

Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater

Delbetänkande av 2011 års vallagskommitté

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:94

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

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

Kommittén ska bl.a. överväga om

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

I detta delbetänkande lägger kommittén fram förslag som rör

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

Huvudinnehållet i de förslag som nu läggs fram är följande.

Fördelningen av mandat i allmänna val

Val till riksdagen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Val till kommunfullmäktige

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

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

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

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

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

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

Val till landstingsfullmäktige

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

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

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

Valkretsindelning

Riksdagsvalkretsar i Västra Götalands län

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

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

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

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

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

Göteborgs kommuns valkrets och Västra Götalands östra valkrets ändras inte.

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

Valkretsindelning i kommuner

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

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

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

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

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

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

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

Valkretsindelning i landsting

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

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

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

Anmälan om deltagande i val

Obligatorisk förhandsanmälan av partier för deltagande i val

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

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

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

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

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

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

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

Obligatoriskt samtycke till kandidatur

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

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

Partisymboler på valsedlar

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

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

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

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

Ikraftträdande och genomförande

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

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

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