



LUND UNIVERSITY

Remissyttrande: Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94)

Lundell, Bengt

2013

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Lundell, B. (2013). Remissyttrande: Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94).

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



LUNDS UNIVERSITET
Juridiska fakulteten

YTTRANDE

2013-05-09

Dnr LUR 2013/24

1

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Juridiska fakultetsstyrelsen
Docent Bengt Lundell

Remiss: Delbetänkandet Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94)

Ju2013/171/L6

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över delbetänkandet - *Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater* - får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av docent Bengt Lundell.

I betänkandet läggs mindre genomgripande förslag till korrigeringar av reglerna för riksdagsval i syfte att skapa mindre risk för avvikelse från proportionalitet, mera genomgripande förslag om förändringar i mandatberäkningen i kommunvalen och vissa förändringar vad gäller landstingsvalen. I betänkandet behandlas också valkretsindelningen i Västra Götalands län och frågan om partisymboler på valsedlarna. Betänkandet innehåller slutligen ett förslag till förhandsanmälan av partier och kandidater med större principiella konsekvenser.

Allmänt

Betänkandet är framlagt av 2011 års vallagskommitté. Kommittén är parlamentariskt sammansatt av de partier som är representerade i riksdagen. Kommittén har biträttats av experter från de myndigheter som administrerar valen. En del av de förslag som läggs fram innebär inskränkningar i den princip som den fria nomineringsrätten innebär.

Den del som avser anmälan av parti och kandidater ansluter till de förslag som ligger fram i betänkandet Offentliga valförberedelser – Anmälan av partier och kandidater (SOU 2001:99). De principiella synpunkter som fakultetsstyrelsen anförde i sitt remissvar är fortfarande relevanta. I remissvaret anfördes bland annat:

”Valsystemet är en av grundpelarna i den svenska demokratin. Utöver att väljaren skall kunna utöva sin rösträtt fritt måste det också finnas faktiska möjligheter till val som motsvarar väljarens uppfattning om vem som bör representera honom/henne. Det måste därmed finnas alternativ och det bör också finnas möjligheter att etablera nya alternativ. Valet skall ske i offentlighetsliga former. Det innebär att valet skall ske i enlighet med i lag fastställda tydliga regler, som tolkas strikt. Det allmänna skall inte lägga sig i etableringen av alternativ utom utifrån tydliga lagregler. Det allmänna skall garantera att alternativen får likvärdiga förutsättningar.”

Proportionalitet i riksdagsvalet

Det går inte att åstadkomma ett sätt att fördela mandaten som under alla förutsättningar fungerar helt invändningsfritt och som samtidigt är enkelt. I valet 2010 ledde sättet att fördela mandat till att sex av partierna blev under eller överrepresenterade. Detta inträffade dessförinnan var vid valet 1988, då två partier drabbades. Det stora antalet små partier gör att antalet utjämningsmandat inte räcker till. För att rätta till problemet föreslås dels att jämkningen av uddatalsmetoden förändras från 1,4 till 1,2 samt att återföring av de mandat som till delats för mycket och omfördelning skall ske. Fakultetsstyrelsen tillstyrker det första förslaget och avstyrker det andra.

Det är svårt att veta hur många partier som klarar procentspärrarna i kommande val, liksom hur rösterna kommer att fördelas mellan dem. Så länge systemet över flera val fungerar tillfredställande får det i enstaka fall accepteras att proportionaliteten inte blir fullständig. Utredningen har inte haft till uppgift att utvärdera 4 procentspärren. Den kan ge större problem med representativitet och legitimitet än de som utredningen utvärderat. Om flera partier hamnar strax under gränsen blir stora grupper väljare utan representation. Det har på samma sätt som med jämkningen av uddatalsmetoden funnits överväganden att spärren skulle vara 3 procent. Frågan har emellertid fallit utanför utredningens direktiv.

Jämkningsmetoden har i riksdagsvalet förlorat sin betydelse som spärr för mindre partier. I riksdagsvalet tillgodoses spärren mot de mindre partierna av 4 % spärren i riket och 12 % spärren i en valkrets för att få delta i fördelningen av mandat. I riksdagsvalet fungerar spärren i stället som ett sätt att göra de mindre partierna underrepresenterade, något som sedan korrigeras vid fördelningen av utjämningsmandaten. De undersökningar som utredningen gjort visar på ett tillfredställande sätt att en minskning av första divisorn till 1,2 sannolikt minskar problemet.

Systemet med återföring av mandat kan ses som ett sätt att göra antalet utjämningsmandat flexibelt. Sättet som det åstadkoms på innebär emellertid att återspeglingsgraden av rösternas geografiska fördelning minskar. Så länge detta också ses som ett mål för valsystemet framstår inte detta som önskvärt. Förändringen av divisorn korrigerar proportionaliteten tillräckligt enligt fakultetsstyrelsens uppfattning.

Proportionalitet i kommunalvalen

Kommunerna har hittills i viss utsträckning kunnat bestämma den faktiska spärren vid val till fullmäktige. De undersökningar som redovisas i betänkandet är inte lika grundliga som när det gäller riksdagsvalet. Utredningen föreslår att jämkningen i uddatalsmetoden också här skall vara 1,2 i stället för som nu 1,4, och att en spärr på 2 % införs i kommuner som inte indelats i valkretsar. För kommuner som indelats i valkretsar införs ett system med utjämningsmandat och en spärr på 3 % för att erhålla mandat. Detta betyder att proportionaliteten i kommunalvalen ökar och att den faktiska spärren i valkretsindelade kommuner minskar.

Till skillnad från riket styrs kommunerna av proportionellt sammansatta organ. Kommunstyrelsen väljs proportionellt. Det innebär att det inte är helt lätt att föra över erfarenheterna från nationell nivå vad gäller det demokratiska systemets

effektivitet. Den låga spärren kan innebära att det kommunala partisystemet blir fragmenterat. Systemet med anmälan av partier torde inte förändra detta. Om ett nytt lokalt förankrat parti ställer upp i kommunvalet har det hittills vanligen kommit in.

Kommittén anför att samma skäl gäller för införandet av jämkning med 1,2 som i riksdagsvalet. Det gäller emellertid bara vid valkretsindelning och utjämningsmandat. Enligt fakultetsstyrelsens uppfattning har jämkningen med 1,4 i kommuner utan valkretsindelning fungerat väl och fungerat som en spärr för små partier. Den har också haft den effekten att det andra mandatet varit lättare att få. När jämkningen ändras till 1,2 blir en procentspärr nödvändig. Det hade varit önskvärt med ytterligare undersökningar av effekterna i kommunerna, men fakultetsstyrelsen vill trots detta inte avstyrka att förändringen genomförs. Fakultetsstyrelsen avstyrker dock också här att återföringsmetoden införs.

Proportionalitet i landstingsvalen

Landstingsvalen analyseras i betänkandet tillsammans med kommunerna trots att en åtskild analys hade varit önskvärd. Förslagen innebär mindre förändringar för landstingsvalen. Som huvudregel införs att hela landstinget är en valkrets, vilket naturligtvis tar bort väsentliga delar av proportionalitetsproblemet. Detta innebär å andra sidan att möjligheterna att garantera en geografiskt spridd representation minskar. Detta kommer att påverka hur nomineringsprocesserna går till och kan leda till att nomineringsprocessen blir mindre pluralistisk.

Ändrad valkretsindelning i Västra Götaland

Fakultetsstyrelsen har inget att erinra mot den nya valkretsindelningen i Västra Götaland.

Partisymboler på valsedlarna

Utredningen föreslår att partisymboler skall få användas på valsedlarna. De skall också få tryckas i färg. Fakultetsstyrelsen har inget att invända mot förslaget i sig. Tryckningen i färg kan dock medföra en risk att valsedlar som kopierats inte har partisymbolen i färg. Detta kan vara eller uppfattas som en märkning av valsedeln. Det kan också leda till problem vid godkännande av nya partinamn och partisymboler. Frågan är hur särskiljande en partisymbol måste vara: om det är form eller färg som är avgörande. Enligt fakultetsstyrelsen uppfattning får inte för höga krav ställas vad gäller partisymbolerna.

Anmälan av partier

I betänkandet beskrivs definitionen av parti i regeringsformens mening på följande sätt:

”ett parti i regeringsformens mening konstitueras av sina väljare och inte av sina medlemmar samt att ett parti i denna mening utgörs av de valsedlar med gemensam beteckning som vid röstsammanräkningen läggs till grund för fördelningen av mandaten.” (s 152)

Enligt utredningen kan ett partibegrepp i stället definieras på följande sätt.

”Ett mer verklighetsnära partibegrepp än det nuvarande skulle vara att beskriva partierna som politiska sammanslutningar vilka ställer upp i val under ett partiprogram.” (s 153)

Det betyder att intresset förskjuts från väljarna och de grupperingar de formar på valdagen till formella partier och deras medlemmar. Den fria nomineringsprocessen stängs och ersätts av interna nomineringsförfaranden, som hittills inte har reglerats i svensk rätt.

Utredningen föreslår att partier obligatoriskt skall anmälas senast 30 dagar före valdagen för att få delta i valet. Det betyder att definitionen av parti i regeringsformen skall tas bort och i stället skall mandatet fördelas mellan ”partier som anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag”. Enligt fakultetsstyrelsen uppfattning bör definitionen av vilka partier som får ställa upp i riksdagsvalet finnas i regeringsformen. Det bör inte vara möjligt att politiskt eller administrativt ändra detta genom att bestämmelserna finns i vanlig lag. Om bestämmelserna skall finnas i vanlig lag bör det framgå av regeringsformen när beslut om ändringar av en sådan lag skall ske (före utgången av året före ordinarie val) alternativt när förslag om ändringar i en sådan lag skall ske (nio månader före ordinarie riksdagsval). En sådan bestämmelse skulle bara gälla för centrala regler i valförfarandet.

Kravet på anmälan gör att de partier som tillkommer genom att väljare på valdagen skriver mer eller mindre seriösa partinamn på blanka valsedlar försvinner. Dessa valsedlar blir ogiltiga. Det innebär också att partinamn som lätt kan förväxlas med andra partier försvinner eftersom prövningen vid anmälan i princip endast sker vad gäller risk för förväxlingar. Effekterna i detta avseende blir något oklara eftersom praxis vad gäller godkännande av varianter av partinamn är oklar.

Det har vid tidigare val varit möjligt att beställa valsedlar även för oregistrerade partier. Utredningen har inte gjort någon undersökning av hur vanligt detta är. Enligt förslaget ställs inga särskilda krav på anmälaren. Det är i en mening rimligt eftersom möjligheten bör vara öppen för alla, enskilda och partier som ställer upp i andra val. I en annan mening öppnar detta för ett missbruk där någon kan anmäla ”Det lokala partiet” i riksdagsvalet och detta partinamn är då anmält i samtliga val.. Det betyder att även om det finns goda syften kan också utredningens förslag ge avsevärda (nya) problem.

Särskilt om offentliga valförberedelser

För registrering av partier gäller att ett visst antal underskrifter krävs. Ett anmälningsförfarande för partier hade varit lättare att förstå om det hade varit ett led i införandet av ett offentligt valförfarande. Det hade då varit rimligt att ställa krav på stöd från en viss andel av väljarna. Nivån på ett sådant stöd borde då sättas väsentligt högre än idag, kanske 0,5-1 % av de röstberättigade. I gengäld skulle valsedlar tryckas och distribueras av valmyndigheten. Några sådana krav ställs inte upp.

Fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget eftersom effekterna är oklara och att det riskerar att hindra bildandet av nya partier. Det finns också en betydande risk att andra problem liknande de nuvarande uppkommer.

Om förslaget ändå genomförs

Ett beslut vad gäller anmälan om deltagande i val kan överklagas. Vem som får överklaga är självklart när det gäller ett avslagsbeslut. Däremot tycks förslaget förutsätta att ett bifallsbeslut inte kan överklagas. Det torde emellertid finnas ett legitimt intresse för andra partibeteckningar att hävda att likheten är för stor, vilket borde leda till en rätt att överklaga. Den tidsfrist som är satt relaterar till när den klagande fått del av beslutet. Besluten skall kungöras utan dröjsmål i Post- och Inrikes Tidningar. Tidsfristen borde relateras till denna tidpunkt. Så sker redan vad gäller vissa beslut enligt PBL.

Med tanke på att de etablerade partierna har väsentliga intressen att bevaka bör Högsta förvaltningsdomstolen antingen vara överprövande instans eller första och enda instans. Det är väsentligt för valsysteemets legitimitet att prövningen görs av domstol.

Införandet av anmälan av partier bör föranleda en strikt reglering av tidpunkten när beslut skall fattas av de ansvariga myndigheterna. På samma sätt bör också tidsfrister vad gäller extra val ses över i syfte att inkludera detta nya institut i planeringen till exempel i kommunallagen.

En beställning av valsedlar inom tidsfristen för anmälan av partier bör också ses som en anmälan av ett parti.

Godkännande av kandidatur

Den fria nomineringsrätten har också varit ett uttryck för en medborgarplikt att delta i de demokratiska organens beslutsfattande. En avsägelse av ett uppdrag i riksdagen eller i fullmäktige kräver ett godkännande av den beslutande församlingen. Likaså har det hittills varit en plikt att acceptera ett uppdrag som röstförrättare (3 kap. 5 § 2 st vallagen; denna plikt föreslås upphöra i kommitténs slutbetänkande SOU 2013:24). Detta betänkande markerar ett slut på synen att det valda uppdraget som en medborgarplikt. I 1972 och 1997 års vallagar kunde den som tagits upp på en valsedel anmäla till länsstyrelsen att vederbörande inte önskade kandidera. Denna bestämmelse togs bort i 2005 års vallag. I förslaget till ny vallag ersätts detta av att man aktivt måste acceptera att vara kandidat. För de etablerade partierna torde inte detta vara ett problem, men kan vara det för partier under etablering.

Det framgår av kommitténs undersökningar i hur många fall ledamöter avsagt sig uppdrag och stolar blivit tomma men det framgår inte i hur många fall man accepterat nomineringarna.

Förslaget om att kandidater skall skriftligt samtycka till sin kandidatur senast fredagen före valet gör att huvudregeln blir att väljarna inte accepterar ett offentligt förtroendeuppdrag. För att göra det krävs ett aktivt ställningstagande.

Utredningens argumentation bygger i huvudsak på att den enskildes integritet kränks om man utan samtycke tas upp på en valsedel. Mot detta intresse står den enskildes deltagande i det demokratiska beslutsfattandet. I detta andra avseende torde utgångspunkten vara att alla skall vara beredda att delta om man inte

uttryckligen sagt nej till det. Detta är en grundläggande diskussion och gäller också t ex vad gäller alternativa former att utse nämndemän.

Den enskildes integritet torde vara svår att skydda utan särskilda regler. Om integritetsskyddet anses vara centralt är det regler om spridning av uppgifterna som bör utarbetas. Det är först under de senaste valen som spridning av uppgifterna har skett på internet. Valmyndigheten har publicerat valsedlarna i de olika valen oavsett om de enskilda personerna har medgett det eller inte. Ett uteblivet medgivande har enligt förslaget rättsverkan att namnet anses obefintligt vid valet, men det innebär inte att det inte finns på den tryckta listan. Det torde föra mycket långt om valmyndigheten skulle uppdatera listor efterhand som individer godkänner sin kandidatur.

Samtycket är inte kopplat till ett särskilt parti. Det betyder att en kandidat kan skrivas till på listor för partier som inte anmält kandidater. Det är den form av missbruk som förslaget syftar till att undvika.

Förutsättningarna för att vara valbar är att man uppfyller villkoren för rösträtt (3 kap. 4 § regeringsformen, 4 kap. 5 § kommunallagen). I dessa bestämmelser anges inte som förutsättning att man förklarat sig villig i förväg att åta sig uppdraget. Lagstiftaren tycks ha förutsatt att man först väljs och sedan möjligen därefter lämnar sitt uppdrag. Rättsverkan av en tidigare anmälan (enligt tidigare vallag) att man inte ville kandidera var inte att man upphörde att vara valbar. Det betyder att kravet på förhandsaccepterande enligt fakultetsstyrelsens uppfattning inte är förenligt med valbarhetskriterierna. Om förslaget skulle genomföras bör reglerna för valbarhet ändras.

Fakultetsstyrelsen avstyrker förslaget till förhandsgodkännande av kandidatur. Den nuvarande med möjlighet till avsägelse i efterhand är tillräckligt för dem som inte vill åta sig uppdrag. Utgångspunkten måste vara att samtliga röstberättigade är villiga att åta sig ett offentligt uppdrag. Om de inte vill det får de avsäga sig uppdraget efter valet. Förslaget gör de offentliga förtroendeuppdragen kopplade enbart till en mindre grupp personer. De möjligheter till avsägelser efter valet uppfyller tillräckligt de behov som finns.

Om systemet med förhandssamtycke genomförs bör det också vara möjligt att ge samtycke utan koppling till att man är upptagen på en valsedel.

Enligt uppdrag


Bengt Lundell