uttryck, och som då hade varit starkt bidragande till att offentliga valförberedelser förkastats. Offentliga valförberedelser hade därvid ansetts leda till att valförfarandet mekaniserades och att de enskilda väljarnas möjlighet att göra en personlig insats vid valet försvårades till fördel för partiet som fick ett bestämmande inflytande över kandidatvalet. I detta sammanhang noterade kommittén emellertid att det då beslutade personvals-systemet i stället öppnar möjligheter för de enskilda väljarna att inom ramen för valförfarandet få en reell möjlighet att påverka kandidatvalet. Offentliga valförberedelser skulle då enligt kommittén hjälpa till att ge väljarna överblick över möjliga alternativ.

Den nu refererade diskussionen visar med stor tydlighet att det ökade personvalsinslaget i vals-systemet har lett till att argumenten för offentliga valförberedelser drastiskt har ökat i tyngd. Personvals-reformen har medfört helt nya och betydligt effektivare möjligheter för enskilda väljare att inom ramen för valförfarandet utöva reellt inflytande över kandidatvalet. Detta inflytande förutsätter emellertid att väljarna har en rimlig chans att bilda sig en uppfattning om vilka kandidater de har att rösta på. De skyddsvärda ändamål som eftersträvas genom det ökade personvalsinslaget i vals-systemet torde därmed inte fullt ut kunna uppnås förrän väljarna har rimliga möjligheter att skapa sig en fullständig överblick av vilka kandidater som ställer upp i allmänna val. Av den tidigare redogörelsen i avsnitt 3.2.1 framgår att väljare med dagens ordning inte i önskvärd utsträckning har denna möjlighet.

Ytterligare en aspekt som förtjänar beaktande i sammanhanget är enskilda kandidaters intresse av att inte bli invalda för ett parti mot sin egen vilja. Visserligen kan det numera inte inträffa att kandidater utan sitt samtycke blir invalda för partier i val där partiet har skyddat sin partibeteckning. Reglerna om registrering av partibeteckning i den nu gällande vallagen innebär nämligen att ett parti som har registrerat sin partibeteckning måste anmäla samtliga sina kandidater för att ett skydd skall komma till stånd. Anmälda kandidater kan bli invalda för dessa partier endast om partierna har fått kandidaternas tillstånd att anmäla dem. Detta följer av 5 kap. 18 § och 18 kap. 11 § första stycket vallagen. Däremot krävs inte att enskilda personer lämnar sitt tillstånd för att de skall kunna bli invalda som företrädare för ett parti i val där partiet har underlåtit att skydda sin beteckning genom att anmäla sina kandidater. På så sätt kan personer utan att ha lämnat sitt tillstånd bli invalda som företrädare för ett parti som visserligen har anmält sin partibeteckning men som inte har anmält kandidater i det aktuella valet. Senare års erfarenheter antyder att detta också kan inträffa i val på det

kommunala planet, i vart fall då partiet inte heller har distribuerat valsedlar med av partiet nominerade kandidater.

Givetvis kan det finnas många olika skäl till att partier underlåter att anmäla kandidater i vissa val. I princip torde det därvid vara möjligt att skilja mellan de fall då partier skyddar sin beteckning i enbart ett eller flera kommunala val, å ena sidan, och de fall då partier skyddar sin partibeteckning i riksdagsvalet men inte i samtliga kommunala val, å den andra sidan. I det förra fallet rör det sig i praktiken om lokala partier som bara är verksamma på den kommunala politiska nivån i en viss kommun eller region. När det däremot gäller det andra fallet – dvs. partier som är aktiva även på riksnivån – torde underlåtenheten att anmäla kandidater i vissa kommunala val sannolikt normalt sett bero på en svag lokal organisation i dessa områden.

Som folkstyrelsekommittén konstaterade i det tidigare nämnda betänkandet kan en ofrivillig kandidatur innebära att personer som över huvud taget inte önskar kandidera i valet sätts upp som kandidater på valsedlar. Vidare kan det vara fråga om att personer som i och för sig önskar kandidera sätts upp på valsedlar för ett annat parti än det de sympatiserar med. Det kan också röra sig om fall då personer som önskar kandidera för ett visst parti sätts upp på valsedlar för detta parti men tillsammans med personer de inte önskar kandidera i sällskap med. Nomineringen kan i dessa fall ske dels genom att en person sätts upp på en färdigtryckt valsedel, dels genom att en väljare för hand skriver hans namn på valsedeln. Folkstyrelsekommittén ansåg att problem i praktiken uppkommer endast om den ovilliga kandidatens namn förekommer på en färdigtryckt valsedel (a. bet. s. 153). Senare års erfarenheter från val på det kommunala planet visar emellertid att det i vart fall inte går att utesluta scenarier som innebär att personer blir invalda för ett parti genom att deras namn för hand skrivs till på blanka eller partimarkerade valsedlar. Om tillräckligt många väljare röstar enbart på partibeteckningen kan det i vissa fall räcka med att ett personnamn skrivs till för hand bara på någon enstaka blank eller partimarkerad valsedel för att personen i fråga skall bli invald. En ovillig kandidat kan på så sätt bli invald oberoende av om han har kommit över spärren för personvalet eller inte. Detta följer av de regler i 18 kap. vallagen som skall tillämpas för det fall att det inte finns några personvalda kandidater som kan besätta partiets mandat.

Beträffande de olägenheter som kan uppstå för ofrivilliga kandidater uttalade folkstyrelsekommittén bl.a. följande (a. bet. s. 153 f.).

Den som inte över huvud taget önskar kandidera kan känna att hans valhemlighet har blivit avslöjad om hans namn förekommer på en valsedel för det parti som han sympatiserar med och på annat sätt känna sig kränkt

om det satts upp på något annat partis valsedel. Han kan kanske för sin utkomst känna sig tvungen att stå utanför politiken och komma att lida ekonomisk skada av det inträffade.

Den som inte har något emot att kandidera men satts upp på ”fel” partis valsedel kan bli utsatt för missaktning av dem han egentligen sympatiserar med. Att hans namn förekommer på något annat partis valsedel skulle också kunna vara till skada för hans egentliga parti ... Det kan också inträffa att en person som vid något tidigare val kandiderat för ett visst parti senare lämnat partiet och därför inte önskar kandidera.

Den enda möjlighet som i dessa fall står till buds för ofrivilliga kandidater som vill slippa inval är att genom en anmälan till länsstyrelsen offentliggöra att de inte har samtyckt till att kandidera på viss valsedel. Detta förfarande regleras i 6 kap. 6 § vallagen. En sådan anmälan förhindrar dock, som sagt, inte att den ovilliga kandidaten ändå kan bli invald. I de fall då den ovilliga kandidatens namn skrivs till för hand saknar denna möjlighet dessutom praktisk betydelse.

Även de nu anförda omständigheterna talar med styrka för införandet av ett obligatoriskt anmälningsförfarande byggt på offentliga valförberedelser. Endast en sådan ordning kan i full utsträckning tillgodose de behov som har aktualiserats av det ökade personvalsinslaget i valsyste­met, och de nyss påtalade behov som följer av enskildas intresse av att inte behöva bli invalda för ett parti mot sin egen vilja.

Särskilt vid de kommunala valen är därvid enligt vår mening tillgången till valsedlar för olika partier av grundläggande betydelse för väljarnas möjlighet att fritt välja mellan de partier som deltar i dessa val. Alla partier som på ett korrekt sätt har anmälts för deltagande vid dessa val bör därför vara berättigade till en viss mängd kostnadsfria valsedlar. Detta skall gälla oberoende av om partierna når över spärrgränsen för fri tilldelning av valsedlar enligt bestämmelserna i 6 kap. 9 § vallagen. Den minsta mängd valsedlar som partierna sålunda skall vara garanterade i de kommunala valen bör bestämmas till 1 000 valsedlar per val.

I linje med vad riksdagen tidigare har uttalat (se bet. KU 1987/88:32 s. 16 f.) bör emellertid också betydande vikt tillmätas väljares möjlighet att även kort tid före ett val kunna bilda ett parti som kan delta vid mandatfördelningen. Införandet av offentliga valförberedelser får inte leda till några större eller praktiskt sett betydelsefulla inskränkningar i denna möjlighet. För bedömningen av om så blir fallet är det därvid av stor vikt hur nära valdagen anmälan av partier och kandidater kan äga rum.

På riksplanet har det aldrig inträffat att väljare under sommaren eller hösten före ett val har bildat ett nytt parti som har tagit sig in i

riksdagen. Enligt vår uppfattning är offentliga valförberedelser vid riksdagsval därför förenliga med de nyss uppställda kraven, förutsatt att anmälan av partier och kandidater kan ske ända fram till månadsskiftet april/maj under valåret. Valsedlar till dessa partier skall, liksom med nuvarande ordning, kunna levereras senast 45 dagar före valdagen (se 6 kap. 15 § första stycket vallagen).

Beträffande övriga val har Rådet för utvärdering av 1998 års val i betänkandet Personval 1998 (SOU 1999:136) noterat att erfarenheterna från det senaste valet visar att riksdagspartierna i huvudsak anmälde kandidater även i de andra valen (s. 142). Nomineringsrätts- och valkretskommittén har dock konstaterat att det tidigare vid vissa kommunval har förekommit att grupperingar kort tid före valet har gått fram som parti och tagit sig in i den valda församlingen (SOU 1995:143 s. 142). Frågan blir då om de särskilda förhållandena vid valen till landstings- och kommunfullmäktige motiverar att ett obligatoriskt anmälningsförfarande byggt på offentliga valförberedelser ges en annan utformning än vid riksdagsvalet.

Enligt uppgift från Valmyndigheten hade samtliga partier som tog mandat i dessa val år 1998 beställt valsedlar under våren det året. Vid dessa förhållanden talar övervägande skäl för att partier som redan är representerade i landstings- och kommunfullmäktige bör kunna göra anmälan fram till månadsskiftet april/maj under valåret. Valsedlar till dessa partier skall, liksom för närvarande, kunna levereras senast 45 dagar före valdagen (se 6 kap. 15 § första stycket vallagen). Beträffande övriga partier i val till landstings- och kommunfullmäktige anser vi att de tidigare formulerade kraven blir tillgodosedda om anmälan av partier och kandidater kan ske ända fram till en månad före valdagen. Till partier som beställer valsedlar skall valsedlar därvid kunna levereras 15 dagar före valdagen. En ytterligare frist bör dock införas för partier utan representation i kommunfullmäktige som i ett mycket sent skede bestämmer sig för att ställa upp i det valet. Sådana partier bör kunna anmäla partibeteckning och kandidater ända fram till 15 dagar före valdagen. Om anmälan sker senare än en månad före valdagen skall partiet dock endast kunna beställa den kostnadsfria minimikvoten om 1 000 valsedlar, vilken skall kunna levereras en vecka före valdagen.

I sammanhanget kan noteras att väljare ombord på svenska fartyg i utrikes fart kan börja brevrösta 55 dagar före valdagen, dvs. långt före utgången av den föreslagna anmälningsfristen för vissa partier som ställer upp i de kommunala valen (se 7 § lagen [1997:159] om brevröstning i vissa fall). Enligt uppgift från Valmyndigheten utnyttjas denna möjlighet i allmänhet endast av ett ytterst ringa antal väljare. Som nyss har framgått kan möjligheten inte heller utnyttjas av väljare

ombord på utländska fartyg. Mot den anförda bakgrunden kunde det i och för sig övervägas att avskaffa den nu aktuella formen av förtidsröstning. Valmyndigheten har dock uppgett att valsedlar med kandidatnamn för de kommunala valen aldrig har distribuerats till svenska fartyg i utrikes fart. Möjligheten att rösta på partier som anmälts sent i kommunala val torde därmed sakna praktisk betydelse för den aktuella gruppen av väljare. Därför har vi inte funnit anledning att lägga fram något förslag om att avskaffa denna typ av förtidsröstning.

En mycket viktig förutsättning som det svenska valsystemet bygger på är, som redan tidigare har framgått, att partiernas nomineringsförfarande skall lämnas utan reglering. Ett krav på anmälan av partiers och kandidaters deltagande i allmänna val får med andra ord inte medföra någon statlig kontroll över eller insyn i partiernas inre arbete.

Det är viktigt att framhålla att lösningar som bygger på att mandat i valda församlingar fördelas endast mellan partier och kandidater som har anmälts för deltagande i valet inte i sig medför något ingrepp i partiernas inre liv. Det är endast anmälan av partier och kandidater som regleras. Själva nomineringsförfarandet inom partierna lämnas däremot fortfarande oreglerat.

3.5 Utformningen av ett system med offentliga valförberedelser

3.5.1 Behovet av grundlagsändringar

Vårt förslag: Principen att mandat fördelas mellan på förhand anmälda partier skall slås fast i 3 kap. 7 § RF. Anmälan skall endast kunna göras av en sådan sammanslutning som utgör juridisk person, dvs. som har antagit stadgar och utsett styrelse. Definitionen av partibegreppet i 3 kap. 7 § RF utmönstras.

Begreppet ”parti” definieras i 3 kap. 7 § första stycket RF (se avsnitt 2.4.1). Mandaten fördelas enligt lagrummet mellan partier. Med parti avses därvid varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning. Ett parti har enligt definitionen endast ett kännetecken, nämligen att väljare uppträder i valet under en viss beteckning. Någon sammanslutning eller grupp med verklig sammanhållning eller gemenskap mellan väljarna behöver inte existera. Även om ”gruppen” består av endast några få personer utan idémässig anknytning till varandra, blir dessa, om de uppträder i val

under särskild beteckning, ett parti. Det enda de måste ha gemensamt är viljan att framträda under en beteckning. Kriterierna för juridisk person behöver därför inte vara uppfyllda. Några särskilda krav på *partibeteckningen* ställs inte heller. Om olika partier går samman under en gemensam beteckning, blir de *ett* parti vid fördelningen av mandat (se Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 1980, s. 103).

RF:s 3 kap. avser enligt sin rubrik endast riksdagen. Trots denna begränsning råder det ingen tvekan om att RF:s partidefinition också gäller för de kommunala valen. Mandatfördelningsreglerna i vallagen utgår således också vid de kommunala valen från de partier som kan tänkas uppträda enligt definitionen i RF (se Svante O. Johansson i FT 1997 s. 96).

Ett krav på obligatorisk förhandsanmälan skulle innebära att mandatet inte längre fördelas mellan varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning. Mandat skulle då komma att fördelas endast mellan sådana sammanslutningar eller grupper av väljare som har *anmält* sitt deltagande i valet under särskild beteckning. Såsom också tidigare utredningar på området har slagit fast torde krav av detta slag förutsätta att bestämmelsen i 3 kap. 7 § RF ändras så att det otvetydigt framgår att mandatet fördelas mellan partier som har *anmält* sitt deltagande i valet (se SOU 1987:6 s. 149 f., SOU 1993:21 s. 187, SOU 1995:143 s. 146 samt även avsnitt 2.5).

Som nyss har framgått är partidefinitionen i 3 kap. 7 § RF närmast utformad med tanke på själva valproceduren och sammanräkningsförfarandet (se även avsnitt 2.4.1). Syftet med partibegreppet såsom detta kommer till uttryck i grundlagsbestämmelsen är enkelt uttryckt att styra fördelningen av mandatet vid allmänna val. En annan följd av ett obligatoriskt krav på förhandsanmälan blir därför att RF:s nuvarande partidefinition mister sin styrande funktion vid fördelningen av mandat mellan partierna. Endast de partier som har anmält sitt deltagande i valet kommer då att få delta vid fördelningen av mandat. Partidefinitionen som en del av mandatfördelningsreglerna blir med andra ord överflödig. Såvitt gäller de partier som inte har anmält partibeteckningen för deltagande i valet riskerar den nuvarande definitionen dessutom att framstå som direkt missvisande. Sådana partier kommer nämligen att vara utestängda från mandatfördelningen. Mot den nu angivna bakgrunden föreslår vi att definitionen av partibegreppet i 3 kap. 7 § RF utmönstras.

Registrering av partier som deltar i allmänna val kan redan i dag ske på frivillig väg (se avsnitt 2.4.2). Bestämmelserna i 5 kap. vallagen innebär att en partibeteckning skyddas genom att partiet registrerar sin

partibeteckning och anmäler samtliga kandidater i valet. Skyddet för en registrerad partibeteckning består i att sådana namn som skrivits till och som inte avser någon av de kandidater som partiet anmält till valet skall anses obefintliga om de förekommer på valsedlar för partiet vid valet i fråga (1–2 §§). Av Valprövningsnämndens praxis framgår att ansökan om registrering av partibeteckning kan göras endast av en sammanslutning som har rättshandlingsförmåga, dvs. utgör juridisk person (VPN 1990:1). För att kunna vinna registrering måste ett parti således ha rättshandlingsförmåga i den meningen att det kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Det är fallet om den politiska sammanslutningen eller väljargruppen i egenskap av ideell förening dels har antagit stadgar som anger hur beslut fattas, dels har utsett styrelse (se t.ex. prop. 1969:126 s. 20–21, Carl Hemström, Uteslutning ur ideell förening, 1972, s. 5 f. och Johansson a. a. s. 116).

På senare år har det förekommit att nya politiska grupperingar bedriver sin verksamhet i tämligen lösa nätverkskonstellationer. Sådana konstellationer behöver inte nödvändigtvis uppfylla kriterierna för juridisk person. Ett krav på att förhandsanmälan skall göras av en juridisk person medför naturligtvis att en del sådana mera löst sammansatta grupper inte kommer att kunna delta i allmänna val förrän de har antagit stadgar och utsett styrelse.

För vår del anser vi att det är utomordentligt viktigt att konstatera att grundlagens partibegrepp som sådant erkänner också dessa gruppers roll som deltagare i den demokratiska processen. 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 skall göras av en sammanslutning som utgör juridisk person, dvs. som har 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. i frågor som rör 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 kunna 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 skall 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 (se avsnitt 2.4.2).

3.5.2 Ändringar i vallagen

Vårt förslag: Mandaten i valda församlingar skall fördelas endast mellan partier som på förhand har anmält att de kommer att delta i valet. Vidare kan endast de kandidater som dessa partier på förhand har anmält bli invalda i den församling som valet avser. Det ställs upp vissa krav i syfte att försvåra anmälningar av partibeteckningar och kandidater som uppenbarligen saknar anknytning till en bakomliggande seriös organisation. Vidare skall det ske en särskild officiell redovisning av antalet ogiltiga röster i form av valsedlar utan anmäld partibeteckning. Redovisningen skall med andra ord omfatta såväl röster på parodiska partibeteckningar som s.k. blankröster.

På grunder som tidigare har utvecklats i avsnitt 3.5.1 förutsätter offentliga valförberedelser att principen att mandaten fördelas mellan på förhand anmälda partier uttryckligen slås fast i 3 kap. 7 § RF. Närmare bestämmelser om tiden för anmälan och det sätt på vilket anmälan skall ske kan då enligt 3 kap. 12 § RF meddelas i riksdagsordningen eller annan lag. De nu redovisade förslagen bygger på att sådana bestämmelser förs in i vallagen.

Vi föreslår sålunda att det i vallagen införs bestämmelser om obligatorisk förhandsanmälan av partier och kandidater. Mandaten i valda församlingar fördelas alltså endast mellan partier som på förhand har anmält att de kommer att delta i valet. Vidare kan endast de kandidater som dessa partier på förhand har anmält bli invalda i den församling som valet avser. Med andra ord blir det enligt förslaget inte längre möjligt att skriva till en oanmäld partibeteckning med verkan vid valet. Röster på sådana partier blir enligt vårt förslag ogiltiga.

Vissa krav ställs upp på förhandsanmälan i syfte att försvåra vad som kan betecknas som ”parodiska anmälningar”, dvs. anmälningar av partibeteckningar och kandidater som uppenbarligen saknar anknytning till en bakomliggande seriös organisation. Sålunda krävs att anmälan skall göras av en person som är behörig att företräda partiet och att ett visst antal röstberättigade skall biträda anmälan.

Förslaget innebär vidare att anmälan i vissa fall skall omfatta flera val och att ett parti som är representerat i en vald församling inte behöver anmäla sitt deltagande i kommande val till den församlingen. I

det sistnämnda fallet föreligger i vissa fall inte heller något krav på att partiet skall anmäla sitt deltagande i kommande val till andra församlingar på underliggande nivåer där partiet saknar representation.

Partier måste dock, som tidigare har framgått, alltid anmäla *kandidater* till val som de ställer upp i. Förhandsanmälan av samtliga kandidater är med andra ord obligatorisk. Namn på kandidater som partiet inte har anmält betraktas som obefintliga vid rösträkningen. Även ett sådant krav är ägnat att ytterligare försvåra sådana ”parodiska anmälningar” av partier och kandidater som tidigare har omtalats. Valmyndigheterna skall vidare enligt vårt förslag alltid bortse från strykningar av anmälda kandidatnamn vid sammanräkningen. Förslaget innebär således att ingen kan bli invald i en beslutande församling utan att först ha samtyckt till att kandidera. Den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 6 § om ovilliga kandidaters möjlighet att göra en anmälan till länsstyrelsen fyller då inte längre något behov och kan därför upphävas.

Vid de nyss angivna förhållandena undanröjs flera av de hinder som har ansetts ligga i vägen för införandet av någon form av elektronisk avläsning av valsedlar. Det ligger visserligen utanför vårt uppdrag att överväga en reform av det nu aktuella slaget. I likhet med tidigare utredningar på området menar vi dock att optisk avläsning av valsedlar bör tas i bruk i den utsträckning en sådan teknik visar sig vara effektiv och säker (se vallagsutredningens betänkande VAL [SOU 1992:108] s. 129 f. och Nomineringsrätts- och valkretskommitténs betänkande Utvärderat personval [SOU 1996:66] s. 74 f). Utifrån de nya förutsättningar som vårt förslag medför bör därför frågan om införande av elektronisk avläsning av valsedlar bli föremål för förnyade överväganden i annat sammanhang.

Anmälan av partier och kandidater skall enligt förslaget ske senast vid de tidpunkter som har angetts i avsnitt 3.4. Av redogörelsen i detta avsnitt framgår även att partier som uppfyller anmälningskraven i de kommunala valen skall vara garanterade kostnadsfri leverans av minst 1 000 valsedlar. Med denna ordning torde behörig valmyndighet få rimliga möjligheter att pröva anmälningar och att förse de partier som ställer upp i valen med valsedlar.

Myndigheten bör även i fortsättningen vara skyldig att på beställning förse varje parti med valsedlar till det antal som partiet önskar (se 6 kap. 7 § första stycket vallagen). Vidare bör det även i fortsättningen vara möjligt för anmälda partier att beställa valsedlar efter utgången av anmälningsfristen. Partier som gör detta kommer dock inte att vara garanterade leverans av valsedlar.

Slutligen innebär förslaget att det skall ske en särskild och samlad officiell redovisning av antalet valsedlar som är ogiltiga dels därför att

de upptar partibeteckningar som inte har anmälts, dels därför att de saknar partibeteckning (s.k. blankröster). En sådan redovisning syftar i enlighet med vad som har anförts i avsnitt 3.2.3 till att tydligt synliggöra sådan proteströstning som riktar sig mot det politiska systemet som helhet.

4 Konsekvenser och ikraftträdande

Vår bedömning: Det nu föreslagna systemet med offentliga valförberedelser torde i sig inte ge upphov till några kostnadsökningar för valmyndigheterna. Däremot kan förordade informationsinsatser medföra vissa kostnader för det allmänna.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall – om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda – en beräkning av dessa konsekvenser göras i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. Vidare gäller enligt bestämmelsen att en finansiering skall föreslås när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting.

Vid tillämpningen av de nuvarande reglerna om frivillig registrering av partibeteckning upprättar Valmyndigheten ett register över de partier som har registrerad partibeteckning (se avsnitt 2.4.2). Ansökningar om att registrera partibeteckning görs inte bara i anslutning till valår, utan inkommer under hela perioden mellan valen. Enligt Valmyndigheten kan dock en viss ökning märkas under det närmaste halvåret före utgången av tidsfristen för ansökan, dvs. enligt huvudregeln före den sista februari det år val skall hållas. De personer som stöder en ansökan om registrering av partibeteckning skall enligt nuvarande 5 kap. 7 § vallagen själva skriva under en förklaring om stödet. Namnunderskrifterna på förklaringarna prövas enbart vid ansökningstillfället. För att en beteckning skall skyddas krävs vidare enligt dagens regler att det aktuella partiet anmäler kandidater i varje val. En registrering som har godkänts kvarstår enligt nuvarande regler intill dess det parti som är registrerat begär avregistrering (5 kap. 11 § 1 vallagen) eller Valmyndigheten beslutar om avregistrering. Det sistnämnda kan enligt dagens regler ske dels när ett registrerat parti vid två på varandra följande val inte har anmält kandidater, dels när partiet inte har anmält ett ombud till Valmyndigheten (5 kap. 11 § 2 och 3 vallagen).

Med det nu föreslagna systemet med offentliga valförberedelser kommer vad som nu har anförts i princip att gälla även fortsättningsvis för de partier som har uppnått representation i den församling som valen avser. De partier som inte har vunnit något mandat måste dock upprepa sin anmälan om deltagande och kandidater inför varje val.

Vid de senaste valen har ca 35–40 partier ställt upp i riksdagsvalet och totalt brukar omkring 250 partier ställa upp i de olika valen. Enligt vår mening är det svårt att bedöma om samtliga partier som inte uppnår representation kommer att samla in namnunderskrifter till varje nytt val. Det är dock vår bedömning att Valmyndighetens arbete med att pröva anmälningar om deltagande i riksdagsvalet inte torde kräva större insatser än att detta kan ske med oförändrade resurser. Vidare menar vi att uppgiften att pröva anmälningar om deltagande i landstings- och kommunalvalen lämpligen bör hanteras av de regionala valmyndigheterna, dvs. av länsstyrelserna. Om antalet ansökningar därvid inte ökar i alltför stor omfattning, torde också länsstyrelserna – även om en del ansökningar skulle behöva behandlas på ett sent stadium när länsstyrelserna har mycket att göra, bl.a. med att förbereda sammanräkningen av valet – klara av de nya uppgifterna utan resurstillskott. Det är därvid viktigt att beakta att den föreslagna regleringen medför att vissa av länsstyrelsernas arbetsuppgifter efter valdagen bortfaller, bl.a. behöver dessa inte längre pröva om valsedlar innehåller giltiga röster på oregistrerade partibeteckningar. De kommer inte heller att behöva bedöma vissa tillskrivna namn. Med det föreslagna systemet försvinner också länsstyrelsernas nuvarande arbete med att ta fram personuppgifter om de kandidater som inte har anmälts på förhand.

Förslaget innebär med andra ord att sammanräkningen av valet kommer att gå smidigare, eftersom det redan före valdagen har upprättats definitiva förteckningar över vilka partier och kandidater som ställer upp i det aktuella valet. Sammantaget torde det nu anförda innebära att länsstyrelserna kommer att kunna utföra de uppgifter som nu föreslås inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget innebär dessutom att alla partier som har förhandsanmälts till landstings- eller kommunfullmäktigeval garanteras minst 1 000 kostnadsfria valsedlar. För närvarande uppgår valsedelskostnaden till 32 kr per 1 000 valsedlar. Statens kostnader för 1 000 valsedlar till de uppskattningsvis 125–150 partier i de kommande landstings- och kommunfullmäktigevalen som inte uppnår representation kommer därmed – även om kostnaden för valsedlar och antalet deltagande partier ökar något – att uppgå till i valsammanhang obetydliga belopp.

Vårt förslag förutsätter dock kraftfulla och omfattande informationsinsatser. Dessa bör främst vara riktade mot de befintliga

partiorganisationerna, men det är också viktigt att allmänheten i stort får information om de nya reglerna. Även om behovet av information är störst i samband med det val då offentliga valförberedelser tillämpas första gången torde kontinuerliga informationsinsatser erfordras. Den satsning på information som vi sålunda förordar kan beräknas medföra vissa kostnader för det allmänna.

I 15 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Enligt bestämmelsen gäller det samma 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 uppnå de integrationspolitiska målen.

Vi anser inte att det framlagda förslaget har någon sådan betydelse som avses i 15 § kommittéförordningen på de nämnda områdena. Någon redovisning av sådana konsekvenser krävs därför inte.

För att möjliggöra ett införande av en ordning med krav på förhandsanmälan av såväl partier som kandidater redan till 2006 års val väljer vi att lägga fram vårt förslag om offentliga valförberedelser i detta delbetänkande.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

3 kap. Riksdagen

7 §

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

Endast parti som har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket är berättigat att delta i fördelningen av mandaten. Parti som har fått färre röster deltar dock i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkrets, där partiet har fått minst tolv procent av rösterna.

Förslaget till ändrad lydelse av bestämmelsen i *första stycket*, som utförligt har motiverats i avsnitt 3.5.1, innebär att principen att mandat fördelas mellan partier som på förhand har anmält sitt deltagande slås fast i grundlagen. Närmare bestämmelser om tiden för anmälan och det sätt på vilket anmälan skall ske kan med stöd av 3 kap. 12 § RF meddelas i RO eller annan lag. Förslaget bygger på att sådana bestämmelser förs in i vallagen. Anmälan skall kunna göras endast av en sammanslutning av väljare som utgör juridisk person. Som en konsekvens härav utmönstras definitionen av partibegreppet i denna paragraf.

5.2 Förslaget till lag om ändring i vallagen (1997:157)

5 kap. Anmälan av partier och kandidater

I detta kapitel regleras de offentliga valförberedelser – dvs. obligatoriskt krav på förhandsanmälan av partier och kandidater – som utförligt har motiverats i kapitel 3. Från systematisk synpunkt innebär

reformen grundläggande och genomgripande förändringar jämfört med den nuvarande utformningen av 5 kap. vallagen. Detta har lett till att kapitlet har omarbetats kraftigt. Därför föreslås att det nuvarande 5 kap. i lagen upphävs och ersätts med ett helt nytt kapitel som har samma kapitelnummer.

Systematiskt görs en skillnad mellan dels anmälan av partier, dels anmälan av kandidater. De gemensamma reglerna om utformningen av anmälan, prövning av ärendet m.m. har emellertid utformats som om det rörde sig om en enda anmälan. Anmälan av partiet resp. dess kandidater behöver inte heller ske vid samma tidpunkt. Det är således möjligt att först anmäla partiet. Sedan denna anmälan har godtagits kan partiet därefter anmäla kandidater. Fristen för att anmäla partier resp. kandidater löper dock ut samma dag. Genom att föra samman vissa gemensamma bestämmelser i kapitlets avslutande paragrafer undviks upprepningar i lagtexten utan att dess begriplighet försämras.

Obligatorisk anmälan om deltagande

1 §

Ett parti skall efter vad som sägs i detta kapitel anmäla sitt deltagande i val, om inte partiet redan är representerat i den församling som valet avser. Samtliga partier skall dock anmäla kandidater till valet. Mandaten fördelas enligt vad som framgår av 3 kap. 7 § regeringsformen mellan anmälda partier.

Bestämmelser om valsedels ogiltighet på grund av att den saknar beteckning för anmält parti finns i 18 kap. 10 § första stycket.

I bestämmelsen anges grunddragen i det föreslagna obligatoriska anmälningsförfarandet. För att ett parti skall få delta vid fördelningen av mandat skall anmälan ske av såväl partibeteckning som samtliga partiets kandidater. Som har slagits fast i kommentaren till förslaget till ny lydelse av 3 kap. 7 § RF kan anmälan därvid göras endast av en sammanslutning av väljare som utgör juridisk person.

I lagrummets *första stycke* slås fast att partier som inte är representerade i den församling som valet avser skall anmäla sitt deltagande i kommande val till den församlingen. Partier som redan är representerade i en beslutande församling behöver däremot inte anmäla att de kommer att delta i nästa val till den församlingen. Dessa partier betraktas nämligen enligt 5 § andra stycket i förslaget som automatiskt anmälda till nästa val. Alla partier måste dock anmäla *kandidater* till val som de ställer upp i. Bestämmelsen innehåller även en uttrycklig

hänvisning till den bestämmelse i RF som slår fast att mandat fördelas mellan på förhand anmälda partier.

I *andra stycket* hänvisas till den nya bestämmelsen i 18 kap. 10 § första stycket som medför att partier som inte har anmälts är utestängda från deltagande vid mandatfördelningen.

Anmälan om ett partis deltagande i val

2 §

Anmälan från ett parti skall godkännas om följande villkor är uppfyllda.

1. *Anmälan anger under vilken beteckning partiet går till val (partibeteckning).*

2. *Partibeteckningen består av eller innehåller ord.*

3. *Anmälan för val till riksdagen har dokumenterat stöd av minst 1 500 personer som har rösträtt i valet.*

4. *Anmälan för val till landstings- eller kommunfullmäktige har dokumenterat stöd av minst 100 respektive minst 50 personer som har rösträtt i det landsting eller den kommun som anmälan gäller.*

5. *Anmälan för val till Europaparlamentet har dokumenterat stöd av minst 1 500 personer som har rösträtt i valet.*

6. *Partibeteckningen kan inte antas bli förväxlad med en beteckning för ett annat parti*

– *som redan är godkänd,*

– *som ett parti redan har anmält, om beteckningarna skulle komma att bli godkända för deltagande i samma val,*

– *vars anmälan om deltagande enligt 7 § första stycket varit förfallen vid något av de två föregående valen, eller*

– *om beteckningen för det andra partiet enligt 7 § andra stycket varit förfallen vid något av de två föregående valen.*

I 9 § finns bestämmelser om undantag från kravet i 6.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 6 §. *Första stycket* behandlar förutsättningarna för anmälan om partis deltagande i val.

Första punkten är ny. Den definierar partibeteckningen. För att hålla god ordning vid valen är det av vikt med en regel om att partierna skall ange partibeteckningen på ett klart sätt.

Andra punkten motsvarar nuvarande 6 § första stycket 1. Föreskriften skall tillämpas på samma sätt som tidigare. Att partibeteckningen skall innehålla ord innefattar att orden skall avfattas på svenska.

Tredje–femte punkten motsvarar i huvudsak dagens 6 § första stycket 3–5. Förslaget innebär inte några sakliga förändringar vad gäller kravet på antalet röstberättigade som skall stödja en anmälan.

Sjätte punkten motsvarar närmast nuvarande 6 § första stycket 6–7. Vissa delar av bestämmelsen är dock helt nya. Att anmälan har förfallit syftar på reglerna i förslagets 7 §. En anmälan om deltagande vid val förfaller enligt den bestämmelsen bl.a. om partiet återkallar sin anmälan eller om partiet inte har erhållit något mandat vid ett val. Enligt förslaget förfaller vidare en anmäld partibeteckning om behörig valmyndighet på anmälan av partiet godkänner en ny beteckning under vilken partiet går till val. Nuvarande regler innebär att det efterföljande skyddet för en partibeteckning gäller under högst fem år efter det att den har avregistrerats på grund av namnbyte. Med vårt förslag blir det inte längre möjligt att i samtliga fall tidsbestämma det efterföljande skyddet med utgångspunkt från en viss tidpunkt för avregistrering. Vissa av de sätt på vilka en anmälan kan förfalla går nämligen inte att knyta till en viss bestämd tidpunkt för ett myndighetsbeslut. Därför föreslås att det efterföljande skyddet för en anmäld partibeteckning sträcker sig över de två val som följer närmast efter det att anmälan har förfallit på någon av de grunder som anges i 7 §.

Andra stycket motsvarar den befintliga bestämmelsen i 6 § andra stycket.

3 §

De som enligt 2 § 3–5 stöder en anmälan skall själva skriva under en förklaring om stödet. De skall i förklaringen också ange sitt personnummer och den kommun där de är folkbokförda.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 7 §.

4 §

Med anmälan enligt 2 § skall följa förklaringar enligt 3 § eller ett intyg av notarius publicus att sådana förklaringar har visats upp för honom eller henne.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 4 § sista meningen.

För vilka val gäller anmälan om deltagande?

5 §

En anmälan om deltagande i val till riksdagen gäller också för val till landstings- och kommunfullmäktige i hela landet samt för val till Europaparlamentet. Anmäls deltagande i val till landstingsfullmäktige,

gäller anmälan val i det landstinget och val till kommunfullmäktige i de kommuner som ligger inom landstinget. En anmälan om deltagande i val till kommunfullmäktige i en kommun, gäller i den kommunen. Anmäls deltagande i val till Europaparlamentet, gäller anmälan det valet.

Ett parti som redan är representerat i en beslutande församling skall vid nästa val av samma församling anses anmält enligt tidigare anmälan om deltagande.

Paragrafen innehåller bestämmelser dels om vilka val anmälan gäller för, dels om undantag från kravet på anmälan i vissa fall.

Första stycket i paragrafen motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 8 §. Inga andra förändringar är avsedda utom dem som föranleds av att anmälan av partibeteckning och kandidater föreslås bli obligatorisk.

Andra stycket är nytt. Detta stycke förtydligar ytterligare innebörden av bestämmelsen i 1 § om anmälan om deltagande i val. Förslaget innebär att partier som redan finns representerade i en beslutande församling inte skall behöva anmäla sig inför nästa val. Däremot kvarstår, som har nämnts i kommentaren till 1 §, kravet på att partierna skall anmäla kandidater. Innebörden av bestämmelsen kan illustreras genom följande exempel: Ett parti är representerat i kommun A, men inte i kommun B. Partiet avser att vid nästa val ställa upp i både kommun A och kommun B. Således måste partiet anmäla sitt deltagande i val till fullmäktige i kommun B, men inte i kommun A. För partier som är representerade i riksdagen behövs däremot inte någon anmälan vare sig till riksdagsvalet eller de kommunala valen. Sådana partier behöver inte heller anmäla sitt deltagande i val till Europaparlamentet. Detta framgår av första stycket i bestämmelsen.

Ombud skall anmälas

6 §

För anmält parti skall finnas ombud enligt 15 §.

De ombud som partierna har anmält är behöriga att lämna medgivande enligt 9 §.

Paragrafen, som närmast motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 10 §, innehåller vissa bestämmelser om ombud för anmälda partier. Inga andra förändringar är avsedda utom dem som föranleds av att anmälan om partis deltagande och av kandidater föreslås bli obligatorisk.

*När förfaller en anmälan?***7 §**

En anmälan om deltagande i val förfaller om partiet

- 1. återkallar anmälan, om det sker före sista dag för anmälan,*
- 2. inte erhåller något mandat vid valet, eller*
- 3. underlåter att anmäla kandidater enligt 10 §.*

En anmäld partibeteckning förfaller om behörig myndighet på anmälan av partiet godkänner en ny beteckning under vilken partiet går till val.

Paragrafen överensstämmer närmast med dagens 5 kap. 11 §, som behandlar avregistrering av partibeteckningar. För att sortera bort inaktuella partier föreskrivs i *första stycket* att anmälan förfaller om ett parti återkallar sin anmälan om deltagande, inte får något mandat i valet eller inte anmäler kandidater till valet.

I *första punkten* anges den självklara principen att ett parti har möjlighet att dra sig ur ett val. Ett parti kan dock enligt förslaget återkalla sin anmälan endast under tiden efter ett val fram till tiden för sista dag för anmälan inför nästa val. Efter denna tidpunkt är det inte möjligt att återkalla anmälan. Det skulle nämligen leda till stor oreda om återkallelse kunde ske under tid när anmälan behandlas och i ännu högre grad sedan listor enligt 18 § i förslaget har upprättats. En föreskrift om den begränsningen i rätten att återkalla anmälan har därför tagits in i paragrafen.

I *andra punkten* finns en bestämmelse om att anmälan förfaller om partiet inte erhåller något mandat i valet. Om ett parti är anmält till val i tre kommuner men vid valet endast erhåller mandat i en av dessa, måste således partiet anmäla sitt deltagande på nytt i de två övriga kommunerna vid nästa val. I den kommun där partiet har erhållit mandat anses det anmält enligt 5 § andra stycket.

Tredje punkten syftar till att förhindra uppkomsten av tomma stolar i en vald församling. Om partiet inte anmäler kandidater inom föreskriven tid förfaller partiets anmälan om deltagande. Valet av ledamöter till en beslutande församling sker valkretsvis (se 2 kap. 1 § första stycket vallagen). Om partiet underlåter att anmäla det föreskrivna minimiantalet kandidater i en viss valkrets är det med andra ord partiets anmälan om deltagande i valet i denna valkrets som förfaller.

I *andra stycket* föreskrivs att en tidigare anmäld partibeteckning förfaller om behörig valmyndighet på anmälan av ett parti godkänner en ny beteckning under vilken partiet går till val. Sålunda slås det fast att ett parti inte behöver återkalla sin anmälan om deltagande enligt första punkten i första stycket för att den tidigare anmälda parti-

beteckningen skall kunna bytas ut. Förfarandet vid anmälan av ny partibeteckning regleras i 8 §. En förfallen partibeteckning omfattas av det efterföljande skyddet enligt 2 § första stycket 6.

Något egentligt register över anmälda partier behöver inte föras. Däremot måste en sammanställning göras inför varje val som visar vilka partier som finns representerade i olika valda församlingar. Dessa partier skall enligt 5 § andra stycket i förslaget anses anmälda vid nästa val. Bestämmelser om en förteckning av det aktuella slaget finns i 18 § i förslaget.

Partiets möjligheter att förfoga över partibeteckningen

8 §

Ett parti som redan är representerat i den församling som valet avser kan före utgången av fristen för anmälan av kandidater till valet anmäla en ny beteckning under vilken partiet går till val. Partiets anmälan om ny partibeteckning skall godkännas om samma krav som föreskrivs i 2 § första stycket 1, 2 och 6 är uppfyllda. En anmälan om ny partibeteckning skall gälla i samma val som partiets anmälan om deltagande.

Bestämmelserna i 15 och 17 §§ skall tillämpas också vid anmälan enligt första stycket.

Paragrafen, som är ny, tar sikte på de situationer då ett parti som är representerat i en beslutande församling önskar byta partibeteckning. Härmed avses alltså den beteckning som partiet går till val under vid val till den aktuella församlingen.

I första stycket föreskrivs att anmälan om byte av partibeteckning måste göras innan tiden för anmälan av kandidater till valet har löpt ut. Den anmälda partibeteckningen skall godkännas om den uppfyller de krav som föreskrivs i 2 § första stycket 1, 2 och 6. Partier som vill byta partibeteckning behöver således inte ge in några nya förklaringar från röstberättigade eller intyg från notarius publicus om att sådana förklaringar har företetts. Av 7 § andra stycket framgår att den tidigare anmälda partibeteckningen förfaller i samband med att behörig valmyndighet godkänner en ny beteckning under vilken partiet går till val. I klargörande syfte slås fast att en anmäld partibeteckning gäller i samma val som partiets anmälan om deltagande. I 5 § finns regler om i vilka val anmälan om deltagande gäller.

Andra stycket innehåller en hänvisning till de formella krav på en anmälan som ställs upp i 15 §.

9 §

Om ett parti som har fått en partibeteckning godkänd går med på det, kan ett annat parti få samma beteckning godkänd

– för val till riksdagen, även om beteckningen redan är godkänd för val till landstings- eller kommunfullmäktige, eller

– för val till landstingsfullmäktige, även om partibeteckningen redan är godkänd för val till kommunfullmäktige inom landstinget.

Detta gäller också om det första partiets anmälan ännu inte har godkänts, när det andra partiet lämnar in sin anmälan.

Paragrafen motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 9 §. Inga andra förändringar är avsedda utom dem som föranleds av att anmälan om partiers deltagande och av kandidater föreslås bli obligatorisk. Bestämmelsen innebär således att ett anmält parti i vissa fall kan medge att ett annat parti använder dess partibeteckning. Ett sådant medgivande kan dock endast avse ett val till vilket partibeteckningen inte redan är anmäld.

*Anmälan av kandidater***10 §**

Ett parti skall inför varje val anmäla kandidater till det valet. För val till riksdagen skall partiet anmäla kandidater i en viss valkrets. För val till landstingsfullmäktige skall partiet som kandidater anmäla personer folkbokförda i landstinget och som kandidater för val till kommunfullmäktige personer folkbokförda i kommunen. För val till Europaparlamentet skall partiet anmäla kandidater för landet.

Paragrafen, som är ny, motsvarar närmast reglerna i nuvarande 5 kap. 13 och 15 §§. Endast anmälda partier kan nominera kandidater. Följden av att ett parti inte anmäler kandidater till ett val är att det inte får delta i mandatfördelningen vid det valet.

11 §

En anmälan av kandidater skall godkännas om den innehåller

1. minst fyra kandidater för varje val,

2. kandidaternas namn och andra uppgifter så att det klart framgår vilka som avses,

3. skriftlig förklaring från samtliga kandidater att partiet har tillstånd att anmäla dem, och

4. den ordning mellan kandidaternas namn som partiet har beslutat.

Paragrafen anger vilka uppgifter som måste framgå av anmälan för att kandidaterna skall anses anmälda. Saknas någon uppgift innebär det inte att anmälan omedelbart förfaller. Valmyndigheten har nämligen enligt 17 § i förslaget ett ansvar för att infordra nödvändiga kompletteringar.

Första punkten anger det minsta antal kandidater som måste anmälas till ett val. Att minsta antalet kandidater har bestämts till fyra hänger samman med reglerna i vallagen om utseende av ersättare. Det har inte föreskrivits något maximiantal kandidater. Gränsen måste därvid vara hur många kandidater som ryms på en valsedel. Ett parti kan givetvis gå fram med fler än en valsedel i ett val eller en valkrets. Därigenom ökas antalet kandidater som kan anmälas.

Andra punkten behandlar identifieringsuppgifter för kandidater. För att myndigheten skall kunna göra en preliminär prövning av kandidaterna krävs att bl.a. personnummer anges. Närmare anvisningar om vilka uppgifter som är nödvändiga får, liksom i dag, meddelas av myndigheten.

Tredje punkten motsvarar 5 kap. 14 § andra–tredje meningen i den nuvarande vallagen. Samtycke måste föreligga från alla anmälda kandidater. Härigenom undviks bl.a. att ovilliga kandidater tas upp på kandidatlistor (se även avsnitt 3.4).

Fjärde punkten uppställer krav på att det i anmälan anges i vilken ordning partiet önskar få kandidaten upptagen. Bestämmelsen i 6 kap. 4 § sista stycket om ordning och nummer står kvar som en anvisning för tryckningen.

12 §

Namn på kandidater skall strykas från en anmäld lista om

- 1. det inte visats att en anmäld kandidat har gett partiet tillstånd enligt 11 § 3,*
- 2. en anmäld kandidat inte har lämnat in försäkran och intyg enligt 14 § inom föreskriven tid, eller*
- 3. det inte klart framgår vem som avses med anmälan.*

Om en strykning enligt första stycket medför att antalet namn understiger fyra bortses från den listan.

Paragrafen, som närmast motsvarar nuvarande 5 kap. 18 §, anger i *första stycket* att namn skall anses obefintliga i fall då vissa brister föreligger. En del av dessa brister kan avhjälpas efter komplettering enligt 17 §. Först om en sådan komplettering inte leder till resultat blir reglerna i förevarande paragraf tillämpliga.

Första punkten innebär att om ett samtycke enligt 11 § 3 inte kan visas skall namnet på den aktuella kandidaten strykas. Ingen kandidat kan således bli vald utan att ha samtyckt till nomineringen. Förslaget leder till en definitiv lösning på de problem förknippade med inval av ovilliga kandidater som har diskuterats i avsnitt 3.4.

Andra punkten är tillämplig endast på val till Europaparlamentet. Strykning skall ske av namnet på en unionsmedborgare utan svenskt medborgarskap om denne inte har inlämnat försäkran och intyg enligt 14 § senast tre månader före valdagen.

Tredje punkten anger följderna av att det i 11 § 2 föreslagna kraven inte uppfyllts. Bestämmelsen är närmast att betrakta som en ordningsregel som skall tillgripas i sista hand. I första hand skall otydligheter avhjälpas genom att valmyndigheten tar kontakt med berörd uppgiftslämnare.

I *andra stycket* erinras om vad som händer om strykning av namn leder till att antalet anmälda kandidater blir färre än fyra. I så fall bortses även från de andra namnen på listan. Om partiet härigenom saknar kandidater, förfaller partiets anmälan om deltagande i valet. Detta följer av 7 § första stycket 3. Det åligger givetvis en valmyndighet att vid behov erinra berörda parter om dessa förhållanden.

13 §

En anmäld kandidatlista kan inte återkallas efter sista dag för anmälan. En kandidat kan inte efter sista dag för anmälan ta tillbaka ett medgivande enligt 11 § 3.

Reglerna i paragrafen ansluter nära till dem i 7 § första stycket 1. Det skulle leda till stor oreda om det gick att återkalla anmälan under den tid som anmälan behandlas och i ännu högre grad sedan listor enligt 18 § har upprättats. För återkallelse av anmäld kandidatlista har därför intagits en begränsning av samma slag som för återkallelse av anmälan om partis deltagande i val.

Försäkran av unionsmedborgare som önskar kandidera

14 §

Unionsmedborgare som inte samtidigt är svenska medborgare och som önskar kandidera vid val till Europaparlamentet skall senast vid en tid som föreskrivs i 16 § lämna en försäkran till den centrala valmyndigheten. I den skall de

- ange sin nationalitet och sin adress i Sverige,
- ange den valkrets eller det område i hemstaten där de senast var upptagna i röstlängd, och
- försäkra att de inte kandiderar vid val till Europaparlamentet i någon annan stat.

Till en sådan försäkran skall det fogas ett intyg av den behöriga myndigheten i hemstaten att valbarheten inte har gått förlorad där eller att denna diskvalifikationsgrund inte finns såvitt myndigheten vet. En underrättelse om att en unionsmedborgare har förklarat att han eller hon vill kandidera vid val till Europaparlamentet skall sändas till valmyndigheten i den stat där personen är medborgare.

Paragrafen motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 16 §. Inga andra förändringar är avsedda utom dem som föranleds av att anmälan om partiers deltagande och av kandidater föreslås bli obligatorisk.

Gemensamma bestämmelser om anmälan om partiers deltagande i val och av kandidater

15 §

En anmälan om ett partis deltagande i val och av kandidater skall göras skriftligen hos den centrala valmyndigheten eller, i den mån regeringen eller myndighet som bestäms av regeringen föreskriver det, länsstyrelsen.

Av anmälan skall framgå vilket slags val anmälan avser och, om anmälan avser val av landstings- eller kommunfullmäktigeledamöter, vilket landsting eller vilken kommun som anmälan avser.

Anmälan skall göras av en person som visar sig behörig att företräda partiet.

För varje parti skall finnas ett ombud. Ombud skall anges i anmälan om ett partis deltagande i val och anmälan av kandidater.

Paragrafen innehåller vissa formella krav vad gäller anmälan om ett partis deltagande i val och anmälan av kandidater.

Första stycket motsvarar närmast dagens 5 kap. 3 och 13 §§.

Andra stycket motsvarar närmast nuvarande 5 kap. 4 §.

Tredje stycket anger vilken person som kan göra anmälan för partiet.

Eftersom anmälan kan göras endast av en sammanslutning av väljare som utgör juridisk person (se avsnitt 3.5.1), måste personen i fråga vara behörig ställföreträdare för exempelvis en partiförening.

I fjärde stycket finns speciella regler om ombud för partiet. Ombud skall uppges både i samband med anmälan om deltagande och i

samband med anmälan av kandidater. Ett ombud har rätt att svara på partiets vägnar i alla frågor som behandlas i kapitlet. Särskild föreskrift om detta får anses överflödig. Valmyndigheten skall kunna kommunicera endast med ombudet.

16 §

Anmälan från ett parti enligt 15 § skall ha kommit in till centrala valmyndigheten senast

- fyra månader före valdagen, om anmälan avser val till riksdagen,*
- fyra månader före valdagen, om anmälan avser val till landstings- eller kommunfullmäktige i vilket partiet redan är representerat,*
- 30 dagar före valdagen, om anmälan avser val till landstingsfullmäktige i vilket partiet inte är representerat,*
- 15 dagar före valdagen, om anmälan avser val till kommunfullmäktige i vilket partiet inte är representerat, och*
- tre månader före valdagen, om anmälan avser val till Europaparlamentet.*

Om anmälan gäller ett annat val än ordinarie val till riksdagen, ordinarie val till landstings- och kommunfullmäktige eller val till Europaparlamentet, skall anmälan ha kommit in inom en vecka efter det att beslutet om valdag har meddelats.

Paragrafen anger när anmälningar om deltagande och anmälningar av kandidater senast skall ha kommit in. Anmälningfristerna baserar sig på de riktlinjer som har angetts i avsnitt 3.4. Strävan har således varit att lägga sista dag för anmälan så nära valdagen som möjligt. Samtidigt förutsätter förslaget att partier som deltar i valen har tillgång till färdigtryckta valsedlar. Anmälningfristerna måste därför anpassas med hänsyn till de praktiska möjligheterna att garantera samtliga deltagande partier leverans av valsedlar. Som tidigare har påpekats kan anmälningar om deltagande och av kandidater göras var för sig. Sista dag är dock alltid densamma för anmälan av såväl partier som kandidater. De nu aktuella anmälningfristerna är nära knutna till de frister som enligt förslaget gäller för beställning av valsedlar. För att ett parti skall vara garanterat leverans av valsedlar skall nämligen beställning alltid ha skett senast den dag då fristen för anmälan om deltagande och av kandidater löper ut (se även kommentaren till 6 kap. 13 §).

I *första stycket* föreskrivs inledningsvis att sista dag för anmälan till riksdagsvalet infaller fyra månader före valdagen. Av 5 § andra stycket följer att de partier som redan är representerade i riksdagen endast behöver anmäla kandidater. Beträffande val till landstings- och

kommunfullmäktige tillämpas skilda frister beroende på om ett parti är representerat i den fullmäktigeförsamling som anmälan avser eller inte. Parti som redan är representerat i den församling som anmälan avser skall göra anmälan senast fyra månader före valdagen. Liksom i fallet med riksdagspartier behöver dessa partier enligt 5 § andra stycket endast anmäla kandidater. För val till landstingsfullmäktige kan partier som saknar representation i den församling som anmälan avser göra anmälan ända fram till 30 dagar före valdagen. Inför val till kommunfullmäktige kan partier som saknar representation i den församling som anmälan avser göra anmälan ända fram till 15 dagar före valdagen. Det bör dock påpekas att partier som gör anmälan senare än 30 dagar före valet endast är garanterade leverans av 1 000 kostnadsfria valsedlar (se även kommentaren till 6 kap. 13 §). Slutligen föreskrivs att sista dag för anmälan till val till Europaparlamentet infaller tre månader före valdagen. Även här gäller naturligtvis att de partier som redan är representerade i parlamentet endast behöver anmäla kandidater.

Inom ramen för den nuvarande ordningen för frivillig registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater tillämpar valmyndigheterna en praxis som innebär att ett parti som har anmält kandidater i rätt tid får lov att i ett senare skede göra kompletteringar och ändringar. Denna möjlighet kan ha betydelse om ett parti av någon anledning har kommit att få för få kandidater (se SOU 1999:136 s. 143). Alternativet för partiet är enligt dagens ordning att återta kandidatanmälningar för att tillskrivna namn på valsedeln på så sätt skall kunna beaktas. Vårt förslag innebär att denna utväg för partierna försvinner. Förvisso talar starka skäl för återhållsamhet när det gäller möjligheten till ändringar av kandidatanmälningar efter utgången av anmälningsfristen. Valmyndigheternas praxis på området har emellertid inte visat sig medföra några olägenheter av betydelse. Mot den anförda bakgrunden bör det även med den nu föreslagna ordningen kunna finnas ett visst utrymme för att partier som i rätt tid har anmält kandidater i ett senare skede skall kunna göra kompletteringar och ändringar.

Andra stycket motsvarar de nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 5 § sista meningen. Inga andra förändringar är avsedda utom dem som föranleds av att anmälan om partiers deltagande och av kandidater föreslås bli obligatorisk.

17 §

Om en anmälan saknar uppgifter skall den myndighet som har tagit emot anmälan genast underrätta den som gjort anmälan. Om det är fråga om en försäkran enligt 14 § skall den centrala valmyndigheten underrätta kandidaten själv. Detsamma skall gälla om en förklaring eller ett intyg som har fogats till en anmälan eller en försäkran saknar uppgifter. I underrättelsen skall det anges när handlingen senast skall ha ändrats eller kompletterats. Ärendet skall slutligt prövas av den centrala valmyndigheten så snart som möjligt efter denna tidpunkt.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 17 §. Endast språklig redigering har skett.

Listor över anmälda partier och kandidater

18 §

Den centrala valmyndigheten skall upprätta listor över partier som har anmält sitt deltagande och över de kandidater som partierna anmält. Sådana listor skall upprättas för varje slag av val och för varje riksdagsvalkrets, varje landsting och varje kommun eller, vid val till Europaparlamentet, landet som helhet.

Paragrafen motsvarar nu gällande 5 kap. 20 § första stycket. Endast språklig redigering har skett.

Nuvarande 5 kap. 20 § andra stycket innehåller en hänvisning till 9 kap. 11 §, där det föreskrivs att listor av det aktuella slaget skall finnas i röstningslokalerna. I regeringens proposition 2001/02:53 föreslås emellertid att den nyss nämnda paragrafen i 9 kap. skall upphävas. Därför saknas skäl att införa en liknande hänvisning i förslaget.

Överklagande

19 §

Den centrala valmyndighetens beslut i ärenden enligt detta kapitel får överklagas hos Valprövningsnämnden.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 kap. 21 §.

6 kap. Valsedlar

Med anledning av att 5–6 §§ upphävs föreslås att nuvarande 7–17 §§ i stället skall betecknas 5–15 §§ samt att rubrikerna närmast före 7, 15 och 17 §§ skall sättas närmast före 5, 13 respektive 15 §. Vidare utgår rubriken närmast före 6 §.

3 §

På en valsedel skall det finnas en partibeteckning. En valsedel bör dessutom innehålla

- namn på en eller flera kandidater,
- en valkrets-beteckning som visar för vilken valkrets valsedeln är avsedd, *och*
- en valbeteckning som visar för vilket val valsedeln gäller.

I paragrafen har endast gjorts en teknisk justering som föranleds av att anmälan om partiets deltagande i val och av kandidater föreslås bli obligatorisk.

5 §

Den centrala valmyndigheten förser på beställning varje parti *som deltar i valet* med valsedlar till det antal partiet önskar.

En beställning levereras bara om beställningen gjorts av en behörig företrädare för partiet, av partiets ombud eller av en person som ombudet utsett.

I paragrafens *första stycke* har orden ”som deltar i valet” lagts till för att markera att den centrala valmyndigheten är skyldig att tillhandahålla valsedlar endast åt partier som har uppfyllt kraven för anmälan enligt reglerna i 5 kap. i förslaget.

Ändringen i *andra stycket* innebär att kravet på att valsedlar skall beställas av någon som är behörig att företräda partiet utvidgas till att omfatta samtliga partier som deltar i valet.

7 §

Staten svarar för *kostnaden för 1 000 valsedlar för ett parti som deltar i val till landstings- eller kommunfullmäktige. När det gäller sådana partier svarar staten vidare* för kostnaden för valsedlar till ett antal som motsvarar tre gånger antalet personer som har rösträtt i valet, om partiet är eller genom valet blir representerat i fullmäktige.

På grunder som närmare har utvecklats i avsnitt 3.4 infogas en ny första mening i paragrafen. Den nya bestämmelsen innebär att alla partier som på ett korrekt sätt har anmälts för deltagande i val till landstings- eller kommunfullmäktige, oavsett utgången av valet, är berättigade till 1 000 kostnadsfria valsedlar. Som har konstaterats i kommentaren till 5 § är ett parti berättigat till leverans av valsedlar endast under förutsättning att partiet har uppfyllt kraven för anmälan enligt reglerna i 5 kap. i förslaget.

10 §

Den centrala valmyndigheten levererar bara valsedlar som beställaren betalar i förskott, om *antalet beställda valsedlar överstiger det antal för vilket staten svarar för kostnaden enligt vad som framgår av 6–8 §§.*

Ändringen av bestämmelsen är en följdändring med anledning av att den centrala valmyndigheten enligt 5 § i förslaget är skyldig att tillhandahålla valsedlar endast på beställning av någon som är behörig att företräda ett parti som har uppfyllt kraven för anmälan enligt reglerna i 5 kap. i förslaget.

13 §

För val till riksdagen skall valsedlar kunna levereras 45 dagar före valdagen till ett parti som deltar i valet, om valsedlarna beställs senast fyra månader före valdagen.

För val till landstings- eller kommunfullmäktige skall valsedlar kunna levereras 45 dagar före valdagen till ett parti som deltar i valet, om valsedlarna beställs senast fyra månader före valdagen. Till ett parti som saknar representation i det landstings- eller kommunfullmäktige som valet avser skall valsedlar även kunna levereras 15 dagar före valdagen, om de beställs 30 dagar före valdagen. För val till kommunfullmäktige skall högst 1 000 valsedlar kunna levereras sju dagar före valdagen till ett parti som saknar representation i den församling som valet avser, om valsedlarna beställs senast 15 dagar före valdagen.

För val till Europaparlamentet skall valsedlar kunna levereras 45 dagar före valdagen till ett parti som deltar i valet, om valsedlarna beställs senast tre månader före valdagen.

I särskilda fall får den centrala valmyndigheten bestämma en senare dag för beställning och leverans.

Om en beställning kommer in senare än vad *som anges i första–tredje stycket*, hålls valsedlar till handa bara om de kan levereras före valdagen och utan att leveransen av tidigare gjorda beställningar försenas.

Som redan har framgått förutsätter förslaget att partier som deltar i valen har tillgång till färdigtryckta valsedlar. Det finns därför en stark koppling mellan fristerna för anmälan av partier och kandidater och sista dag för beställning av valsedlar med garanterad leverans före valdagen. De föreslagna ändringarna i *första–tredje stycket* innebär att ett parti skall göra sådana beställningar innan anmälningsfristen för partiet har löpt ut. Sista dag för beställning av valsedlar med garanterad leverans sammanfaller således alltid med sista dag för anmälan enligt 5 kap. 16 § i förslaget. Utöver införandet av nya beställningsfrister innebär förslaget att sista dag för beställning med garanterad leverans inte längre bestäms av valmyndigheten utan infaller vid en tidpunkt som anges i lagtexten.

Bestämmelserna i *fjärde–femte stycket* motsvarar delar av första stycket resp. andra stycket i nuvarande 15 §.

16 kap. Preliminär rösträkning i vallokal

2 §

Har riksdagsval hållits samtidigt med annat val, skall riksdagsvalet räknas först. Räkningen skall för varje slag av val gå till på följande sätt.

1. Valurnan skall tömmas och valkuverten räknas. Antalet väljare som enligt röstlängden deltagit i valet skall räknas. Antalet kuvert och antalet röstande skall antecknas i protokollet. Stämmer inte uppgiften om antal valkuvert med uppgiften om antalet röstande skall den sannolika orsaken till skillnaden antecknas i protokollet.
2. Valsedlarna skall tas ur valkuverten. Innehåller ett valkuvert mer än en valsedel skall valsedlarna läggas tillbaka i kuvertet.
3. Om en valsedel *har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande, har mer än en partibeteckning, saknar partibeteckning* eller är märkt så att den kan antas vara ogiltig enligt 18 kap. 10 §, skall valsedeln läggas tillbaka i sitt valkuvert.
4. Valsedlar som lagts tillbaka i sina valkuvert enligt 2 eller 3 skall läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valförrättarna anteckna hur många kuvert som omslaget innehåller.
5. De valsedlar som valförrättarna godkänt skall sorteras i grupper efter partibeteckning. Antalet valsedlar i varje grupp skall räknas och antalet

antecknas i protokollet. Valsedlarna för varje parti skall sedan läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valförrättarna anteckna

- vilket val valsedlarna gäller,
 - antalet valsedlar,
 - för vilket parti valsedlarna gäller, och
 - uppgift om valdistrikt.
6. Omslag enligt 4 och 5 skall förseglas.

Tillägget i tredje punkten är en konsekvensändring med anledning av att valsedlar med oanmälda partibeteckningar enligt förslaget till ny lydelse av 18 kap. 10 § skall vara ogiltiga.

17 kap. Valnämndens sammanträde för preliminär rösträkning

9 §

När samtliga valkuvert som skall läggas ner i valurnan lagts ner i den skall valnämnden räkna rösterna. Har riksdagsval hållits samtidigt med annat val, skall riksdagsvalet räknas först. Räkningen skall för varje slag av val gå till på följande sätt.

1. Valurnan skall tömmas och valkuverten räknas. Antalet väljare som enligt röstlängden deltagit i valet skall räknas. Antalet kuvert och antalet röstande skall antecknas i protokollet. Stämmer inte uppgiften om antal valkuvert med uppgiften om antalet röstande skall den sannolika orsaken till skillnaden antecknas i protokollet.
2. Valsedlarna skall tas ur valkuverten. Innehåller ett valkuvert mer än en valsedel skall valsedlarna läggas tillbaka i kuvertet.
3. Om en valsedel *har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande, har mer än en partibeteckning, saknar partibeteckning* eller är märkt så att den kan antas vara ogiltig enligt 18 kap. 10 §, skall valsedeln läggas tillbaka i sitt valkuvert.
4. Valsedlar som lagts tillbaka i sina valkuvert enligt 2 eller 3 skall läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valnämnden anteckna hur många kuvert som omslaget innehåller.
5. De valsedlar som valnämnden godkänt skall sorteras i grupper efter partibeteckning. Antalet valsedlar i varje grupp skall räknas och antalet antecknas i protokollet. Valsedlarna för varje parti skall sedan läggas i särskilda omslag. På varje omslag skall valnämnden anteckna
 - vilket val valsedlarna gäller,
 - antalet valsedlar,
 - för vilket parti valsedlarna gäller, och
 - uppgift om kommun och valdistrikt.
6. Omslag enligt 4 och 5 skall förseglas.

Tillägget i tredje punkten är en konsekvensändring med anledning av att valsedlar med oanmälda partibeteckningar enligt förslaget till ny lydelse av 18 kap. 10 § skall vara ogiltiga.

18 kap. Slutlig sammanräkning och mandatfördelning

Förslaget om obligatorisk anmälan om partiers deltagande i val och av kandidater föranleder att rubriken närmast efter 17 § ändras i förtydligande syfte. Rubriken skall enligt förslaget lyda "Hur mandaten fördelas mellan de anmälda partierna".

10 §

En valsedel är ogiltig om den

1. har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande, har mer än en partibeteckning eller saknar partibeteckning, eller
2. har kännetecken som uppenbart gjorts med avsikt.

Finns det mer än en valsedel i ett valkuvert är dessa ogiltiga. Om kuvertet innehåller flera valsedlar för samma *anmälda* parti 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 sedlarna anses obefintliga.

Ändringarna innebär att en valsedel är ogiltig om det förekommer annan partibeteckning än en anmäld på valsedeln. Skulle en valsedel med anmäld partibeteckning sakna kandidatnamn gör dock inte detta valsedeln ogiltig. Tryckta partimarkerade valsedlar, liksom blanka valsedlar med tillskrivna anmälda partibeteckningar, behandlas alltså även fortsättningsvis som giltiga.

11 §

Ett namn på en valsedel skall anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses, *eller*
2. *namnet skrivits till på valsedeln.*

Namnen på en valsedel skall vidare anses obefintliga om

1. valsedeln upptar namn 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. markering för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller

4. ordningen mellan namnen inte framgår klart.

Namn skall inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar namn.

Ändringen medför att namn som skrivs till på en valsedel anses som obefintligt. Det innebär att om en kandidat skrivs till på en valsedel med endast partiets namn och kandidaten har anmälts av partiet, så räknas det tillskrivna namnet ändå inte som en personröst för den kandidaten. Den föreslagna ordningen överensstämmer med vad som redan i dag gäller i fråga om kandidater för partier som registrerat partibeteckning och anmält kandidater. Att tillåta en ordning där ett tillskrivet namn beaktas som en personröst skulle i dessa fall innebära att det öppnades för ett helt nytt personröstningsförfarande. Valtekniska utredningen år 2000 har i betänkandet Teknik och administration i valförfarandet (SOU 2000:125) konstaterat att en sådan ordning skulle innebära ändrade förutsättningar för en korrekt och snabb sammanräkning. Varje tillskrivet namn måste då kontrolleras med avseende på om namnet är anmält. Valmyndigheten kan också vid oklarheter som t.ex. felstavningar, angivande av smeknamn o.d. behöva ta ställning till om det tillskrivna namnet kan godtas som personröst. Vidare skulle en framtida övergång till röstning via datorer och Internet kunna försvåras (se a. bet. s. 117 f.).

14 §

När den centrala valmyndigheten har fördelat mandaten mellan *de anmälda* partierna och utsett ledamöter eller företrädare och ersättare skall valresultatet tillkännages genom att det kungörs i Post- och Inrikes Tidningar. *Kungörelsen skall innehålla uppgift om*

1. *antalet giltiga och ogiltiga röster,*
2. *hur rösterna fördelar sig på anmälda partier, och*
3. *antalet ogiltiga röster i form av valsedlar som har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande eller saknar partibeteckning.*

Därmed är valet avslutat.

Det skall också kungöras i Post- och Inrikes Tidningar, när nya ledamöter och ersättare utsetts enligt 58–60 §§ eller nya företrädare och ersättare utsetts enligt 67–69 §§.

15 §

När länsstyrelsen har fördelat mandaten mellan *de anmälda* partierna och utsett ledamöter och ersättare skall valresultatet kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning. *Protokollet skall innehålla uppgift om*

1. *antalet giltiga och ogiltiga röster,*
2. *hur rösterna fördelar sig på anmälda partier, och*
3. *antalet ogiltiga röster i form av valsedlar som har partibeteckning för parti som inte har anmält sitt deltagande eller som saknar partibeteckning.*

Därmed är valet avslutat.

När nya ledamöter och ersättare utsetts enligt 61–66 §§ *skall detta också kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning.*

Ändringarna i dessa paragrafer, som närmare motiverats i avsnitt 3.2.3, innebär att det skall ske en särskild och samlad officiell redovisning av antalet valsedlar som är ogiltiga antingen därför att upptar partibeteckningar som inte har anmälts eller därför att helt saknar partibeteckning.

Ikraftträdande

1. Denna lag träder i kraft den
2. Parti som vid ikraftträdandet registrerat partibeteckning skall anses anmält till nästa val under den registrerade beteckningen.

Vissa övergångsbestämmelser krävs för att skydda de partier som frivilligt har registrerat sina partibeteckningar enligt gällande regler. Dessa partier skall anses ha anmält sitt deltagande enligt registreringsbeslutet.

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till
Författningsutredningen (Ju 1999:13)

Dir.
2000:21

Beslut vid regeringssammanträde den 16 mars 2000.

Sammanfattning av uppdraget

Författningsutredningen (Ju 1999:13) får i särskilt uppdrag att

- utreda frågorna om skilda valdagar och vårval,
- överväga om de tre största valkretsarna bör minskas,
- se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen,
- överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha och
- föreslå hur skyddet för miljön samt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall regleras i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Den 2 september 1999 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utreda vissa frågor som rör regeringsformen (dir. 1999:71). Kommittén har antagit namnet Författningsutredningen.

Kommittén har i uppgift att lämna förslag till ny lydelse av stadgandet om skydd för egendom i 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. Kommittén skall föreslå en utformning av stadgandet som ger ett klart uttryck för lagstiftarens avsikt. Vidare skall kommittén utreda förutsättningarna för att införa en möjlighet för riksdagen att på begäran av regeringen på förhand lämna sitt godkännande till att regeringen ingår en viss internationell överenskommelse som ännu inte finns i slutligt skick. Kommittén skall också närmare analysera om utvecklingen av samarbetet inom Europeiska unionen går mot en minskad uppdelning mellan en gemenskapsdel och övriga delar av

unionssamarbetet och i samband med detta också överväga om det kan finnas anledning att ändra ordalydelsen av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen. Uppdraget skall redovisas senast den 31 december 2000.

De frågor som omfattas av tilläggsuppdraget

Under hösten 1999 lämnade Rådet för utvärdering av 1998 års val (Ju 1997:13, dir. 1997:87, dir. 1997:73, dir. 1998:99, dir. 1999:61) ett delbetänkande, Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136). Rådets uppdrag bestod – i de delar som redovisades i delbetänkandet – i korthet av att utvärdera de tekniska, ekonomiska, organisatoriska och praktiska effekterna av det nya systemet med personval. Rådet hade också i uppgift att se över reglerna om statligt partistöd till de politiska partier som tidigare varit representerade i riksdagen och att lämna behövliga förslag till förändringar. Vidare skulle rådet utvärdera om, och i så fall på vilket sätt, reformen av det svenska valsystemet påverkade valdeltagandet i 1998 års val.

Rådet har i betänkandet dels lämnat förslag till vissa lagändringar, dels föreslagit att ett antal frågor görs till föremål för fortsatta överväganden. Det gäller bl.a. valkretsarnas storlek och hur blanka röster skall behandlas. Den återstående delen av rådets uppdrag, att analysera orsakerna till det låga valdeltagandet i 1999 års val till Europaparlamentet, skall redovisas senast den 1 juli 2000.

Vidare har Riksskatteverket (RSV) i sin promemoria den 1 februari 1999, Erfarenheter från 1998 års allmänna val (dnr 398-99/100) dels lämnat förslag på ändringar i vallagen, dels presenterat ett antal frågor vilka enligt RSV:s uppfattning bör utredas. Det gäller t.ex. parti-begreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen, valdistriktens storlek och valseglarnas utformning. RSV har dessutom i promemorian den 25 november 1999, Erfarenheter från 1999 års val till Europaparlamentet (dnr 11105-99/100) lämnat ytterligare förslag på ändringar i vallagen samt presenterat andra frågor som RSV anser bör utredas.

Många av de förslag som rådet och RSV har lagt fram är av teknisk och administrativ karaktär. Regeringen har efter överläggningar inom en arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna gett en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av dessa frågor inför valet år 2002 (Ju 2000:02, dir. 2000:10).

Övriga frågor som rådet och RSV har aktualiserat och som regeringen anser att det finns anledning att utreda vidare, är sådana som har anknytning till det konstitutionella systemet och den parlamentariska ordningen. Dessa frågor bör utredas av en kommitté med

parlamentarisk representation. Regeringen aviserade redan i Författningsutredningens ursprungliga direktiv sin avsikt att genom tilläggsdirektiv komplettera utredningens uppdrag i bl.a. dessa avseenden. Efter överläggningar inom den arbetsgrupp med företrädare för riksdagspartierna som har nämnts ovan, har enighet nåtts om vilka valfrågor och övriga frågor som bör ingå i dessa tilläggsdirektiv.

Skilda valdagar

Den gemensamma valdagen bygger på en överenskommelse om gemensam valdag och treårig mandatperiod som träffades mellan de politiska partierna i Grundlagberedningen år 1967. Den s.k. grundlagskommittén förordade senare i betänkandet Grundlagsfrågor (SOU 1981:15) en övergång till skilda valdagar. Detta motiverades med att regionala och kommunala frågor därigenom skulle kunna ägnas större uppmärksamhet i valrörelserna. De socialdemokratiska ledamöterna av kommittén reserverade sig och ansåg att kritiken mot den gemensamma valdagen var överdriven och missriktad. Om den gemensamma valdagen skulle ifrågasättas borde det i stället ske med utgångspunkt från det angelägna i att få till stånd ett fungerande upplösninginstitut, dvs. regeringens möjlighet att upplösa riksdagen. Enligt de socialdemokratiska ledamöternas mening krävdes ytterligare utredning och analys innan tiden var mogen för ett definitivt ställningstagande. Kommitténs förslag ledde inte till lagstiftning.

Hösten 1982 publicerade en arbetsgrupp under den dåvarande justitieministerns ledning ett diskussionsunderlag med titeln Den gemensamma valdagen och andra grundlagsfrågor. Någon enighet inom arbetsgruppen kunde emellertid inte nås.

År 1984 tillsattes den parlamentariskt sammansatta Folkstyrelsekommittén. Kommittén föreslog att den gemensamma valdagen skulle behållas men att mandatperioden skulle förlängas till fyra år (SOU 1987:6). De borgerliga ledamöterna av kommittén reserverade sig och anförde att ett återinförande av skilda valdagar för kommunala församlingar och riksdagen var ett viktigt led i strävandena att vidga och fördjupa den kommunala demokratin. De förordade att valen skulle hållas åtskilda med två års mellanrum. Ledamoten från Vänsterpartiet kommunisterna föreslog att den gemensamma valdagen och den treåriga mandatperioden skulle behållas. Kommitténs förslag i denna del ledde inte till lagstiftning.

Efter partiöverläggningar åren 1992 och 1993 nåddes enighet om att förlänga mandatperioden till fyra år. Förlängningen infördes med början från och med 1994 års ordinarie val (prop. 1993/94:115). Även

vid detta tillfälle motsatte sig det socialdemokratiska partiet en övergång till skilda valdagar.

Vårval

Frågan om valdagens förläggning behandlades av Riksdagsutredningen i principbetänkandet Reformera riksdagsarbetet! som i juni 1993 överlämnades till talmanskonferensen. I betänkandet föreslog utredningen bl.a. att det statliga budgetåret skulle göras om till kalenderår. I samband därmed föreslog utredningen att valdagen skulle tidigareläggas "cirka två veckor" för att underlätta riksdagsbehandlingen av budgeten under hösten (1993/94:TK1, s. 8). Sedan överläggningar mellan riksdagspartierna under hösten 1993 inte lett till någon överenskommelse i frågan om att flytta valdagen ansåg utredningen emellertid att valdagen skulle vara oförändrad (1993/94:TK2, s. 6).

Riksdagens ställningstagande till behovet av utredning om skilda valdagar och vårval

I ett flertal motioner under riksdagsåret 1998/99 föreslogs dels att frågan om skilda valdagar för riksdagen respektive landstings- och kommunfullmäktige borde utredas, dels att valdagen borde flyttas från höst till vår.

Vid behandlingen av motionerna om skilda valdagar gjorde konstitutionsutskottet hösten 1999 följande bedömning (bet. 1999/2000:KU2, s. 12).

I flera motioner (mp, c, kd, m och fp) aktualiseras frågan om en övergång till skilda valdagar för val till riksdagen respektive landstings- och kommunfullmäktige. Argument för en ordning med skilda valdagar är enligt motionärerna främst att rikspolitikens dominans i valrörelserna leder till att landstings- och kommunpolitiken kommer i skymundan. Skilda valdagar skulle ge bättre förutsättningar för den kommunala demokratin.

Utskottet, som instämmer i vad som anförts i de här aktuella motionerna, anser att frågan om skilda valdagar bör utredas.

Utskottet var inte enigt. De socialdemokratiska ledamöterna och ledamöterna från vänsterpartiet reserverade sig och anförde bl.a. att den gemensamma valdagen bidrar till att öka valdeltagandet och att skilda valdagar inte med säkerhet skulle leda till att de lokala frågorna kommer mer i fokus.

Vid behandlingen av motionerna om vårval gjorde utskottet följande bedömning (a.a.s. 12).

I flera motioner (c, mp, kd, fp och v) föreslås att valdagen flyttas från höst till vår. Av motionerna framgår att effekten av övergången till kalenderårsbudget och införandet av en ny budgetprocess i riksdagen har blivit att valrörelsen vart fjärde år delvis sammanfaller med det avslutande budgetarbetet i regeringen. Det framhålls också i motionerna att ett eventuellt regeringsskifte ytterligare komplicerar budgetprocessen. Mot denna bakgrund föreslås i motionerna att frågan om valdagens förläggning i tiden blir föremål för utredning eller överväganden från regeringens sida.

Utskottet instämmer i vad som anförts i motionerna om behovet av att utreda frågan om att flytta valdagen till en annan tidpunkt än tredje söndagen i september. Resultatet av den pågående utvärderingen av budgetprocessen inom Riksdagskommittén kan därvid också bli ett värdefullt inslag i en sådan allmän genomgång som förespråkas i motionerna.

Inte heller i denna fråga var utskottet enigt. De ledamöter som reserverat sig i frågan om skilda valdagar reserverade sig också beträffande denna fråga. Reservanterna anförde att argumenten för att flytta valdagen från höst till vår fått mindre tyngd sedan budgetprocessen kommit att tänjas ut över tiden till följd av den ökade betydelse som vårbudgeten fått. Det var därför enligt reservanternas mening fel att föregripa Riksdagskommitténs översyn och utvärdering av budgetprocessen.

Det utskottet anförde i de båda frågorna gav riksdagen som sin mening regeringen till känna (rskr. 1999/2000:5).

Riksdagsvalkretsarna

Bakgrund

De grundläggande reglerna om val till riksdagen finns i 3 kap. regeringsformen. Där föreskrivs bl.a. att riksdagen består av en kammare med 349 ledamöter som utses genom fria, hemliga och direkta val (3 kap. 1 §). För val till riksdagen finns valkretsar. Mandaten i riksdagen är 310 fasta valkretsmandat och 39 utjämningsmandat (3 kap. 6 §).

Indelningen i valkretsar för val till riksdagen regleras i 2 kap. vallagen (1997:157). Landet är indelat i 29 valkretsar och de motsvarar i princip länsindelningen. Stockholms län utgör dock två valkretsar, Skåne län fyra valkretsar och Västra Götalands län fem valkretsar.

Inför varje riksdagsval fördelas de fasta valkretsmandaten mellan valkretsarna. Detta görs på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela landet. Efter valet fördelas de fasta mandaten i varje valkrets proportionellt mellan partierna efter deras röstetal i valkretsen.

Utjämningsmandaten fördelas i princip så att mandatfördelningen mellan partierna i riksdagen blir proportionell mot partiernas röstetal i hela landet.

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 det riksproportionella valsystemet med utjämningsmandat tillkom genom den partiella författningsreformen 1968/69, har diskussionen främst rört indelningens betydelse för möjligheterna till kontakt mellan väljare och valda.

Valkretsindelningen har efter tillkomsten av det riksproportionella valsystemet utretts av Personvals- och valkretsutredningen (SOU 1977:94), av Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6) samt av Nomineringsrätts- och valkretskommittén (SOU 1995:143).

Personvals- och valkretsutredningens förslag ledde inte till någon tillräckligt bred enighet och resulterade därför inte i någon lagstiftning.

Enligt Folkstyrelsekommittén förutsatte en ändring av valkretsarnas utformning att en allmän uppslutning kring förslaget kunde nås. Överläggningarna inom kommittén och kommitténs kontakter med partiorganisationerna visade emellertid att någon enighet inte kunde förväntas. Kommittén föreslog därför inte några förändringar av valkretsindelningen.

I direktiven till Nomineringsrätts- och valkretskommittén framhölls att mycket talade för att de största valkretsarna borde minskas. Kommittén, som inriktade sitt arbete på de fyra befolkningsmässigt största valkretsarna – Stockholms län, Stockholms kommun, Göteborgs kommun och Östergötlands län – fann att utrymmet för att ändra riksdagsvalkretsarna inom ramen för det nuvarande valsystemet var begränsat. Kommitténs kontakter med partiorganisationer i de berörda valkretsarna gav vid handen att frågan om ett förslag till ändring borde anstå. Kommittén lade därför inte fram något förslag utan redovisade endast under vilka förutsättningar en förändring av de fyra riksdagsvalkretsarna kunde komma till stånd.

Behovet av en översyn

Vid 1998 års val tillämpades för första gången fullt ut det nya valsystemet med möjlighet för väljarna att avge en särskild personröst. Syftet med personvalsinslaget är att väljarna skall ges bättre möjligheter att påverka vilka som skall representera dem.

För att göra en avvägning mellan partiernas och väljarnas inflytande över vilka kandidater som skall bli valda har det införts en spärr för personrösterna. Enligt 18 kap. 38 § vallagen skall personligt röstetal för en kandidat fastställas bara om denne fått särskilda personröster till ett antal av minst åtta procent av partiets röstetal i valkretsen.

Som har framgått ovan varierar valkretsarnas storlek i fråga om antalet röstberättigade. De två största valkretsarna, Stockholms län och Stockholms kommun, hade vid 1998 års val 730 000 respektive 550 000 röstberättigade. De två näst största valkretsarna, Göteborgs kommun och Östergötlands län, hade 340 000 respektive 310 000 röstberättigade. Övriga valkretsar hade mellan 100 000 och 250 000 röstberättigade med undantag av Gotlands län som hade 44 000 röstberättigade.

Erfarenheterna från 1998 års val visar att andelen kandidater som har blivit valda på personröster är lägre i de största valkretsarna än i flertalet övriga valkretsar. Den främsta orsaken till detta torde vara att spärran på åtta procent motsvarar ett så högt antal röster att det är svårt för andra än välkända kandidater, t.ex. partiledarna i de större partierna, att samla tillräckligt många röster för att komma över spärran.

Rådet för utvärdering av 1998 års val har i sitt delbetänkande Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136) övervägt frågan om spärrnivån bör sänkas men stannat för att så inte bör ske. Rådet anför i betänkandet att personvalssystemets genomslag i de största valkretsarna var påtagligt lågt och att personvalssystemet på grund av detta kan sägas lida av en demokratisk obalans som det är önskvärt att åtgärda. Rådet föreslog dock inga förändringar av valkretsindelningen bl.a. på grund av att sådana ändringar kan komma att aktualisera ändringar i regeringsformen.

Mot denna bakgrund finns det skäl att nu överväga om de tre största valkretsarna bör minskas. Som utgångspunkt för uppdraget gäller att valkretsarna bör vara geografiskt sammanhängande och att deras gränser inte bör skära kommun- eller länsgränserna.

Partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen

Bakgrund

De politiska partierna har avgörande betydelse för den svenska demokratin. Det är genom partierna som kandidater till de politiska förtroendeuppdragen rekryteras och det är också i stor utsträckning partierna som svarar för opinionsbildningen i politiska frågor. Trots den stora betydelse partierna har är deras verksamhet i det närmaste helt oreglerad. Anledningen till detta är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller att reglera partiernas verksamhet.

Behovet av en översyn

Partibegreppet definieras i 3 kap. 7 § första stycket andra meningen regeringsformen:

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

Som parti godtas varje sammanslutning eller väljargrupp vars namn förekommer på en valsedel även om den angivna väljargruppen inte har fått mer än en röst. De partibeteckningar som anges på de blanka valsedlarna är av varierande slag. Naturligtvis anges partier som måste antas ha en seriös organisation bakom sig men det förekommer också valsedlar med partibeteckningar av karaktären "Kalle Anka partiet", "Bakpartiet", "Nisse på Manpower" och "Döda de rika partiet". Enligt de nuvarande bestämmelserna är en valsedel med en sådan påhittad partibeteckning giltig och ökar därigenom det totala antalet röster i hela landet som partiernas procentuella andel beräknas på. Vid det senaste riksdagsvalet förekom enligt RSV omkring 4 400 valsedlar med påhittade partibeteckningar. Även om dessa valsedlar inte har någon betydelse för mandatfördelningen mellan partierna kan antalet vara avgörande för om ett parti hamnar över eller under spärren på fyra procent vid t.ex. ett riksdagsval.

Vidare svarar staten för kostnaden för valsedlar för ett parti som deltar i riksdagsval eller i val till Europaparlamentet om partiet vid valet eller vid något av de två senaste valen fått mer än en procent av rösterna i hela landet. Rösterna för påhittade partier kan även här få en avgörande betydelse.

Det är viktigt att partibegreppet utformas så att de partier som verkligen deltar i ett val klart kan avgränsas. Med nuvarande definition av partibegreppet finns det risk för att röster för påhittade partier leder

till att verkliga partier inte kommer över de procentspärrar som finns för val till riksdagen, landstingsfullmäktige och Europaparlamentet.

Mot denna bakgrund finns det anledning att se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen.

Valsedlar som saknar partibeteckning

Bakgrund

Den fria nomineringsrätten har sedan längre varit en central princip i det svenska valsystemet. Enligt denna rätt har väljarna möjlighet att kort tid före ett val bilda ett nytt parti. För att väljarna skall kunna rösta på det nya partiet skall det enligt 9 kap. 12 § vallagen i varje röstningslokal finnas blanka valsedlar som väljarna kan skriva till partiets beteckning och dess kandidater på. En blank valsedel utan tillskriven partibeteckning är emellertid ogiltig enligt 18 kap. 10 § vallagen. Sådana valsedlar redovisas inte särskilt i den offentliga valstatistiken utan ingår i gruppen "ogiltiga valsedlar". I riksdagsvalet år 1998 uppgick antalet ogiltiga valsedlar till omkring 113 500 och enligt RSV var minst 99 procent av dessa ogiltiga på grund av att de saknade partibeteckning.

Behovet av en översyn

Det har framförts krav på att de valsedlar som saknar partibeteckning skall betraktas som giltiga eller att de i vart fall skall redovisas särskilt. Grunden för detta torde vara att man anser att den väljare som röstat blankt utfört en aktiv valhandling för att ge uttryck för sitt missnöje med det politiska systemet. Det har också föreslagits att de valsedlar som saknar partibeteckning skulle kunna ingå i underlaget för att bestämma olika spärrnivåer, t.ex. spärren mot små partier i riksdagsval eller spärren för tilldelning och utläggning av fria valsedlar. Ett sådant system skulle i första hand få effekter för små partier. Rådet för utvärdering av 1998 års val har i delbetänkandet Personval 1998 En utvärdering av personvalsreformen (SOU 1999:136) anfört att frågan om de blanka rösterna bör övervägas.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det finns skäl att överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha.

Funktionshindrades delaktighet och jämlikhet i samhället

Bakgrund

Under 1990-talet diskuterades i två utredningar hur funktionshindrades ställning i samhället skulle kunna förbättras, bl.a. genom vissa ändringar i regeringsformen. I betänkandet Ett samhälle för alla (SOU 1992:52) föreslog 1989 års handikapputredning att reglerna på fri- och rättighetsområdet i 2 kap. regeringsformen skulle kompletteras med en ny paragraf där det sägs att lag eller annan föreskrift inte får innebära att någon medborgare missgynnas på grund av funktionshinder. Förslaget avstyrktes av de rättsliga remissinstanserna. I betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) föreslogs i stället ett tillägg till 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen enligt vilket det särskilt skulle åligga det allmänna att verka för att alla medborgare oavsett kön, ålder, funktionshinder, ras, sexuell läggning, etnisk, språklig eller religiös tillhörighet skall kunna uppnå full delaktighet och jämlikhet i samhället. Även detta förslag ifrågasattes av några remissinstanser.

Riksdagsmotioner

I ett flertal motioner under 1990-talet begärdes att det i regeringsformen borde införas en regel av innebörd att lagar och föreskrifter inte får utformas så att människor med funktionshinder diskrimineras. När konstitutionsutskottet behandlade frågan riksdagsåret 1995/96 konstaterade utskottet att enligt 1 kap. 2 § regeringsformen gäller att den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde. Utskottet var därför inte berett att föreslå att det utöver detta skydd gjordes en utvidgning av diskrimineringsförbudet i 2 kap. regeringsformen till att omfatta funktionshindrade (bet. 1995/96:KU8). Innevarande riksdagsår har motsvarande begäran framförts i en motion av ledamöter från samtliga riksdagspartier (K274). Enligt motionärerna uppfyller inte Sverige sitt åtagande enligt FN:s standardregler från 1993 om att tillförsäkra funktionshindrade delaktighet och jämlikhet i samhället. De anser att 2 kap. regeringsformen bör utökas med ett förbud mot diskriminering av funktionshindrade, som motsvarar diskrimineringsförbudet av etniska minoriteter och kön i 2 kap. 15 och 16 §§ regeringsformen. Konstitutionsutskottet har med hänvisning till föreliggande direktiv och kommande utredningsarbete avstyrkt motionen (bet. 1999/2000:KU11).

Behovet av en översyn

Det finns en utbredd och djupgående samsyn om att åtgärder behövs för att funktionshindrade skall uppnå ökad delaktighet och jämlikhet i samhället. Ett sätt att markera betydelsen av detta är att låta frågan komma till tydligare uttryck i den lagstiftning som lägger grunden för samhällssystemet, nämligen regeringsformen.

Ett diskrimineringsförbud som är bindande för det allmänna, vilket 1989 års handikapputredning föreslog, ger emellertid, som flera remissinstanser framhöll, anledning till invändningar från rättsliga utgångspunkter. För det första är begreppet funktionshindrade svårt att tydligt definiera och avgränsa. Vidare skulle bestämmelsen behöva förses med åtskilliga undantag med tanke på förhållanden där det av lämplighets- eller säkerhetsskäl krävs att vissa funktionshinder inte finns. Exempelvis är det oundvikligt med i viss mån diskriminerande kvalifikationskrav i bestämmelserna om körkort och flygcertifikat. Det är också svårt att förutse vilka nya sådana krav den tekniska utvecklingen kan komma att medföra. För att i praktiken kunna införa ett diskrimineringsförbud skulle man därför behöva föreskriva om undantag som gör det möjligt med särbehandling på sakliga eller objektiva grunder. Ett grundlagsstadgande som inrymmer sådana begrepp avvisades emellertid redan i förarbetena till 1976 års ändringar av regeringsformen (SOU 1975:75 och prop. 1975/76:209). En bestämmelse med det innehållet ansågs inte få någon reell rättslig verkan eftersom det i detta sammanhang inte är möjligt att fastställa innebörden av uttryck som saklighet och objektivitet (a.a. s. 113 resp. s. 39).

I stället för en regel som förbjuder lagstiftaren att göra skillnad mellan olika grupper infördes därför genom 1976 års ändringar av regeringsformen ett programstadgande i 1 kap. 2 § regeringsformen som ger uttryck för grundsatsen om likabehandling av medborgarna. Bestämmelsen tar också upp övriga mål för den offentliga verksamheten och lyder i sin helhet:

Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskildas människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

I betänkandet Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötande av personer med funktionshinder (SOU 1999:21) tog man fasta på kritiken mot 1989 års handikapputrednings förslag och utredningen föreslog i stället en komplettering av programstadgandekarakteristik i 1 kap. 2 § regeringsformen. Även denna lösning kritiserades av några remissinstanser som ansåg att bestämmelsen i dess nuvarande lydelse på ett tillräckligt klart sätt uttrycker vad utredningen ville uppnå med förslaget. De flesta remissinstanserna var dock positiva till förslaget.

Som framgått finns det ett brett stöd för att i regeringsformen markera funktionshindrades delaktighet och jämlikhet i samhället men skilda uppfattningar om hur det skall ske. Mot denna bakgrund finns det anledning att se över frågan.

Skydd för miljön

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken i kraft. Enligt 1 kap. 1 § miljöbalken syftar bestämmelserna i balken till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Någon grundlagsfäst regel till skydd för miljön finns däremot inte.

Både Finland och Norge har bestämmelser i ämnet i sina respektive grundlagar. I den finska grundlagen har lagtexten utformats så att var och en bär ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Vidare skall det allmänna verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön. Det norska stadgandet är utformat som en rättighet till en miljö som säkerställer sundhet och till en natur vars resurser och mångfald bevaras. Vidare föreskrivs att naturens resurser skall disponeras med ett långsiktigt och allsidigt synsätt som också tar till vara efterkommandes rättigheter.

Det torde numera råda enighet om att frågor om skydd för miljön bör ha en mer övergripande placering i rättsordningen. Sverige har efter inträdet i EU konsekvent verkat för denna linje som ett sätt att stärka miljörätten inom gemenskapen. Ett exempel på den framgångsrika rättsutvecklingen inom EU när det gäller miljöfrågorna är Amsterdamfördraget, som efter ett svenskt initiativ innehåller såväl övergripande regler om skydd för miljön inom alla gemenskapens politikområden som särskilda mer utarbetade regler i avdelning XIX.

Sverige skall vara ett föregångsland när det gäller skyddet för miljön. För att markera detta bör, i enlighet med den rättsutveckling

som har skett i Norge och Finland samt inom EU, en bestämmelse om skydd för miljön införs i regeringsformen.

Uppdraget

Valfrågor

Författningsutredningen ges i särskilt uppdrag att utreda frågorna om skilda valdagar och vårval.

Som ovan har framgått finns det olika ståndpunkter och åtskilliga argument såväl för som emot skilda valdagar. Även på frågan om vårval kan olika synsätt anläggas och motiveras. Det är angeläget att dessa frågor får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt samt att de rön som forskningen har gjort på området beaktas.

När frågan om skilda valdagar senast utreddes hade t.ex. Folkstyrelsekommittén tillgång till en omfattande statsvetenskaplig forskning som bedrivits kring frågeställningar med anknytning till den gemensamma valdagen. Folkstyrelsekommittén inhämtade även olika specialundersökningar från den statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.

Den forskning som Folkstyrelsekommittén inhämtade avser huvudsakligen perioden 1970-1985 och har därför blivit föråldrad. Stora förändringar har ägt rum både när det gäller samhällsutvecklingen i stort, där medlemskapet i EU står i blickpunkten, och i fråga om det konstitutionella ramverket, framför allt införandet av den fyraåriga mandatperioden och personvalsreformen. Till bilden hör också senare tids tendens till minskande valdeltagande och att allt fler uppgifter lagts på kommunerna. En annan aspekt är att det parlamentariska läget i dag är ett helt annat än för femton år sedan. I dag finns det sju partier istället för fem representerade i riksdagen. Mot denna bakgrund är det angeläget att det inhämtas ny forskning om vilka effekter skilda valdagar och val på våren kan ha på t.ex. den kommunala demokratin och valdeltagandet i kommunala val.

Författningsutredningen skall därför inhämta sådan forskning som ur ett statsvetenskapligt perspektiv belyser bl.a. de frågeställningar som har angetts ovan. Författningsutredningen skall också inhämta sådan forskning som ur ett internationellt perspektiv belyser effekter och erfarenheter av skilda valdagar och vårval. Denna forskning bör ligga till grund för de sakliga och politiska överväganden som kommittén har i uppdrag att redovisa.

Författningsutredningen skall vidare överväga om de största valkretsarna bör minskas. Som utgångspunkt för arbetet gäller att valkretsarna bör vara geografiskt sammanhängande och att deras gränser

inte bör skära kommun- eller länsgränserna. Ett omfattande underlag som bör vara av intresse för kommittén finns i tidigare utredningars betänkanden.

Författningsutredningen skall också se över partibegreppet i 3 kap. 7 § regeringsformen samt överväga vilken giltighet valsedlar som saknar partibeteckning skall ha.

Som ovan har nämnts är det angeläget att frågorna om skilda valdagar och vårval, som är av stor betydelse för den politiska och samhälleliga verksamheten i landet, får en så balanserad och allsidig belysning som möjligt och att de överväganden som görs baseras på ett tillförlitligt forskningsunderlag.

I Sverige har det sedan länge eftersträvats bred politisk enighet inför ändringar av konstitutionella regler och andra bestämmelser av central betydelse för demokratins och parlamentarismens funktionssätt. Till denna kategori hör utan tvekan de valfrågor som ingår i det nu lämnade tilläggsuppdraget.

Författningsutredningen skall föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Författningsutredningen skall redovisa sitt arbete i dessa delar senast den 30 april 2002.

Övriga frågor

De invändningar som har framförts mot att i 2 kap. regeringsformen införa en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering av funktionshindrade får anses ha en sådan tyngd att ett stärkt skydd för såväl denna som andra utsatta grupper bör ske inom ramen för programstadgandet i 1 kap. 2 § regeringsformen.

Författningsutredningen ges därför i uppgift att överväga på vilket sätt funktionshindrades och andra utsatta gruppers delaktighet och jämlikhet i samhället skall komma till tydligare uttryck i bestämmelsen. I uppgiften ingår även att bedöma om bara personer med funktionshinder skall framhållas eller om även andra grupper uttryckligen skall omnämnas.

Utredningen skall också överväga på vilket sätt betydelsen av skyddet för miljön skall komma till uttryck i regeringsformen. Eftersom första kapitlet i regeringsformen innehåller bestämmelser som ger uttryck för särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten passar en bestämmelse om skyddet för miljön väl in där. Även i fråga om skyddet för miljön bör därför ett nytt stadgande inarbetas i 1 kap. 2 § regeringsformen. Utredningen skall lämna förslag till hur detta lämpligen kan ske.

Uppdraget innefattar inte en allmän översyn av 1 kap. 2 §
regeringsformen men för att ett förslag skall kunna utformas på
lämpligt sätt kan det inte uteslutas att även andra delar av bestämmelsen
kan behöva ändras av lagtekniska skäl. Det står därför utredningen fritt
att föreslå ändringar av paragrafens lydelse i dess helhet.

Författningsutredningen skall redovisa sitt arbete i denna del senast
den 31 december 2000.

(Justitiedepartementet)