ÖKAT PERSONVAL

SOU 1993:21

BETÄNKANDE AV PERSONVALSKOMMITTÉN

Ref KB 0c

Statens offentliga utredningar
1993:21
Justitiedepartementet

Ökat personval

Betänkande av Personvalskommittén
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13305-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Reidunn Laurén

Genom beslut den 19 december 1991 och den 30 januari 1992 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt att tillkalla en kommitté med högst tio ledamöter med uppdrag att lägga fram förslag som medför ett ökat inslag av personval till riksdagen m.m.

Med stöd av bemyndigandet utsågs den 7 januari 1992 regeringsrådet Elisabeth Palm till ordförande. Till övriga ledamöter utsågs den 10 februari 1992 professorn Ingrid Detter (nyd), riksdagsledamoten Kurt Ove Johansson (s), partisekreteraren Lars Lindén (kds), riksdagsledamöterna Christina Linderholm (c), Göran Persson (s), Olle Schmidt (fp), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Lars Werner (v) och Göran Åstrand (m). Som experter i utredningen förordnades samma dag avdelningsdirektören Lennart Berg, numera expeditionschefen Ingvar Paulsson och departementsrådet Göran Schäder.

Genom beslut den 22 februari 1993 entledigades Ingrid Detter från sitt uppdrag fr.o.m. den 17 februari 1993.

Den 15 maj 1992 förordnades departementsrådet Sören Häggroth att vara expert i kommittén. Samtidigt entledigades Ingvar Paulsson från sitt uppdrag.

Till sekreterare förordnades den 25 februari 1992 hovrättsassessorn Jan Carlström, fr.o.m. den 1 mars 1992.

Kommittén har antagit namnet Personvalskommittén.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande *Ökat personval* (SOU 1993:21).

Under våren 1993 beräknas ett forskningsprojekt som utförts för kommitténs räkning av Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet, Personinslag i svenska val, att ges ut i bokform. Delar av forskningsprojektet finns intaget som en bilaga till betänkandet

Kommittén har härmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm den 17 februari 1993

Elisabeth Palm

Kurt Ove Johansson Lars Lindén Christina Linderholm

Göran Persson Olle Schmidt Lisbeth Staaf-Igelström

Lars Werner Göran Åstrand

/Jan Carlström

Innehåll

Sammanfattning 9

1 *Inledning* 15
1.1 Bakgrund 15
1.2 Utredningsuppdraget 15
1.3 Arbetets bedrivande 16

2 *Personvalsfrågans tidigare behandling* 19
2.1 Utredningar åren 1911 - 1972 19
2.2 Personvals- och valkretsutredningens förslag år 1977 20
2.3 Folkstyrelsekommitténs förslag år 1987 23
2.4 Den fria nomineringsrätten 24
2.5 Riksdagsmotioner i personvalsfrågan 25

3 *Det nuvarande valsystemet* 27

4 *Personvalsinslaget i några utländska valordningar* 31
4.1 Inledning 31
4.2 Belgien 31
4.3 Danmark 35
4.4 Finland 39
4.5 Tyskland 40
4.6 Schweiz och Luxemburg 43
4.7 Norge 44

5 *Allmänna överväganden* 47
5.1 Inledning 47
5.2 Personvalsbegreppet 47
5.2.1 Effektiv personrösning 48
5.2.2 Att förena parti- och personval 50
5.2.3 Effekter av personval i Sverige 51
5.3 Konsekvenser av ändringar i valsystem 55
5.3.1 Allmänt 55
5.3.2 Politisk instabilitet 56
5.3.3 Särskilt om personröstning 57
5.4 Personvalets betydelse för fördelningen mellan kvinnor och män bland de folkvalda 60

5.4.1 Inledning 60
5.4.2 Valsystemets betydelse för den parlamentariska jämställdheten 62
5.4.3 Utvecklingen i de nordiska länderna 65
5.4.4 Personvalsinslagets betydelse för fördelningen mellan kvinnor och män 66
5.4.5 Andra effekter för jämställdheten 69
5.4.6 Några data om de norska kampanjerna för att öka kvinnorepresentationen 70
5.4.7 Några uppgifter om det isländska kvinnopartiet, Kvennalistinn 70
5.5 Valfinansiering 71
5.5.1 Inledning 71
5.5.2 Bakgrund till reglerna om partifinansiering och några uppgifter om utländska förhållanden 71
5.5.3 Valfinansiering i ett personvalssystem 74
5.5.4 Lobbying 78
5.6 Den fria nomineringsrätten 79
5.6.1 Inledning 79
5.6.2 Problem med den fria nomineringsrätten 80
5.6.3 Åtgärder för att komma åt missbruk 81
5.6.4 Bedömning 84

6 *Kommitténs överväganden och förslag rörande personvalsinslaget vid riksdagsvalet* 87
6.1 Inledning 87
6.2 Strykningar av namn på valsedlar m.m. 90
6.2.1 Inledning 90
6.2.2 Väljarna stimuleras att utnyttja strykningsmöjligheten 91
6.2.3 Tekniska förändringar av valsystemet 91
6.2.4 Kommitténs bedömning 93
6.3 Majoritetsval och listval av tysk modell 93
6.3.1 Grunddragen i förslaget 93
6.3.2 Relationen mellan enmansvalkretsar och regionala kretsar 94
6.3.3 Mandatfördelningen mellan partier och överskottsmandat 95
6.3.4 Mandatfördelningen inom partierna 96
6.3.5 Kandidatnomineringen och den fria nomineringsrätten 96
6.3.6 Ersättarsystemet och dubbelvalsavveckling 97
6.3.7 Förhandsanmälan 98

6.3.8 Sammanfattande bedömning 98
6.4 Valkvotssystem av belgisk modell 99
6.4.1 Grunddragen i förslaget 99
6.4.2 Valkvot och mandatfördelning 100
6.4.3 Flera listor 106
6.4.4 Ersättare och dubbelvalsavveckling 106
6.4.5 Anmälan av kandidater till skydd för partibeteckning och förhandsanmälan av parti 107
6.4.6 Sammanfattande bedömning 107
6.5 Alternativa listor 108
6.5.1 Grunddragen i förslaget 108
6.5.2 Utformning av listor och mandatfördelning . . . 110
6.5.3 Antalet listor 115
6.5.4 Tidpunkten för anmälan av listform 116
6.5.5 Ersättarsystemet 116
6.5.6 Dubbelvalsavveckling 117
6.5.7 Fri nomineringsrätt och alternativa listformer . . 118
6.5.8 Sammanfattande bedömning 119
6.6 Modifierad dansk modell 121
6.6.1 Grunddragen i förslaget 121
6.6.2 Avvägningen mellan partiernas och väljarnas inflytande 122
6.6.3 Kandidaturvalet 127
6.6.4 Ersättarsystemet 133
6.6.5 Dubbelvalsavveckling 137
6.6.6 Valsedlar 140
6.6.7 Förhandsmarkerade valsedlar 146
6.6.8 Anmälan av kandidater till skydd för partibeteckning 147
6.6.9 Förhandsanmälan av partier 148
6.6.10 Sammanfattande bedömning 149

7 *Kommitténs överväganden och förslag rörande personvalsinslaget vid de kommunala valen* 151
7.1 Inledning 151
7.2 Majoritetsval och listval av tysk modell 152
7.3 Kommunala spärregler 153
7.4 Valkvotssystem av belgisk modell 159
7.5 Alternativa listor 160
7.6 Modifierad dansk modell 160

Författningsförslag 165

8 *Specialmotivering* 187
8.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen 187
8.2 Förslag till lag om ändring i vallagen 187

9 *Genomförande och kostnader* 195
9.1 De olika modellerna 195
9.2 Övriga förslag 195
9.3 Tidpunkt för genomförande 196
9.4 Kostnader 196

Summary 197

Bilaga 1 Kommittédirektiv
Bilaga 2 Personinslag i svenska val, Forskningsprojekt utfört vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet
Bilaga 3 Kvinnorna i kommunalpolitiken, PM upprättad inom Civildepartementet
Bilaga 4 Exempel på valkvot i röster och som procentandel av partiernas röstetal vid 1991 års riksdagsval
Bilaga 5:1 Exempel på spärregeln vid val till kommunfullmäktige
Bilaga 5:2 Exempel på spärregeln vid val till landstingsfullmäktige
Bilaga 6 Käll- och litteraturförteckning

Sammanfattning

Inledning

Den politiska verksamheten i Sverige bedrivs främst genom de politiska partierna.

Vid de allmänna valen presenterar partierna valsedlar på vilka partiets kandidater rangordnats. Ett parti kan gå fram med flera olika listor i samma valkrets. Väljarna har stor frihet att stryka namn på valsedlarna, ändra ordningsföljden mellan kandidatnamnen eller att skriva till namn. Denna frihet att ända fram till på valdagen nominera kandidater brukar betecknas som *den fria nomineringsrätten*. Trots denna frihet för väljarna att föra fram egna kandidater och att göra ändringar på de listor som partiet upprättat är det svenska valsystemet ett utpräglat partivalssystem. Anledningen härtill är att reglerna som avgör vilka personer som skall tillträda mandaten, är utformade på ett sådant sätt att det fordras att ett mycket stort antal väljare gör förändringar på valsedlarna för att det skall få någon effekt. Väljarnas möjligheter att på valdagen påverka urvalet av de kandidater som skall representera partiet i riksdagen och kommunala beslutande församlingar är således i praktiken små.

Det har sedan en lång tid tillbaka förts fram önskemål om att personvalsinslaget i valsystemet skall ökas så att väljarna får större möjligheter att påverka vilka personer som skall representera dem i riksdagen och kommunala beslutande församlingar. Frågan har utretts flera gånger tidigare utan att detta lett fram till något lagförslag.

Personvalskommitténs huvudsakliga uppgifter har varit att, inom ramen för det nuvarande partivalssystemet, lägga fram förslag till ett ökat personvalsinslag för val till riksdagen, samt att föreslå åtgärder som förhindrar att den fria nomineringsrätten missbrukas. En annan fråga som kommittén tagit upp är hur ett ökat personvalsinslag bör utformas med hänsyn till de kommunala valen. Kyrkliga val behandlas inte särskilt. Det har vidare särskilt ålegat kommittén att belysa de effekter som ett ökat personvalsinslag kan få för fördelningen mellan kvinnor och män bland de folkvalda. Kommittén har också ägnat särskilt intresse åt frågan om enskilda kandidaters valfinansiering. Det har stått kommittén fritt att ta upp frågor som har samband med dem som nu nämnts. Med anledning härav framförs ett förslag om att partier som vill delta i val skall anmäla sitt deltagande i förväg, samt som en följd härav att partibegreppet i regeringsformen ändras.

Ett ökat personvalsinslag

Kommittén är enig om att det är angeläget att öka personvalsinslaget vid de allmänna valen och att en sådan reform genomförs. En utgångspunkt för arbetet med att ta fram ett mer personorienterat valsystem har varit att detta skall vara rimligt enkelt för väljarna att tillämpa samt att sammanräkningsförfarandet görs så smidigt som möjligt. Det har också tidigt stått klart att de röstande bör ha möjlighet att välja mellan att rösta på person och att, som fallet i praktiken är i dag, stödja en partilista. Vidare har kommittén haft att beakta att ett fåtal väljare inte skall kunna tillåtas styra personvalet. Direktivens utformning har också gjort att förslag som går ut på enbart majoritetsval i enmansvalkretsar eller ett renodlat personval, som tillåter val av personer utan partitillhörighet, inte tagits under övervägande.

Kommittén har inte velat föreslå ett system som till sin grundläggande struktur aldrig prövats i något annat land och har därför studerat ett flertal utländska valsystem.

Valordningarna i våra grannländer, liksom i flera andra europeiska länder, ger exempel på skiftande grad av inslag av personval inom listvalssystem. Något av en särställning bland de europeiska valsystemen intar det tyska som kombinerar majoritetsval i enmansvalkretsar med regionala listval. De valsystem som tillämpas i Danmark och Belgien har bedömts innehålla element som bör kunna tjäna som underlag för ett personvalssystem som är anpassat till svenska förhållanden.

I betänkandet läggs fram fyra modeller som alla bygger på inslag från utländska system. En *tysk modell* förenar majoritetsval med listval, en *valkvotsmodell* har utformats enligt belgisk förebild, ett förslag med *alternativa listformer* bygger på en idé från det danska systemet med flera listformer samt en *modifierad dansk modell* som bygger på det danska systemets sidoordnad uppställning. För denna senare modell har utarbetats mer detaljerade bestämmelser än för de övriga.

Grunddragen i den modifierade danska modellen är följande. Partierna förutsätts liksom nu presentera listor på vilka kandidaterna rangordnats i enlighet med partiets nominering. Väljarna får en möjlighet att göra en markering intill *ett* av namnen på valsedeln. Därmed har en personröst avgetts för den aktuella kandidaten. Att personröstningen begränsats till endast ett namn är motiverat bl.a. av att sammanräkningsförfarandet i annat fall skulle riskera att fördröjas på ett oacceptabelt sätt. Avgörande för vilken eller vilka kandidater som skall förklaras valda är antalet personröster på varje kandidat under förutsättning att kandidaten fått ett visst minsta antal person-

röster dvs. uppnått en spärr. För riksdagvalets del har kommittén funnit att spärrnivån bör ligga mellan 5 och 10 procent av partiets röstetal. I de kommunala valen har spärren konstruerats på ett något annorlunda sätt.

Den kandidat som har fått flest personröster blir vald först, kandidaten med näst flest personröster blir vald därnäst osv., allt under förutsättning att de kommit upp till spärren. Om inte alla mandat som partiet vunnit kan tillsättas med kandidater som kommit över spärren övergår man till att utse ledamöter med den nuvarande metoden vilket innebär att listordningen i regel blir bestående.

Anledningen till spärregeln är att en kandidat som fått ett mycket litet antal personröster inte skall kunna bryta den rangordning som partiet gjort upp.

Systemet innebär alltså att en möjlighet till *frivillig personröstning* införs. De väljare som inte vill rösta på person kan således lämna en valsedel utan personmarkering. Oavsett om det görs någon personmarkering eller ej står det väljaren fritt att göra strykningar och andra förändringar på valsedeln. Endast i ett avseende innebär kommitténs förslag en inskränkning i detta avseende. Den inskränkningen är dock inte en följd av det ökade personvalsinslag som föreslås utan en konsekvens av kommitténs förslag att komma till rätta med missbruk av den fria nomineringsrätten. (Se nedan Den fria nomineringsrätten.)

Avgörande för hur stort genomslag den föreslagna reformen kommer att få är bl.a. i vilken utsträckning som väljarna kommer att utnyttja möjligheten att rösta på person. Kommittén har uppskattat att mellan 30 och 50 procent av väljarna kommer att personrösta vid val till riksdagen. I de kommunala valen bedöms siffrorna bli högre. En annan omständighet av betydelse är hur personrösterna kommer att fördela sig på de olika kandidaterna. Erfarenheter från utländska personvalssystem visar att det är vanligt att de kandidater som är högt placerade på partilistorna också får flest personröster. Sammantaget gör detta att det blir betydligt lättare än för närvarande att åstadkomma en annan rangordning än den partiet gjort. En annan sak är att om väljarna lägger sina röster på de kandidater som partiet satt högst upp på listan så blir själva personvalsmomentet inte så tydligt.

Den fria nomineringsrätten

Skyddet för en partibetckning är konstruerat så att partiet har möjlighet att till Riksskatteverket (RSV) anmäla ett visst antal kandidater till valet. Om ett parti anmält kandidater måste i det följande valet de valsedlar som har partiets beteckning, som *första* namn uppta

namnet på någon av de anmälda kandidaterna. Om inte valsedlarna uppfyller detta krav tillgodoräknas de endast partiet och påverkar inte mandatfördelningen inom partiet. De illojala förfaranden som förekommit vid de senaste valen har inneburit bl.a. att personer som velat dra nytta av en etablerad partibeteckning låtit trycka valsedlar med partibeteckningen i fråga och på andra och följande platser fört upp egna kandidater som inte haft någon anknytning till partiet vars beteckning står på valsedeln.

Problemet har observerats av tidigare utredningar. Det har emellertid befunnits vara omöjligt att lösa utan att samtidigt göra inskränkningar i den fria nomineringsrätten.

Kommitténs förslag går ut på att kravet på anmälda kandidater utökas till att gälla både *det första och det andra* namnet på valsedeln. Den inskränkning i den fria nomineringsrätten som detta kan sägas innebära uppvägs av det ökade personvalsinslaget. Det är dessutom kommitténs uppfattning att ett ökat personvalsinslag kommer att leda till att det blir mindre intressant att försöka utnyttja partibeteckningar på det sätt som angetts.

Förhandsanmälan av partier

Det föreslås att de partier som önskar delta i de allmänna valen skall anmäla sitt deltagande i förväg. För ordinarie val skall anmälan ske en månad före valet och vid extra val två veckor i förväg. Förslaget är motiverat av att det kommer att bidra till att det i god tid före valet blir känt vilka partier som ställer upp i valen. Dessutom kan det bidra till att situationer med obesatta mandat inte uppkommer. Vidare medför en ordning med förhandsanmälan vissa fördelar ur valadministrativ synpunkt.

Fördelningen mellan kvinnor och män bland de folkvalda

För närvarande uppgår andelen kvinnor i riksdagen till 33 procent. Motsvarande andel i landstings- och kommunfullmäktige är 43 resp. 34 procent.

I ett särskilt avsnitt belyses de effekter som ett ökat personvalsinslag kan få för den parlamentariska jämställdheten. En utgångspunkt för det arbetet har varit att undersöka om det finns anledning att anta att något valsystem särskilt leder till en skev könsfördelning och i så fall vilka element i systemet som orsakar sådana resultat.

Vad gäller skillnader mellan valsystem tycks det förhålla sig så att majoritetsval i enmansvalkretsar föranleder en påtagligt lägre kvinnorepresentation än vad som är fallet med listsystem. Däremot finns det inga klara belägg för att ett varierande inslag av personval inom system av det senare slaget påverkar könsfördelningen på ett avgörande sätt. Enligt kommitténs uppfattning är det i dessa fall mer sannolikt att bakomliggande värderingar i fråga om jämställdhet, snarare än valsystemets konstruktion, utgör grunden för fördelningen mellan kvinnor och män.

Med ett ökat personvalsinslag kommer väljarna att få ett större inflytande på urvalet av kandidater än i dag. Med hänsyn till de fortskridande jämställdhetssträvandena i det svenska samhället finns inte anledning att befara att detta ökade väljarinflytande skulle leda till en lägre andel kvinnor bland de folkvalda. Tvärtom öppnas möjligheter för att genom direkt påverkan av väljarna öka kvinnorepresentationen.

Enskilda kandidaters valfinansiering

Ett ökat personvalsinslag kommer troligen att leda till att enskilda politiker kommer att profilera sig i olika sammanhang i högre utsträckning än i dag. Detta i sin tur lär stimulera uppkomsten av privat valfinansiering. Enligt kommitténs uppfattning kommer således förekomsten av bidrag från utomstående till politiker att öka. Under förutsättning att sådana bidrag lämnas öppet och grundar sig på en önskan att stödja en viss kandidat till följd av den politik kandidaten sagt sig vilja arbeta för finns inget att erinra. Finansiering som antar otillbörliga former kan dock inte accepteras. En del av de valfinansieringsformer som det kan resas invändningar emot faller redan nu under lagstiftningen mot mutor och bestickning. Kommittén har noga övervägt en framtida utveckling och kommit till slutsatsen att det inte finns skäl att för närvarande föreslå någon särskild reglering av enskilda kandidaters valfinansiering. Det är dock kommitténs uppfattning att frågan måste tas upp till ny prövning om det visar sig att formerna för valfinansieringen antar oacceptabla former.

Genomförande

Kommitténs förslag i fråga om personval kräver inte grundlagsändringar. Det möter därför inte något hinder ur konstitutionell synpunkt att genomförandet sker till valet år 1994. Med nuvarande

organisation och resurser torde det inte vara möjligt att snabbt få fram ett preliminärt resultat av vilka personer som blivit valda. Att så kan ske är väsentligt. Vallagsutredningen har i sitt betänkande *VAL, Organisation Teknik Ekonomi* (SOU 1992:108) pekat på vissa möjligheter att samordna den preliminära och slutliga röstsammanräkningen med utnyttjande av bl.a. optisk läsning av valsedlarna. Utredningen har föreslagit att en sådan försöksverksamhet genomförs vid de ordinarie valen år 1994.

Andra faktorer som påverkar tidpunkten för genomförandet är det förberedande arbete som de valadministrativa myndigheterna måste göra i fråga om bl.a. utvecklande av nya rutiner, utbildning och information.

Kommitténs förslag om att samtliga partier som önskar delta i valet skall anmäla detta i förväg har bedömts föranleda en anpassning av partibegreppet i regeringsformen och fordrar således grundlagsändring.

Kommittén har bedömt att det är mest ändamålsenligt att reformen i sin helhet genomförs med sikte på att kunna tillämpas vid de allmänna valen år 1997.

Vad gäller kostnaderna för en reform är dessa svårbedömbara. Kostnaderna för valsedelsframställningen torde inte öka nämnvärt. Däremot måste man räkna med ökade kostnader för sammanräkningsförfarandet. Storleken på den kostnadsökningen är beroende bl.a. på om optisk läsning kommer att kunna användas.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den representativa demokratin i Sverige bygger på grundtanken att den politiska verksamheten utövas främst genom de politiska partierna. Det svenska valsystemet brukar också karaktäriseras som ett rent partival. Reglerna om mandatfördelningen inom partierna ger emellertid formellt ett betydande utrymme för personval genom att väljarna har möjlighet att stryka namn som förts fram av partierna. Det står också var och en fritt att föra upp egna kandidater på valsedeln. Denna fria nomineringsrätt utnyttjas dock sällan. Strykningar förekommer inte heller i sådan omfattning att de har någon avgörande inverkan på personvalet. I praktiken kommer därför valet av parti att avgöra vilka personer som kommer att väljas in i riksdagen och till de kommunala församlingarna.

Det har sedan lång tid tillbaka förts fram önskemål om att inslaget av personval i valsystemet borde ökas så att detta får ett reellt genomslag vid valen. Frågan har utretts flera gånger men de reformförslag som lagts fram har inte lett till lagstiftning.

Vid de senaste valen har uppmärksammats att den fria nomineringsrätten har utnyttjats på ett otillbörligt sätt. Det har t.ex. förekommit att ett parti har fört upp sina kandidater på valsedlar som avsett ett annat parti. Avsikten har varit att vilseleda väljarna och på så sätt få de egna kandidaterna invalda under ett annat partis namn. Problemet har uppmärksammats under tidigare utredningsarbeten men något förslag till lagstiftning har inte lagts fram.

1.2 Utredningsuppdraget

Frågan om personval har senast utretts av Personvals- och valkretsutredningen som presenterade sitt förslag i betänkandet *Personval och valkretsindelning* (SOU 1977:94). Därefter har personvalsfrågan behandlats av Folkstyrelsekommittén som redogjorde för sitt förslag i betänkandet *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6). Förslagen har bedömts kunna utgöra underlag för vidare överväganden men har inte ansetts kunna utan vidare läggas till grund för förändringar i det nuvarande valsystemet.

Personvalskommitténs utredningsuppdrag innebär att kommittén skall lägga fram ett förslag till ett valsystem som ger den enskilde väljaren ökade möjligheter till personval vid val till riksdagen. Därutöver skall kommittén överväga möjligheterna att förhindra vad som kan uppfattas som ett otillbörligt utnyttjande av den fria nomineringsrätten.

Utöver dessa två huvuduppgifter står det kommittén fritt att ta upp andra näraliggande frågor som kommittén finner angelägna och som står i överensstämmelse med utredningsarbetets syfte, nämligen att minska avståndet mellan väljare och valda. Vissa sådana frågor nämns i direktiven. En sådan fråga är att öka möjligheterna till personval även till kommunala församlingar. En annan rör förändringar i reglerna om ersättare för riksdagsledamöter. Vidare anges att eventuella effekter i fråga om fördelningen mellan kvinnor och män bland de valda skall belysas.

Vissa utgångspunkter för arbetet fastslås i direktiven. Sålunda skall det riksproportionella valsystemet behållas och valen skall även fortsättningsvis ha karaktären av ett val mellan partier. Vidare skall de krav gälla som redan Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 87) ansåg böra ställas på metoder för ökat personvalsinslag. Detta innebär bl.a. att ett nytt system inte får konstrueras så att små grupper kan styra personvalet eller att personer erövrar mandat till följd av stora ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter.

Siktet skall vara inställt på att metoderna för personval inte blir för svåra att förstå för de röstande eller nämnvärt fördröjer fastställandet av valresultatet.

Slutligen skall kommittén söka nå sådana lösningar på frågorna att de samlar en bred majoritet.

1.3 Arbetets bedrivande

Kommittén har bedömt att det är en stor fördel om ett förändrat valsystem kan användas vid såväl riksdagsval som vid val till kommunala församlingar. Av tidsskäl har det emellertid inte varit möjligt att behandla de kyrkliga valen. Det omfattande utredningsmaterial som tagits fram av tidigare utredningar har till stora delar utgjort underlag för kommitténs arbete. Därutöver har kommittén bl.a. ägnat särskild uppmärksamhet åt fördelningen av mandat mellan kvinnor och män. Vidare har det bedömts angeläget att närmare behandla frågan om enskilda kandidaters valfinansiering.

Kommittén har inte funnit utrymme att gå in på frågan om en ändrad valkretsindelning. Möjligheten att minska valkretsarna för att därigenom öka personvalsinslaget behandlas därför inte.

Enligt kommitténs bedömning bör inte ett helt nytt oprövat system föreslås. Kommittén har därför arbetat med flera modeller som i olika hög grad haft utländska valordningar som förebild. Det har då konstaterats att de särskilda svenska förhållandena gör att modifieringar av de skilda systemen är nödvändiga. Som exempel på sådana förhållanden kan nämnas den svenska partistrukturen och kravet på att den fria nomineringsrätten skall behållas. Detta har medfört att lösningar som innebär en mycket detaljerad reglering inte kan komma i fråga. Ett övergripande mål för arbetet har också varit att en nyordning skall vara enkel att tillämpa och förstå.

De utländska valordningar som tilldragit sig störst intresse har varit den belgiska, danska, finska och den tyska. Kommittén har utarbetat en mer detaljerad modell, som bygger på det danska valsystemets *sidoordnad uppställning*. Denna modell har inte tidigare utretts fullständigt. Det finns dock skäl att framhålla att det förslag som nu läggs fram trots allt företer mycket stora olikheter med den danska valordningen och är betydligt enklare till sin uppbyggnad.

I enlighet med vad som uttalats i regeringsdeklarationen av den 6 oktober 1991 pågår samtal mellan de politiska partierna i olika författningsfrågor, däribland frågan om ett ökat personvalsinslag. Eftersom dessa samtal inte är slutförda har kommittén funnit det lämpligt att mer i detalj redovisa några olika modeller för att förstärka personvalsinslaget som övervägts. Syftet är att presentera ett brett underlag för de fortsatta överläggningar som kan komma att äga rum.

Under den tid kommittén arbetat har i massmedia förekommit en debatt rörande valsystemet som gällt bl.a. majoritetsvalsystem i enmansvalkretsar kontra ett proportionellt valsystem. Kommittén har inte ansett det ligga inom ramen för direktiven att föreslå ett renodlat majoritetsvalsystem. Den tyska valordningen är dock ett intressant exempel på hur man rent tekniskt kan kombinera majoritetsval i enmansvalkretsar med proportionella listval. Kommittén redovisar därför på ett mer översiktligt sätt hur ett sådant system skulle kunna anpassas till svenska förhållanden.

Kommittén har under arbetets gång haft samråd med Vallagsutredningen (Ju 1991:02), som i oktober 1992 avlämnat ett delbetänkande, *VAL, Organisation Teknik Ekonomi* (SOU 1992:108) och Grundlagsutredningen inför EG (Ju 1991:03).

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har för kommitténs räkning genomfört forskningsprojektet *Personinslag i svenska val*.

Kommitténs direktiv finns i bilaga 1.
Ett utdrag ur forskningsprojektets material har tagits in i bilaga 2.

2 Personvalsfrågans tidigare behandling

2.1 Utredningar åren 1911 - 1972

Sverige övergick från majoritetsval i enmansvalkretsar till proportionella val år 1909. Redan vid denna tid tilldrog sig frågan om personval särskilt intresse. År 1911 tillsattes en utredning som ledde fram till att en absolut rangordningsmetod infördes vid ersättsvalen till första kammaren. År 1918 tillsattes proportionsvalssakkunniga, som i ett betänkande, *Det proportionella valsättet vid val till riksdagen* föreslog ett system som innebar personröstning med subsidiär liströstning. Förslaget ledde inte till lagstiftning. Utredningsarbetet upptogs sedermera av Författningsutredningen som i ett betänkande *Sveriges statsskick, del 2* (SOU 1963:17) angav vissa riktlinjer som borde vara vägledande vid strävanden att förstärka personvalsmomentet. Författningsutredningens förslag kritiserades bl.a. för att det ansågs vara för komplicerat och föranledde ingen proposition. Frågan överlämnades i stället till Grundlagberedningen, som bl.a. fick i uppdrag att överarbeta och vidareutveckla Författningsutredningens förslag. Beredningen lade inte fram något fullständigt förslag i personvalsfrågan men formulerade i sitt betänkande *Ny regeringsform - Ny riksdagsordning* (SOU 1972:15 s. 87) vissa krav på de metoder som borde användas för att stärka inslaget av personval. Dessa krav har varit vägledande för efterföljande utredningar som haft att överväga personvalsfrågan. Kraven kan formuleras i fyra punkter.

1. Små grupper får inte ges möjlighet att styra personvalet på bekostnad av de stora väljargrupperna, som kanske helst överlåter valet av personer till partiinstanserna.

2. Stora ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter får inte bli utslagsgivande för personvalet.

3. Metoden får inte bli så komplicerad att den är svår att förstå för de röstande eller nämnvärt fördröjer fastställandet av slutresultatet.

4. Möjligheten att föra fram kandidater som inte är nominerade av ett parti bör bibehållas.

2.2 Personvals- och valkretsutredningens förslag år 1977

Personvalsfrågan blev återigen föremål för en utredning som tillsattes hösten 1974. I sitt betänkande *Personval och valkretsindelning* (SOU 1977:94) föreslog Personvals- och valkretsutredningen ett valsystem som gav väljarna en möjlighet att på valdagen förutom att rösta på parti också lämna en preferensröst på en av partiets kandidater. Systemet föreslogs gälla för val till riksdagen, för val av landstingsledamöter och för val av kommunfullmäktige. Däremot behandlades inte valen till kyrkofullmäktige. Utredningen presenterade en tämligen omfattande undersökning av valsystemen i några europeiska länder som tillämpar proportionella listval med varierande inslag av personval.

Vidare lades fram ett förslag till ändrad valkretsindelning för val till riksdagen.

Enligt utredningens uppfattning var det främst två skäl som motiverade ett ökat inslag av personval i valsystemet. Det första gällde väljarnas möjlighet att påverka kandidaturvalet till de beslutande församlingarna. Det andra tog sikte på behovet att etablera och upprätthålla en nära kontakt mellan väljare och valda. En ökad möjlighet till personval skulle ge väljarna tillfälle att ta hänsyn till andra faktorer än rent partipolitiska. Den som exempelvis önskade se en ökad kvinnorepresentation borde inom ramen för partivalet kunna ge sin röst åt en kvinnlig kandidat. Vidare antogs kontakten mellan väljare och valda förbättras genom att mandaten blev mer personliga.

Utredningen konstaterade, mot bakgrund av sin undersökning av utländska valsystem, att det fanns flera metoder att förena listval med personval. Frågor av grundläggande betydelse för valet av metod var 1. Vilken frihet skall ges väljaren i förhållande till partilistorna? 2. Skall personvalet vara obligatoriskt eller fakultativt? 3. Om personvalet görs fakultativt hur skall då de röstsedlar behandlas som inte innehåller någon personmarkering?

Utredningen fann, vad gäller frågan om vilken frihet som kan medges väljaren, att fem alternativ var tänkbara. 1. Rena listval. 2. Listval med möjlighet att lämna en preferensröst. 3. Listval med möjlighet att lämna flera preferensröster. 4. Listval med möjlighet att rangordna mellan flera listor från olika partier (panachering) och 5. Renodlat personval.

Rena listval och renodlat personval ansågs inte ligga inom direktiven och diskuterades därför inte närmare. Alternativ 4., panachering, ansågs innebära att man fick släppa på kravet att valet i första hand

skulle vara ett val mellan partier. Även ett sådant system skulle därför stå i strid mot utredningens direktiv. Intresset kom därför att koncentreras kring listval med möjlighet att lämna en eller flera preferensröster och huruvida personvalet borde vara obligatoriskt eller frivilligt. Utredningen konstaterade att något system med obligatorisk preferensröstning med flera alternativ inte tillämpades i något av de länder vars system granskats. En av förklaringarna härtill antogs vara att ett sådant system skulle ställa mycket höga krav på väljarna i fråga om att hålla sig informerade om olika kandidater. Dessutom ansågs sammanräkningsförfarandet bli förhållandevis komplicerat. Frivillig preferensröstning med möjlighet att rösta på flera personer (det svenska systemet faller under denna kategori) ansågs inte strida mot de kriterier på ett valsystem som angetts i direktiven. Däremot visade erfarenheten från sådana system att personvalet tenderade att bli illusoriskt. Obligatorisk preferensröstning med ett alternativ innebär ett system av den typ som tillämpas i Finland. Ett sådant system skulle medföra ett maximum av personval inom listvalssystemets ram. Svårigheterna med ett sådant system skulle enligt utredningen främst kunna vara att det ledde till en *amerikanisering* av valrörelsen vilket skulle strida mot kriteriet att ekonomiska och andra ovidkommande omständigheter inte får inverka på personvalet. Utredningen stannade slutligen för att föreslå ett system där personvalet är frivilligt och begränsat till en preferensröst. Systemet bygger i grunden på det valsystem som tillämpas i Belgien. Enligt utredningen hade systemet fördelarna att 1. Det var enkelt för väljarna. 2. De som önskar kan lämna en preferensröst och de vet att om deras kandidat samlar så många röster som krävs för ett mandat blir han invald oavsett placering på listan. 3. De vet också att om de avstår från personval kommer rösten att i första hand tillgodoräknas någon av de kandidater som partiet nominerat. 4. Väljarnas intresse avgör hur stort personvalsinslaget blir i praktiken.

Enligt Personvals- och valkretsutredningens förslag är således personvalet frivilligt. Väljare som vill delta i personvalet kan markera den kandidat på valsedeln som de helst vill se vald. Övriga väljare kan lämna en omarkerad valsedel, en liströst. De ansluter sig då till partiets nominering. Valsedlar som innehåller mer än en personröst tillgodoräknas partiet som en partiröst. Förslaget bygger på officiell kandidatur med obligatorisk förhandsanmälan av kandidatlistor. Partierna anmäler kandidater till RSV. Varje väljare i en valkrets har också rätt att i förväg anmäla kandidater. Dessutom har den enskilde väljaren en möjlighet att på valsedeln ange någon annan än en tidigare anmäld kandidat och därmed göra en egen nominering. Systemet tillåter således flera officiella listor och spränglistor. Mandaten

fördelas mellan partierna med den jämkade uddatalsmetoden och inom partierna med en valkvotsmetod. Valkvoten beräknas på följande sätt:

$$\frac{\text{antalet röster avgivna på partiet}}{\text{antalet mandat till partiet} + 1}$$

Kvoten svarar i princip mot det minsta antal röster som krävs för att få ett mandat. De kandidater som fått minst detta antal personröster förklaras valda. En överföring av partiröster görs sedan till de övriga kandidaterna. Överföringen går till så att den kandidat som står överst på listan tilldelas partiröster till det antal som krävs för att dessa tillsammans med hans personröster skall uppgå till valkvoten. Resterande partiröster överförs därefter till nästa kandidat i tur på listan osv., så långt de räcker. Om partirösterna inte räcker till för att samtliga mandat skall bli fördelade kommer återstående mandat att fördelas enbart efter personrösternas fördelning. Kandidater som nominerats genom att väljarna skrivit in dem på valsedeln deltar inte i fördelningen av partiröster. Sammanräkningsförfarandet blir mer komplicerat för det fall partierna går fram med flera listor i en valkrets (jfr härom SOU 1977:94, s. 174 ff).

I fråga om valkretsindelning innebar förslaget en uppdelning av de största valkretsarna så att antalet kretsar ökade från 28 till 34. Utredningen framhöll att väljarnas direkta inflytande över personvalet inte påverkas vid en övergång till mindre valkretsar. Den ökade kontakt mellan väljare och valda som ett personvalssystem anses leda till skulle dock främjas av mindre kretsar.

Tre socialdemokratiska ledamöter i utredningen reserverade sig mot förslaget. De ansåg att förslaget inte var tillräckligt genomarbetat, vare sig i fråga om valkretsindelning eller personval. De framhöll att ett stort intresse bland väljarna för personvalet skulle kunna leda till personliga valrörelser av amerikansk modell. Möjligheterna att reglera kandidaternas valfinansiering borde därför utredas. Ett lågt intresse å andra sidan skulle göra att den nya ordningen framstod som en skenreform. För en utveckling i den riktningen talade, enligt reservanternas mening, att valkretsarna var för stora för att väljarna skulle kunna skaffa sig en god kännedom om de olika kandidaterna. Rent tekniskt borde det föreslagna systemet fungera väl i valkretsar av den storlek som är aktuell för riksdagsvalet. I fråga om de kommunala valen däremot skulle systemet till följd av vissa valkretsars storlek kunna medföra slumpmässighet och risk för röstkupper. För det fallet att personrösterna kom att koncentreras på en eller ett fåtal ledande kommunpolitiker kunde nämligen de återstående mandaten komma att fördelas på grundval av ett begränsat antal personröster. Reservanterna

ansåg därför att en grundlig undersökning av valsystemets konsekvenser för de kommunala valen och valkretsindelningen vid dessa borde göras.

Åtskilliga remissinstanser delade den kritik som framförts av reservanterna och framhöll dessutom risken för att sammanräkningsförfarandet skulle fördröjas väsentligt om förslaget genomfördes.

2.3 Folkstyrelsekommitténs förslag år 1987

Kritiken mot Personvals- och valkretsutredningens förslag medförde att frågan om personval överlämnades till Folkstyrelsekommittén som tillsattes år 1984, med uppgift bl.a. att överväga ett ökat inslag av personval som ett medel att förstärka kontakten mellan väljare och valda. Kommittén delade kritiken av det föreslagna systemet vad gällde inslag av slumpmässighet. Vidare fann kommittén att det syntes svårt att förena flerlistsystem med fri nomineringsrätt. Även det av Personvals- och valkretsindelningen föreslagna sammanräkningssystemet befanns vara komplicerat och kunde befaras leda till att sammanräkningen drog ut på tiden.

Folkstyrelsekommittén presenterade ett förslag till ökat personvalsinslag i betänkandet *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6).

Enligt kommittén skulle flera väljare utnyttja möjligheten att ge uttryck för sin uppfattning i vilken ordning kandidaterna skulle väljas in, om detta kunde ske på ett sätt som var enkelt att åstadkomma för väljaren. Kommitténs förslag mynnade ut i att väljarna genom en siffermarkering på valsedeln, kunde ange om de ville att något annat än listans första namn skulle placeras överst på valsedeln. Det första namnet skulle i så fall inte behöva vara ett som partiet anmält. Däremot skulle alla tryckta valsedlar som tillhandahålls från RSV toppas av ett anmält namn. Systemet var kombinerat med obligatorisk förhandsanmälan av parti med möjlighet att anmäla kandidater. Kravet på förhandsanmälan motiverades bl.a. med att det skulle ge väljarna bättre information om vilka partier som deltog i valet. Dessutom skulle det medföra att reglerna om registrering av partibeteckning kunde avvaras. En ytterligare fördel var att man kunde räkna med att enstaka röster som avges under mer eller mindre parodiska partibeteckningar skulle underkännas. Systemet föreslogs tillämpligt även vid val till kyrkofullmäktige.

En ledamot i kommittén (vpk) reserverade sig och uttalade att det föreslagna systemet var krångligt och troligen verkningslöst. Han kritiserade det också från en mer principiell utgångspunkt och framhöll

bl.a. att det i första hand borde ankomma på partimedlemmarna att avgöra vem som skulle representera partiet och föra fram dess ideologi. En annan ledamot (m) ansåg i ett särskilt yttrande att det kunde ifrågasättas om förslaget innebar någon förbättring i personvalshänseende. Han framhöll också att om partierna väljer att gå fram med flera listor kommer det reella inslaget av personval att öka.

Folkstyrelsekommitténs förslag fick vid remissbehandlingen ett blandat mottagande. De flesta länsstyrelser som yttrade sig ansåg att sammanräkningen skulle försvåras och att resursförstärkningar skulle behövas.

Folkstyrelsekommitténs förslag behandlades i prop. 1987/88:22. I den del som rörde personval instämde departementschefen i den kritik som uttalats och framhöll att det troligen skulle bli svårt att utan omfattande informationsinsatser få väljarna att förstå hur systemet fungerade. Mot denna bakgrund och då tillräcklig uppslutning inte fanns bland företrädare för riksdagspartierna var han inte villig att tillstyrka förslaget. Beträffande kravet på förhandsanmälan var departementschefen beredd att godta förslaget. Konstitutionsutskottet (KU) ansåg emellertid att fördelarna med förslaget inte uppvägde den inskränkning i nomineringsrätten som skulle följa med en obligatorisk förhandsanmälan. Utskottet ställde sig därför negativt till förslaget (KU 1987/88:32). Riksdagen följde utskottet (rskr. 1987/88:182).

2.4 Den fria nomineringsrätten

Den fria nomineringsrätten utgör grunden för det personvalsinslag som finns i det gällande valsystemet. Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 87) ansåg att friheten att gå fram med spränglistor kunde ses som en garanti mot maktfullkomlighet hos de nominerande instanserna.

1978 års vallagskommitté, som hade att göra en allmän översyn av vallagen, delade Grundlagberedningens uppfattning och fann inte skäl att överväga annat än att den fria nomineringsrätten skulle bestå (SOU 1980:45 s. 112).

Personvals- och valkretsutredningen kom in på frågan om den fria nomineringsrätten i samband med att skyddet för partibeteckning diskuterades. Utredningen fann att man i och för sig skulle kunna införa krav på att de *två* första namnen på valsedeln skulle vara anmälda eller att spränglistor skulle vara åtföljda av ett visst antal namnunderskrifter för att få delta vid mandatfördelningen. Dessa förslag skulle emellertid i princip verka i motsatt riktning mot syftet att öka inslaget av personval, varför utredningen avstod från att lägga fram förslag i den riktningen.

Folkstyrelsekommittén behandlade problemen med den fria nomineringsrätten mer ingående. De situationer som togs upp var dels illojalt utnyttjande av partibeteckning av det slag som angetts i inledningen till detta kapitel, dels att personer mot sin vilja figurerar på valsedlar. Kommittén anförde sammanfattningsvis. *Illojalt utnyttjande av partibeteckning*: Det har förekommit att ett lokalt parti gått fram under ett etablerat partis beteckning med sina egna kandidater på andra och tredje plats och lyckats få så många röster att det väcker berättigad oro. Att kräva att alla namn på listan skall vara anmälda av partiet skulle innebära att den fria nomineringsrätten avskaffades. Det vore en alltför drastisk åtgärd. Den bedömningen måste göras också vad gäller ett förbud för att på ett partis valsedlar nominera kandidater som är medlemmar i något annat parti. Det går inte heller att, med bibehållande av den fria nomineringsrätten, låta de kandidater som anmälts av partierna dra tillbaka sina namn från listor med den partibeteckning de tidigare samtyckt till att kandidera under. Det skulle nämligen innebära att ett effektivt vapen mot spränglistor sattes i händerna på de etablerade partiorganisationerna. Det går alltså inte att komma åt det illojala utnyttjandet om den fria nomineringsrätten skall kunna bevaras. Det är därför angeläget att de politiska partierna är uppmärksamma på om någon försöker utnyttja deras partibeteckningar. Partierna bör i så fall informera sina väljare på att det förekommer listor som är förvillande lika de egna. *Ovilliga kandidater:* Kommittén stannade för en ordning som innebär att den ovilliga kandidaten kunde hos länsstyrelsen anmäla att han eller hon inte önskade delta i valet. En regel härom finns nu i 6 kap. 7 a § vallagen. Länsstyrelsen skall föra en förteckning över inkomna anmälningar. Någon publicering sker inte. Inte heller medför regeln att valsedeln blir ogiltig eller att man skall bortse från det aktuella namnet.

2.5 Riksdagsmotioner i personvalsfrågan

En genomgång av motioner som behandlats i KU under de senaste åren visar att det hos flera av riksdagspartierna finns ett intresse av att öka personvalsinslaget i valsystemet.

Centern har i mot. 1989/90:K 230 förordat ett system där väljaren kan rösta på person eller på kandidaterna i den ordning partiet nominerat dem. Valsystemen i Danmark och Belgien har framhållits som tänkbara förebilder.

Folkpartiet liberalerna har i mot. 1990/91:K 205 ansett att Personvals- och valkretsutredningens och Folkstyrelsekommitténs förslag inte

skulle ha inneburit någon förändring i praktiken och hävdat att det behövs ett nytänkande på området. Enligt Folkpartiet liberalerna bör ett reformerat valsystem ha ett kraftfullt inslag av personval. Valsystemet i Finland nämns som exempel på ett sådant system.

Moderata samlingspartiet har i mot. 1991/91:K 216 framfört att det svenska valsystemet är extremt eftersom det i motsats till valsystemen i de flesta övriga demokratier inte ger väljaren något inflytande på personvalet. Moderata samlingspartiet har framhållit ett system där väljaren har två röster, varvid den ena används vid majoritetsval i enmansvalkretsar och den andra vid proportionella val i regioner. Systemen i Finland, Norge och Tyskland har nämnts (1990/91:K 216).

Ny demokrati har i mot. 1991/92:K 227 och K 322 framfört kritik mot Personvalskommitténs direktiv och delar inte uppfattningen att enskilda kandidaters person skulle kunna få överdriven betydelse på bekostnad av sakfrågor i valet eller att den stora mängden väljare helst överlåter valet av personer till partiinstanserna. I stället efterlyses en genomgripande grundlagsreform och det framhålls att en ny valordning bör ge utrymme att fritt föra fram personer eller nya grupperingar i riksdagen.

3 Det nuvarande valsystemet

För val till riksdagen är landet indelat i 28 valkretsar. Valkretsindelningen överensstämmer i princip med länsindelningen. Stockholms och Göteborgs kommuner utgör dock särskilda kretsar. Vidare är Malmöhus och Älvsborgs län delade i vardera två valkretsar. Den 17 december 1992 beslutade regeringen om en proposition till riksdagen i vilken det föreslås att Malmöhus län delas in i tre valkretsar. (prop. 1992/93:163). För val av landstingsledamöter indelas också landstingen i valkretsar. Reglerna för val av kommunfullmäktige föreskriver att kommunerna skall indelas i valkretsar om det i kommunen finns fler än 24 000 röstberättigade invånare eller det för kommunen skall utses minst 51 fullmäktige. Om det finns fler än 6 000 röstberättigade i kommunen får valkretsindelning ske.

Reglerna om kyrkliga val behandlas inte i detta sammanhang.

Valen till riksdag, landstingsfullmäktige samt kommunfullmäktige är proportionella. Vid valen till riksdag och landstingsfullmäktige används utjämningsmandat för att korrigera avvikelser från ett proportionellt riktigt resultat som kan uppkomma vid fördelningen inom valkretsarna. För riksdagsvalet gäller att 310 fasta valkretsmandat och 39 utjämningsmandat skall fördelas mellan partierna. Mandatfördelningen inleds med att de fasta valkretsmandaten fördelas med utgångspunkt från resultatet i valkretsen. Därefter görs en beräkning av hur de 349 mandaten skulle ha fördelats om hela landet varit en valkrets. Skillnaden mellan det antal mandat ett parti då får och antalet fasta valkretsmandat som partiet fått fylls ut med utjämningsmandat. Härigenom uppnås en hög grad av proportionalitet i förhållande till hur rösterna i hela landet fördelar sig på de olika partierna. Systemet för val till riksdagen sägs därför vara riksproportionellt. Principen om riksproportionalitet genombryts av den s.k. fyraprocentsspärren som innebär att endast partier som fått minst fyra procent av rösterna i hela landet får delta i mandatfördelningen. Parti med färre röster får dock delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i valkretsar där partiet fått minst 12 procent av rösterna.

I landstingsvalen är nio tiondelar av mandaten fasta valkretsmandat och återstoden utjämningsmandat. Småpartispärren har satts till tre procent av rösterna i landstinget.

I valkretsindelade kommuner sker fördelningen utan användning av utjämningsmandat. Någon formell spärr för små partier finns inte. I

de valkretsindelade kommunerna medför dock kretsindelningen spärreffekter som är påtagliga för små partier.

Den metod som används för att fördela mandaten mellan partierna är den jämkade uddatalsmetoden med första divisorn satt till 1,4. Metoden innebär att mandaten tilldelas, i tur och ordning, det parti som varje gång visar det högsta jämförelsetalet. Första jämförelsetalet är röstetalet dividerat med 1,4. Det förhållandet att första divisorn är större än 1 innebär att det blir svårare för ett parti att ta sitt första mandat och kan därför sägas utgöra en småpartispärr. De följande jämförelsetalen erhålls genom att partiets röstetal delas med det tal som motsvarar dubbla antalet mandat som partiet har fått, ökat med 1, dvs. 3, 5, 7 osv. Metoden används vid fördelningen av både fasta valkretsmandat och utjämningsmandat. I fråga om utjämningsmandat gäller dock den modifikationen att i en valkrets där partiet inte fått något fast valkretsmandat jämförelsetalet vid tilldelningen av det första utjämningsmandatet är detsamma som partiets röstetal. Det innebär alltså att en ojämkad metod används. Det får till följd att risken blir mindre att något parti blir helt orepresenterat i en valkrets.

Bestämmelserna om fördelningen av mandat *mellan* partierna finns i 3 kap. regeringsformen och 14 kap. vallagen (1972:620).

Reglerna om mandatfördelningen *inom* partierna och regleringen av valförfarandet finns i vallagen. De bestämmelserna är av omedelbart intresse för frågorna om personval och nomineringsrätt. I vallagen regleras i 5 kap. registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater. I 6 kap. finns bestämmelser om valsedlar. Allmänna bestämmelser om röstningen ges i 8 kap. I 13 och 14 kap. behandlas rösträkning och mandatfördelning.

Bestämmelserna om registrering för partibeteckning är till för att förhindra missbruk av partinamn. De utgör alltså inte ett led i ett officiellt nomineringsförfarande. Registrering sker hos centrala valmyndigheten som är RSV. För att registrering skall få ske måste vissa förutsättningar vara uppfyllda. Bl.a. måste ansökan biträdas av ett visst antal röstberättigade medlemmar. Partiet måste visa att ansökan för val till riksdagen biträds av minst 1 500 röstberättigade medlemmar. När det gäller val av landstings- och kommunfullmäktige uppgår antalet till 100 resp. 50 röstberättigade medlemmar i det landsting eller kommun för vilken registrering söks. Partibeteckning får inte vara förväxlingsbar med annan registrerad beteckning eller beteckning som kan komma att registreras enligt närmare angivna regler. För ett parti som har fått sin beteckning registrerad skall det finnas ombud. Skyddet för partibeteckningen är kopplat till den möjlighet som finns att före valet anmäla kandidater hos RSV. För att registrerad partibeteckning skall åtnjuta skydd vid val skall partiet som

kandidater anmäla, för val till riksdagen minst 4 och högst 15 personer i viss valkrets, för val av landstingsfullmäktige minst 4 och högst 30 personer i landstinget och för val av kommunfullmäktige minst 4 och högst 20 personer i kommunen. Till anmälan skall fogas en skriftlig förklaring från varje kandidat att partiet har tillstånd att anmäla henne eller honom. RSV bestämmer när anmälningarna senast skall vara gjorda och upprättar listor över anmälda kandidater. Listorna skall anslås i vallokalen. Om ett parti anmält kandidater måste i det följande valet de valsedlar som har partiets beteckning, som första namn uppta någon av dessa kandidater. I annat fall tillgodoräknas rösten endast partiet och påverkar alltså inte mandatfördelningen inom partiet. Till valsedlar skall användas blanketter som tillhandahålls av RSV. För att en valsedel skall godkännas fordras att den upptar en partibeteckning. Dessutom bör den uppta namn på en eller flera kandidater, valkretsbeteckning och uppgift om vilket val den avser. Om valsedeln upptar mer än ett namn skall rangordningen mellan dem anges. Namnen gäller själva valet och, i den mån de inte tas i anspråk, utseende av ersättare. I vallokalerna skall finnas partimarkerade valsedlar för partier som vid något av de två senaste riksdagsvalen fått mer än en procent av rösterna i landet. Det skall dessutom finnas valsedelsblanketter. I praktiken nominerar partiernas medlemmar särskilda partilistor som föreläggs väljarna. Det finns ingen stadgad skyldighet att tillhandahålla sådana s.k. namnvalsedlar i vallokalen. Det skall dock i anslutning till vallokalen ordnas en plats där partierna kan lägga ut sina valsedlar. Partierna kan beställa valsedelsblanketter hos RSV. Om det begärs förser RSV blanketterna med bl.a. partibeteckning och kandidatnamn. Även den som inte är behörig att representera ett parti kan beställa valsedlar.

Ett parti kan gå fram med en eller flera listor inom samma valkrets. Grupper inom eller utanför partierna anmäler också ibland s.k. säreller spränglistor. Det kan i detta sammanhang nämnas att partiernas nomineringsförfarande inte är reglerat i lag. Av det sagda framgår att väljaren har en stor frihet att själv sätta samman en valsedel som överensstämmer med de egna preferenserna i fråga om parti och person. Med den inskränkning som ligger i att det första namnet på en valsedel i vissa fall måste vara anmält för att beaktas råder också full frihet att genom strykningar förändra rangordningen mellan kandidaterna på partiernas namnvalsedlar. En strykning medför att de kandidater som på valsedeln placerats efter det strukna namnet flyttas upp i motsvarande mån och därigenom får ett bättre utgångsläge vid mandatfördelningen inom partiet. Den helt övervägande andelen av väljarna utnyttjar emellertid partiernas namnvalsedlar i oförändrat skick. Strykningar sker i så begränsad omfattning att de nya rangord-

ningar som uppkommer *drunknar* i mängden av oförändrade valsedlar. För att kunna avgöra om en strykning kommer att verka i önskad riktning bör väljaren vara väl insatt i hur valsystemet fungerar och veta vilka kandidater som är anmälda. Om det eller de först anmälda namnen stryks och det namn som sedan kommer att stå överst inte är anmält blir, som nämnts, följden att rösten tillgodoräknas endast partiet. Det i sin tur innebär i praktiken att rösten kommer att stödja den rangordning som finns på alla oförändrade valsedlar. Således kan väljaren komma att stödja en kandidat som han eller hon strukit. I den av Nordiska Ministerrådet utgivna *Handbok för kvinnorepresentation* nämns bl.a.: "Vid riksdagsvalen är det vanligt att partierna presenterar en lista per valkrets. Då måste hälften plus en av partiets väljare stryka eller lägga till namn för att det skall få effekt. Vid kommunalvalen är det vanligare att partierna ställer upp med flera listor per valkrets. Då får en strykning eller ett tillägg större effekt eftersom kandidaterna på de olika listorna så att säga konkurrerar med varandra. I sådana fall kan ett litet antal strykningar ge resultat, även om det mest effektiva är att välja rätt lista."

Den slutliga röstsammanräkningen görs av länsstyrelserna. Länsstyrelserna bestämmer i fråga om riksdagsvalet ordningen mellan kandidatnamnen på partiernas valsedlar i valkretsen i den utsträckning som behövs för att utse riksdagsledamöter och ersättare. RSV fastställer sedan på grundval av protokoll från länsstyrelserna mandatfördelningen såväl mellan som inom partierna. Motsvarande förrättningar i fråga om val till landstings- och kommunfullmäktige görs av länsstyrelserna. Sedan partierna fått sina mandat fördelas dessa på de enskilda kandidaterna. Därvid tillämpas en metod som kallas den absoluta rangordningsmetoden, heltalsmetoden eller d'Hondts metod. Den innebär att kandidaterna successivt tilldelas jämförelsetal vid olika sammanräkningar. Vid varje sammanräkning går mandatet till den kandidat som har högst jämförelsetal. Den närmare ordningen framgår av 14 kap. 6 och 15 §§ vallagen. Ersättare utses på grundval av de valsedlar som ledde till inval av den ordinarie ledamoten. Genom den stora frihet som partier och väljare har att presentera olika listor kan detta steg i mandatfördelningen bli förhållandevis komplicerat.

4 Personvalsinslaget i några utländska valordningar

4.1 Inledning

En omfattande redogörelse för personvalsinslaget i utländska valordningar återfinns i Personvals- och valkretsutredningens betänkande *Personval- och valkretsindelning* (SOU 1977:94) s. 97-147. Även den av Folkstyrelsekommittén framtagna rapporten *Valsystemet i 20 länder* (Ds Ju 1986:1) innehåller uppgifter om utländska valsystem.

Här nedan redovisas endast de länders valordningar som har haft betydelse för Personvalskommitténs utarbetande av modeller.

Gemensamt för dessa valordningar är att nationella och lokala val normalt inte hålls samtidigt.

4.2 Belgien

Det belgiska valsystemet kan sägas vara besläktat med det svenska men är betydligt mer kringgärdat av regler. Således råder röstplikt. Partiernas rätt att nominera kandidater är begränsad till ett antal som svarar mot antalet mandat i valkretsen. Systemet bygger på officiell kandidatur och någon fri nomineringsrätt förekommer inte.

Partierna nominerar kandidater som förs upp på listor i den rangordning som partiet bestämt. Valsedlarna är gemensamma för alla partier som deltar i valet. På samma valsedel finns alltså samtliga partiers listor upptagna. Intill varje partibeteckning och kandidatnamn finns ett utrymme för väljaren att göra en markering. Väljaren kan nöja sig med att markera ett parti och sägs då ha lämnat en partiröst. Dessutom kan den som så önskar markera en kandidat. Väljaren har då avgett en person- eller preferensröst. Personröstningen är alltså frivillig. Sedan alla röster räknats beräknas en valkvot som i princip svarar mot det antal röster som fordras för att vinna ett mandat. Kandidater som uppnår kvoten förklaras direkt invalda. Sedan tilldelas de kandidater som inte nått upp till valkvoten partiröster till dess kvoten är nådd, varefter de förklaras valda. Tilldelningen av partiröster sker uppifrån på listan. Därigenom gynnas den rangordning som partiet gjort. Om det finns mandat kvar att fördela sedan alla partiröster tagits i anspråk sker mandatfördelningen enbart på grundval av

personrösterna. Det sistnämnda innebär att ett förhållandevis litet antal personröster kan bli avgörande för fördelningen av de sista mandaten. Den situationen kan uppstå om någon eller några kandidater får betydligt fler personröster än vad som behövs för inval. Dessa överskottsröster reducerar ju antalet partiröster och tillgodoräknas inte någon annan kandidat.

Valkvoten beräknas enligt följande formel:

$$\frac{\text{Antalet röster avgivna på partiet inom valkretsen}}{\text{Det antal mandat som partiet erhållit} + 1}$$

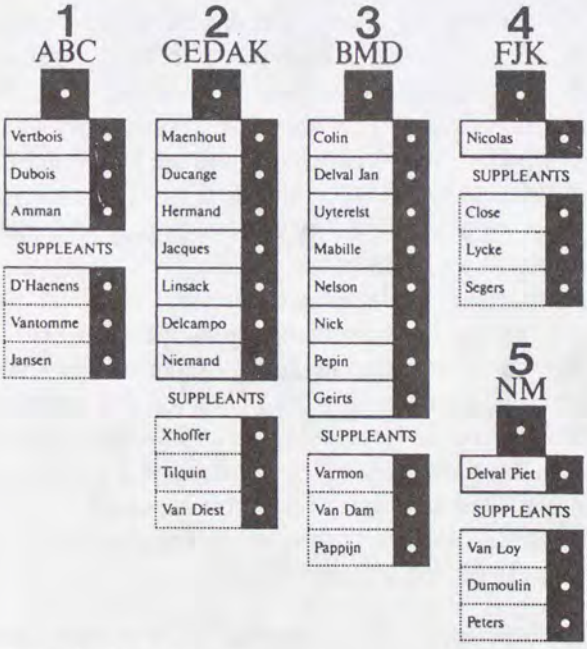
Ett exempel kan illustrera röstöverföringen.

Exempel 4.1

Partiet har i valkretsen fått 60 000 röster, varav 35 000 är personröster och 25 000 partiröster. Fem mandat skall fördelas. Valkvoten uppgår till 10 000 röster. (60 000:5+1)

A	30 000	personröster - 20 000 överskottsröster, invald
B	2 000	personröster - får 8 000 partiröster, invald
C	0	personröster - får 10 000 partiröster, invald
D	1 550	personröster - får återstående 7 000 partiröster, invald
E	425	personröster - slagen av H med 50 röster
F	450	personröster - slagen av H med 25 röster
G	100	personröster - slagen av H med 375 röster
H	475	personröster - fler personröster än E,F och G, invald

Exempel 4.2 Belgisk valsedel



Källa: Code électoral

Preferensröstningen har successivt ökat under de senaste decennierna. Vid de senaste valen till representanthuset har omkring 50 procent av väljarna lämnat preferensröster. Det har dock inte medfört att listordningen frångåtts i nämnvärd omfattning. Således har en granskning av valstatistik visat att mellan åren 1919 och 1985 har endast 27 av 4 295 valda ledamöter till representanthuset blivit valda i strid mot listordningen. En förklaring till att halva valmanskåren ändå utnyttjar möjligheten att preferensrösta kan vara att partierna i sitt nomineringsarbete tar hänsyn till hur personrösterna fördelat sig vid närmast föregående val. Av intresse är också om möjligheten att preferensrösta i sig, oavsett hur effektivt systemet är, bidrar till att minska avståndet mellan väljare och valda. Den allmänna tendensen i belgisk politik är att politiken sedan 1960-talet blivit mer personinriktad. Det kan förklaras bl.a. med att valkampanjerna fått ett kraftigt inslag av personpropaganda, vilket kan ses som en del av förklaringen till att personröstningen ökar. Undersökningar har dock visat att enbart ökad personpropaganda inte kan förklara den ökande personröstningen. Även andra faktorer som gynnar relationen mellan politiker och allmänheten, måste tas i beaktande. Här kan särskilt nämnas en företeelse som med en engelsk term benämns *clientelism*, och som

betecknar politikernas insatser för allmänheten i enskilda fall. Nästan varje parlamentsledamot har en mottagningstid för allmänheten. Belgiska politiker synes vara eniga om att kontakter av det nämnda slaget ger utslag vid valen. Ett annat exempel är att rekryteringsbasen för politiker förts ned till en lägre nivå. Även ökade kunskaper hos allmänheten om hur valsystemet fungerar kan ha bidragit. Enligt belgisk expertis kan således preferensröstning inte ses som enbart en politisk akt utan också som en sociologisk handling. Det förefaller alltså som om det råder ett samspel mellan personröstning som sådan och förhållandet mellan väljare och valda.

Vid de lokala valen finns möjlighet att samtidigt rösta på flera kandidater på samma lista och väljarna sägs göra effektivt bruk av möjligheten att rösta på person. Enligt uppgift utnyttjar mellan 75 och 90 procent av väljarna möjligheten att rösta på person vid dessa val, där politikerna sägs uppträda mer personligt och vädja om röster för egen del. I de nationella valen framträder de däremot i första hand som representanter för sitt parti och arbetar för att vinna röster åt partiet. (Se bl.a. W Dewachter, Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, the Netherlands and Belgium, 1987, s. 307 f.)

Tabell 4.1 Preferensröstningens utveckling i Belgien angiven i % av antalet röster

Senaten		Representanthuset							
Val	Totalt	Totalt	Kat.	Soc.	Lib.	Flam. nat.	Komm.	FDF/RW	*De grön
1939	21,6	27,3	38,1	12,9	31,8	28,7	14,1		
1946	17,8	22,6							
1950	15,8	20,4	26,8	10,4	26,5		9,7		
1958	20,6	26,1	32,3	14,5	36,8	28,5	12,3		
1961	25,4	33,0	42,1	19,1	46,8	32,6	17,4		
1965	32,4	39,0	47,5	27,3	46,4	39,5	21,1	27,3	
1968	34,0	41,6	54,0	28,3	50,2	38,1	20,1	25,5	
1971	37,6	45,7	58,1	36,2	54,9	45,5	27,7	26,1	
1974	40,4	49,8	61,7	39,2	57,2	48,4	31,2	38,5	
1977	40,7	50,3	58,3	39,7	59,5	51,8	30,1	36,8	
1978	41,8	51,9	61,1	44,3	55,3	53,4	27,3	41,8	
1981	39,7	48,4	60,3	45,1	49,3	44,7	29,3	39,1	22,5
1985	38,3	48,5	57,7	43,9	55,3	43,4	30,8	49,5	22,3

Källa: W Dewachter, Party Systems, 1987, s. 308.

4.3 Danmark

Det danska systemet beskrivs i facklitteraturen som ett av de mest komplicerade valsystemen i dag.

Valkretsarna är indelade i nomineringsdistrikt, s.k. uppställningskretsar.

Uppställningskretsarna är en kvarleva från den tid majoritetsval i enmansvalkretsar tillämpades och motsvarar i princip de dåvarande valkretsarna. Partierna nominerar kandidater i varje uppställningskrets. Alla partiers listor sammanförs på en valsedel. Mandatfördelningen sker valkretsvis. Mandatfördelningen inom partierna kan ske på olika sätt. Avgörande för vilken metod som skall tillämpas är hur partierna valt att på valsedeln presentera kandidaterna. Det finns i princip tre olika sätt att göra detta.

1. Sidoordnad uppställning. Kandidaterna tas upp i bokstavsordning. Partiet kan dock överst på listan placera den kandidat som nominerats för uppställningskretsen. Väljaren kan välja mellan att avge en partiröst och att markera en av kandidaterna, dvs. att lämna en personröst. Varje kandidat tillgodoräknas sina personröster. Partirösterna i uppställningskretsen fördelas på kandidaterna i förhållande till deras andel av personrösterna. Den som har fått flest person- och partiröster förklaras vald först osv. Mandatfördelningsmetoden innebär att det enbart är personrösterna som avgör ordningen mellan kandidaterna. Metoden kan sägas bygga på presumtionen att de väljare som inte lämnar någon personröst har valt att överlämna personvalet, inte till partiet, utan till andra partianhängare.

2. Kretsvis uppställning. Denna uppställningsform innebär att partiet i varje uppställningskrets rekommenderar en av valkretsens kandidater. Denne av partiet rekommenderade kandidat tas upp överst på valsedeln med fet stil. Övriga kandidater tas upp i bokstavsordning. Väljarna kan lämna parti- eller personröster. Partiröster, dvs. valsedlar utan personmarkering, tillgodoräknas den rekommenderade kandidaten. En personröst på denne är ineffektiv. De effektiva personrösterna är således de som avges för andra kandidater än den rekommenderade. Ordningen innebär att kandidater från stora uppställningskretsar har en fördel jämfört med kandidater från små uppställningskretsar inom valkretsen.

3. Partiuppställning. Har partiet valt kretsvis uppställning kan det anmäla partilista. Denna listform innebär att partierna rangordnar

kandidaterna i hela *valkretsen* och placerar dem i denna ordning på valsedeln. Undantag görs dock för den kandidat som rekommenderats för uppställningskretsen. Denne anges överst på valsedeln med fet stil. Mandaten inom partiet fördelas med hjälp av en kvotmetod. De kandidater som uppnår kvoten förklaras valda. Om det därefter finns obesatta mandat sker mandatfördelningen i enlighet med listordningen. Det innebär att om ingen av kandidaterna når upp till valkvoten kommer listordningen att bestå. Såtillvida påminner denna uppställningsform om det belgiska systemet.

Oavsett vilken uppställningsform som tillämpas kan väljaren välja mellan att lämna en parti- eller en preferensröst. Personvalet är alltså frivilligt.

Tidigare analyser av valstatistik har visat att det i praktiken inte har någon avgörande inverkan på valresultatet om kretsvis- eller partiuppställning används.

Partierna kan i viss utsträckning blanda de angivna listformerna. Väljaren måste alltså vara kunnig och uppmärksam för att kunna göra ett rationellt val.

Som framgår av tabellerna 4.2 och 4.3 nedan har användningen av sidoordnad uppställning ökat alltmer i Danmark, och personröstningen ökat. Dessutom påstås personrösternas inverkan på kandidaturvalet ha blivit allt effektivare. Personrösterna är därför i hög grad avgörande för sammansättningen i folketinget, medan partiernas inflytande blivit mer begränsat. I Danmark liksom i Belgien har personvalet fått större genomslag vid de lokala valen än vid de nationella.

De negativa konsekvenser i form av uppslitande personstrider eller korruption, som ibland förknippas med valsystem med kraftiga inslag av personval synes inte ha uppstått i Danmark.

Tabell 4.2 Personrösternas procentuella andel av de giltiga rösterna vid val till folketinget

		12 12 1990	10/5 1988	8/9 1987	10/1 1984	8/12 1981	23/10 1979	15/2 1977	9/1 1975	4/12 1973
		pct.								
	Hele landet	50	49	47	47	45	47	47	49	43
a	København-Frederiksberg	40	38	38	43	43	46	51	51	45
b	Øerne	48	48	46	47	45	48	48	50	44
c	Jylland	54	51	49	48	45	46	46	48	41
A	Socialdemokratiet	55	56	52	51	47	48	49	54	47
B	Radikale Venstre	44	41	40	43	42	45	49	44	37
C	Konservative Folkeparti	45	43	42	39	42	41	46	52	46
D	Centrum-Demokraterne	35	39	39	36	28	32	35	44	36
E	Retsforbundet	37	.	38	33	35	35	36	39	35
F	Socialistisk Folkeparti	44	42	39	42	37	40	42	44	41
	De Grønne	27	32	30	.	.	.	.	.	.
H	Humanistiske Parti	41	.	33	.	.	.	.	.	.
I	Inter.-Soc. Arbejderparti	.	.	50	49	45	.	.	.	.
K	Kommunistiske Parti	.	48	46	52	49	54	50	51	50
L	Marx.-Lenin. Parti	.	.	50	42	.	.	.	.	.
N	Fælles Kurs	47	31	30	.	.	.	.	.	.
	Pensionistpartiet	.	.	.	.	.	.	34	.	.
Q	Kristeligt Folkeparti	42	40	40	39	42	42	38	36	35
R	Arbejderpartiet (KAP)	.	.	.	.	37	40	.	.	.
V	Venstre	60	66	68	66	64	66	66	56	63
Y	Venstresocialisterne	.	45	44	46	45	46	46	44	39
Z	Fremskridtspartiet	42	39	44	51	44	43	39	38	28
Ø	Enhedslisten	45	.	.	.	.	.	.	.	.

Källa: Indenrigsministeriet

Tabell 4.3 Uppställningsformernas relativa fördelning år 1960-1988

		1988	1987	1984	1981	1979	1977	1975	1973	1971	1968	1966	1964	1960
		Hver kolonne = 100,0 pct.												
Kredsvis opstilling	(E)	32,9	42,6	47,1	46,4	50,0	43,6	44,4	54,0	53,9	82,7	78,3	84,0	90,3
Kombineret »	(K)	3,9	7,4	5,9	4,5	3,4	11,3	4,8	9,1	4,5	4,3	2,9	3,1	3,2
Sideordnet »	(S)	63,2	50,0	47,0	49,1	46,6	45,1	50,8	36,9	41,6	13,0	18,8	12,9	6,5
		1 pct. af amtsopstillinger i alt												
Med partiliste	(P)	25,5	25,0	21,3	30,0	24,0	20,6	17,6	24,1	17,5	20,3	22,7	20,0	24,3

Källa: Danmarks statistik

Exempel 4.3 Dansk valsedel

København amts 3. opstillingskreds

Folketingsvalget 1990

A. Socialdemokratiet
Helle Degn
Hanne Andersen
Dorte Bennedsen
Bent Greve
Hans Jørgen Jensen
Karen Jespersen
Mogens Lykketoft
Ivar Nørgaard
Vibeke Storm Rasmussen

B. Det Radikale Venstre
Anna-Lise Frølich
Per Kleis Bennelycke
Lone Dybkjær
Bjørn Elmquist
Helle Jarlmose
Steffen Lambertsen
Ole Parbst
Frank Stokholm

C. Det Konservative Folkeparti
Lars Barfoed
Kai Dige Bach
Suzanne Bjerrehuus
Henning Dyremose
Niels Kallesøe
Klaus Bonde Larsen
Poul Møller
Poul Schlüter
John Vinther

D. Centrum-Demokraterne
Ebbe Carlsen
Kirsten Helgaard
Frederik Iuel-Brockdorff
Mimi Jakobsen
Torben Joconde
Per W. Johansson
Vibeke Kill
Anna Lise Raben
Carsten Westring

E. Danmarks Retsforbund
Finn Jappe
Ane V. Bjerg
Grete Ewert
Torben Faber
Aage Johannessen
Georg Kay
Jette Lehrmann Madsen
Kurt Schultz

F. Socialistisk Folkeparti
Ulla Runge
Holger K. Nielsen
Pernille Frahm
Jorn Jespersen
Marianne Hvoins
Ole Henriksen
Karen Svarre Nielsen
Einer Lyduch
Peter Andersen

G. De Grønne
[illegible]

[illegible]
Kirsten Andersen
Henrik Barchager
Johan Balthazar C. Brun
Axel Helmersen
Esben Thielsen

H. Det Humanistiske Parti
Lars Brøndum
Stella Pedersen
Alice Rasmussen
Flemming Strøer Rasmussen
Eva Tangø
Michael Wolff-Andersen

P. Fælles Kurs
Preben Møller Hansen
Kirsten Bockfeldt
Erik Christensen
B. Fagervold
Johnny Hansen
Birthe Heskov
Helen Hornum
Palle Johansen
Preben Lassen
Paul Otzen
Erik Ziegler Petersen
Helmuth Petersen
Knud Vinholt

Q. Kristeligt Folkeparti
Hanne Baltzer
Vagn Christensen
Niels Anton Dam
Søren Harslund
Merethe Due Jensen
Flemming Kofod-Svendsen
Aase Lausen
Svend Aage Nielsen
Tove Videbæk

V. Venstre, Danmarks Liberale Parti
Pia Larsen
Poul Brix
Inger Garre
Bertel Haarder
Svend Erik Jensen
Ulla Kusk
Jette Aagaard Madsen
Poul Elgaard Pedersen

Z. Fremskridtspartiet
Steffen Kjæruiff-Schmidt
Ebbe Arnfred
Tom Behnke
Ove Bjerregaard-Madsen
Dan Bjerring
Vagn B. Kentill
Gunner E. Madsen
Aase Madsen

Ø. Enhedslisten
Henning Bentzen
Lars Bjerre
Stig Ekblom
Pernille Falcon
Lisette Jespersen
Emilce Nielsen
Karin Nørgaard
Otto Roald-Arbøl
Ole Sohn

Källa: Indenrigsministeriet, Election Administration in Denmark, 1991

4.4 Finland

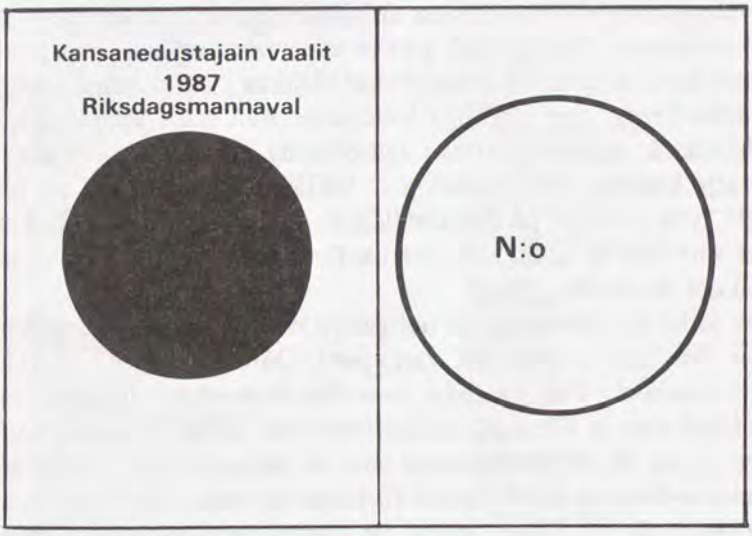
Det finska valsystemet brukar karaktäriseras som ett renodlat personvalssystem. Vid valen röstar de valberättigade, inte på partier, utan på kandidater. Det är dock partier eller valmansföreningar som nominerar kandidaterna. På valdagen har väljarna i vallokalen tillgång till en förteckning över samtliga kandidater som ställt upp i valet. Kandidaterna är upptagna listvis i den ordning som partierna anmält dem. Varje kandidat har ett nummer. Väljaren röstar genom att på valsedeln fylla i numret på den kandidat han eller hon vill stödja. En valsedel som inte är ifylld kan inte hänföras till vare sig parti eller kandidat och är därför ogiltig.

Härav följer att personvalet är obligatoriskt. Vid sammanräkningen beräknas först antalet röster för varje parti. Därefter räknas rösterna på varje kandidat. Den kandidat som fått flest röster tilldelas ett jämförelsetal som är lika med antalet röster på partiet. Den som fått näst flest röster får ett jämförelsetal som är hälften så stort osv. När kandidaterna fått sina jämförelsetal förklaras de valda efter storleken på sina jämförelsetal. Denna metod får samma resultat som om man enbart låtit antalet personröster vara avgörande. Det är alltså egentligen samma princip som används vid dansk sidoordnad uppställning och i det belgiska systemet sedan alla partiröster fördelats. Att inte denna enklare metod används är betingat av historiska skäl.

Eftersom personvalet är obligatoriskt blir de enskilda kandidaternas popularitet i hög grad avgörande för kandidaturvalet. Enligt finländsk expertis stärker detta incitamentet hos de folkvalda att även under mandatperioderna fortlöpande upprätthålla en nära kontakt med väljarna i den egna valkretsen. Därigenom bidrar valsystemet till att trygga den representativitet som, inte minst från demokratisk synpunkt, är så betydelsefull. En annan fördel med det finska systemets starka inslag av personval anses vara att det stärker väljarnas kontroll över partiorganisationerna så att dessas linjedragningar inte blir helt allenarådande. Nackdelarna, som de framträder i Finland, är att systemet tenderar att gynna personer som vet att hantera massmedia och har ekonomiska resurser att göra sig hörda i olika sammanhang, vilket i sämsta fall kan leda till att rena populister lyfts fram. Dessutom anses risken bli större för personstrider mellan kandidater inom ett och samma parti, vilket kan avleda uppmärksamheten från sakfrågorna i valrörelsen.

I samband med en översyn av den finska vallagen i slutet av 1980-talet föreslogs en övergång till ett system av svensk modell alternativt en kombination av listval och personval. Tanken vann dock inte något större gensvar och för närvarande finns inga planer i den riktningen.

Exempel 4.4 Finsk valsedel



4.5 Tyskland

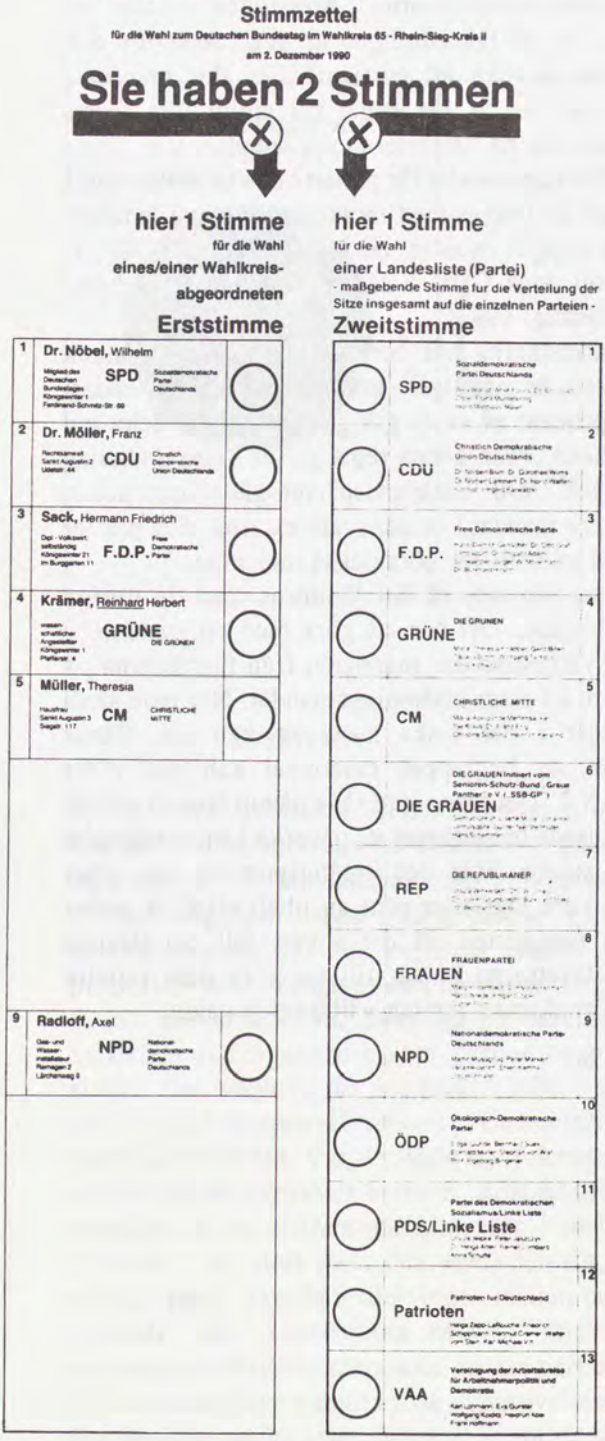
Det tyska valsystemet är en kombination av majoritetsval i enmansvalkretsar och proportionella listval i regioner. Hälften av de 656 ledamöterna i förbundsdagen utses genom val i enmansvalkretsar och återstoden genom listval i varje delstat. Efter återföreningen uppgår antalet delstater till 16. Systemet medför en mycket hög grad av proportionalitet. I regionvalen får endast kandidater som är nominerade av partierna delta. Samtliga partiers kandidater presenteras på valsedeln i den ordning som partiet rangordnat dem. Listorna är slutna, dvs. väljarna får inte förändra dem. Oberoende kandidater får ställa upp i enmansvalkretsarna. Den möjligheten saknar emellertid praktisk betydelse. Varje väljare har två röster. En för majoritetsvalet och en för det regionala listvalet. Röstsplittring är tillåten. Det är inte ovanligt att en väljare ger sin röst i majoritetsvalet till en känd politiker i ett stort parti och använder sin liströst till att stödja ett mindre parti. Mandatfördelningen mellan partierna sker i princip på följande sätt: Liströsterna räknas. Med utgångspunkt från det valresultatet fördelas mandaten mellan partierna. Mandaten besätts av de kandidater som vunnit i sina enmansvalkretsar. Om inte alla mandat kan besättas på det viset, vilket är ovanligt, sker följande: Summan av

de mandat som partiet erhållit i listvalet minskas med det antal mandat som partiet vunnit i enmansvalkretsarna. Återstoden besätts av kandidater från listorna, varvid listordningen är avgörande för den ordning i vilken de väljs in. Om ett parti erhåller fler mandat i enmansvalkretsarna än vad det är berättigat till enligt den första beräkningen som grundade sig på liströsterna uppkommer s.k. *überhangsmandate*. Dessa överskottsmandat får partiet behålla, vilket alltså innebär att förbundsdagen får utökas med motsvarande antal ledamöter. Företeelsen är enligt uppgift ovanlig. (E Jesse, Wahlen, 1988, s. 63). Vid valet 1990 erhöll dock CDU 6 sådana mandat. (P Scholz, Wahlen, Deutscher Bundestag, 1992)

Mandaten i enmansvalkretsarna har betydelse också i ett annat avseende. Småpartispärren är nämligen konstruerad så att endast partier som fått minst 5 procent av av de giltiga rösterna får delta vid fördelningen av listmandaten. Från denna regel gällde vissa undantag vid valet till förbundsdagen 1990. Småpartispärren gäller inte heller partier som vunnit minst tre mandat i enmansvalkretsarna. För partier som representerar etniska minoriteter görs också undantag.

Det tyska systemet låter sig inte så lätt jämföras med de övriga valsystem som berörts tidigare. Det har att göra med att systemet i grunden är ett majoritetsvalsystem där mandaten från liströsterna på ett lyckat sätt används som ett slags utjämningsmandat. När man skall bedöma personvalsinslaget i det tyska systemet kan det finnas anledning att erinra om att begreppet personval kan ges olika innebörd. Jämför avsnitt 5.2. Det torde inte råda någon tvekan om att väljarna har ytterst begränsade möjligheter att påverka kandidaturvalet från det parti de önskar stödja. Från den utgångspunkten kan alltså personvalsinslaget sägas vara lågt eller rent av obefintligt. Å andra sidan har systemet den förtjänsten att det i vart fall beträffande kandidaterna i enmansvalkretsarna bidrar till att göra dem mindre anonyma och förbättra förhållandet mellan väljare och valda.

Exempel 4.4 Tysk valsedel



Stimmzettel

für die Wahl zum Deutschen Bundestag im Wahlkreis 65 - Rhein-Sieg-Kreis II

am 2. Dezember 1990

Sie haben 2 Stimmen

hier 1 Stimme
für die Wahl
eines/einer Wahlkreis-
abgeordneten
Erststimme

1 Dr. Nöbel, Wilhelm — SPD — Sozialdemokratische Partei Deutschlands

2 Dr. Möller, Franz — CDU — Christlich Demokratische Union Deutschlands

3 Sack, Hermann Friedrich — F.D.P. — Freie Demokratische Partei

4 Krämer, Reinhard Herbert — GRÜNE — DIE GRÜNEN

5 Müller, Theresia — CM — CHRISTLICHE MITTE

9 Radloff, Axel — NPD — Nationaldemokratische Partei Deutschlands

hier 1 Stimme
für die Wahl
einer Landesliste (Partei)
- maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze insgesamt auf die einzelnen Parteien -
Zweitstimme

1 SPD — Sozialdemokratische Partei Deutschlands

2 CDU — Christlich Demokratische Union Deutschlands

3 F.D.P. — Freie Demokratische Partei

4 GRÜNE — DIE GRÜNEN

5 CM — CHRISTLICHE MITTE

6 DIE GRAUEN — DIE GRAUEN Initiativ vom Senioren-Schutz-Bund „Graue Panther" e.V. (SSB-GP)

7 REP — DIE REPUBLIKANER

8 FRAUEN — FRAUENPARTEI

9 NPD — Nationaldemokratische Partei Deutschlands

10 ÖDP — Ökologisch-Demokratische Partei

11 PDS/Linke Liste — Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste

12 Patrioten — Patrioten für Deutschland

13 VAA — Vereinigung der Arbeitsbürokratie für Arbeitnehmerpolitik und Demokratie

Källa: P Scholz, Wahlen Deutscher Bundestag, 1992

4.6 Schweiz och Luxemburg

Gemensamt för valsystemen i Schweiz och Luxemburg är att antalet mandat i en valkrets styr både nominering och röstning i kretsen. Ingen valsedel får uppta fler kandidater än mandat. Varje väljare har lika många röster som det finns mandat i valkretsen. Väljarna har mycket stor frihet att förfoga över sina röster.

1. De kan välja en partilista oförändrad och ger då varje kandidat en röst.

2. De kan dubblera röster på vissa av kandidaterna, men måste då stryka motsvarande antal kandidater eftersom ingen har fler röster än mandat. Förfarandet kallas *kumulering*.

3. Väljarna kan komponera en egen lista men måste hålla sig till anmälda kandidater. Således kan den som så önskar på en lista blanda kandidater från olika partier. Detta kan ske både med och utan angivande av partibeteckning. Förfarandet kallas *panachering* och innebär alltså att det finns möjlighet att rösta på ett visst parti samtidigt som väljaren ger sitt stöd åt en kandidat från ett annat parti.

I Schweiz har partierna möjlighet att förhandskumulera vissa kandidater på listorna och därmed ge de kandidaterna en fördel i jämförelse med de övriga. I övrigt har placeringen på listan ingen formell betydelse i något av systemen. Mandatfördelningen inom partierna sker på grundval av röster på resp. kandidat, oavsett vilka listor rösterna kommer från. Det sagda innebär att väljarna har en mycket stor möjlighet att påverka vilka personer som skall representera partiet. Enligt uppgifter i litteraturen utnyttjade omkring 50 procent av väljarna i Schweiz och drygt 40 procent av väljarna i Luxemburg möjligheten till personval vid nationella val i mitten av 1970-talet. I Schweiz sägs valresultatet ofta ansluta till den ordning i vilken partierna presenterat kandidaterna. (H. Kerr, Party Systems, 1987, s. 168). I Luxemburg, där kandidaterna ofta presenteras i bokstavsordning, uppges väljarna utöva ett verkligt inflytande på personvalet. (G Hand m.fl. European Electoral Systems Handbook, 1979, s. 188)

4.7 Norge

De allmänna valen i Norge är val till storting, fylkesting och kommunstyrelsen. De motsvarar våra val till riksdag, landstings- och kommunfullmäktige.

Mandatfördelningsreglerna vid *stor- och fylkestingsval* påminner mycket om de svenska reglerna. Mandatfördelningen mellan partierna sker med den jämkade uddatalsmetoden. Inom partierna sker fördelningen så att den som är placerad som nr 1 på flest valsedlar först förklaras vald. Därefter väljs den som på flest valsedlar är placerad som nr 1 och 2 osv. Därvid bortses från den som redan blivit vald. Möjligheterna att ändra på valsedlarna inskränker sig till strykningar och att ändra ordningsföljden mellan kandidaterna. Det är inte tillåtet att rösta på en kandidat som inte är uppförd på en officiell lista. I praktiken är personvalsinslaget mycket begränsat. För att strykningar eller ändringar skall få någon effekt krävs att hälften av väljarna vidtar sådana åtgärder beträffande samma kandidat. Ordningen för *val till kommunstyrelsen* är helt annorlunda. Väljaren kan då markera de kandidater som han eller hon vill ge en personröst och det är personrösternas fördelning som är avgörande för kandidatvalet. Listordningen får betydelse endast vid lika röstetal. Väljaren måste visserligen hålla sig till de officiella partilistorna men har stor möjlighet att ändra på dessa. Följande ändringar är tillåtna:

1. Kumulering. Det innebär att väljare kan ge varje kandidat en tilläggsröst. Partierna kan också på förhand ha kumulerat en kandidat. Mer än en tilläggsröst får inte förekomma. Det innebär att en kandidat kan få som mest 3 röster av en väljare.

2. Panachering eller *slengere*. Det innebär att väljaren kan på en valsedel föra upp kandidater från andra partiers valsedlar. Särskilda regler ges för hur många kandidater som får föras över på detta sätt. Det är dock alltid tillåtet att föra över fem namn. Den listan som tillförs namn på detta sätt förlorar motsvarande antal partiröster medan den listan från vilken namnen hämtats tillförs partiröster i motsvarande mån. Systemet har kritiserats för att det ger ett partis väljare möjlighet att inverka på ett annat partis personval.

3. Strykningar.

Det är tillåtet att kombinera de nämnda åtgärderna. Den kandidat som har fått flest röster blir invald oavsett placering på listan. Ordningsföljden på listan blir avgörande endast vid lika röstetal. Personvalsmöjligheten har haft betydelse inte minst vid samlade aktioner för att öka kvinnorepresentationen. (Overå/Dalbakk, Den norske valgordningen,1987. D Dahlerup m.fl., Vi har väntat länge nog - handbok i kvinnorepresentation, 1989)

5 Allmänna överväganden

5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas allmänt de principer som kommittén anser bör ligga till grund för ett ökat personvalsinslag inom ramen för det nuvarande valsystemet. Vägledande för ställningstagandena har varit direktivens riktlinjer och uppgifter om de konsekvenser som personinslag i andra länders valsystem har haft.

Kommittén redogör också för sin bedömning av de effekter som ett ökat personvalsinslag rimligen kan förutses få i Sverige. Härvidlag har särskilt det forskningsprojekt som för kommitténs räkning utförts av Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg, *Personinslag i svenska val*, legat till grund för övervägandena. Ämnen som i sammanhanget tilldragit sig särskilt intresse har varit frågan om fördelningen mellan män och kvinnor bland de folkvalda och problemet med enskilda kandidaters valfinansiering. Kommittén behandlar dessa frågor relativt ingående.

Vidare tar kommittén upp den fria nomineringsrätten till diskussion. De överväganden som gjorts av tidigare utredningar har därvid uppmärksammats.

5.2 Personvalsbegreppet

I moderna demokratier bygger valordningen på ett utvecklat partisystem. Vid de allmänna valen har väljarna att ta ställning till vilka partier de önskar se representerade i parlamentet. Representanter för de olika partier som deltar i valet nomineras av partierna. Nomineringsprocessen är i regel en intern angelägenhet för partierna. Väljarnas möjlighet att påverka personsammansättningen i parlamentet består i att göra ett val av person inom ramen för det kandidaturval som partierna gjort vid nomineringen. Olika valsystem ger väljarna olika stor valfrihet i detta avseende.

I listvalsystem utgörs ytterlighetsalternativen av system med s.k. slutna resp. fria listor. I det förra fallet har partiet gjort en rangordning av kandidaterna som väljaren inte kan påverka. I det senare fallet har inte rangordningen på listan någon formell betydelse och urvalet av de kandidater nominerats av partierna överlämnas helt åt väljarna.

Mellan dessa alternativ finns ett flertal system som i varierande grad överlåter kandidaturvalet från partierna till väljarna.

Ett ökat väljarinflytande medför i motsvarande mån ett minskat inflytande för partierna. Den grad av väljarinflytande som ett valsystem medger kan sägas utgöra ett mått på personvalsinslaget i valsystemet.

Begreppet personval kan ges olika innebörd beroende bl.a. på vilka effekter av valsystemet som anses mest eftersträvansvärda. Det kan som exempel nämnas att i system med majoritetsval i enmansvalkretsar, där inte valet föregås av öppna primärval, saknas möjligheten för väljarna att påverka kandidaturvalet från det parti de vill stödja. Likväl kan sådana system sägas inrymma ett inte oväsentligt inslag av personval om man därvid tar sikte på främst förhållandet mellan väljare och valda. Majoritetsval i enmansvalkretsar leder ofta till kraftig fokusering på kandidaterna. De personliga kvalifikationerna och egenskaperna hos dem framträder därför tydligare och kan i högre grad än inom listvalsystemen komma att bli avgörande för väljarna. Majoritetsvalsystem anses också gynna relationen mellan politiker och allmänheten.

I den fortsatta framställningen kommer begreppet personval att användas för att beteckna väljarnas möjlighet att vid allmänna val påverka kandidaturvalet till de beslutande församlingarna. När denna möjlighet består i att rangordna olika kandidater talar man också om preferensröstning.

5.2.1 Effektiv personröstning

I många listvalsystem kan partierna genom att rangordna sina kandidater ge vissa av dem företräde framför de andra. Rent tekniskt sker detta genom att väljarna i olika situationer presumeras rösta i enlighet med listordningen om inte väljaren anger något annat, exempelvis genom strykningar. Denna egenskap hos vissa system i förening med att möjligheten till personröstning utnyttjas av få väljare leder till att det i praktiken blir listordningen som styr kandidaturvalet. Om inslaget av personröstning i ett sådant system av någon anledning skulle öka är det emellertid inte osannolikt att många väljare ändå skulle rösta på de kandidater som placerats på valbar plats eftersom partierna ofta på dessa platser placerar sina mest framstående och kända kandidater. Dessa röster bidrar då inte till någon förändring av kandidaturvalet jämfört med vad som skulle ha blivit fallet om partiets rangordning varit allenarådande. Personrösterna kan då sägas vara ineffektiva. En annan sak är att väljarnas preferenser får ett mer direkt

uttryck. Dessutom kan det finnas ett samband mellan personröstning, oavsett om den föranleder avvikelser från listorna eller ej, och en personifiering av politiken, vilket kan bidra till att förbättra relationen mellan de folkvalda och allmänheten.

Om väljarna i stället lägger sina personröster på ett sätt som avviker från partiets rangordning kan man tala om *effektiv personröstning*. Det har i den statsvetenskapliga forskningen på området utarbetats vissa beräkningsgrunder för att mäta vad som i detta avseende fordras för att listordningen skall frångås. Utgångspunkten för beräkningen är det minsta antal väljare vars samlade stöd för en och samma kandidat fordras för att den kandidaten skall bli vald framför den som skulle ha blivit vald om övriga väljare lämnar enbart liströster. Det kan då konstateras att i system som det svenska eller det norska systemet för val till stortinget är preferensröstning minst effektivt. Det fordras i dessa system i regel att minst hälften av väljarna förenar sig om samma kandidat för att listordningen skall frångås. De mest effektiva systemen är sådana där enbart personrösterna är avgörande för kandidaturvalet. I sådana system, som exempelvis det danska (sidoordnad uppställning), räcker en röst för att listordningen skall frångås om övriga väljare lämnar enbart partiröster. När det i fortsättningen talas om effektiva system avses system där ett förhållandevis litet antal personröster kan föranleda en avvikelse från listordningen.

En skiljelinje kan alltså dras mellan de listsystem som tillmäter enbart personrösterna betydelse vid kandidaturvalet och de system som favoriserar partiets rangordning genom att låta listordningen slå igenom i olika grad. System av det förra slaget kan innebära att ett fåtal väljare styr personvalet på bekostnad av den stora grupp som kanske helst överlåter valet av personer till partiinstanserna. System av den senare sorten tenderar att i praktiken bli mindre verkningsfulla i personvalshänseende bl.a. som en följd av att de förutsätter att ett stort antal väljare utnyttjar möjligheten att rösta på en och samma person. Om en modell av det senare slaget tas som förebild för ett reformerat system kan det finnas anledning att särskilt beakta risken för att nyordningen uppfattas som en skenreform. Ett system som inte låter sig inordnas i någon av de angivna kategorierna är det tyska, som förenar majoritetsval i enmansvalkretsar med proportionella val i regioner.

5.2.2 Att förena parti- och personval

Medborgarna tar genom val ställning till vilka personer som skall företräda dem i valda församlingar. I Sverige har partiernas roll kommit att träda i förgrunden på bekostnad av de enskilda kandidaterna. Detta förhållande kan uttryckas som att det är i högre grad de åsikter som kandidaterna representerar, än deras personliga egenskaper, som väljarna har att ta ställning till. I praktiken förhåller det sig så att partiernas nominerande instanser svarar för valet av de kandidater som presenteras för väljarna.

Ett ökat inslag av personval innebär att personurvalet kommer att förskjutas från partierna till väljarna. Vid val av metod att öka personvalsinslaget kan det vara lämpligt att göra klart för sig efter vilka principer avvägningen mellan parti och väljare bör ske. För ett kraftigt partiinflytande talar att de aktiva och engagerade partimedlemmarna rimligen har bättre kännedom än väljaren i allmänhet om vem som är bäst lämpad att representera partiet samt att personfrågorna inte riskerar att dominera över sakfrågorna. För ett ökat väljarinflytande å andra sidan talar att en sådan ordning kan leda till större personkännedom om kandidaterna och som en följd därav rent allmänt medverka till ett bättre förhållande mellan väljare och valda. Den enskildes val skulle alltså i högre grad än i dag bygga på ett personligt förtroende för den han önskar se som representant för sitt parti. Dessutom kan det ur demokratisk synpunkt sägas vara tilltalande att väljarna får en möjlighet att mer direkt påverka valet av de personer som skall representera dem i de styrande organen. En grundläggande förutsättning för att få väljarna att engagera sig i valet av person torde vara att förbättra informationen i det avseendet. Detta kan naturligtvis ske utan att man ändrar valsystemet. Det framstår emellertid som en mindre praktisk väg eftersom valsystemet till sin konstruktion i dag inte kan sägas uppmuntra till personval. Det är därför mer ändamålsenligt att ändra systemet på ett sådant sätt att väljaren finner det meningsfullt att rösta också på person. Detta skulle förmodligen också leda till ökad information i personfrågor från partierna och massmedia. En mer radikal väg är att inte tillåta annat än personröstning. Själva kärnfrågan då man resonerar om avvägningen mellan parti- och personval är om tyngdpunkten vid kandidaturvalet skall ligga hos partierna eller väljarna. Det i sin tur aktualiserar frågan om systemet skall vara så beskaffat att partiets nomineringar skall priviligieras t.ex. genom presumtionen att den som inte uttryckligen anger något annat anses godta partiets nominering. Så länge en sådan presumtion upprätthålls krävs det, oavsett hur systemet i övrigt är beskaffat, att en stor del av väljarna förenar sig om en annan

gemensam rangordning för att *bryta* partilistan. Andra grundläggande frågor vid bedömningen av olika modeller är om personvalet skall vara obligatoriskt eller frivilligt samt om en eller flera perferensröster skall tillåtas. Att personvalet är obligatoriskt innebär att en valsedel som saknar personmarkering är ogiltig. Att personvalet är frivilligt innebär att väljaren kan avstå från att göra en egen nominering och i stället godta partiets, dvs. lämna en liströst.

Enligt kommitténs uppfattning bör nuvarande partiinflytande på nomineringarna av kandidater behållas. När det däremot gäller urvalet bland de av partiet lanserade kandidaterna bör tyngdpunkten förskjutas till väljarsidan. Det är dock inte rimligt att alltför små väljargrupper skall kunna åstadkomma att partiernas ställningstaganden i fråga om nomineringarna kastas omkull, särskilt som dessa ofta är ett resultat av omfattande arbete inom partierna. Dessa överväganden har lett kommittén till uppfattningen att grunddragen i den nuvarande ordningen bör vara kvar, men att det bör krävas färre väljare än i dag för att påverka valet mellan de kandidater som partierna nominerat. Som framgår av vad som anförs i kapitel 6 torde detta komma att medföra att väljarnas inflytande kommer att öka påtagligt samtidigt som partiorganisationerna alltjämt kommer att utöva inflytande på valet av de personer som skall representera partiet i de folkvalda församlingarna.

5.2.3 Effekter av personval i Sverige

Konsekvenserna av ett större personvalsinslag i Sverige låter sig naturligtvis inte förutsägas med någon absolut säkerhet. Kommittén anser emellertid att vissa slutsatser kan dras av bl.a. de uppgifter som finns om utländska valsystem och antaganden som gjorts inom forskningen på området. Ett första konstaterande som bör göras är hur olikartat personinriktade valsystem synes fungera och uppfattas i länder där sådana system tillämpas. Enligt kommitténs uppfattning är en förklaring till detta att söka i skillnader i fråga om politisk kultur och tradition. Sådana faktorer förefaller vara väl så betydelsefulla som de tekniska olikheterna i valsystemen. Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har för kommitténs räkning genomfört forskningsprojektet *Personinslag i svenska val*. Detta material är till övervägande del inriktat på svenska förhållanden och utgör därför ett mycket betydelsefullt underlag för en bedömning av hur ett ökat personvalsinslag kommer att tas emot och uppfattas av politiker och väljare i Sverige.

Vad gäller frågan om politisk instabilitet ger forskningsresultaten vid handen att, även om det finns undersökningar som visar att de västeuropeiska länderna i ett långsiktigt perspektiv gått mot större stabilitet, jämför avsnitt 5.3.1, utvecklingen i Sverige vid en mer begränsad bedömning måste sägas ha gått i motsatt riktning. Exempelvis har nya partier på den nationella arenan fångat upp stora väljargrupper, vilket bidragit till att de traditionella gränserna i blockpolitiken blivit mindre tydliga. Osäkerheten och rörligheten hos väljarna har också ökat vilket bl.a. avspeglat sig i den ökande röstsplittringen. Det är mot bakgrund härav inte överraskande att frågan om en reformering av valsystemet aktualiserats på nytt. Tvärtom tycks detta förhållande ge stöd åt vad professor Särlvik konstaterat i samband med en beskrivning av valsystemen i de nordiska länderna, nämligen att krav på reformer tycks uppstå som en följd av ett oroligare politiskt klimat. Jämför avsnitt 5.3.2. Det finns därför inte anledning att befara att en reform i sig kommer att orsaka en än större turbulens. I bästa fall kommer reformen i stället att fylla ett behov som kan bidra till en stabilare ordning.

Finns det då anledning att anta att möjligheten att inom ramen för partivalet rösta på person kommer att fylla ett sådant behov? Enligt kommitténs uppfattning ger materialet i det nämnda forskningsprojektet anledning att anta att så är fallet. Således visar undersökningar att ca 20 procent av de tillfrågade som skäl för att de inte röstat på samma parti i riksdagsvalet som i kommunalvalet hänvisat till personfaktorer. Personval i dess mest vida begrepp synes också uppfattas som något positivt, vilket gör att förutsättningarna för att införa möjligheten till personröstning måste bedömas som gynnsamma.

I forskningsprojektet ingår en undersökning som gäller väljarnas kännedom om politiker som kandiderat vid riksdagsval. Huvudresultatet är att omkring halva väljarkåren kan uppge namnet på någon kandidat i den egna valkretsen. Eftersom kunskapen om enskilda politiker utgör en grundläggande förutsättning för att kunna på ett meningsfullt sätt utnyttja möjligheten till personval är dessa data av stor betydelse. Av undersökningen framgår att det föreligger vissa strukturella skillnader i fråga om namnkunskap. Således visar det sig att män i högre grad än kvinnor kan ange namn på politiker och att högutbildade är något kunnigare än personer med lägre utbildning. Det bör dock noteras att dessa strukturella skillnader har minskat över tiden. Denna fortskridande utjämning gör att det inte finns skäl att tro att sociala faktorer kommer att spela en dominerande roll för om väljarna kommer att personrösta eller ej. Äldre personer har större namnkunskap än unga. Denna skillnad synes inte vara på väg att försvinna. En slutsats som kan dras på grundval av materialet är att

unga väljare kommer att utnyttja personvalsmöjligheten i något mindre utsträckning än de äldre.

När det gäller skillnaden mellan kvinnor och män anser kommittén att motsvarande bedömning inte låter sig göras lika säkert. Det har att göra med de rådande jämställdhetssträvandena. Det finns anledning att anta att väljare som rent allmänt önskar se en jämnare könsfördelning inom det politiska livet kan förväntas använda sig av möjligheten att rösta på person för att inom ramen för sitt partival öka kvinnorepresentationen. Det är i detta sammanhang att märka att kvinnor har en bättre namnkännedom om kvinnliga kandidater än vad män har. Vad gäller skillnaden mellan hög- och lågutbildade finns anledning att tro att de förra i något större utsträckning än de senare kommer att personrösta, även om skillnaderna inte bör överdrivas. Avgörande för vilka personer som kommer att utnyttja personvalsmöjligheten torde, som nämnts, i högre utsträckning kunna hänföras till politiska faktorer än till strukturella. Det innebär att det blir de olika kandidaternas förutsättningar och förmåga intressera att väljarna för sin person och sitt budskap som kommer få betydelse. Härvidlag är det naturligtvis av betydelse i vilken omgivning som politikerna kommer att verka.

Undersökningen visar att namnkunskapen är betydligt större på landsbygden än i storstadsområdena. Det finns därmed anledning att anta att personröstning kommer att bli vanligare i landsbygdskretsarna än i storstadskretsarna. Detta innebär också att det finns anledning att räkna med att personvalsinslaget kommer att bli olika från parti till parti beroende på var partiet geografiskt sett har sitt största stöd. Vad som nu sagts bör kunna ge en allmän bild av hur ett ökat personvalsinslag kan komma att utnyttjas.

Frågan om hur många väljare som faktiskt kommer att utnyttja möjligheten till personval kan inte bli föremål för annat än antaganden. Mot bakgrund av som är känt från Belgien och Danmark anser kommittén dock att det är rimligt att räkna med att mellan 30 och 50 procent av valmanskåren på sikt kommer att utnyttja möjligheten vid val till riksdagen. Enligt kommitténs uppfattning talar även resultaten från forskningsprojektet för att det är realistiskt att förvänta sig att preferensröstningen kommer att ligga på denna nivå. Av stor betydelse blir naturligtvis hur partier och politiker kommer att uppträda. I den mån personvalsinslaget kommer att leda till fixering vid personfrågor finns det anledning att anta att väljarnas intresse för den politiska debatten kommer att minska och att valdeltagandet sjunker. Svensk politik kan dock inte sägas bära med sig någon stark tradition i avseende på personfrågor. Tvärtom måste vårt system sägas karaktäriseras av åsiktspolitik, vilket delvis kan förklaras med att det nuvarande systemet i praktiken inte ger utrymme för personval. Enligt kommit-

téns uppfattning är denna tradition så starkt förankrad hos partier och väljare att ett ökat personvalsinslag inom ramen för partivalet knappast kommer att leda till personpolitik av amerikanskt eller finskt snitt. Ett visst stöd för att tillmäta politisk kultur och tradition denna roll kan hämtas från forskare som deltagit i det nämnda forskningsprojektet. Således har det konstaterats att engelsk politik till skillnad från amerikansk i mycket hög grad domineras av sakfrågor, trots de förhållandevis likartade valsystemen i de båda länderna. Orsaken till skillnaden antas ligga på det kulturella planet.

Det är genom forskningsprojektet klarlagt att det redan i dag lönar sig för en politiker som vill nå ut med sitt budskap att arbeta för att synas och göra sig hörd i olika sammanhang. Naturligtvis kommer motsvarande att gälla i än högre grad i ett system som medger personval. Frågan är då vad en sådan mer personifierad inriktning av det politiska arbetet kommer att få för effekter. Emellanåt framhålls risken för att det skulle skapa en grogrund för politisk opportunism. Mot detta kan ställas argumentet att det kommer att leda till att politikerna kommer att känna ett större ansvar för att förverkliga de mål som de inför väljarna sagt sig vilja arbeta för. Inte heller i denna väsentliga fråga går det att ge några säkra svar. I forskningsprojektet finnns emellertid undersökningar som visar på vilket sätt de folkvalda i dag agerar beträffande frågor som de gått till val på. När det gäller att arbeta för dessa *valfrågor* även efter valet visar sig de svenska politikerna i hög utsträckning fullfölja sina uttalade ambitioner. Det innebär att fenomenet *opinionsopportunism* i dag inte kan sägas vara utbrett, även om det naturligtvis förekommer. Enligt kommitténs bedömning talar detta förhållande för att utvecklingen i ett system som medger ett måttligt inslag av personval snarare kommer att gå mot ett större ansvarstagande än mot opportunism och populism.

Ett spörsmål som i viss mån hör samman med vad som sagts nu är huruvida personvalsinslaget kommer att ge några dynamiska effekter i form av en förbättrad relation mellan väljare och valda. Några säkra belägg för att så kommer att bli fallet finns inte. Av forskningsprojektet framgår dock bl.a. att människor tenderar att uttrycka större förtroende för politiker ju större kännedom de har om dem. Det är därför ett rimligt antagande att en allmän personifiering av politiken som en följd av ett ökat personvalsinslag kommer att leda till positiva effekter i detta avseende.

En särskild fråga är i vad mån personvalsinslaget kommer att leda till att partiernas rangordning av kandidaterna på listorna kommer att underkännas av väljarna och därmed ge utrymme för större omkastningar i personsammansättningen i de folkvalda församlingarna. För det fall personvalsinslaget görs någorlunda påtagligt torde det inte

råda någon tvekan om att den i dag närmast orubbliga listordningen lättare kommer att kunna frångås om väljarna och partiet gör olika värdering av kandidaterna. Som framgår av de kapitel som behandlar olika modeller för ett ökat personvalsinslag, kan man matematiskt ange vad som fordras för att listordningen skall frångås. Det är emellertid inte någon fullständig bild av hur personvalsinslaget verkar. Hänsyn måste också tas till att partierna vid nomineringarna rimligen kommer att beakta vad de uppfattar vara väljarnas inställning till kandidaterna. Det kommer enligt kommitténs uppfattning att få till följd att de mest kända och framträdande kandidaterna också kommer att ges de de mest gynnsamma listplaceringarna samtidigt som de också ofta kommer att få flest personröster. Denna bedömning grundar sig bl.a. på det faktum att redan i dag förhåller det sig så att *toppnamnen* inom partierna syns mest i massmedia och är mest välkända. Det finns därför anledning att att anta att de personer som nomineras på s.k. valbar plats ofta kommer att vara de som blir personligt valda. Även om listordningen i dessa fall inte kommer att förändras i någon större utsträckning kan de valda oftare än i dag hänvisa till väljarnas direkta förtroende.

5.3 Konsekvenser av ändringar i valsystem

5.3.1 Allmänt

Analyser av olika valsystems politiska konsekvenser har i stor utsträckning hållit sig till framförallt två ämnen. Diskussionen har gällt dels valsystemets inverkan på antalet partier, dels dess effekt för den politiska stabiliteten. På senare tid har i svenska massmedia debatterats huruvida ett majoritetsvalsystem vore att föredra med hänsyn till ett sådant systems påstådda förmåga att skapa politisk stabilitet.

En teori inom forskningen på området har varit att majoritetsval leder till tvåpartisystem, eller i vart fall till få partier och medför större stabilitet medan proportionella val leder till flerpartisystem och instabilitet. Några helt entydiga belägg för att så skulle vara fallet synes inte föreligga. Erfarenheten visar att likadana valsystem kan ha olika effekter från land till land och inom samma nation från en tid till en annan. Det har därför antagits att den politiska traditionen i varje land spelar en mycket stor roll för hur valsystemet kommer att fungera. Av särskilt intresse blir då frågor som partistrukturen, förhållandet mellan kandidaterna och valkretsarnas storlek, valrörelsernas utformning och det sätt på vilket människor rekryteras till politiska

uppdrag. Det finns inte anledning att i detta sammanhang redovisa olika teorier rörande dessa frågor. I en förhållandevis färsk undersökning, som publicerades år 1990, har några forskare redovisat sina rön från en brett upplagd undersökning av över 300 val som hållits i Västeuropa mellan åren 1885 och 1985. (S Bartolini & P Mair, Identity, Competition and Electoral Availability, The stabilisation of European electorates, 1990,).

Det övergripande föremålet för undersökningen har varit antagandet att väljarna i de västeuropeiska länderna blivit alltmer flyktiga och osäkra i sina preferenser och att den traditionella partistrukturen är på väg att brytas ner. Slutsatsen i undersökningen är att det i vart fall i ett långsiktigt perspektiv knappast förhåller sig på det sättet. Således konstateras att perioden 1966 - 1985 inte kännetecknats av nämnvärt större omvälvningar än tiden mellan 1945 och 1965. Av särskilt intresse är kopplingen mellan större förändringar i olika länders valsystem och politisk instabilitet. Undersökningen behandlar inte frågan om personröstning. Preferensröstning synes överhuvudtaget inte ha tilldragit sig något större intresse från forskningssynpunkt.

5.3.2 Politisk instabilitet

I den ovan nämnda undersökningen har man funnit ett samband mellan politisk instabilitet och förändringar i valsystem. Såsom ett mått på instabilitet används i undersökningen bl.a. ett index där 0 betecknar en situation där partierna varken vinner eller förlorar några röster jämfört med närmast föregående val medan 100 innebär att alla partier förlorar samtliga sina väljare till andra partier. Medeltalet för samtliga undersökta länder under tiden 1885 - 1985 ligger på drygt 8,6. De val där index uppgått till minst det dubbla betecknas som ovanligt turbulenta. Frågan av intresse i detta sammanhang blir då i vad mån dessa valresultat kan förklaras med förändringar i valsystemen. I det följande anges de fall då då en ändring i ett lands valsystem följts av ett ovanligt turbulent val där. Det måste emellertid framhållas att de ändringar i valsystemen som undersökts inte varit av det slag som kommittén har i uppdrag att föreslå, nämligen att öka personvalsmomentet inom ramen för listvalet. Ändringarna har istället inneburit:

1. Proportionellt valsystem införs - Danmark 1920, Frankrike 1919, Norge 1921, Sverige 1911 och Schweiz 1919.

2. En minskning av proportionaliteten inom valsystemet: Frankrike 1951, Italien 1953 och Tyskland 1953 (för Tysklands del innebar förändringen bl.a. att en småpartispärr om fem procent infördes).

3. Återgång till majoritetsvalsystem efter en period av proportionellt valsätt: Frankrike 1928 och 1958.

4. Övriga fall: Nederländerna 1971, avskaffande av röstningstvång. Frankrike 1967, införande av en spärregel. Sverige 1970, författningsreformen. Norge 1906, övergång från indirekta till direkta val.

Även om det nu nämnda materialet inte har någon direkt relevans för införandet av ett ökat personvalsinslag torde det vara av visst intresse att kunna konstatera att en ändring av valsystemet i sig kan komma att medföra en viss omkastning i väljarnas beteende. Det kan emellertid finnas anledning att fråga sig vad som är orsak och vad som är verkan. Professor Bo Särlvik har i en uppsats som rör bl.a. valsystemen i Danmark, Finland, Norge och Sverige konstaterat: "When one looks back at the ways in which the electoral systems have developed in the four countries, it becomes apperent that changes in the electoral order have always come about as a result of a change in the balance of forces or in the structure of the party systems". (B. Särlvik, Scandinavia i Democracy and elections, 1983, ed V Bogdanor & D Butler)

5.3.3 Särskilt om personröstning

Valforskare har framhållit att följderna av preferensröstning är svårare att fastställa än många andra konsekvenser som följer av ett valsystem. I den litteratur som finns på området har gjorts försök att förutsäga verkningarna av personröstning i ett valsystem. Frågor som behandlas är bl.a. om personröstning leder till förändringar i valdeltagandet, att kandidater inte blir omvalda i samma utsträckning som de eljest skulle bli, om personröstning innebär en fara för partisplittring och i vad mån nomineringen av kandidater påverkas. En fråga som kommittén funnit vara av vikt är dessutom om förekomsten av ogiltiga valsedlar kan komma att påverkas i samband med införandet av en reform.

Valdeltagande och ogiltiga röster

Någon undersökning som behandlar frågan om hur införandet av en möjlighet till personröstning kan komma att påverka valdeltagandet och förekomsten av ogiltiga röster har inte påträffats. Detta kan möjligen förklaras med att möjligheten till personröstning i olika länder synes ha införts i samband med de mer genomgripande reformer av valordningarna som genomfördes under de två första decennierna av 1900-talet eller tidigare. En forskare har berört frågan om valdeltagande och uttalat att det inte förefaller finnas någon direkt koppling mellan personröstning och valdeltagande. (M Marsh, The Voters decide?, European Journal of Political Research 1985, Vol 13, s. 365 f)

En genomgång av valstatistik för ett antal länder i samband att mindre genomgripande ändringar i valsystemen genomförts ger inte belägg för att reformerna på något avgörande sätt påverkat valdeltagandet eller förekomsten av ogiltiga valsedlar. Möjligen med undantag för Frankrike år 1986, då antalet ogiltiga röster ökade markant. Den förändring i det franska valsystemet som då genomfördes innebar en övergång från majoritetsval till proportionella listval. Enligt uppgift hade myndigheter och partier mycken möda med att få väljarna att förstå den nya valordningen. Detta understryker naturligtvis vikten av att tillräcklig information lämnas i samband med en reform.

Omval

Erfarenheten från länder som tillämpar personröstning inom ramen för ett listsystem visar att ett fåtal kandidater tenderar att få många personröster. Detta påstås gälla i särskilt hög grad kandidater som ställer upp för omval och för partiledare. Trots detta tycks valsystem som medger en mycket hög grad av personval medföra en något högre omsättning bland de folkvalda. I en undersökning har orsakerna till att en kandidat inte blivit omvald delats upp enligt följande:

A Partiet förlorar mandat,
B Den icke omvalde har fått en sämre listplacering än vid föregående val,
C Den icke omvalde har fått för få personröster och
D Vederbörande ställde inte upp för omval.

Den vanligaste orsaken till att en kandidat inte omvalts, oavsett personvalsinslaget i valsystemet visade sig vara att vederbörande inte kandiderat på nytt. För dem som ställde upp för omval men inte blev

omvalda hade effekterna av personröstning störst betydelse i valsystem med effektiv preferensröstning. I sådana valsystem visade det sig att personröstning i högre grad varit orsak till att kandidater inte blivit omvalda än att de fått sämre listplacering eller att partiet förlorat mandat. Som exempel kan nämnas att för Belgiens vidkommande saknade personröstningen helt betydelse i detta sammanhang, medan den hade en klar inverkan för de danska kandidaterna. (R S Katz, Intraparty Preference Voting, Electoral Laws and their Political Consequences, 1986)

Partisplittring

Ett antagande som varit föremål för undersökningar är att ett kraftigt inslag av personröstning skulle leda till partisplittring. Antagandet bygger på att i sådana fall kandidaterna inte kan lita på partiorganisationen för omval, utan måste söka stöd också på annat håll. Något överraskande är att det inte varit möjligt att finna några klara belägg för att det skulle förhålla sig på det sättet. Exempelvis skiljer sig inte Danmark, Finland eller Luxemburg på något anmärkningsvärt sätt i detta avseende från länder med mindre effektiv personröstning. Däremot finns det ett något starkare stöd för tesen att partiledningen breddas i system med effektiv personröstning. Detta skulle ta sig uttryck på så sätt att det är något vanligare med byte av partiledare i system som medger effektiv preferensröstning. (A Theory of Parties and Electoral Systems, 1980, R S Katz)

Rekrytering av kandidater

En annan fråga som diskuterats i litteraturen är huruvida system med effektiv personröstning kan antas leda till att kompetensen hos de folkvalda sänks som en följd av att sådana system skulle gynna mer PR-sinnade kandidater. Några säkra belägg för att det skulle förhålla sig på det sättet finns inte.

Det kan förhålla sig på det viset att partierna även i de mer personinriktade systemen har ett stort, låt vara mer indirekt inflytande, på kandidaturvalet. Det kan också förhålla sig så att det inte finns något negativt samband mellan förmågan att med en personlig framtoning fånga väljarnas intresse och duglighet. Därmed är det inte sagt att formerna för rekrytering och lansering av kandidater skulle förbli opåverkade av personröstning. Tvärtom förhåller det sig så att det finns anledning att tro att personröstningen kommer att påverka sådana företeelser. En fråga som i viss mån hör samman med rekryteringen är nomineringen. Det har för flera länder sagts att

partiorganisationerna i samband med nomineringarna tar hänsyn till hur personrösterna fördelat sig vid tidigare val. Det finns därmed anledning att anta att personröstningen har en betydelse också i de länder där listordningen i regel blir bestående. Personröstnigen kan då ses som en garanti mot maktfullkomlighet inom partierna. (M Marsh, The Voters decide?, European Journal of Political Research 1985, Vol 13, s. 365 f.)

5.4 Personvalets betydelse för fördelningen mellan kvinnor och män bland de folkvalda

5.4.1 Inledning

Något mer än hälften av väljarna i Sverige är kvinnor. Det förhållandet återspeglas inte särskilt väl i valresultatet från de allmänna valen. Andelen kvinnor uppgår för närvarande i riksdagen till 33 procent. I landstings- och kommunfullmäktige uppgår den genomsnittliga kvinnorepresentationen till 43 resp. 34 procent. Det ingår emellertid inte i personvalskommitténs uppdrag att föreslå åtgärder för att öka andelen kvinnor i de beslutande församlingarna. Kommittén har enligt sina direktiv endast att belysa de eventuella effekter som ett ökat personvalsinslag i valsystemet kan få för fördelningen mellan kvinnor och män bland de folkvalda. Utgångspunkten för bedömningen har varit att undersöka om det finns anledning att anta att något valsystem särskilt gynnar eller missgynnar kvinnorepresentation och i så fall vilka element i systemet som leder till det ena eller andra resultatet.

Ett valsystems utformning har naturligtvis stor betydelse för olika samhällsgruppers möjlighet att bli representerade i parlament och andra beslutande organ. I det svenska valsystemet syftar principen om proportionalitet till att de olika åsiktsgrupperingar som representeras av partierna skall få en rättvisande representation i förhållande till hur många väljare varje parti har. Den omständigheten att riksdagsledamöterna utses valkretsvis leder också till en tillfredsställande regional och lokal representation i riksdagen. Några särskilda regler för att tillförsäkra minoritetsgrupper parlamentarisk representation finns inte i Sverige. I vissa utländska system har dock sådana regler ansetts vara befogade. I Danmark är t.ex. Grönland och Färöarna garanterade två mandat vardera i folketinget. Däremot finns inte i något europeiskt land, såvitt känt är, bestämmelser för att garantera

en jämn fördelning mellan kvinnor och män i det nationella parlamentet.

I Belgien har dock lagts fram ett lagförslag som innebär att ingetdera könet får vara representerat med mindre än en tredjedel bland de valbara platserna på partiernas listor.

Som framgår av tabell 5.1 utgör kvinnor också undantagslöst en parlamentarisk minoritet. Anledningen till detta torde vara att söka också i mer djupgående orsaker än det valsystem som tillämpas i resp. land. Det är t.ex. inte någon självklarhet att en jämn könsfördelning överallt anses önskvärd. I de nordiska länderna, som anses ha kommit förhållandevis långt i jämställdhetsfrågor, brukar frågan om kvinnorepresentation ses som en demokratisk fråga. Eftersom kvinnorna utgör mer än hälften av såväl befolkningen som väljarkåren bör detta återspeglas i sammansättningen i parlament och andra beslutande organ. Ett annat skäl som brukar framhållas är att det är slöseri med resurser att inte utnyttja kvinnors kompetens. Det har också gjorts gällande att kvinnor och män har olika politiska intressen att bevaka och att en underrepresentation för kvinnor därför leder till att frågor som anses vara särskilt angelägna för kvinnor inte vinner gehör.

I Sverige är den från statsmakterna uttalade målsättningen att kvinnor och män skall vara lika representerade i statliga organ. Det har särskilt framhållits att en jämn könsfördelning inte kan anses föreligga om fördelningen är så skev som 60 procent - 40 procent. Det har dock ansetts vara ett godtagbart delmål att denna fördelning mellan kvinnor och män uppnås senast 1995 (prop. 1987/88:105 s. 64).

Tabell 5.1

Land	1970-talet Andel (%) Kvinnor	År	1980-talet Andel (%) Kvinnor	År	1990-talet Andel (%) Kvinnor	År
Danmark	17	1971	23	1981	34	1990
Finland	22	1972	31	1983	39	1991
Norge	16	1973	26	1981	36	1989
Island	5	1971	15	1983	24	1991
Sverige	14	1971	28	1982	33	1991
Belgien	3	1971	6	1981	9	1990
Frankrike	2	1973	5	1981	6	1988
Grekland	2	1974	4	1981	5	1990
Irland	3	1973	6	1981	8	1989
Italien	4	1972	8	1979	13	1987
Luxemburg	5	1974	12	1984	13	1989
Nederländerna	8	1971	15	1981	21	1989
Portugal	6	1973	7	1980	8	1987
Schweiz	8	1975	10	1981	15	1987
Storbritannien	4	1970	3	1979	6	1987
Västtyskland*	6	1971	8	1980	20	1990

* Uppgifterna för 1990 avser det förenade Tyskland.
Källor: The Worlds Women 1970-1990 utg. av FN.
Om kvinnor och män i Sverige och EG utg. av SCB 1992

5.4.2 Valsystemets betydelse för den parlamentariska jämställdheten

Oavsett vilket valsystem som tillämpas blir alltså kvinnor underrepresenterade. Anledningen till detta torde vara att söka också i andra orsaker än valsystemets konstruktion. Sådana orsaker, som exempelvis en negativ samhällsattityd till att kvinnor engagerar sig politiskt, kan dock inte bli föremål för någon analys här. Grundläggande värderingar (fördomar) av det slaget har inte heller något omedelbart samband med valordningen. Däremot kan ett valsystems utformning bidra till att attityder av det slaget antingen försvagas eller

förstärks. Undersökningar har visat att det just i fråga om kvinnorepresentation föreligger en så påtaglig skillnad mellan vissa länder att det är rimligt att anta att valsystemet som sådant har en avgörande betydelse. Skiljelinjen går mellan proportionella listvalsystem och majoritetsvalsystem. Proportionella listvalsystem tycks leda till en högre grad av kvinnlig represesentation än majoritetsvalsystem. Tabell 5.2 illustrerar detta förhållande.

Tabell 5.2

Land	Andel kvinnor (%) 1977-1981	Andel kvinnor (%) 1987
Majoritetsvalsystem		
Australien	0	6
Frankrike	2	6
Kanada	5	10
Storbritannien	3	6
USA	4	5
Listvalsystem		
Danmark	23	29
Finland	26	31
Norge	23	34
Sverige	23	28
Belgien	8	8
Italien	8	13
Nederländerna	15	20
Portugal	8	8
Schweiz	10	15
Västtyskland	8	15

Källor: The Worlds Women 1970-1990 utg. av FN
V Bogdanor i Democracy and elections, 1983, s. 249

Det kan noteras att länder som anses ha en av tradition negativ inställning till att kvinnor deltar i det offentliga livet, som t.ex. Schweiz, där kvinnor fick rösträtt i de nationella valen först år 1971, Portugal och Italien, har en betydligt större andel kvinnor i resp. parlament än t.ex. Frankrike och Storbritannien. En förklaring till skillnaden har antagits vara att i majoritetsvalsystemen nomineringen av partiets kandidat styrs av bl.a. verkliga eller inbillade fördomar hos väljarna och att en kvinna därför har mindre möjlighet än en man att

bli nominerad. I listvalsystemen däremot behöver partierna inte på samma sätt ta hänsyn till faktorer av det slaget eftersom varje parti kan nominera mer än en person, och därmed också kvinnor, per valkrets. Detta förhållande framträder tydligt vid de tyska valen där hälften av ledamöterna i förbundsdagen utses genom majoritetsval i enmansvalkretsar och hälften genom regionala listval. Omkring 80 procent av kvinnorna i förbundsdagen har valts in på listor i de regionala kretsarna. Det har också gjorts gällande att i listvalsystem i allmänhet, där partiernas rangordning av kandidaterna ofta har avgörande betydelse för kandidaturvalet, en mindre fördomsfull syn på kvinnorepresentation kommer till uttryck. Om resonemanget godtas blir slutsatsen att majoritetsvalsystem missgynnar kvinnor i högre grad än listvalsystem och att ett starkt partiinflytande i system av den senare sorten kan verka som en garanti mot diskriminering av kvinnor i samhällen där allmänheten är mindre benägen att acceptera kvinnor i politiken. Försök att mäta allmänhetens inställning till kvinnliga parlamentariker har gjorts. I tabell 5.3 redovisas för några länder hur stor andel av de tillfrågade som förklarat att de allmänt sett har större förtroende för en man än för en kvinna i parlamentet.

De tillfrågade hade svarsalternativen man, kvinna eller att kön inte har någon betydelse.

Tabell 5.3 Har Du rent allmänt större förtroende för en man än för en kvinna som parlamentsledamot? Andel i procent som svarat *större förtroende för en man*

Land	Män		Kvinnor	
	1983	1987	1983	1987
Danmark	9	7	8	7
Frankrike	28	24	16	12
Irland	38	33	20	17
Italien	39	31	34	22
Nederländerna	19	16	16	12
Storbritannien	27	15	27	17
Västtyskland	45	30	30	19

Källa: D Dahlerup, From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics, Scandinavian Political Studies, Vol. 11 No. 4, 1988 och där angiven hänvisning

Tabellen visar att de danska väljarna är mest positiva till kvinnlig representation i parlamentet. Det överensstämmer också väl med det faktum att Danmark har den högsta kvinnorepresentationen i parlamentet av de länder som omfattades av undersökningen. Motsvarande uppgifter för Finland, Norge och Sverige har inte påträffats. Det finns dock anledning att anta att inställningen i dessa länder överensstämmer i stort med den som redovisats för Danmark.

5.4.3 Utvecklingen i de nordiska länderna

Eftersom de nordiska länderna har en socialt och ekonomiskt likartad samhällsstruktur och även kommit förhållandevis långt i strävandena mot jämställdhet bör en jämförelse mellan de nordiska valsystemen vara av särskilt intresse.

Kvinnlig rösträtt infördes i de nordiska länderna mellan åren 1907 och 1921. Utvecklingen i de olika länderna har sedan dess gått mot en allt större kvinnorepresentation bland parlamentarikerna och också varit ganska likartad. Strax efter andra världskriget var kvinnorepresentationen så låg som 0 på Island, 5 procent i Danmark och Norge, 8 procent i Sverige och 9 procent i Finland. Ökningen var sedan relativt konstant och långsam till för omkring 25 år sedan. Därefter har en påtaglig ökning ägt rum. Finland hade under en lång period högst kvinnorepresentation. Den trenden bröts år 1984 då Norge tog täten med 34 procent. Riksdagsvalet i Sverige 1988 ledde till den dittills högsta andelen kvinnor i något nordiskt land, 38 procent. Andelen kvinnor i de nordiska parlamenten uppgår efter senaste val till; i Danmark 34 procent, i Finland 39 procent, i Norge 36 procent, i Sverige 33 procent och på Island till 24 procent. Det finns inget belägg för att dessa förändringar har någon koppling till förändringar som genomförts i de olika valordningarna. Förklaringar till den ökande kvinnorepresentationen torde vara att söka i allmänna samhällsförändringar och konkreta initiativ och aktioner för att öka kvinnors inflytande i politiken. Således har exempelvis nya familjemönster gjort kvinnor mer självständiga i förhållande till familjen. Kvinnor förvärvsarbetar i större utsträckning och utbildningsnivån har höjts. Dessa allmänna samhällsförändringar har medfört en ökad rörlighet bland kvinnor och en större offentlig debatt om kvinnors villkor och jämställdhet. Även initiativ från bl.a. kvinnoorganisationer har haft betydelse. Inte minst för partiernas praxis vid kandidatnomineringen.

Som nämns nedan har det också förekommit aktioner som inriktat sig på att förmå väljarna att på valdagen rösta på kvinnliga kandidater.

I riksdag, landstings- och kommunfullmäktige är alltså utvecklingen de senaste decennierna trots allt förhållandevis positiv. Gemensamt för de nämnda organen är att de är direktvalda och att partierna inför valet presenterar sina kandidater för väljarna. Det har gjorts gällande att just denna synlighet gynnar kvinnorepresentation. Jämför *Varannan damernas* (SOU 1987:19) s. 27 f. I organ som väljs indirekt, exempelvis styrelser och nämnder är andelen kvinnor betydligt lägre. Kvinnor har således mindre möjlighet än män att utöva inflytande på många av de nivåer där besluten fattas. En anledning till den påtagligt skeva könsfördelningen kan vara just att de indirekta valen sker utan någon insyn från allmänheten och att de som rekryterar och fattar beslut om ledamöter till övervägande del består av män, vars kontaktnät i huvudsak utgörs av andra män.

5.4.4 Personvalsinslagets betydelse för fördelningen mellan kvinnor och män

Inslaget av personval i valsystemet skiljer sig kraftigt åt mellan de nordiska länderna. I Finland, Danmark och vid norska kommunalvalet är personvalsinslaget markant. På Island och i Sverige är det mycket lågt, liksom vid stortingsvalet i Norge och vid den norska motsvarigheten till landstingsvalen. Det har påstått att system med starkt inslag av personval gynnar kvinnorepresentation mer än listtrogna system av det slag som vi har i Sverige. (I Norderval, Party and Legislative Participation among Scandinavian Women, West European Politics, 1985:4, s. 82). Mycket talar för detta men en analys av valresultaten i de nordiska länderna ger inte något helt tillförlitligt stöd för påståendet. Visserligen har Finland med sitt utpräglade personvalssystem alltid haft en förhållandevis hög kvinnorepresentation i parlamentet. Både Norge och Sverige har dock haft ungefärligen samma andel kvinnor i parlamentet. Denna kvinnorepresentation har ofta varit något högre än den i Danmark. Inte heller ger statistiken från de kommunala valen säkert belägg för att ett ökat personvalsinslag skulle gynna kvinnliga kandidater. Bilden blir något annorlunda om man ser närmare på förhållandet mellan andelen nominerade och valda kvinnor.

I de listtrogna systemen är det som bekant partiets rangordning av kandidaterna som är avgörande för vilka personer som kommer att väljas in. Det är således partierna som genom sitt nomineringsarbete i stort sett avgör hur många kvinnor som kommer att väljas. Eftersom det i praktiken sällan ger resultat att stryka namn på valsedeln bör den väljare som vill ge sin röst till en kvinna välja en lista med en kvinna

bland de första namnen. Finns det inte någon sådan lista från det parti som väljaren sympatiserar med kan han eller hon tvingas att ge avkall på önskemålet att rösta på en kvinna. Alternativet är att välja en lista från något annat parti som upptar en kvinna på framträdande plats.

Inför 1991 års riksdagsval följde riksdagspartierna vid nomineringen i stort sett rekommendationen att ingetdera könet skall representeras med mindre än 40 procent eller högre än 60 procent. Uppgiften gäller totalt sett och ger ingen bild av fördelningen mellan ett partis olika listor. Andelen valda kvinnor blev sammantaget lägre än andelen nominerade. Från 41 procent nominerade till 33 procent valda. En genomgång av riksdagspartiernas listor visar att flertalet partier placerat en kvinna främst på ungefär 25 procent av samtliga listor som partiet gått fram med. Det finns alltså anledning att anta att orsaken till att andelen valda kvinnor blivit lägre än andelen nominerade beror på att kvinnor placerats lägre på listorna än män och att det således inte varit väljarna som valt bort kvinnliga kandidater. Systemet kan därför sägas missgynna kvinnor. Även i valsystem med starkt personvalsinslag har nomineringen mycket stor betydelse. Den är dock inte på samma sätt avgörande. Det blir i högre grad väljarnas inställning som kommer att påverka fördelningen mellan kvinnor och män. I Finland nominerades inför 1991 års parlamentsval 41 procent kvinnor. Andelen valda uppgår till 39 procent. Denna förhållandevis lilla nedgång torde inte kunna förklaras med valsystemets konstruktion. Tidigare valstatistik visar att det i Finland är vanligt att andelen nominerade och valda kvinnor överensstämmer ganska väl. Det förefaller alltså som om *utslagningen* av kvinnliga kandidater mellan nominering och val blir mindre i ett system som inte tillmäter kandidaternas inbördes rangordning på valsedeln någon formell betydelse. Slutsatsen bygger på antagandet att väljarna i både Finland och Sverige har en likartad och i grunden positiv inställning till att låta sig representeras av kvinnor.

Som nämnts ovan har det för majoritetsvalsystemen antagits att en orsak till att kvinnor inte nomineras i lika stor utsträckning som män är att partierna på grund av inbillade eller verkliga fördomar hos väljarkåren utser företrädesvis män som kandidater. Det är kommitténs uppfattning att det för svenskt vidkommande inte är främst sådana överväganden som leder till att kvinnor ofta kommer i minoritet vid kandidatnomineringarna och dessutom får sämre placeringar på listorna. Det torde i stället vara så att att en mängd olika faktorer bidrar till att kvinnorna missgynnas. Faktorer som är ett utslag av den långvariga manliga dominansen inom politiken. Exempelvis medför den praxis som innebär att sittande politiker i regel nomineras för omval på valbar plats att kvinnorepresentationen ökar långsammare än

vad som skulle behöva vara fallet. Vidare torde det förhålla sig så att det till övervägande del är män som ansvarar för nomineringsarbetet och att män ofta är benägna att i första hand rekrytera andra män. Ett ökat personvalsinslag och därmed ett större inflytande för väljarna kan leda till att faktorer av nu nämnt slag kommer att minska i betydelse. Fördelningen mellan kvinnor och män bland de valda kommer att till större del än i dag att spegla valmanskårens inställning och i mindre grad de nominerande organens praxis.

Sammanfattningsvis blir bedömningen att ett ökat inslag av personval i det svenska valsystemet i högre grad än i dag skulle överlåta åt väljarna att avgöra fördelningen mellan kvinnor och män bland de folkvalda och att den ökade synlighet som blir följden av personvalsinslaget kan komma att gynna kvinnorna. En förutsättning för att denna synlighet skall verka för kvinnorna torde dock vara att de utnyttjar den något större möjligheten till till personlig profilering som ett ökat personvalsinslag kan ge. Avgörande därvidlag torde vara dels hur partierna kommer att välja att lansera sina kandidater, dels i vad mån enskilda kandidater kommer att bedriva *egna* kampanjer. Vad först gäller partiernas agerande är det ett rimligt antagande att man kommer att, liksom i dag, låta de personer som anses bäst lämpade framföra partiets budskap i valrörelsen. Dessa personer kommer helt naturligt att röna större uppmärksamhet än de som inte exponeras lika flitigt i massmedia o.d. Det är därför sannolikt att de förra får fler personröster än de senare. Om ett parti väljer att i valrörelsen exponera framförallt män skulle det således kunna leda till att personrösterna inom partiet kommer att fördelas skevt. Det finns emellertid knappast anledning att anta annat än att varje parti önskar attrahera så många grupper som möjligt och därför kommer att sträva efter att låta såväl kvinnor som män framföra partiets budskap. Det är därför kommitténs bedömning att partiernas agerande med anledning av ett ökat personvalsinslag inte kommer att leda till att kvinnor missgynnas mer än i dag.

Vad därefter gäller enskilda kandidaters möjlighet att bedriva *egna* kampanjer för att bli valda är det vanskligt att bedöma på vad sätt det kan komma att påverka fördelningen mellan kvinnor och män bland de valda. Av betydelse kommer troligen att bli vilka resurser som kandidaterna har till sitt förfogande och vilket stöd de kan påräkna från olika intressegrupper. Det finns i och för sig anledning att anta att manliga kandidater i dag oftare än kvinnor skulle ha lättare att uppbåda stöd från olika intresseorganisationer. Mot detta bör emellertid vägas olika kvinnoorganisationers intresse av att stödja kvinnliga kandidater och den i samhället alltmer accentuerade strävan att öka kvinnorepresentationen. Det finns också anledning att varna för

slutsatsen att påkostade kampanjer alltid är lika med ett framgångsrikt valresultat. Således visar exempel från både Norge och Finland att sådana kampanjer kan få motsatt effekt.

Härtill kommer att det också finns skäl att tro att ett system som medger personval i högre grad än det nuvarande kommer att stämma med hur många kvinnliga politiker sägs uppfatta sin roll. Som framgår av en inom civildepartementet, för kommittén, upprättad promemoria *Kvinnorna i kommunalpolitiken*, bilaga 3, sägs kvinnor vara mindre benägna än män att uppfatta sig som representanter för partilinjen och mer som förespråkare för en egen åsikt. Mot bakgrund också av statsmakternas uttalade ambitioner att öka jämställdheten inom de statliga organen och den allmänna debatten om könsdiskriminering finns knappast anledning att anta att kvinnorepresentationen skulle bli lägre som en följd av ökat personval inom listvalsystemets ram. Att gå vidare och hävda att ett ökat personvalsinslag skulle medföra en ökad kvinnorepresentation låter sig inte lika säkert göras. Det finns dock anledning att erinra om en slutsats som framkommit genom forskningsprojektet *Personinslag vid svenska val*, bilaga 2, nämligen att kvinnor i högre grad än män känner till kvinnliga politiker. I ett personvalssystem innebär detta en potentiell möjlighet att öka kvinnorepresentationen.

5.4.5 Andra effekter för jämställdheten

Om personvalsinslaget i valsystemet förstärks kan det komma att påverka andra områden i det politiska livet än själva valförfarandet. Om väljarnas inflytande på kandidaturvalet ökar blir det mer meningsfullt att direkt påverka dem att rösta på kvinnor för att utjämna obalansen mellan kvinnor och män i de beslutande församlingarna. Det opinionsbildande arbetet och valrörelsernas utformning kan alltså få en annorlunda inriktning. I Norge där personvalsinslaget vid kommunalvalet är stort har det utbildats en tradition med kampanjer riktade till allmänheten för att öka kvinnorepresentationen i kommunfullmäktige. Det opinionsbildande arbetet för att öka kvinnoandelen i stortinget har däremot i stor utsträckning syftat till att påverka partierna att nominera fler kvinnor på valbar plats. Också i Danmark och i Finland har det förekommit tvärpolitiska kampanjer riktade till allmänheten för att öka kvinnorepresentationen. Vad gäller Danmark har för övrigt undersökningar visat att kvinnor får något fler personröster än män. I Sverige och på Island torde möjligheten för dem som vill aktivt arbeta för en större kvinnorepresentation framförallt bestå i att påverka partierna. Om den möjligheten bedöms som otillräcklig

kan det vara ett incitament för uppkomsten av kvinnopartier. I Sverige förekommer som bekant sådana diskussioner emellanåt och på Island finns sedan år 1982 ett kvinnoparti. Partiet heter Kvennalistinn.

5.4.6 Några data om de norska kampanjerna för att öka kvinnorepresentationen

År 1967 efter en tvärpolitisk kampanj ökade antalet kvinnor i kommunfullmäktige från 6 till 10 procent.

År 1971 hölls en liknande kampanj. Kvinnorepresentationen ökade från 10 till 15 procent i kommunfullmäktige.

År 1975 förekom ingen kampanj. Ökningen i kommunfullmäktige blev endast 0,6 procent.

År 1979 stod kvinnoorganisationerna bakom en informationskampanj som också den tog sikte på kommunalvalet. Andelen kvinnor ökade från 15 till 23 procent.

År 1983 hölls en brett upplagd kampanj för att öka andelen kvinnor i fylkesting och kommunfullmäktige. Trots att partierna hade gett kvinnor mer framträdande platser på listorna uteblev framgången. Ökningen av andelen kvinnor blev mindre än 1 procent. En anledning till att resultatet blev sämre än förväntat var att väljarna hade ändrat på listorna till kvinnors nackdel. Det har antagits att det skedde som en följd av att kampanjen uppfattats som provocerande.

År 1985 hölls en kampanj som syftade till att öka kvinnorepresentationen i stortinget. Vid valet ökade andelen kvinnor från 26 till 34 procent.

År 1987 gällde kampanjen kommunalvalen. Andelen kvinnor ökade från 24 till 31 procent. (D Dahlerup m.fl., Vi har väntat länge nog, 1989, s. 18 f.)

5.4.7 Några uppgifter om det isländska kvinnopartiet, Kvennalistinn

Partiet bildades år 1982 bl.a. som en reaktion mot den låga kvinnorepresentationen i de beslutande församlingarna på Island. De etablerade partierna hade under 1970-talet inför nomineringarna börjat anordna provval utan att det i nämnvärd grad hjälpt fram kvinnorna. På 1970-talet hade också svängningarna bland väljarnas röster blivit större än tidigare och partianknytningen mindre stabil. Detta gjorde det lättare för ett nytt parti att slå sig fram. Partiet mottogs negativt av de

etablerade partierna och massmedia. Bl.a. kritiserades det för att splittra vänstern och därmed indirekt stödja de konservativa. Vidare anklagades det för att ha oklara ståndpunkter i utrikespolitiken. Det har sagts att partiets tydligaste inflytande ligger i att det för fram frågor som angår kvinnor. Vid valet till alltinget år 1983 fick Kvennalistinn 5,5 procent av rösterna i landet och 3 av de 60 mandaten.

Vid alltingsvalet år 1987 valdes 13 kvinnor in i alltinget, vilket motsvarar drygt 20 procent. Av dessa kom 6 från Kvennalistinn. Detta bedömdes som en klar framgång eftersom ett nytt parti sällan ökar sina mandat när det kandiderar för andra gången. Efter valet år 1991 uppgår andelen kvinnor i alltinget till 24 procent, vilket motsvarar 15 platser. Av dessa kom 5 från Kvennalistinn. Partiet gick alltså något tillbaka. Kvennalistinn har sitt största stöd bland välutbildade kvinnor och offentligt anställda. Åldersmässigt finns de flesta sympatisörerna i åldersgruppen 25 - 45 år. (D Dahlerup m.fl., Vi har väntat länge nog, s. 106 ff, G H Kristinsson, SPS Vol. 14 No 4, 1991, s. 343 ff)

5.5 Valfinansiering

5.5.1 Inledning

Det är enligt direktiven viktigt att undvika att personer erövrar mandat till följd av stora ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter. Personvals- och valkretsutredningen, som år 1977 föreslog ett valsystem av belgisk modell, fick viss kritik för att inte ha ägnat frågan om kandidaternas valfinansiering tillräcklig uppmärksamhet. I detta kapitel redovisas kommitténs överväganden i frågan.

5.5.2 Bakgrund till reglerna om partifinansiering och några uppgifter om utländska förhållanden

Under slutet av 1940-talet kom frågan om hur partierna finansierar sin verksamhet att få uppmärksamhet. Krav framfördes på att de politiska organisationerna borde åläggas bokföringsskyldighet och förpliktas att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter. Detta ledde till att en utredning tillsattes. Utredningen kom fram till att någon lagreglering på området inte var önskvärd (SOU 1951:56). Som skäl för detta framhölls bl.a. att partierna upprätthöll en sådan position i demokratin att de inte skulle vara föremål för administrativ kontroll eller

övervakning. Vidare ansågs att krav på redovisning skulle kunna skada både partier och bidragsgivare. Dessutom bedömdes det bli svårt att övervaka efterlevnaden av en reglering. Utredningen uttalade sig alltså mot lagstiftning på området och rekommenderade i stället frivilliga överenskommelser mellan partierna. Någon lagstiftning genomfördes inte heller i detta sammanhang. Debatten om de politiska partiernas finansiering kom under 1950- och 1960-talet att få en något annorlunda inriktning. Från att ha gällt framför allt frågan om varifrån partierna erhöll stöd, försköts frågan till att gälla om staten borde bidra till partifinansieringen. År 1965 beslöt riksdagen att införa ett statligt stöd till de partier som var representerade i riksdagen. Det övergripande målet för det statliga partistödet var att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därmed stärka demokratin. Dessutom bedömdes det bl.a. kunna förebygga beroende av enskilda bidragsgivare samt förbättra möjligheterna till kontinuerlig kontakt mellan partierna och väljarna. Det statliga partistödet följdes år 1969 av ett beslut om kommunalt partistöd.

Den nuvarande regleringen av det statliga partistödet har sin grund i en överenskommelse mellan partierna som kom till uttryck i prop. 1972:126. En av de grundläggande principerna var att det inte skall förekomma någon statlig kontroll av hur partistödet används.

Statligt stöd till politiska partier som deltagit i riksdagsvalet utgår i dag som partistöd och kanslistöd. Partistödet utgår i form av mandatbidrag. Huvudregeln är att antalet mandatbidrag som varje parti erhåller bestäms med hänsyn till utgången i de två närmast föregående valen. Kanslistödet utgår som grundstöd och tilläggsstöd. Grundstödet är satt i relation till röstetalet för varje parti medan tilläggsstödet bygger på mandatfördelningen. Dessutom erhåller partigrupperna ett direkt stöd och riksdagsledamöterna får administrativ service och kontorshjälp.

Det kommunala partistödet är konstruerat på så sätt att kommuner och landsting får lämna bidrag till partier som är representerade i fullmäktige.

Lagstiftning eller frivilliga överenskommelser

Som framgått av det föregående har tanken på en lagreglering av partiernas finansiering inte fått något starkt fäste i vårt land. Lagstiftning har därför kommit att gälla enbart det offentliga stödet till partierna. Partierna har i viss mån genom ömsesidiga eller ensidiga beslut åstadkommit en privat reglering på partifinansieringens område. Således har riksdagspartierna år 1980 kommit överens om att på begäran redovisa sina inkomster och utgifter på nationell nivå.

Dessutom har Folkpartiet liberalerna och Moderata samlingspartiet beslutat att upphöra med att ta emot direkta bidrag från företag. Socialdemokraterna har beslutat upphöra med kollektivanslutning av fackföreningsmedlemmar. Denna frivillighetens väg framstår vid en internationell jämförelse som mindre vanlig. Sverige kan tillsammans med Norge sägas utgöra undantag i detta avseende. I länder som USA, Västtyskland och Japan, har erfarenheter av korruption, där mäktiga bidragsgivare skapat starka beroendeband till partier och kandidater, förstärkt kravet på lagstiftning och kontroll. Även i andra länder har idén om en fastare reglering vunnit terräng. Såsom nämns nedan gäller detta bl.a. Danmark och Finland.

Partistödsutredningen behandlade i betänkandet *Kommunalt partistöd* (SOU 1991:80) inte frågan om redovisning för erhållet partistöd. (Jfr G Gidlund, Vinna eller försvinna, SOU 1991:80, bilaga 3)

Några uppgifter om utländska förhållanden

I *Belgien* förekommer offentligt partistöd. Något förbud mot privata bidrag finns inte. Enskilda kandidater erhåller inte inte något offentligt stöd. Sedan år 1989 gäller vissa begränsningar för hur mycket pengar som partier och enskilda kandidater får spendera på valkampanjer. Såväl partierna som de enskilda kandidaterna är skyldiga att redovisa sina utgifter i och för valrörelserna. Privata bidragsgivare behöver inte uppges. Anledningen till att valfinansieringen reglerades var i första hand att försöka hålla nere kostnaderna för valkampanjerna som hade blivit mycket kostsamma.

Offentligt partistöd infördes i *Danmark* år 1965 och utökades år 1986. Privata donationer till partierna förekommer. Vad särskilt gäller bidrag från fackföreningar och liknande organisationer gäller att medlemmarna har rätt att avstå från att bidra. Sedan den 1 januari 1991 gäller bl.a. att alla partier som nominerar kandidater till folketingsval och val till Europaparlamentet skall årligen redovisa sin ekonomi med uppgift om alla inkomstkällor, privata liksom offentliga. Några slutsatser angående hur regleringen verkar har ännu inte kunnat dras.

Offentligt partistöd förekommer i *Finland* sedan år 1967. Stödet ges dock inte för kommunalvalen. Partierna är genom lag ålagda att redovisa för partistödet. Det är ingen hemlighet att partier och enskilda kandidater erhåller privata donationer i inte obetydlig omfattning, liksom att valrörelser finansieras delvis med lån. Krav har rests på att såväl partier som kandidater skall redovisa sin kampanjbudget offentligt.

I *Norge* förekommer offentligt partistöd sedan år 1970. Liksom i Sverige saknas offentlig kontroll över hur partierna använder stödet. Förbud för privata donationer finns inte. Vissa partier redovisar frivilligt sina inkomstkällor. Enligt uppgift har inte det stora personvalsinslaget vid de kommunala valen fått till följd att enskilda kandidater för *egna* valkampanjer på ett sådant sätt som förekommer i Finland.

I *USA* har sedan slutet av 1800-talet funnits bestämmelser för finansiering av valkampanjer. Den nuvarande regleringen är från år 1971. Valkampanjer i USA bekostas inte enbart genom kandidaternas egna insamlingar även om dessa utgör den viktigaste finansieringskällan. För att minska beroendet av förmögna bidragsgivare eller intressegrupper har skapats en möjlighet för kandidater att i inledningsskedet av en presidentvalskampanj ansöka om allmänna medel. Som skattebetalare kan man anvisa en del av sina skattemedel till presidentvalskampanjer. Vad gäller privata kampanjbidrag gäller bl.a. att enskilda personer inte får bidra med mer än 1 000 $ till varje kandidat. För sammanslutningar är beloppet 5 000 $. Detta gäller direkta bidrag. Det finns inget som hindrar att enskilda personer eller sammanslutningar propagerar för eller emot en kandidat till vilken kostnad som helst så länge det sker utan kontakt eller samordning med kandidatens kampanjkommitté. Det är också tillåtet att ge bidrag till politiska partigrupper som sedan fritt kan använda medlen i valarbetet. Denna typ av bidrag, *soft money*, brukar ofta användas till kampanjer för att få väljare att registrera sig.

Kandidaterna är skyldiga att redovisa intäkter och utgifter i valkampanjen och måste kunna visa varifrån medlen kommer och hur de använts. Kampanjernas finanser granskas av av den federala valkommissionen som kontrollerar att bestämmelserna följts.

5.5.3 Valfinansiering i ett personvalssystem

Allmänt

Den omständigheten att den svenska formen för hur partierna finansierar sin verksamhet inte kringärdats med en detajerad reglering kan ses som ett uttryck för att systemet med statligt och kommunalt partistöd i kombination med frivilliga åtaganden från partiernas sida fungerat väl. Erfarenheter från utlandet visar nämligen att krav på detaljerade regler för valfinansiering brukar uppstå som en reaktion mot vad som uppfattas som brister i systemet.

Dessa brister kan hänföras till framförallt tre olika problem.

1. En ojämn fördelning av resurser vilket leder till bristande konkurrens mellan de politiska partierna.

2. Hot mot det öppna demokratiska samhället genom manipulering av väljarna. Väljarna har rätt att veta vilka intressen som står bakom partierna.

3. Korruption och mutor.

Vad som förefaller i första hand ha uppfattats som oönskade effekter är de bindningar som kan uppstå mellan å ena sida stora bidragsgivare och å andra sidan partier eller enskilda kandidater som mottagare. Enligt kommitténs uppfattning är det främst risken för uppkomsten av sådana bindningar som bör beaktas vid bedömningen av direktivens krav på att en person inte bör kunna erövra mandat till följd av stora ekonomiska insatser. I ett valsystem där kontrollen över kandidaturvalet förskjuts från partierna till väljarna och det därmed blir viktigare för kandidaterna att synas kommer valrörelserna sannolikt att få ett tydligare personligt inslag än vad som är fallet nu.

Det innebär att kostnader kan komma att uppstå för enskilda kandidaters mer eller mindre personinriktade kampanjer. I den mån sådana kampanjer utarbetas och finansieras av partierna för att särskilt lansera vissa av de egna kandidaterna finns inte anledning att göra några invändningar. Tvärtom är detta ett sätt att ge väljarna information om kandidaterna, vilket är viktigt i ett personvalssystemen.

I stort sett samma bedömning måste göras för det fall en enskild kandidat använder sig av egna medel för att finansiera en personinriktad kampanj inom partiet. Risken för otillbörliga bindningar finns ju inte i det fallet. Visserligen kan det uppfattas som om kandidaten genom sin privatekonomiska ställning skaffar sig ett försteg framför sina partikamrater och därmed snedvrider konkurrensen. Detta är dock en fråga som det bör ankomma på varje enskilt parti att hantera. Enligt kommitténs uppfattning kommer situationer av det slaget inte att bli vanliga.

Det är däremot inte orealistiskt att räkna med att ett ökat personvalsinslag kommer att bidra till ett större intresse från *utomstående* att stödja enskilda kandidater. Även ur kandidaternas synpunkt är det rimligt att räkna med ett större intresse eftersom undersökningar visat att det finns ett samband mellan storleken på de resurser som läggs ner på personlig propaganda och framgångar i val. Det kan däremot inte sägas råda någon automatiskt koppling mellan storleken på de ekonomiska insatserna och valresultatet. Det belyses bl.a. av det förhållandet att i det senaste riksdagsvalet i Finland en manlig känd kandidat, trots

en betydande ekonomisk satsning, fick se sig slagen av en betydligt yngre och relativt okänd kvinnlig partikamrat.

Frågan om enskilda kandidaters valfinansiering har flera aspekter. En grundläggande distinktion bör göras mellan situationer då misstankar om otillbörliga bindningar mellan bidragsgivare och mottagare kan tänkas uppstå och situationer då så inte är fallet. Det går nämnligen inte att hävda att alla former av bidrag från utomstående är att bedöma som oönskade eller otillbörliga. För svenskt vidkommande kan man tänka sig vissa typsituationer som kan utgöra en grund för den vidare diskussionen.

För det första kan man tänka sig situationer där det uppfattas som om bidragsgivaren, antingen bidraget lämnas direkt till kandidaten eller via särskilt upprättade kampanjfonder, gör donationen i annat än idéellt syfte. Den mer eller mindre uttalade avsikten skulle då vara att kandidaten på ett mer direkt sätt förväntades arbeta för att främja bidragsgivarens intressen. Som exempel kan nämnas att ett företag gör mycket stora donationer till en enskild kandidat. Situationer av detta slag måste bedömas som otillbörlig valfinansiering.

En annorlunda situation uppstår naturligtvis när syftet med bidraget är en önskan att se en viss kandidat vald på grund av de politiska mål som vederbörande sagt sig vilja arbeta för och kanske också på grund av kandidatens personliga egenskaper. Om exempelvis enskilda personer eller grupper av personer av sådana skäl vill bidra ekonomiskt till att en viss kandidat blir vald kan det inte betraktas som något otillbörligt. Tvärtom innebär agerandet ett sätt uttrycka politiskt engagemang och intresse.

På motsvarande sätt bör ses stöd som kan komma att lämnas från olika intresseorganisationer, under förutsättning att beslutet att lämna stödet är förankrat hos medlemmarna och att ingen tvingas att lämna något bidrag. Det ger ju då uttryck för medlemmarnas preferenser.

Vad som nu sagts är naturligtvis en förenkling. I praktiken torde det i många fall vara ogörligt att skilja mellan olika bidrag på grundval av bakomliggande syften. Det torde också vara i det närmaste omöjligt att finna ett helt lämpligt sätt dra en klar gräns mellan bidrag som skall anses otillbörliga och sådana som bör ses som uttryck för politiskt engagemang och intresse. Promblematiken påminner om de gränsdragningsproblem som finns när det gäller att avgöra huruvida en gåva är att bedöma som en muta eller ej. Enligt kommitténs uppfattning kommer den nuvarande kriminaliseringen av mutbrott och bestickning att omfatta mer flagranta fall av otillbörlig valfinansiering.

Särskilda åtgärder som vidtagits utomlands för att komma till rätta med problem kring valfinansiering är att närmare reglera förutsättningarna för att enskilda och organisationer skall få lämna bidrag.

Som exempel kan nämnas det i Italien uppställda och med böter sanktionerade kravet att privata företag inte får lämna bidrag utan att detta först beslutats i vederbörlig ordning och redovisats i bokföringen. För danskt vidkommande gäller bl.a. att fackföreningar och vissa andra intresseorganisationer får lämna bidrag till partier men att enskilda medlemmar inte kan tvingas att bidra.

Ett annat sätt hantera problematiken kring valfinansieringen är det som används i USA, beträffande kandidaterna i presidentvalet. Där gäller som nämnts vissa beloppsmässiga begränsningar för bidrag från enskilda.

Enligt uppgifter i litteraturen är det inte ovanligt att regleringar av olika slag på valfinansieringens område följs av olika försök att kringå bestämmelserna. Detta understryker de svårigheter som är förenade med att finna ett lämpligt sätt att komma åt problemen. (G Gidlund m.fl., The Public Purse and Political Parties, 1991, H Alexander m.fl., Comparative Political Finance in the 1980s, 1989)

Bedömning

Om man vill på ett någorlunda enkelt sätt införa en reglering av vad som skall anses tillåtet och otillåtet just i fråga om enskilda kandidaters valfinansiering är det svårt att tänka sig något annat än en beloppsmässig gräns för bidrag till enskilda kandidater antingen dessa lämnas direkt eller via särskilt upprättade valfonder eventuellt i kombination med en skyldighet att redovisa för mottagna medel. En sådan reglering skulle avvika från den svenska traditionen som bygger på frivillighetens väg och innebära en skillnad i förhållande till vad som gäller för partierna. Frågan är också i vad mån det är realistiskt att tro på möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av sådana bestämmelser. Dessutom skulle inte oväsentliga resurser få avsättas för att administrera en kontrollapparat. Det nu sagda innebär enligt kommitténs mening att en reglering bör införas endast om det föreslagna valsystemet kan antas få mycket negativa följder i form av oönskad valfinansiering.

Som nämnts ovan måste man räkna med att ett ökat personvalsinslag kommer att leda till att det blir vanligare än nu med olika former av privat valfinansiering. I den mån verksamheten sker öppet och i sådana former att den kan ses som ett uttryck för politiskt engagemang och intresse innebär finansieringen enligt kommitténs uppfattning inget problem. Kommittén utgår därvid från att det inte är sannolikt att privat valfinansiering av denna art kommer att anta sådana proportioner att det blir möjligt för enskilda kandidater att förlita sig på bidrag från utomstående för att bekosta personligt inriktade kampanjer

av större format. Det bör härvidlag också nämnas att reglerna om gåvobeskattning kan komma att aktualiseras för vissa former av kampanjbidrag.

Vad som kan inge betänkligheter är i stället en dold och otillbörlig valfinansiering av det slag som nämnts ovan. Vid en bedömningen av risken härför bör det noteras att kommittén inte presenterar ett renodlat personvalssystem. Även fortsättningsvis kommer det att vara partiorganisationerna som står för utformningen av partiets ideologi och ställningstaganden i sakfrågor. Den enskilde kandidatens ställning inom partiet i fråga om möjligheten att påverka olika beslut kommer att vara densamma som nu. Det finns med hänsyn härtill inte anledning att tro att det skulle bli vanligt att utomstående genom stora ekonomiska bidrag försöker vinna enskilda politiker för egna syften. Inte heller från kandidatens synpunkt kan det bedömas som särskilt lockande att med stöd av betydande resuser utifrån driva en egen kampanj i de fall det finns en möjlighet att finansieringen kan uppfattas som tvivelaktig. Frågor som rör valfinansiering kommer sannolikt att bli föremål för intresse från massmedia. Risken för att åsamka både sig själv och partiet skada är då påtaglig om inte finansieringen är i alla avseenden klanderfri. Det finns därför också anledning att anta att partiorganisationerna kommer att verka för att stävja tendenser i oönskad riktning. Sammantaget innebär det sagda att det är kommitténs uppfattning att ett ökat personvalsinslag i den form som kommittén presenterar inte kommer att medföra sådana oönskade konsekvenser i fråga om valfinansiering att det är befogat att föreslå att det nu införs beloppsmässiga begränsningar eller andra inskränkningar i fråga om bidrag till enskilda kandidater. Samma bedömning måste göras vad gäller införandet av en särskild skyldighet för kandidater att redovisa för mottagna medel.

Skulle utvecklingen visa sig bli en annan än vad kommittén förutspått måste naturligtvis frågan tas upp till behandling på nytt.

5.5.4 Lobbying

Det större intresse för enskilda politiker, som ett ökat personvalsinslag kommer att medföra, väcker också frågan i vad mån politikerna kommer att utsättas för påtryckargrupper i större utsträckning än vad som sker för närvarande och om detta i så fall kan väntas ske på ett annat sätt.

Redan i dag arbetar främst företag och organisationer med s.k. lobbying som ofta består i att förse politikerna med faktaunderlag.

Någon lobbyverksamhet av det slag som förekommer i USA och som är föremål för särskild reglering, har inte utvecklats i Sverige.

En personvalsreform kommer att leda till att väljarna får ett ökat inflytande på valet av politiker. Det är därför realistiskt att räkna med stigande intresse hos såväl politiker som allmänheten för ömsesidiga kontakter. Det blir också lättare för särskilda grupper, organisationer och individuella väljare att skilja ut enskilda politiker och försöka fånga deras intresse. I den mån denna verksamhet bidrar till att förbättra tankeutbytet mellan väljarna och politikerna finns det naturligtvis inget att erinra mot den. Det är först när ett missbruk kan befaras uppkomma som det finns anledning att reagera.

Enligt kommitténs mening framstår det inte som sannolikt att den ökning av personval som nu föreslås skulle medföra att lobbyverksamheten kommer att missbrukas. Kommittén finner därför inte anledning att i detta sammanhang föreslå någon reglering av lobbying.

5.6 Den fria nomineringsrätten

5.6.1 Inledning

Trots att partisystemet utgör ett bärande element i den svenska demokratin är partiernas verksamhet i det närmaste helt oreglerad. I ett historiskt perspektiv kan detta förklaras med den misstro mot politiska partier som rådde före demokratins genombrott. En reglering av partiväsendet hade under sådana betingelser kunnat uppfattas som ett erkännande av partierna och kunde därför inte komma i fråga. Även sedan partiväsendet allmänt accepterats, och partierna kommit att omnämnas i bl.a. regeringsformen, har verksamheten förblivit oreglerad. Anledningen härtill är att principen om åsiktsbildningens frihet har ansetts motivera en stor varsamhet när det gäller en reglering av partiernas politiska verksamhet. Således har inte ordningen för nominering av kandidater till de allmänna valen reglerats i lag. Det innebär bl.a. att väljarna har rätt att på valsedeln ta upp vilken partibeteckning och vilka kandidater de vill. De kandidater som förs upp på valsedeln behöver inte ha gett sitt samtycke, vilket kan ses mot bakgrund av att varje valbar person i princip anses skyldig att åta sig uppdrag som riksdagsledamot eller kommunalt förtroendeuppdrag. Denna fria nomineringsrätt är en internationellt sett ovanlig företeelse.

Det finns dock en viss begränsning i rätten att nominera kandidater, som tillkommit för att förhindra missbruk av partibeteckningar. En valsedel som upptar en registrerad partibeteckning måste som första

namn uppta namnet på en kandidat som anmälts av partiet i fråga. I annat fall anses namnen på valsedeln obefintliga. Av hänsyn till dem som mot sin vilja förs upp på valsedlar har i 6 kap. 7 a § vallagen tagits in en bestämmelse som ger vederbörande rätt att anmäla förhållandet till länsstyrelsen. Anmälningarna publiceras dock inte och inte heller medför en anmälning att valsedeln blir ogiltig eller att det aktuella namnet skall anses som obefintligt. Tanken bakom bestämmelsen är att den drabbade inför dem som undrar över kandidaturen skall kunna hänvisa till anmälningen, men inte i och för sig avstyra förfarandet. Möjligheten till anmälan hos länsstyrelsen utnyttjades i ett fåtal fall i samband med de allmänna valen år 1991.

5.6.2 Problem med den fria nomineringsrätten

De grupper som i dag utnyttjar den fria nomineringsrätten kan delas upp enligt följande: 1 partierna, 2 enskilda väljare, 3 minoritetsgrupper inom partierna och 4 grupperingar som står utanför de etablerade partierna.

Partierna: För partierna torde den fria nomineringsrätten vara av betydelse främst genom att de själva kan bestämma formerna och principerna för kandidatnomineringen. Av direktiven framgår att någon ändring härvidlag inte är önskvärd.

Enskilda väljare: Den praktiska betydelsen får i allt väsentligt sägas vara begränsad till möjligheten att göra strykningar som i vart fall i kommunalvalen kan ge effekt. Det bör dock framhållas att den fria nomineringsrätten också utnyttjas av enskilda väljare på ett sätt som inte kan uppfattas som annat än oseriöst. Detta kommer till uttryck bl.a. genom valsedlar med parodiska partibeteckningar och fiktiva kandidater.

Minoritetsgrupper inom partierna: Det är möjligheten för dessa grupper att gå fram med spränglistor som brukar framhållas som det främsta skälet för att behålla nomineringsrätten oreglerad. Anledningen är att rätten att lansera en spränglista anses vara en garanti för att de nominerande instanserna inom partierna inte blir maktfullkomliga.

Grupperingar utanför partierna: Frånvaron av regler för kandidatnomineringen har lett till att det vid varje val brukar ske försök från personer som står utanför de etablerade partiorganisationerna att på olika sätt utnyttja systemet. Syftet är naturligtvis att de egna kandidaterna skall bli valda. Det typiska tillvägagångssättet är att på en valsedel med ett annat partis beteckning ta upp en företrädare för det partiet på första plats och därefter placera en eller flera kandidater för

det egna partiet. En annan variant är att gå fram under egen partibeteckning och med en egen kandidat på första plats. Därefter tas upp namnen på kända personer, som inte behöver ha tillfrågats, för att skänka listan legitimitet. Förfaranden av det slag som beskrivits kan betecknas som missbruk av den fria nomineringsrätten eftersom de bygger på att väljaren inte har korrekt information eller t.o.m. vilseleds.

Problemen som uppstår till följd av detta missbruk är av olika slag. Illojalt utnyttjande av partibeteckning och integritetskränkningar av dem som mot sin vilja sätts upp på valsedlar är de tydligaste. För de partier som drabbas innebär utnyttjandet av partibeteckningen uppenbara olägenheter. Det torde inte heller råda någon tvekan om att det kan innebära stort obehag för en person att mot sin vilja bli uppförd på en valsedel och därmed bli förknippad med en åsiktsriktning som vederbörande kanske inte delar. Utöver de nu nämnda problemen tillkommer också att förtroendet för valordningen på sikt riskerar att undergrävas om förfaranden av det slag som nämnts framstår som acceptabla. Många människor torde nämligen uppfatta dem som bedrägliga. Härtill kommer det ur demokratisk synpunkt betänkliga att en person kan komma att ta plats i en folkvald församling utan att ha tillräckligt stöd bland väljarna. För riksdagsvalets del kan det också uttryckas som att fyraprocentsspärren kringgås. Mot detta skall vägas möjligheten för minoritetsgrupper inom partierna att kunna lansera spränglistor, vilket måste sägas vara en utomordentligt viktig del i det nuvarande valsystemet. Det framgår också av direktiven att denna rätt bör behållas.

5.6.3 Åtgärder för att komma åt missbruk

Det finns olika sätt att komma till rätta med problemet med illojalt utnyttjande av partibeteckning. Ett sätt är att införa regler som på det ena eller andra sättet inskränker rätten att nominera kandidater. En annan möjlighet är att skapa en ordning som bidrar till att det före valdagen är känt vilka listor som kommer att delta. Det får sedan bli partiernas sak att informera om eventuella särlistor.

Exempel på åtgärder som inskränker rätten att nominera kandidater

Ett lagtekniskt enkelt sätt vore att föreskriva att de två första namnen på valsedlar med registrerad partibeteckning skall vara anmälda. Det skulle inte innebära någon garanti för att missbruket upphörde. Dock skulle det bli mer ointressant att utnyttja andra partibeteckningar

eftersom den egna kandidaten skulle få placeras lägre på listan. Att kräva att alla namn på listan skall vara anmälda vore en effektiv åtgärd men skulle samtidigt innebära att den fria nomineringsrätten avskaffades. En något mindre ingripande åtgärd är att införa ett förbud mot att nominera personer under en partibeteckning om de inte är medlemmar i det aktuella partiet. Det skulle möjligen fordra regler för medlemsskap i politiska partier. Ett annat sätt att minska risken för otillbörliga förfaranden är att fordra ett visst antal namnunderskrifter till stöd för en lista för att den skulle få delta i valet. Det skulle försvåra för mycket små grupper att lansera särlistor. En sådan ordning torde kräva någon form av förhandsanmälan av kandidatlistor.

De åtgärder som nämnts nu har övervägts av tidigare utredningar som emellertid funnit att förslagen i alltför hög grad inskränkt den fria nomineringsrätten, varför något lagförslag inte lagts fram.

Åtgärder som ger ökad information om de listor som deltar i valet

För att det före valet skall bli känt vilka partier och kandidater som kommer att ställa upp kan ett krav på förhandsanmälan av kandidatlistor införas. Anmälningarna bör göras hos RSV. Listor som inte anmälts får inte delta i valet. En ny ogiltighetsgrund måste då tas in i vallagen. Alla röstberättigade skall ha rätt att anmäla kandidatlistor och några särskilda begränsningar av rätten att nominera personer behöver inte införas. Den enda inskränkning av den fria nomineringsrätten som blir följden är att sista tillfället att nominera kandidater i princip flyttas från valdagen till en tidigare tidpunkt. Även den regeln kan mjukas upp genom att möjligheten att skriva till namn på listor behålls. Den möjligheten blir då naturligtvis begränsad till anmälda listor eller till partimarkerade valsedlar och valsedelsblanketter som RSV tillhandahåller. Den nu skisserade ordningen skulle innebära att ett parti en viss tid före valet från RSV skulle kunna få uppgift på samtliga listor som deltar i valet under partiets beteckning, och vidta de åtgärder som kan behövas för att informera väljarna om eventuella listor som upptar namn på personer utan någon anknytning till partiet. Dessutom skulle den angivna ordningen troligen medföra att man vid sammanräkningen helt kunde bortse från valsedlar med parodiska partibeteckningar och slippa redovisa dem i det officiella valresultatet.

Den kanske besvärligaste frågan är när anmälningarna av kandidatlistor senast skall vara gjord. Tidpunkten bör ligga efter sista dagen för anmälan av kandidater till skydd för partibeteckning. Detta för att de som önskar lansera särlistor skall ha en möjlighet härtill. De måste ju veta vilka namn som är anmälda och alltså skall toppa särlistan. Det torde i och för sig vara en fördel om tidpunkten läggs så nära valet

som möjligt, för att minsta möjliga ingrepp skall ske i nomineringsrätten. Dock måste de partier som önskar vidta åtgärder mot särlistor få tillräckligt med tid på sig. Hänsyn bör också tas till att poströstningen börjar 24 dagar före valdagen. Senast vid denna tidpunkt bör definitiva kandidatlistor föreligga. Möjligen bör tidpunkten läggas tidigare. Den kan då samordnas med tidpunkten för beställningar eller leverans av valsedlar. Normalt sett skall sådana beställningar göras i så god tid att leverans kan ske senast 45 dagar före valdagen. Om tidpunkten samordnas med sista dagen för beställning av valsedlar kommer de definitiva kandidatlistorna att föreligga i maj. Det får emellertid bedömas vara för tidigt. En lagom avvägning kan vara att föreskriva att kandidatlistorna skall vara RSV tillhanda 45 dagar före valdagen. De som önskar vänta med att offentliggöra sina listor till dess torde ändå få tillräckligt med tid för att ombesörja tryckning och distribution och de partier som behöver gå ut med information om särlistor får tillfälle till det.

Den största betänkligheten mot den skisserade ordningen ligger i att den förutsätter att partierna går ut och informerar om eventuella särlistor. Det har visat sig att partierna av olika skäl är obenägna att göra detta, trots att det varit känt att utomstående grupper lagt fram listor med ett etablerat partis beteckning. Dessutom kan det ifrågasättas om det är rimligt att ett parti under en valrörelse skall behöva avsätta resurser till upplysningskampanjer av det slaget.

Åtgärder för att förhindra att personer mot sin vilja sätts upp på valsedlar med partibeteckning

Ett effektivt sätt att komma till rätta med problemet vore att föreskriva att alla valsedlar skulle tryckas i central regi och att den som lämnade in ett manuskript skulle bifoga godkännande från samtliga kandidater som tagits upp på valsedeln. En liknande åtgärd vore att låta kandidater få dra tillbaka sin kandidatur från listor som de inte samtyckt till att kandidera under. De nu nämnda åtgärderna skulle emellertid innebära att partierna kunde kontrollera möjligheten att gå fram med spränglistor. De torde därför inte kunna komma i fråga. Ett annat sätt att angripa problemet kan vara en ordning med förhandsanmälan av kandidatlistor i förening med en effektivare regel än den nuvarande möjligheten att hos länsstyrelsen anmäla att kandidaturen är oönskad. Kravet på förhandsanmälan skulle rimligen leda till att det uppmärksammades om personer utan någon anknytning till ett visst parti kandiderade för det partiet. Den som på det sättet utnyttjades skulle därefter hos länsstyrelsen, som i dag, kunna anmäla att han eller hon inte samtyckt. Därutöver skulle vederbörande kunna ges rätten att få

sin anmälan publicerad i dagspressen. Denna ordning skulle dock innebära ökade kostnader.

5.6.4 Bedömning

Som framgått av det tidigare sagda förefaller det vara ett i det närmaste olösligt problem att förhindra missbruk av den fria nomineringsrätten om denna rätt skall bibehållas i sin nuvarande form. Kommittén anser emellertid att det är oacceptabelt att, med kännedom om det missbruk som förekommit, underlåta att vidta åtgärder. Dessbättre sammanfaller kommitténs uppdrag att föreslå ett ökat personvalsinslag med möjligheterna att minska intresset för att missbruka nomineringsrätten. I ett valsystem där möjligheterna till personröstning kommer att bestå i att på valsedeln markera en kandidat (jfr kap. 6) och där alltså dessa markeringar har betydelse för kandidaturvalet kommer med största sannolikhet intresset för att gå fram med listor, i hopp om att vilseleda väljarna, att minska. Det kommer nämligen inte att räcka med att, som i dag, förmå väljarna att ta "fel" lista. Dessutom måste de förmås att markera en kandidat som inte har någon anknytning till partiet. Risken att någon skulle kunna manipulera väljarna till detta får bedömas som liten.

Enligt kommitténs bedömning kommer alltså det ökade personvalsinslaget i sig att medföra att det blir mindre intressant att försöka utnyttja den fria nomineringsrätten på ett otillbörligt sätt. Skulle det mot förmodan visa sig att intresset för personval blir mycket svalt kommer det dock inte att bli någon större förändring jämfört med dagens system och intresset av att missbruka systemet kommer således att finnas kvar. Kommittén anser därför att det är befogat att markera det utsiktslösa i att försöka utnyttja etablerade partibeteckningar. Ett okomplicerat sätt att göra detta är att införa ett krav på att inte bara det första namnet på en valsedel skall vara anmält utan att de två första namnen skall vara sådana. Det innebär att den som vill utnyttja en partibeteckning kan placera sin egen kandidat först på tredje plats, vilket naturligtvis kommer att minska möjligheterna till inval. Frågan är då hur en sådan ordning kommer att slå mot minoritetsgrupper inom partierna som vill gå fram med traditionella spränglistor. Sådana listor sprids inte i syfte att vilseleda väljarna, utan för att ge dem ytterligare alternativ på kandidater som står bakom partiets ideologi. En förutsättning för att en sådan spränglista skall vinna framgång i ett personvalssystem torde vara att väljarna genom öppet opinionsbildande arbete förmås att lägga sina röster på den eller de kandidater som minoritetsgruppen inom partiet vill föra fram. Möjligheten att med

någon utsikt till framgång lansera spränglistor, vilket får anses vara den mest värdefulla följden av den fria nomineringsrätten, kommer därför att finnas kvar. Den inskränkning i den fria nomineringsrätten som kravet på två anmälda namn kan sägas innebära uppvägs alltså av möjligheten till personval. Förslaget innebär inte att att det införs ett krav på att en namnvalsedel måste uppta mer än ett namn. I de fall endast ett namn finns på valsedeln måste detta dock vara anmält om partibeteckningen på valsedeln gäller ett parti som anmält kandidater till skydd för sin partibeteckning.

Kommitténs förslag i denna del fordrar ändringar bl.a. i 14 kap. 5 § vallagen.

Möjligheten att utnyttja personer som inte tillfrågats kommer i och för sig att finnas kvar, men kommer troligen inte att bli särskilt intressant. Denna variant av missbruk av den fria nomineringsrätten bygger ju på att ett parti går fram under egen partibeteckning och på valsedeln tar upp kända personer i hopp om att detta skall dra röster till partiet. I ett system med möjlighet att personrösta är det rimligt att anta att de väljare som vill stödja den kända personen kommer att också ge henne eller honom sin personröst. Det innebär alltså ingen omedelbar fördel för övriga kandidater att den kända personen blir vald. Enligt kommitténs uppfattning är det därför inte nödvändigt att föreslå några särskilda åtgärder för att förhindra att personer mot sin vilja sätts upp på valsedlar.

6 Kommitténs överväganden och förslag rörande personvalsinslaget vid riksdagsvalet

6.1 Inledning

Kommitténs uppdrag är att lägga fram ett förslag till ett valsystem som ger den enskilde väljaren ökade möjligheter till personval. Enligt direktiven skall som utgångspunkt gälla att det riksproportionella valsystemet skall behållas och att valen även fortsättningsvis skall ha karaktären av ett val mellan partier. Vidare bör enligt direktiven möjligheten att föra fram kandidater som inte är nominerade behållas och en reglering av partiernas nomineringsförfarande undvikas.

Det har varit ett sedan lång tid framfört önskemål, såväl i riksdagen som i den allmänna debatten, att inslaget av personval i det svenska valsystemet bör ökas. Ett flertal utredningar har behandlat frågan men de förslag som har lagts fram har inte lett till lagstiftning. Av den kritik som framförts mot de framlagda förslagen kan utläsas att denna bl.a. riktat sig mot att förslagen varit svåra att tillämpa eller att de inte i realiteten ökat väljarnas möjligheter att påverka valet av representanter. När nu personvalsfrågan återigen behandlas görs det mot bakgrund av de tidigare utredningarna och med det övergripande syftet att finna vägar som stärker kontakterna mellan väljare och valda.

Kommittén är enig om att det är angeläget att öka personvalsinslaget vid de allmänna valen och att en sådan reform genomförs. Från den allmänna debatten kan noteras att intresset för politikernas personligheter ökat bland väljarna. Svårigheten att överblicka de olika partiprogrammen, den snabba utvecklingen och förändringen inom politiken gör att väljarnas intresse i ökad utsträckning fokuseras på kandidaterna och deras förmåga att genomföra den politik de förespråkar. Detta gäller med särskild styrka på det lokala planet där personkännedomen är bättre än på riksplanet. Att en bättre personkännedom också främjar förtroendet för politiker visas av forskningsprojektet *Personinslag i svenska val*, se bilaga 2, där det bl.a. konstateras att människor med en god personkännedom tenderar att ha ett större förtroende för politiker än väljare med en lägre grad av kandidatkännedom. TV och andra massmedia bidrar också till att väljarna tar intryck av politikerna och ökar intresset för personligheterna. De politiska partierna i Sverige och utomlands har dragit konsekvenserna av den ökade

personifieringen av politiken och bl.a. anpassat sina valkampanjer därefter. Det är därför naturligt att denna utveckling också möts av en reell möjlighet för väljarna att påverka valet av vilka de vill se valda. En högre grad av personvalsinslag, med en större möjlighet för väljaren att få gehör för sitt val, kan också väntas fånga uppmärksamheten bland gamla och nya väljare för hur de politiska frågorna behandlas. Den ökade insikten hos väljaren att de valda har ett mer direkt personligt ansvar för sina politiska beslut kan också bidra till ett större intresse och förtroende för politikerna och medföra att den politiska debatten vitaliseras.

När det gäller vilken metod som skall användas för att öka personvalsinslaget blir den avgörande frågan hur starkt detta inslag skall vara och om en förändring bör ske inom det nuvarande grundläggande valsystemet eller om en personvalsreform också bör föra med sig en mer långtgående förändring av valsystem, valkretsindelning m.m.

Under arbetets gång har det inom kommittén diskuterats ett antal modeller för ett ökat personvalsinslag. Dessa diskussioner har lett till att kommittén funnit att det inte är lämpligt att försöka konstruera och föreslå ett system som till sin grundläggande struktur inte prövats i något annat land. Därför har blickarna vänts mot utländska valsystem. Närmast har intresset fokuserats på de nordiska grannländernas valordningar. Också andra europeiska system har studerats och då företrädesvis de som har åberopats i motioner och i den allmänna debatten.

Redan uppdragets utformning begränsar kommitténs arbete till att finna en lösning som, med bibehållande av nuvarande grundläggande system, ger ett ökat inflytande för väljarna när det gäller att utse vilka som skall representera dem. Direktiven utesluter sålunda alla förslag som går ut på ett renodlat personval utan något inflytande från partierna. Så faller t.ex. ett system som bl.a. tillåter val av enskilda personer utan partitillhörighet, som det irländska, utanför uppdraget. Vidare kan inte förslag om obligatorisk personröstning av det slag som förekommer i Finland komma i fråga eftersom det förutsätter att en valsedel som saknar personmarkering förklaras ogiltig.

Vid övervägande av vilka möjligheter som står till buds för att öka personvalsinslaget och samtidigt behålla ett partiinflytande är det naturligt att först pröva om den nuvarande formellt betydande men reellt närmast betydelselösa möjligheten att stryka kandidaters namn på valsedlarna kan göras mer effektiv. Kommittén har analyserat denna fråga men funnit att detta inte är en framkomlig väg.

Enligt direktiven är utredningsarbetets övergripande syfte att finna en metod som minskar avståndet mellan väljare och valda. Ett sätt som kunde övervägas för att nå detta mål vore att minska valkretsar-

nas storlek. Detta har emellertid inte ingått i kommitténs uppdrag och det har inte heller befunnits vara möjligt att i detta skede behandla frågan om valkretsindelningen. Ett förslag till en ändrad valkretsindelning finns emellertid i Personvals- och valkretsutredningens betänkande *Personval och valkretsindelning* (SOU 1977:94). Det kan anmärkas att en proposition beslutats den 17 december 1992 rörande en ändrad valkretsindelning av Malmöhus län (prop. 1992/93:163).

Vid övervägande av vilket system som bäst uppfyller de i direktiven givna förutsättningarna har kommittén särskilt fäst avseende vid att detta bör vara rimligt enkelt att tillämpa för de röstande samt att sammanräkningsförfarandet görs så smidigt som möjligt.

Det är emellertid ofrånkomligt att ett ökat personvalsinslag inom ramen för ett listvalssystem kräver att väljaren på ett eller annat sätt markerar den eller de kandidater som han eller hon i första hand vill se vald. Jämfört med den nuvarande ordningen tillkommer alltså ett moment. Det går då inte att bortse från risken för missförstånd med otydliga eller felaktiga markeringar som följd. Med hänsyn härtill och eftersom valet skall ha karaktär av partival bör, enligt kommitténs mening, ett nytt system konstrueras så att en valsedel som saknar personmarkering, eller där denna är otydlig, inte betraktas som ogiltig utan tillgodoräknas partiet.

Kravet på enkelhet har vidare lett kommittén till uppfattningen att mer än en personmarkering på samma valsedel inte bör få förekomma. Om den fria nomineringsrätten i princip skall behållas och flera listor för samma parti i en valkrets tillåtas, torde en ordning med flera preferensröster komma att försvåra sammanräkningen och inte oväsentligt fördröja valresultatet. Vidare kan man inte bortse från att det förutsätter att väljarna har mycket god kännedom om kandidaterna. Detta kan vara särskilt svårt i valkretsar med många mandat. En nyordning bör därför innehålla att en väljare inte får personrösta på fler än en kandidat. Skulle så ske bör markeringarna och namnen på valsedeln anses obefintliga och rösten tillgodoräknas partiet.

Kommitténs övervägande leder fram till att personvalsinslaget i det svenska valsystemet bör förstärkas genom att en möjlighet till frivillig personröstning införs med en preferensröstning som är begränsad till ett namn. De väljare som inte vill rösta på person skall liksom i dag ha rätt att rösta på en partilista eller på en enbart partimarkerad lista. Detta ställningstagande överensstämmer med de grundläggande principerna för hur personvalsinslaget i Danmark och Belgien är konstruerat. Även Personvals- och valkretsutredningen och Folkstyrelsekommittén var inne på samma linje. När det gäller hur systemet närmare skall utformas skiljer sig emellertid kommitténs överväganden från övriga system. Hänsyn måste tas till de nuvarande speciellt

svenska förhållandena som t.ex. att riksdagsval och kommunala val förrättas samtidigt samt att nomineringsrätten är i det närmaste oinskränkt. Vidare har valkretsindelningen och dess betydelse för mandatfördelningen stor betydelse för hur ett mer personinriktat system kan komma att verka.

Samtidigt som kommittén övervägt olika metoder för att öka personvalsinslaget i den svenska valordningen har det förts överläggningar mellan de politiska partierna i vissa grundlagsfrågor och frågor som berör valsystemet och personvalsfrågan. Kommittén har med hänsyn härtill funnit anledning att utarbeta flera modeller med ett mer personinriktat valsystem för att ge underlag till den vidare diskussion som kan komma att föras. De presenterade modellerna ger uttryck för olika grad av personinflytande och förutsätter ringa eller mer långtgående förändringar av nuvarande valsystem.

Kommittén lägger fram fyra modeller som alla bygger på inslag från utländska system. En *tysk* modell förenar majoritetsval med listval, en *valkvotsmodell* har utformats enligt belgisk förebild, ett förslag med *alternativa listformer* bygger på en idé från det danska systemet med flera listformer samt en *modifierad dansk modell* som bygger på det danska valsystemets sidoordnad uppställning.

Kommittén har ansett det angeläget att behandla de olika förslagen relativt ingående och med belysande exempel. Den tyska modellen beskrivs dock mer principiellt eftersom den har bedömts fordra förändringar som faller utanför kommitténs direktiv.

Även om de olika modellerna beskrivs utförligt har det inte varit nödvändigt att utforma detaljerade bestämmelser beträffande samtliga förslag. Kommittén har valt att behandla ett av förslagen, som inte utretts fullständigt tidigare, mer ingående. För detta har utarbetats författningstext och specialmotivering. Kommittén har bestämt att den modifierade danska modellen, vilken bedömts innehålla de moment i ett personvalssystem som kommittén funnit ändamålsenliga under nuvarande förhållanden, skall bearbetas djupare.

6.2 Strykningar av namn på valsedlar m.m.

6.2.1 Inledning

Strykningar av namn på partiernas valsedlar och andra förändringar, som t.ex. ändrad ordningsföljd mellan kandidaterna, har i riksdagsvalet veterligen aldrig lett till att en kandidat på valbar plats blivit utslagen av en kandidat med en sämre placering. Detta brukar

förklaras med att förändringarna är för få för att ge effekt. En annan vinkling är att säga att det svenska valsystemet är konstruerat så att det fordrar en mycket hög grad av personröstning i form av strykningar m.m. för att listordningen skall kunna frångås. Om man vill göra det nuvarande systemet mer effektivt i personvalshänseende utan att på något avgörande sätt förändra det finns två vägar att gå. Den ena innebär att man inriktar sig på att få väljarna att i högre grad än nu utnyttja möjligheten att göra förändringar på valsedlarna i form av strykningar, ändrad namnordning och tillskrivande av namn m.m. Den andra är att tekniskt göra om valsystemet på så sätt att en förändrad valsedel vid kandidaturvalet ges ett större värde än i dag. Eftersom strykningar är de mest betydelsefulla förändringarna på valsedlarna talas i fortsättningen enbart om strykningar.

6.2.2 Väljarna stimuleras att utnyttja strykningsmöjligheten

En åtgärd som skulle kunna öka strykningarnas betydelse är alltså att förmå väljarna att stryka namn på valsedeln i högre utsträckning än i dag. Detta skulle möjligen kunna ske genom ökad information om hur valsystemet fungerar. Det är emellertid att beakta att vårt nuvarande system inte är alldeles lättillgängligt vad gäller behandlingen av förändrade valsedlar och dessas betydelse för vem som slutligen skall förklaras vald. Information skulle fordras bl.a. om de regler som finns för registrering av partibeteckning och de bestämmelser som behandlar i vilka fall namn på valsedlar skall anses vara obefintliga.

Frågan är också vilket intresse det skulle finnas hos partierna att uppmana till och upplysa om möjligheten att stryka kandidater som partierna själva nominerat på de egna listorna.

Om strykningsmöjligheten skall göras effektivare torde i första hand andra åtgärder än de nu nämnda få tillgripas.

6.2.3 Tekniska förändringar av valsystemet

Konsekvenserna av en strykning av ett namn på en valsedel är dels att den kandidat som stryks förlorar en röst, vilket försämrar hans eller hennes jämförelsetal, dels att de kandidater som står efter den som stryks *flyttas upp* på listan och därmed får bättre jämförelsetal. En strykning kan därför användas i två syften. Antingen för att markera missnöje med en viss kandidat eller för att förbättra chansen till inval för de kandidater som står efter den som stryks. Denna distinktion är av betydelse när man diskuterar en effektivisering av strykningar. Lite

slarvigt uttryckt kan man fråga sig om strykningarna skall användas för att *hjälpa eller stjälpa*. Av forskningsprojektet, bilaga 2, framgår att personmotivets innebörd växlar. Mot bakgrund av att ändamålet med en reform angående personval är bl.a. att minska avståndet mellan väljare och valda, behandlas först den mer positiva synen på strykningar.

Strykningar som ett medel att stödja vissa kandidater

Teoretiskt kan väljaren med strykningar föra upp en kandidat från sista plats på listan till en topplacering. Förfarandet är emellertid omständligt eftersom ett stort antal strykningar måste göras. Folkstyrelsekommittén tog fasta på detta och föreslog ett betydligt enklare sätt att föra upp en kandidat till första plats. Kommittén föreslog att väljaren med en siffermarkering i en ruta på valsedeln skulle få ange om någon annan än den som partiet nominerat skulle stå överst på valsedeln. Detta kan sägas vara ett sätt att effektivisera den nuvarande strykningsmetoden, utan några mer ingripande förändringar i det bakomliggande systemet. Den bärande tanken var att möjligheten till förändringar skulle utnyttjas i större omfattning om förfarandet blev enklare. Fortfarande hade det emellertid krävts att mer än 50 procent av väljarna enat sig om någon annan än den som partiet nominerat för att det första mandatet skulle besättas i strid mot listordningen. Vill man åstadkomma en förändring i fråga om hur många väljare som skall kunna bryta listordningen torde man få söka sig till modeller som innebär att personrösterna ges ett visst försteg framför liströsterna vid sammanräkningen. Sådana modeller presenteras i senare avsnitt.

Strykningar som ett medel att hindra kandidater från att bli valda

Redan nu innebär en strykning av ett namn på en valsedel att kandidaten betraktas som obefintlig på den valsedeln. Sett isolerat för sig är alltså strykningen till 100 procent effektiv. Det räcker emellertid inte för att påverka det slutliga resultatet. I stället kan man rent matematiskt höja värdet på strykningarna. Det skulle innebära att man säger att en strykning egentligen är värd mer än just *en* strykning. Man kan tänka sig olika tillvägagångssätt. En möjlighet är att införa en regel av den innebörden att en kandidat som får ett visst antal strykningar helt slås ut från listan. Om den spärren sätts vid exempelvis 5 procent av partiets röstetal uppnår man en ordning som måste sägas göra strykningarna effektiva. Det är dock att märka att en sådan ordning öppnar möjligheten för små grupper att påverka. En grupp väljare kan slå sig samman och, under förutsättning att de

uppgår till 5 procent av partiets väljare, vara helt säkra på att slå ut en av kandidaterna på listan.

Man kan tänka sig andra sätt att rent tekniskt öka värdet hos strykningarna. En variant är att betrakta varje strykning som dubbel. Det skulle innebära att om en kandidat blivit struken på 100 valsedlar så skall hans eller hennes namn anses som obefintligt på 200. För att någon annan än nr 1 på listan skall bli vald fordras då att 25 procent, istället för som i dag 50 procent, stryker nr 1. Systemet kan sägas innebära en slags negativ kumulering.

6.2.4 Kommitténs bedömning

Avgörande för hur ett system med effektiva strykningar bör utformas är vilket syfte strykningarna främst skall tjäna. Skall de ses som ett medel för väljarna att positivt uttrycka sina preferenser bör man överväga ett system av den art Folkstyrelsekommittén föreslog eventuellt kombinerat med en negativ spärr som dock bör ligga tillräckligt högt för att inte små grupper skall kunna styra personvalet. Det kan i detta sammanhang finnas anledning att erinra om att Folkstyrelsekommitténs förslag bedömdes inte få tillräckligt stor genomslagskraft (prop. 87/88:22 s. 34) och att det i Personvalskommitténs direktiv framhålls att det förslaget inte utan vidare torde kunna läggas till grund för en nyordning. Vill man i stället att strykningarna i första hand skall fungera som ett medel för väljarna att peka ut och hindra mindre populära kandidater finns anledning att överväga ett system som medför att strykningarna ges ett högre värde. Ett sådant system får dock en mycket negativ inriktning och det kan inte sägas vara ägnat att minska avståndet mellan väljare och valda. Kommittén anser sammanfattningsvis att det inte är en framkomlig väg att öka personvalsinslaget genom att försöka effektivisera strykningsmöjligheten.

6.3 Majoritetsval och listval av tysk modell

6.3.1 Grunddragen i förslaget

Ett sätt att öka personvalsinslaget är att kombinera listval i regionala kretsar med majoritetsval i enmansvalkretsar. Den bärande tanken är att en viss andel av ledamöterna i riksdagen skall utses genom majoritetsval i enmansvalkretsar medan återstoden skall väljas genom

listval i regioner. Det innebär att varje väljare får avge två röster. En i majoritetsvalet och en i det regionala listvalet. Personvalsinslaget förstärks genom införande av enmansvalkretsar framför allt genom att de kandidater som nomineras i dessa kretsar kommer att bli mycket synliga för väljarna, särskilt under valrörelsen. Däremot kan det inte sägas att införande av enmansvalkretsar ökar väljarnas möjligheter att påverka vilken av partiets kandidater som skall representera partiet. Det är tvärtom så att väljarnas inflytande i detta avseende kommer att vara obetydligt just i enmansvalkretsarna, eftersom partierna nominerar endast en kandidat. I och för sig skulle systemet medge att flera kandidater nominerades. Risken för röstsplittring skulle emellertid göra att det finns skäl för partierna att ändå nominera endast en kandidat. Den bristande möjligheten att påverka kandidaturvalet i enmansvalkretsarna kan kompenseras genom att man i systemet för de regionala listvalen inför en möjlighet till preferensröstning. Kommittén har funnit att preferensröstningen bör vara begränsad till endast ett namn (jfr avsnitt 6.1). För att göra listvalet effektivt måste man införa ändrade regler för hur mandaten skall fördelas inom partierna. Ett system som kombinerar majoritetsval i enmansvalkretsar med regionala listval fordrar väsentligt djupare ingrepp i det nuvarande systemet än de modeller som presenteras senare, bl.a. därför att landet måste indelas i enmansvalkretsar och regioner för listvalen. Valkretsindelningen och relationen mellan det totala antalet mandat i enmansvalkretsarna och det sammanlagda antalet regionala listmandat kan betecknas som nyckelfrågor.

6.3.2 Relationen mellan enmansvalkretsar och regionala kretsar

Utgångspunkten är att de 349 mandaten i riksdagen skall fördelas mellan enmans- och regionala kretsar. Ett alltför stort antal enmansvalkretsar kommer att leda till att riksproportionaliteten sätts i fara. Anledningen härtill är att stora partier tenderar att gynnas av val i enmansvalkretsar. Som jämförelse kan nämnas att i Tyskland, där hälften av ledamöterna i förbundsdagen utses genom val i enmansvalkretsar, har mellan åren 1961 och 1987 samtliga mandat i enmansvalkretsarna vunnits av CDU/CSU eller SPD. Därför måste man ta hänsyn till partistrukturen vid utformningen av systemet. Beräkningar visar att vid en relation som innebär 174 mandat i enmansvalkretsar och 175 regionmandat skulle Socialdemokraterna med utgångspunkt från resultatet vid 1988 års riksdagsval ha erhållit 168 av de 174 mandaten i enmansvalkretsarna, medan ett riksproportionellt rättvisan-

de resultat hade varit 152 mandat. Det innebär att ett stort inslag av enmansvalkretsar sannolikt kommer att ge upphov till valteknisk samverkan eller valkarteller. Ett sätt att komma till rätta med denna situation är att begränsa antalet enmansvalkretsar.

Ett slutligt förslag enligt denna modell måste föregås av en noggrann analys av valkretsarnas antal och geografiska utformning. Likaså måste de regionala kretsarna konstrueras så att överensstämmelse nås med regionens struktur i övrigt.

6.3.3 Mandatfördelningen mellan partier och överskottsmandat

Mandatfördelningen *mellan partierna* bör liksom nu ske med den jämkade uddatalsmetoden. Avgörande för valresultatet mellan partierna blir resultatet i de regionala listvalen. Det är alltså det resultatet som bestämmer hur många platser i riksdagen ett parti kommer att få.

De mandat som ett parti har fått, besätts med de av partiets kandidater som har segrat i sina enmansvalkretsar. Om inte alla mandat kan besättas på det viset, skall återstående mandat tillträdas av dem som varit mest framgångsrika i de regionala listvalen. Skulle ett parti ha fått fler mandat i enmansvalkretsarna än vad det är berättigat till enligt resultatet från listvalen uppkommer överskottsmandat. Det tidigare nämnda exemplet visade att Socialdemokraterna vann i 168 enmansvalkretsar, men enligt listvalen var berättigade till endast 152 mandat. 16 överskottsmandat uppkom alltså. Det torde inte vara möjligt att finna en ordning som helt eliminerar risken för överskottsmandat. Det finns då två alternativ. Antingen får partiet behålla dem och riksdagen utökas under mandatperioden med motsvarande antal platser, eller får partiet avstå från att besätta mandaten. Det senare alternativet är det principiellt mest tilltalande eftersom det medverkar till ett proportionellt rättvisande resultat. Det är emellertid kommitténs bedömning att det skulle vara utomordentligt svårt att vinna förståelse för det synsättet bland partier, kandidater och väljare. Inför man ett system av denna art torde man därför få acceptera att det någon gång kan inträffa att överskottsmandat uppstår och att riksdagen får ett flytande antal platser under mandatperioden. Då måste regler införas som omöjliggör lika röstetal i kammaren. Det finns emellertid stora möjligheter att minska risken för överskottsmandat genom att begränsa antalet enmansvalkretsar. Ju färre sådana kretsar, desto mindre risk för överskottsmandat.

6.3.4 Mandatfördelningen inom partierna

Vad först gäller enmansvalkretsarna finns inget annat alternativ än att låta röstetalet på varje kandidat vara avgörande. Den kandidat som får flest röster skall alltså förklaras vald.

När det gäller det regionala listvalet kan man tänka sig olika möjligheter. Ett alternativ som ligger nära till hands är att behålla de nuvarande reglerna och låta varje kandidats jämförelsetal vara avgörande. I kombination med majoritetsvalsystemet skulle det emellertid leda till att väljarnas möjligheter att påverka kandidaturvalet från det parti de sympatiserar med blev mycket begränsade. Kommittén anser därför att det inom listvalssystemets ram bör införas en möjlighet till preferensröstning där väljarna i högre grad än i dag kan påverka kandidaturvalet. En lämplig ordning kan vara att på det sätt Folkstyrelsekommittén föreslog, underlätta för väljaren att uttrycka sina preferenser men låta mandatfördelningsreglerna vara oförändrade. Följden skulle bli att valsedeln ges en utformning där väljaren med en markering kunde ange den kandidat som han eller hon ville placera överst. Fortfarande blir det dock varje kandidats jämförelsetal som blir avgörande för i vilken ordning kandidaterna skall väljas in.

6.3.5 Kandidatnomineringen och den fria nomineringsrätten

Förutom nomineringen till de regionala listvalen kommer de partier som så önskar att få nominera kandidater till valet i enmansvalkretsen. Någon lagreglering av partiernas nomineringsförfarande torde inte behövas. Det finns heller inte anledning att, utom när det gäller enmansvalkretsarna, begränsa rätten att kandidera i flera valkretsar samtidigt. Det får anses vara olämpligt att en kandidat ställer upp i flera enmansvalkretsar eftersom det inte kommer att finnas någon naturlig ersättare för kandidaten om han eller hon blir vald i flera enmansvalkretsar. Däremot bör det vara möjligt för samma person att kandidera samtidigt i både de regionala valen och enmansvalkretsarna. Det sagda innebär att särskilda regler för dubbelvalsavveckling och utseende av ersättare och efterträdare behövs. Ett bibehållande av den fria nomineringsrätten innebär att det knappast är möjligt att införa officiell kandidatur så att det före valdagen står klart vilka personer som kandiderar. Därmed försvåras möjligheten att konstruera en valsedel som upptar samtliga kandidater.

Bestämmelser till skydd för partibeteckning måste införas som en följd av direktivens krav på att den fria nomineringsrätten bör behållas. Vad gäller listvalen torde samma system som föreslagits i avsnitt 5.6.4 kunna tillämpas. Det innebär alltså att varje valsedel som har en registrerad partibeteckning för ett parti som anmält kandidater måste som första och andra namn uppta anmälda kandidater om valsedeln upptar mer än ett namn. Finns det endast ett namn på valsedel skall detta vara anmält.

Vad gäller enmansvalkretsarna leder ett bibehållande av den fria nomineringsrätten till att vem som helst kan ställa upp i valet under valfri partibeteckning. Sannolikheten torde inte vara stor att samma parti ställer upp med mer än en kandidat. Däremot kan minoritetsgrupper inom partierna lansera en "sprängkandidat".

För att systemet med enmansvalkretsar i kombination med fri nomineringsrätt inte skall bli ohanterligt bör någon form av spärr införas för deltagande i valet. Därför bör endast den som kan visa att han eller hon stöds av ett visst antal röstberättigade personer, förslagsvis 200, tillåtas ställa upp i enmansvalkretsarna. Den som vill delta i valet har att anmäla det hos RSV som kontrollerar att vederbörande uppfyller kraven. Röster på kandidater i enmansvalen som inte namnger en sådan godkänd kandidat blir ogiltiga. Sammanfattningsvis innebär det sagda att den fria nomineringsrätten kan bibehållas i princip oförändrad i de regionala valen, men inte låter sig förenas särskilt väl med val i enmansvalkretsar, där officiell kandidatur framstår som det naturliga.

6.3.6 Ersättarsystemet och dubbelvalsavveckling

Ersättare och efterträdare för kandidater utses alltid bland de icke valda kandidaterna på listorna i de regionala valen, varvid varje sådan kandidats jämförelsetal får bli avgörande för ordningen.

En kandidat som blir vald i två eller flera regionala kretsar tillträder mandatet i den krets där hans eller hennes jämförelsetal är störst. Blir samma kandidat vald i dels en enmansvalkrets och dels en regional krets måste enmansvalkretsen få företräde. Där finns det ju ingen annan företrädare för partiet som kan besätta mandatet. I en sådan situation får partiets representant i det regionala valet som stod näst i tur att bli vald, förklaras invald.

6.3.7 Förhandsanmälan

Partierna bör vara skyldiga att anmäla sitt deltagande senast 30 dagar före valdagen. Såvitt gäller de enskilda kandidaterna bör införas en möjlighet att anmäla sitt deltagande. Anledningen härtill är att det annars torde bli svårt att trycka valsedlar som samtidigt upptar de olika kandidaternas namn i både enmansvalen och regionvalen. Att så kan ske får närmast betraktas som en nödvändighet i ett system där väljaren har två röster. Alla kandidater som har anmält sitt deltagande senast en viss dag bör alltså uppföras på en och samma valsedel där det klart framgår vilket parti kandidaten representerar och om vederbörande kandiderar i en enmansvalkrets eller i en regional krets. Sista dag för anmälan bör lämpligen sammanfalla med den tidpunkt som i dag är sista dag för beställning av valsedlar, dvs. kring första veckan i maj.

6.3.8 Sammanfattande bedömning

Det mest framträdande draget i den tyska modellen är att valet av vissa av de kandidater som skall representera ett parti sker genom majoritetsval i enmansvalkretsar. Även om väljarna inte kan påverka vem partiet nominerar blir personvalet så tillvida utökat genom att kandidaterna blir mycket synliga för väljarna, särskilt under valrörelsen. Personvalsmomentet förstärks därutöver genom att preferensröstning medges vid de regionala listvalen. Riksproportionaliteten behålls genom att fördelningen av mandat mellan partierna sker på grundval av listvalen i regionerna.

Emellertid kan ett majoritetsval komma att leda till att stora partier gynnas på bekostnad av de små. Det i sin tur kan ge upphov till att de mindre partierna går samman i någon form av valsamverkan. Hur denna situation skall behandlas och i vilken mån den behöver regleras måste bli föremål för överväganden som inte ingår i kommitténs uppdrag. Vidare förutsätter modellen att inskränkningar görs i den fria nomineringsrätten. Frågan om överskottsmandat måste lösas. Anpassning måste också ske till "småpartispärren" och framförallt måste en ny valkrets- och regionindelning ske.

Sammantaget finner kommittén att, även om en modell efter tysk förebild uppvisar flera tilltalande drag från strikt personvalssynpunkt, en sådan modell kräver överväganden av ett slag som griper in i ett större sammanhang med förändringar av grundläggande förhållanden för de politiska partierna och väljarna. Ett sådant arbete faller utanför kommitténs uppdrag.

6.4 Valkvotssystem av belgisk modell

6.4.1 Grunddragen i förslaget

Denna modell bygger, liksom personvalsutredningens förslag, på den belgiska valordningen. Kommitténs förslag företer därför också stora likheter med det som Personvals- och valkretsutredningen presenterade. Den huvudsakliga skillnaden är att den modell som nu läggs fram visar på möjligheten av att införa en spärregel som innebär en garanti för att inte mycket små väljargrupper skall kunna styra personvalet.

Grundtanken är att partierna precis som i dag skall rangordna kandidaterna på valsedlarna och att väljaren på valsedeln skall kunna markera den kandidat som han eller hon helst vill se invald. Endast en sådan markering får göras. Det är dock inget krav att någon sådan markering görs. Preferensröstningen är således frivillig. En kandidat som markerats på valsedeln sägs ha fått en personröst. De kandidater som uppnår ett visst antal personröster, den s.k. valkvoten, blir direkt invalda som partiets representanter oavsett var på listan de är placerade. Härvidlag spelar alltså listordningen ingen roll. För de kandidater som inte får tillräckligt med personröster får däremot listordningen betydelse. Alla omarkerade namnvalsedlar, s.k. partiröster, kommer nämligen att tilldelas dessa kandidater, så långt de räcker, så att så många som möjligt uppnår valkvoten och kan förklaras valda. Tilldelningen sker uppifrån på listan vilket gynnar de kandidater som placerats högt.

Nedan anges närmare hur valkvoten beräknas och hur mandatfördelningen sker. Avgörande för hur stort personvalsinslaget kommer att bli är främst i vilken utsträckning som väljarna kommer att utnyttja möjligheten till preferensröstning. Ett stort antal preferensröster ökar sannolikheten för att listordningen kommer att frångås, vilket för väljaren kanske är det mest synliga beviset för att personröstningen fått effekt. Systemet bör rimligen också leda till att det blir mer meningsfullt än i dag för en kandidat att profilera sig.

Vidare torde det bli mer intressant för olika intressegrupper att stödja och föra fram *sin* kandidat.

Det kan dock finnas anledning att erinra om möjligheten av att personvalsinslaget, även om många väljare preferensröstar, inte blir alldeles synligt. Förklaringen till detta är att partierna och väljarna gör samma värdering av de personer som kandiderar. Detta, som i och för sig rimligen bör ses som en fördel, kan leda till att toppnamnen på listorna får det alldeles övervägande antalet personröster. Det i sin tur kan innebära att listordningen i praktiken sällan kommer att frångås,

vilket kan tolkas som att valsystemet inte på något avgörande sätt har förändrats genom att möjligheterna till personval ökat.

6.4.2 Valkvot och mandatfördelning

Förslaget berör endast *mandatfördelningen inom partierna.* Det innebär att de nuvarande reglerna för fördelning av mandat mellan de olika partierna kan behållas oförändrade. Mandatfördelningen inom partierna sker med en valkvotsmetod enligt följande: En valkvot beräknas enligt följande formel

$$\frac{a}{b+c+1}$$

a = antalet röster på partiet inom valkretsen
b = antalet valkretsmandat till partiet
c = utjämningsmandat som partiet vunnit i valkretsen

Valkvoten motsvarar det minsta antal röster som fordras för att vinna ett mandat. Den eller de kandidater som fått lika många eller fler röster än som motsvarar valkvoten förklaras direkt invalda. Om inte alla partiets mandat kan besättas på detta sätt sker följande. Partiröster överförs till de ännu ej invalda kandidaterna. Överföringen kan ske enligt olika principer. I det belgiska valsystemet tilldelas kandidaterna partiröster enligt listordningen, på det sätt som beskrivits inledningsvis. Det innebär alltså att den av de kandidater som inte blivit invald på personröster och som står överst på listan tilldelas partiröster till dess han eller hon uppnår valkvoten. Om det därefter finns kvar partiröster att fördela går dessa till den som är näst i ordning på listan osv. Denna princip för fördelning av partiröster innebär att partiets rangordning av kandidaterna får en förhållandevis stor genomslagskraft. Personvalsinslaget blir därmed mindre påtagligt. Ett annat sätt att fördela partirösterna är att låta personrösterna styra fördelningen. Den kandidat som fått flest personröster (men inte blivit direkt vald) skulle vara först i tur att tilldelas partiröster, därefter den med näst flest personröster osv. till dess samtliga partiröster fördelats. Denna senare variant skulle i praktiken innebära att personrösternas fördelning blev helt avgörande för kandidaturvalet. Det skulle emellertid kunna leda till ett alltför reducerat inflytande för partierna. Kommittén finner därför inte anledning att inom ramen för valkvotssystemet föreslå någon annan metod för fördelning av partiröster än den som tillämpas i det belgiska systemet. Om det finns mandat kvar

att fördela sedan samtliga partiröster fördelats kommer dessa att fördelas enbart med ledning av personrösterna.

För att ge en uppfattning om vad som fordras i fråga om antal röster för att en kandidat skall bli invald direkt på grund av personröster har valkvoten beräknats med utgångspunkt från resultatet i det senaste riksdagsvalet. Dessa beräkningar finns i bilaga 4. Det bör observeras att i de åtskilliga fall som ett parti vunnit endast ett mandat kommer det att fordras att mer än hälften av partiets väljare förenar sig om en annan kandidat än den som står överst på listan för att listordningen skall frångås.

Några exempel med utgångspunkt i resultatet från riksdagsvalet år 1991 kan illustrera valkvotsberäkningen.

Exempel 6.1

Valkrets	Parti	Valkvot
Stockholms län:	Socialdemokraterna	14 439 (173 268:11+1)
	Moderata samlingspartiet	14 305 (185 968:12+1)
Älvsborgs N	Folkpartiet lib.	7 582 (15 164:1+1)
	Centern	9 121 (18 242:1+1)
Fyrstads-kretsen	Kds	7 884 (15 768:1+1)
	Vänsterpartiet	5 278 (10 557:1+1)
	Ny demokrati	8 772 (17 545:1+1)

Teoretiskt kan en person mer än antalet mandat uppnå valkvoten. För detta krävs att samtliga dessa uppnått exakt samma röstetal som valkvoten. Exempelvis om två kandidater på Vänsterpartiets lista ovan fått vardera 5 278 röster. I ett sådant fall får listordningen bli avgörande.

Sammanräkningsförfarandet kan också illustreras med några exempel.

Exempel 6.2

Ett parti har fått 8 000 röster varav 4 000 är partiröster och 4 000 personröster. Partiet har vunnit 2 mandat. Personrösterna fördelar sig på de olika kandidaterna enligt följande:

A 2 500
B 800
C 400
D 300

Valkvoten blir $\frac{8\,000}{2+1} = 2\,666$

Ingen av kandidaterna har fått fler röster än valkvoten. Överföringen av partiröster ger följande resultat:

A 2 500 + 166 = 2 666
B 800 + 1 866 = 2 666
C 400 + 1 968 = 2 368
D 300 + 0 = 300

A och B uppnår valkvoten med hjälp av överförda partiröster och förklaras valda.

Exempel 6.3

Om personrösterna starkt avviker från partiets rangordning får de större betydelse för resultatet, vilket framgår av följande exempel.

Förutsättningarna är desamma som tidigare men personrösterna fördelar sig på följande sätt:

A 300
B 400
C 2 500
D 800

Överföringen av partiröster ger följande resultat:

A 300 + 2 366 = 2 666
B 400 + 1 634 = 2 034
C 2 500 + 0 = 2 500
D 800 + 0 = 800

A uppnår valkvoten med hjälp av överförda partiröster. Återstående partiröster räcker inte för att B skall uppnå valkvoten. C har fler personröster än B:s totala antal röster. Valda blir A och C.

Systemets effektivitet

Av de angivna exemplen där partierna gått fram med endast en lista kan utläsas att personrösternas betydelse för personvalet beror på hur de fördelar sig på de olika kandidaterna. I princip får de större betydelse ju mer de avviker från listordningen. Av större betydelse är emellertid hur stor andel av väljarkåren som utnyttjar möjligheten till personval. Om det stora flertalet väljare personröstar kommer inte partirösterna att räcka särskilt långt i överföring och det blir personrösterna som avgör. Inträffar det motsatta, att få personröstar, kommer listordningen att överleva. Effekten av personvalet lämnas alltså i väljarnas händer. *Det bör dock påpekas att en kandidat som står på första plats alltid är garanterad inval om partirösterna uppgår till valkvoten.* Detta är av stort intresse med hänsyn framförallt till den rådande partistrukturen i Sverige. Som framgår av bilaga 4 är det nämligen, med undantag för Socialdemokraterna, mycket vanligt att ett parti i riksdagsvalet vinner endast ett mandat i de valkretsar partiet tar mandat. *I alla sådana fall är det en nödvändig förutsättning att mer än hälften av partiets väljare personröstar och förenar sig om en och samma kandidat för att någon annan än den som står först på listan skall bli vald.* Valkvotssystemet innebär således att betydligt fler än hälften av väljarna måste utnyttja möjligheten att personrösta för att personvalsinslaget skall slå igenom. Att så skulle bli fallet förefaller mindre sannolikt mot bakgrund av vad som är känt från Danmark och Belgien, där ca 50 procent av väljarna utnyttjar personvalsmöjligheten i de nationella valen. Valkvotssystemet kan därför inte antas bli särskilt effektivt om det skall tillämpas i kombination med de nuvarande reglerna för fördelningen av mandat mellan partierna. För det fall en annorlunda valkretsindelning, med större valkretsar, tillskapas kan förutsättningarna för ett valkvotssystem komma att bli bättre. Ju fler mandat ett parti vinner i en valkrets, desto större blir nämligen möjligheten att personvalsinslaget slår igenom vid fördelningen av de sista mandaten.

Små röstetal

I vissa situationer kan ett förhållandevis litet antal röster leda till att en kandidat blir invald, vilket visas med följande exempel.

Exempel 6.4

Partiet har fått 8 000 röster och vunnit 4 mandat. Av rösterna är 3 000 partiröster och 5 000 personröster. Valkvoten blir $\frac{8\,000}{4+1} = 1\,600$

Personrösterna fördelar sig enligt följande:

A 4 500
B 50
C 150
D 90
E 100
F 110

A har uppnått valkvoten med enbart personröster och förklaras vald. Därefter sker överföring av partiröster.

B 50 + 1 550 = 1 600
C 150 + 1 450 = 1 600

B och C erhåller partiröster upp till valkvoten och förklaras valda. Därefter finns inga partiröster att fördela. Det fjärde och sista mandatet går till F eftersom F har flest personröster bland de återstående kandidaterna.

Det är framförallt då någon eller några kandidater fått långt fler personröster än vad som krävs för inval, överskottsröster, som situationer av nu angivet slag kan uppkomma. Risken för att detta skall inträffa vid val till riksdagen kan inte bedömas vara särskilt stor eftersom röstetalen är stora och antalet mandat i varje valkrets är förhållandevis begränsat. Vid de kommunala valen är risken naturligtvis mer påtaglig. Ett sätt att förhindra att små väljargrupper eller rent av enstaka väljare får ett avgörande inflytande på personvalet är att införa en spärregel. En sådan skulle innebära att en kandidat måste uppnå ett visst minimum av personröster för att listordningen skall få frångås. Ett annat sätt är att behandla de överskottsröster som en kandidat får som partiröster och överföra dem till övriga kandidater. Oavsett vilken metod som används minskar personvalsinslaget och systemet blir mer detaljerat. Det kan ifrågasättas om sådana åtgärder är befogade vid riksdagsvalet där risken som nyss sagts inte kan bedömas som särskilt stor för att små grupper skall kunna styra personvalet. Härtill kommer att en spärregel inte tjänar något syfte i alla de fall då ett parti vunnit endast ett mandat i en valkrets. Vid de

kommunala valen däremot torde det vara nödvändigt med regler som förhindrar den slumpmässighet som kan uppstå till följd av att mycket små röstetal blir avgörande för kandidaturvalet. Med hänsyn härtill och då det inte går att helt bortse från en viss slumpmässighet vid riksdagsvalet samt det måste ses som en fördel att samma ordning tillämpas vid samtliga val, anser kommittén att valkvotssystemet, också vad gäller riksdagsvalet, bör kompletteras med regler som garanterar att små väljargrupper inte tillåts styra personvalet. Kommittén har övervägt olika metoder och funnit att en spärregel är mest ändamålsenlig. En spärregel kan konstrueras på i princip två olika sätt. Det ena är att fastställa en procentsats av partiets röstetal som alltid måste uppnås för att en kandidat skall kunna bli vald i strid mot listordningen. Det andra sättet är att bestämma spärren till en viss andel av valkvoten för att så skall få ske. Kommittén förordar den förra metoden bl.a. av det skälet att den är enklare att tillämpa. Ett exempel kan visa hur regeln fungerar. Spärren har i exemplet satts till 5 procent av partiets röstetal.

Exempel 6.5 Spärr i procent av röstetalet

Exemplet utgår från den situationen att en kandidat får betydligt fler personröster än de övriga.

Ett parti har fått sammanlagt 60 000 röster och 5 mandat. Valkvoten uppgår till 10 000 röster. 35 000 av partiets väljare har personröstat. Personrösterna fördelar sig enligt följande.

A	25 500
B	1 900
C	1 000
D	2 100
E	1 700
F	-
G	300
H	2 500

A har uppnått valkvoten och är direkt vald. B tilldelas 8 100 partiröster, uppnår valkvoten, och är vald. C tilldelas 9 000 partiröster, uppnår valkvoten och är därefter vald. D tilldelas återstående 7 900 partiröster, uppnår valkvoten, och är därefter vald. Nu återstår inga partiröster att dela ut. Utan någon spärregel skulle i detta läge H besätta sista mandatet eftersom H har flest röster. Med en spärr på 5 procent av partiets röstetal, dvs 3 000, röster blir i stället E vald, eftersom listordningen då blir gällande. H skulle i denna situation ha

behövt ytterligare 500 röster för att komma upp till spärren och bryta listordningen.

I avsnitt 7.3, som behandlar de kommunala valen, utvecklas resonemanget ytterligare.

6.4.3 Flera listor

Systemet medger att ett parti går fram med flera listor i samma valkrets. Det medger även att spränglistor förs fram. Sammanräkningsförfarandet blir då något mer komplicerat. Grundprincipen är dock densamma. För de närmare detaljerna hänvisas till Personvalsutredningens betänkande *Personval- och valkretsindelning* (SOU 1977:94), med exempel på mandatfördelning då ett parti går fram med flera listor.

6.4.4 Ersättare och dubbelvalsavveckling

Ersättarna utses från samma lista som ledamoten. Sammanräkningsförfarandet fortsätter så långt som krävs för att ersättare skall kunna utses. För varje kandidatlista som erhållit mandat utses minst tre ersättare. Ersättare för kandidat som valts på grund av personröster till ett större antal än valkvoten utses från den lista där kandidaten erhållit flest preferensröster. Om ersättare undantagsvis inte kan utses från den lista på vilken ledamoten blivit vald därför att det inte finns tillräckligt med kandidatnamn, skall ersättare utses i första hand från annan lista för partiet i valkretsen. Kan ersättare inte heller utses på detta sätt får ersättaren hämtas från en annan valkrets. I dessa senare fall skall endast en ersättare utses.

Har någon blivit vald i mer än en valkrets skall kandidaten tillträda mandatet i den valkrets där han eller hon fått flest personröster. Mandat som kandidat inte tillträder skall tillfalla den kandidat som står i tur att erhålla mandat på den eller de kandidatlistor från vilka den valda kandidaten avvecklas. För att avgöra vem står i tur att erhålla mandat får göras en ny fördelning av liströster på dessa listor. För de närmare detaljerna kan även i detta avseende hänvisas till betänkandet *Personval- och valkretsindelning* (SOU 1977:94).

6.4.5 Anmälan av kandidater till skydd för partibeteckning och förhandsanmälan av parti

Det finns inte anledning att anta att risken för illojala förfaranden kommer att minska nämnvärt genom att ett valkvotssystem införs. Listordningen kommer nämligen att få ett relativt starkt genomslag vilket är en förutsättning för det missbruk som förekommer nu. Kommittén anser därför att den nuvarande principen om anmälan av kandidater till skydd för partibeteckning bör behållas och förstärkas genom ett krav på att både det första och det andra namnet på valsedeln skall vara anmälda namn. Konsekvensen av att valsedlar inte uppfyller detta krav är att samtliga namn på valsedeln betraktas som obefintliga och rösterna tillfaller partiet.

Vidare bör partierna vara skyldiga att anmäla sitt deltagande i val 30 dagar före valdagen av skäl som nämns i avsnitt 6.6.9.

6.4.6 Sammanfattande bedömning

En metod som bygger på det belgiska valsystemet ger väljarna möjlighet att uttrycka att de vill ge företräde för en kandidat framför en annan. Liksom fallet är i Belgien är det främst möjligheten för väljarna att visa partierna huruvida dessas nomineringar överensstämmer med väljarnas uppfattning, som är den främsta effekten av valsystemet. Det bidrar därigenom till partiernas överväganden inför framtida nomineringar och förstärker möjligheten för väljarna till en mer personlig kontakt med de politiska företrädarna.

Valkvotsystemet innebär emellertid inte att väljarna vid valtillfället i någon större mån kan påverka valet av de personer som skall företräda dem. I vart fall där ett parti vunnit endast ett mandat i en valkrets får det bedömas att det endast blir undantagsvis som listordningen kommer att frångås. Som illustration kan nämnas att det i Belgien under åren 1919 - 1985 endast förekommit i 27 fall att någon som inte stått på valbar plats på listan blivit vald på grund av personröster. Detta beror bl.a. på att minst hälften av de röstande i en valkrets måste personrösta och förena sig om en och samma kandidat för att det första namnet på en lista skall frångås. Eftersom valresultaten i Sverige har visat, att det vanligaste fallet är att ett parti vinner endast ett mandat i en valkrets och erfarenheterna från länder med personval visar att omkring 50 procent av väljarna personröstar, blir väljarnas påverkan på kandidaturvalet obetydlig. I valkretsar där partierna vinner många mandat kan valkvotsystemet emellertid ge mer

inflytande åt väljarna, särskilt när det gäller de sist vunna mandaten. Det kan tilläggas att, enligt uppgifter som inhämtats från Belgien, går den diskussion som nu förs där ut på att minska inflytandet för partilistan antingen genom att enbart preferensröstning skall tillåtas eller att överföringen av partiröster skall slopas.

Kommittén har också, enligt sina direktiv, att beakta att inte ett fåtal röstande kan påverka kandidaturvalet. Den risk i detta hänseende som valkvotsmodellen innehåller måste vid riksdagsvalen vara i det närmaste försumbar. Det belgiska exemplet visar att det är ytterst sällan en sådan situation uppstår. Införs dessutom en spärr, så som föreslagits, bortfaller risken helt.

Kommitténs krav på att ett nytt system skall vara rimligt enkelt att tillämpa för de väljande får anses uppfyllt. Däremot kan valkvotsmodellen sägas vara svårgenomtränglig för väljarna vad avser effekterna av en avgiven personröst. Detta beror främst på överföringen av partiröster. En person som fått fler personröster än en annan kan bli förbigången även om antalet personröster är högt men inte når upp till valkvoten. För att en väljare skall förstå hur personröstningen kan göras effektivare fordras också att han eller hon har kunskap om sammanräkningsförfarandet. Detta blir relativt komplicerat om möjligheten för partierna att gå fram med flera listor och den fria nomineringsrätten skall behållas. Särskilt gäller det i de kommunala valen.

Sammantaget finner kommittén att ett valsystem som bygger på den belgiska valkvotsmodellen ur strikt personvalssynpunkt har obestridliga fördelar framför vårt nuvarande valsystem men att genomslaget för väljarnas påverkan kan bli ringa och att sammanräkningsförfarandet blir krångligt och riskerar att fördröja valresultatet.

6.5 Alternativa listor

6.5.1 Grunddragen i förslaget

Denna modell är utformad efter en idé från det danska systemet med flera listformer. Det förtjänar att framhållas att det framför allt är möjligheten för partierna att välja mellan olika listformer i samma valkrets som har betraktats som det eftersträvansvärda. I övrigt har det förhållandevis komplicerade danska systemet fått stå tillbaka för enklare lösningar. Således innebär förslaget inte någon ändring i den nuvarande valkretsindelningen. Inte heller behöver de nuvarande reglerna för hur mandaten skall fördelas mellan partierna förändras.

Däremot krävs vissa förändringar i ordningen för utseende av ersättare. Systemet bygger på den grundläggande tanken att varje enskilt parti, i varje valkrets där det ställer upp, får avgöra hur stort inflytande partiets väljare skall få på urvalet av partiets kandidater. Det parti som i en viss valkrets önskar en större kontroll över personsammansättningen kan använda en listform som i allt väsentligt motsvarar den vi har i dag. De partier som önskar i högre grad överlåta kandidaturvalet till väljarna får möjligheten att gå fram med listor där väljarna har att markera den kandidat de helst önskar se vald. Antalet personröster på varje kandidat blir då avgörande för vilka kandidater som skall förklaras valda.

Utgångspunkten är alltså att två listformer skall kunna komma till användning. Valet av listform kommer att avgöra hur de mandat som partiet har vunnit skall fördelas på partiets kandidater. I fortsättningen kommer termen *partiuppställning* att användas för den listform som ger partierna ett stort inflytande på kandidaturvalet. För den andra listformen används termen *personuppställning*. För att göra systemet så lätthanterligt och begripligt som möjligt bör det inte få förekomma mer än två olika listformer. Ett och samma parti bör av samma skäl inte heller få gå fram med olika listformer samtidigt i samma valkrets. Däremot skall det vara tillåtet för olika partier att samtidigt gå fram med sinsemellan olika listformer. Således kan t.ex. Moderaterna, Folkpartiet och Centern välja att i en valkrets lansera sina kandidater genom personuppställning, medan övriga partier väljer partiuppställning. I en annan krets kan förhållandet vara det motsatta. Den omständigheten att det kan förekomma två olika listformer inom valkretsen torde inte innebära att systemet blir mer komplicerat än det nuvarande där varje parti ofta går fram med flera olika listor för att låta väljarna ta ställning till valet av person. Tvärtom torde möjligheten för ett parti att välja den listform som medger personval innebära att förekomsten av flera listor från samma parti inom valkretsen minskar. Som närmare kommenteras nedan kan det innebära vissa fördelar ur valadministrativ synpunkt.

Möjligheten att stryka namn eller att göra andra förändringar på valsedlarna kommer att finnas kvar med den ytterligare inskränkningen att de *två* första namnen på en valsedel skall vara anmälda namn i de fall valsedeln gäller för ett parti som låtit registrera sin partibeteckning (jfr avsnitt 5.6.4).

6.5.2 Utformning av listor och mandatfördelning

Den uppställningsform som skall garantera att de partier som så önskar skall få inflytande över kandidaturvalet måste konstrueras så att rangordningen på valsedlarna får betydelse för mandatfördelningen inom partiet. Så sker i hög grad med det nuvarande systemet, trots att det rent formellt ger utrymme för ett stort inslag av personval. Det finns inte anledning att anta annat än att det i praktiken stora partiinflytandet med nuvarande listform och mandatfördelningsregler kommer att bestå även om en alternativ listform som medger ett större inslag av personval införs. Det framstår därför inte som befogat att välja någon annan form för *partiuppställning* än det system vi har i dag. Den nuvarande ordningen bör alltså infogas som en del i det valsystem som kommittén presenterar. Det innebär således att stora delar av de gällande bestämmelserna bör bibehållas oförändrade.

Personuppställning

Vad gäller utformningen av den listform som skall göra det möjligt att åstadkomma ett ökat personvalsinslag, och för vilken termen personuppställning används, finns flera tänkbara alternativ. Ett är att föreskriva att kandidaterna på valsedeln skall tas upp i bokstavsordning och att det vid varje namn finns en möjlighet för väljaren att med exempelvis ett kryss markera någon av kandidaterna. Eftersom kandidaterna presenteras i bokstavsordning kan ordningsföljden mellan dem på valsedlarna inte tillåtas att i något fall få någon betydelse för mandatfördelningen. Avgörande för i vilken ordning kandidaterna skall väljas in blir i stället personrösternas fördelning på de olika kandidaterna. Den som fått flest markeringar besätter partiets första mandat, den med näst flest markeringar tar nästa plats osv. En särskild fråga i sammanhanget är hur valsedlar utan någon personmarkering skall behandlas. Om man väljer att upprätthålla ett krav på att kandidaterna skall presenteras i bokstavsordning torde det inte finnas något annat alternativ än att bortse från dessa röster när mandaten besätts med kandidater. Det innebär i praktiken att det uteslutande är personrösterna som blir avgörande för mandatfördelningen inom partiet.

Ett annat alternativ i fråga om listform och mandatfördelning är att kräva att partiet rangordnar kandidaterna, men utan att listordningen får betydelse annat än i undantagsfall, som t.ex. vid lika röstetal eller om det osannolika skulle inträffa att partiet får fler mandat än vad det finns kandidater med personröster. En sådan ordning skulle innebära att rangordningen på listan tjänar som information till väljarna, men

i övrigt inte får någon självständig betydelse i normalfallet. Systemet kommer alltså att fungera likadant som vid alfabetisk uppställning utom i speciella undantagssituationer där listordningen tillåts slå igenom. Personvalsmomentet blir något mindre påtagligt, men å andra sidan undviks risken för att valsystemet i undantagssituationer inte tillhandahåller lösningar. Kommittén har därför kommit fram till att rangordnade listor är att föredra framför alfabetiska. Dessutom ger en ordning där kandidaterna rangordnats en möjlighet att införa en regel som motverkar att mycket få personröster blir avgörande. Kommittén föreslår visserligen inte införande av en sådan regel nu, men om det skulle visa sig erforderligt kan regeln infogas i systemet.

Av de nu presenterade listorna med personuppställning har kommittén således fastnat för det senare alternativet med rangordnade listor. Metoden för hur mandaten skall fördelas är enkel att tillämpa och torde också vara lätt att förstå. Systemet förutsätter att partierna på ett annat sätt än i dag informerar om de olika kandidaterna samtidigt som det blir viktigare för dessa att på olika sätt visa upp sig inför väljarna och etablera ett mer personligt förhållande till dem. Detta i sin tur kan verka som ett incitament för väljarna att i högre grad än i dag rikta sitt intresse inte bara mot partierna som organisationer, utan också mot de enskilda personer som representerar partierna. Ett större inflytande för väljarna uppnås samtidigt som avståndet mellan väljare och valda minskar. För de väljare som anser partiorganisationerna är bäst lämpade att avgöra personfrågorna tjänar rangordningen på listorna som en vägledning.

Nedanstående exempel visar hur en rangordnad resp. alfabetisk valsedel kan utformas och hur mandatfördelningen kan ske.

Exempel på rangordnad namnvalsedel

Val till riksdagen

PARTINAMN

Du får markera den kandidat
som du helst vill se invald
Du får bara göra en markering

1 Stina Carlsson, riksdagsledamot, Mjölby

2 Ernst Eriksson, skådespelare, Linköping

3 Britt Davidsson, datakonsult, Söderköping

4 Arnold Andersson, agronom, Vadstena

5 Lars Bengtsson, lärare, Åtvidaberg

6 .....

7 .....

Östergötlands läns valkrets

Exempel 6.6 Kandidaturval

Partiet har valt att gå fram med personuppställning på sätt framgår av valsedeln. Partiet har vunnit tre mandat. Totalt avgavs 15 000 giltiga valsedlar för partiet. Av dessa saknade 6 000 personmarkering. På de återstående 9 000 valsedlarna fördelade sig personmarkeringarna enligt följande: Carlsson 4 000, Andersson 3 000, Eriksson 1 500 och Bengtsson 500. Valda blir alltså Carlsson, Andersson och Eriksson.

Exempel 6.7 Lika röstetal m.m.

Partiet har vunnit 3 mandat. 15 000 röster har avgetts för partiet. Av dessa är 6 000 liströster och partimarkerade valsedlar. Återstående 9 000 röster är personröster. Personrösterna fördelar sig enligt följande: Carlsson 3 000, Eriksson 1 500, Bengtsson 1 500, Davidsson 1 500 och Andersson 1 500. I denna osannolika situation blir resultatet att Carlsson besätter första mandatet i kraft av flest personröster. I övrigt blir listordningen avgörande. Valda blir alltså Carlsson, Eriksson och Davidsson.

Om förutsättningarna ändras så att Carlsson antas få 7 000 av de 9 000 personrösterna och Davidsson 2 000 kommer de två att bli valda på grund av att de fått flest personröster. Någon annan kandidat har inte fått personröster. Därför kommer Eriksson att ta den tredje platsen på grund av listordningen.

Exempel 6.8 Små röstetal

I följande exempel antas Carlsson ha fått 7 000 av de 9 000 personrösterna. Av de återstående 2 000 personrösterna har Davidsson fått 1 700 och Andersson 300. Valda blir alltså Carlsson, Davidsson och Andersson.

I direktiven till personvalskommittén framhålls att det inte får vara möjligt för små grupper av väljare att styra personvalet på bekostnad av den stora grupp väljare som kanske hellre överlåter personvalet till partiinstanserna. Om man med utgångspunkt i det angivna exemplet, anser att de 300 väljare som röstat in Andersson tillåtits styra personvalet på bekostnad av de 6 000 väljare som inte lämnat någon personröst kan en spärregel införas. Den får då den innebörden att en kandidat för att bli vald med frångående av listordningen måste uppnå ett minimum av röster. Exempelvis 5 procent av det totala antalet röster. I det sist beskrivna fallet skulle det innebära att spärren sattes

vid 750 röster. Det skulle innebära att Andersson som fått 300 röster inte blir vald, utan i stället Eriksson som är andra namn på listan. Rangordningen på listan tar alltså över i de fall en kandidat inte uppnått 5 procent av röstetalet för partiet.

Exempel på alfabetisk namnvalsedel

Val till riksdagen

PARTINAMN

Du får markera den kandidat
som du helst vill se invald.
Du får bara göra en markering.

Arnold Andersson, agronom, Vadstena

Lars Bengtsson, lärare. Åtvidaberg

Stina Carlsson, riksdagsledamot, Mjölby

Ernst Eriksson, skådespelare, Linköping

.....

.....

Östergötlands läns valkrets

6.5.3 Antalet listor

Som nämnts bör det inte få förekomma att ett parti använder sig av mer än en listform i samma valkrets. Den motsatta ordningen skulle göra systemet onödigt komplicerat för väljarna och dessutom försvåra sammanräkningsförfarandet. Varje parti måste därför inför nomineringsarbetet i samband med de allmänna valen ta ställning till vilken listform som skall användas i resp. valkrets. Partierna har därefter att senast viss tid före valdagen hos valmyndigheten anmäla vilken listform som skall användas. Skulle det i valkretsen sedan förekomma listor med annan uppställningsform än den som anmälts bör dessa frånkännas betydelse för personvalet. De kommer med andra ord endast att tillgodoräknas partiet som partiröster. Det bör inte komma i fråga att betrakta icke anmälda listor som ogiltiga. Det går nämligen aldrig att helt bortse från risken för att sådana listor före ett val sprids till allmänheten av okynne eller sabotagelusta. En väljare som av misstag använder en sådan lista bör inte drabbas av kalamiteten att hans eller hennes röst blir ogiltig.

Utöver begränsningen av en listform per parti och valkrets finns inte anledning att inskränka rätten att förelägga väljarna olika listor. För att inte riskera att inskränka den fria nomineringsrätten bör de partier som så önskar alltså få presentera så många listor de vill, under förutsättning att de håller sig till den anmälda listformen. Det är emellertid kommitténs bedömning att behovet av flera listor per parti kommer att minska med den föreslagna ordningen. Det innebär helt enkelt att den kandidat som fått flest personröster tar första platsen osv., oavsett på vilken av partiets listor han eller hon förekommer. Skulle flera kandidater från olika listor få exakt samma röstetal kan inte den inbördes rangordningen bli avgörande. I en sådan undantagssituation kan lottning få tillgripas. Ett annat alternativ i den angivna situationen är att göra en mandatfördelning mellan de olika listorna och förklara den kandidat vald som förekommer på den lista som har störst jämförelsetal. Partier som i dag presenterar flera listor i syfte att få till stånd ett ökat personval eller för att komma till rätta med åsiktsskillnader vid kandidatnomineringarna torde emellertid komma att välja personuppställning där samtliga kandidater kan tas upp på en och samma valsedel. Nedanstående tabell visar antal valkretsar där partierna vid riksdagsval åren 1973 - 1985 och år 1991 haft flera listor.

Tabell 6.1 Antal valkretsar i riksdagsval 1973 - 1985 och 1991 där partierna haft flera listor

Valår	Antal valkretsar per parti							
	m	c	fp	s	vpk/v	mp	kds	nyd
1973	13	15	18	2	1			
1976	16	23	14	2	2			
1979	14	7	9	1	2			
1982	9	9	10	1	2			
1985	17	28	9	1	1			
1991	10	8	12	3	3	2	9	*

* 2 rikslistor och en norrlandslista

Om bedömningen är riktig att personuppställning kommer att i stor utsträckning ersätta nuvarande praxis att inom varje parti gå fram med flera listor torde inte obetydliga besparingar kunna göras genom att ett mindre antal valsedlar behöver produceras och distribueras.

6.5.4 Tidpunkten för anmälan av listform

I det nuvarande systemet fastställer RSV inför varje val när partierna senast har att anmäla kandidater till skydd för partibeteckning och när beställningar av valsedlar senast skall göras för att leverans skall kunna ske 45 dagar före valdagen. Dessa tidpunkter brukar infalla under första veckan i maj. Det förefaller naturligt att ha en motsvarande ordning för anmälan av listform. Det skulle nämligen bidra till att det i god tid stod klart för väljare och massmedia hur partierna tänker agera i de olika valkretsarna. Vidare skulle det medföra att de valadministrativa myndigheterna får tid att förbereda sig. RSV bör därför i egenskap av central valmyndighet bemyndigas att bestämma när partierna senast har att anmäla vilken listform de önskar tillämpa. Anmälan görs av behörig företrädare för partiet, hos RSV eller, med stöd av bemyndigande, annan myndighet. För det fall ett parti underlåter att anmäla listform anses det partiet ha valt partiuppställning. Genom denna ordning elimineras risken för att något parti på grund av missförstånd eller liknande utesluts från att delta i valet.

6.5.5 Ersättarsystemet

Även reglerna för utseende av ersättare måste anpassas till möjligheten att använda olika listformer. Kommittén anser att det nuvarande systemet bör behållas och tillämpas i de fall partiuppställning kommer

till användning. Även vid personuppställning bör en listtrogen metod tillämpas. Dock bör inte listordningen på samma sätt som i dag vara avgörande för i vilken ordning kandidaterna skall tas i anspråk som ersättare. Avgörande bör i stället vara kandidaternas inbördes röstetal. Ersättarna skall alltså utses från samma lista som den valda kandidaten och tas i anspråk i ordning efter sina personliga röstetal. I avsnitt 6.6.4 anges närmare hur ett sådant system kan konstrueras. Dock får bortses från den spärregel som beskrivs där.

6.5.6 Dubbelvalsavveckling

Förslaget till nytt valsystem innebär inte att något bostadsband införs. Således kommer det fortfarande att vara möjligt för en person att kandidera i flera valkretsar. Därför krävs särskilda regler för vilket mandat en kandidat skall tillträda om han eller hon blivit invald i mer än en valkrets. I dag löses situationen genom s.k. dubbelvalsavveckling, vilket innebär att kandidaten tillträder mandatet i den valkrets där hans eller hennes jämförelsetal är störst. I ett system som tillåter alternativa listformer blir frågan mer komplex. I princip kan tre olika situationer tänkas där en kandidat tar plats i mer än en valkrets.

1. Kandidaten vinner i två eller flera kretsar där partiuppställning tillämpas. Denna situation motsvarar vad som kan ske med nuvarande ordning. De gällande reglerna kan därför behållas oförändrade, vilket innebär att kandidaten får tillträda mandatet i den valkrets där han eller hon har störst jämförelsetal.

2. Om kandidaten vinner i två eller flera kretsar där personuppställning tillämpas bör kandidaten tillträda mandatet i den krets där han eller hon har fått relativt flest personröster. Situationen beskrivs närmare i avsnitt 6.6.5.

3. Den tredje situationen är att en kandidat blivit invald dels i en eller flera kretsar på listor med partiuppställning, dels i en eller flera kretsar där personuppställning använts. Konkurrensen mellan valkretsar med likadana listformer löses på sätt som angetts ovan. Intresset koncentreras därför på det fallet att en kandidat blivit invald i en krets med personuppställning och i en annan med partiuppställning. Här kommer de olika listformerna att brytas mot varandra. Det finns två sätt att lösa problemet. Det ena är att vikta systemen mot varandra genom att använda sig av jämförelsetal. Det andra sättet är att helt enkelt låta en listform

få företräde framför den andra. Lämpligen ges då personuppställning företräde, eftersom det kan verka som ett incitament för ökat personval. Det skulle alltså innebära att om en kandidat blivit invald i kretsar med olika listform kommer han eller hon att besätta mandatet i den krets som tillämpar personuppställning. Mot den senare modellen kan i och för sig anföras att den inte i tillräcklig grad tar hänsyn till röstetalet för kandidaten i de olika valkretsarna. Å andra sidan torde det vara svårt att finna ett sätt att beräkna jämförelsetal för de olika listformerna som kan göra anspråk på att vara rättvisande. Kommittén har därför funnit att metoden med företräde för personuppställning är att föredra, eftersom den är enkel att tillämpa och förutsebar, vilket ger partierna möjlighet att ta hänsyn till följderna av dubbelvalsavveckling vid valet av listform. Också i detta fall skall det mandat som kandidaten inte tillträder besättas av den som stod näst i tur att bli vald enligt ersättarordningen.

6.5.7 Fri nomineringsrätt och alternativa listformer

RSV skall, liksom i dag, besluta när kandidatanmälningarna som görs till skydd för partibeteckning, senast skall vara gjorda. De nuvarande reglerna kan behållas oförändrade, oavsett vilken listform som ett parti valt. För riksdagsvalets del innebär detta bl.a. att ett parti kan hos RSV anmäla minst 4 och högst 15 personer per valkrets och att till anmälan skall bifogas en skriftlig förklaring från varje kandidat att partiet fått tillstånd att anmäla henne eller honom. De partier som låtit registrera sin partibeteckning ges skydd för densamma genom en föreskrift med följande innebörd: En valsedel som upptar partibeteckningen för ett parti, som i en viss valkrets kandiderar med partiuppställning eller personuppställning skall som första och andra namn uppta namnen på kandidater som för den valkretsen anmälts av partiet. Valsedlar som inte uppfyller dessa krav är inte ogiltiga. Däremot skall namnen på valsedeln anses vara obefintliga. I sådana fall kommer alltså valsedlarna, oavsett listform, att behandlas som partiröster. Det anmälningsförfarande som nu nämnts utgör inte ett led i någon officiell kandidatur. Kommittén har som nämnts inte funnit skäl att föreslå officiell kandidatur i form av förhandsanmälan av kandidatlistor (jfr avsnitt 5.6.3).

I valkretsar där ett parti använder sig av partiuppställning kommer spränglistor och utomstående kandidater att behandlas som i dag, dvs. varje kandidats jämförelsetal är avgörande för i vilken ordning kandidaterna skall väljas in.

I valkretsar där ett parti går fram med personuppställning kan det ifrågasättas om det med hänsyn till möjligheten att på ett otillbörligt sätt påverka valutgången är motiverat att ha några särskilda regler till skydd för partibeteckning. Eventuella särlistor som har partiets beteckning och som upptar personer som inte har något gemensamt med ifrågavarande parti torde inte vinna framgång annat än om väljarna förväxlar dessa listor med dem som presenteras av partiet. Eftersom systemet med personuppställning kommer att leda till ett större intresse för kandidaternas person torde redan härigenom förväxlingsrisken bli mindre. Dessutom innebär den omständigheten att mandatfördelningen sker uteslutande efter hur personrösterna fördelar sig på samtliga kandidater att risken är liten för att kupper av nu antytt slag skall lyckas. Det gäller ju inte bara att få väljarna att ta *fel* lista, utan de skall också förmås att lägga sina röster på samma kandidat. Det kan emellertid inte uteslutas att det ändå kommer att göras försök att på ett mer eller mindre otillbörligt sätt utnyttja systemet. Sådana förfaranden är ägnade att undergräva förtroendet för valsystemet. Det är därför, inte minst ur preventiv synpunkt, angeläget med bestämmelser som medför att manipulationer av detta slag har mycket liten utsikt att lyckas. Kommittén föreslår därför att valsedlarna även i de fall ett parti går fram med personuppställning skall toppas av minst två anmälda kandidater. Därigenom uppnås också en enhetlig reglering.

Kommittén föreslår också att varje parti som önskar delta i de allmänna valen 30 dagar före valdagen hos RSV eller länsstyrelserna anmäler sitt deltagande. Anmälan bör göras av behörig företrädare för partiet och innehålla uppgift om vilket val och vilken valkrets som anmälan avser. Valsedlar för partier som inte anmält sitt deltagande betraktas som ogiltiga.

6.5.8 Sammanfattande bedömning

Modellen med alternativa listformer medger att en ordning med ett personinriktat valsystem kan införas gradvis.

Avgörande för hur stort personvalsinslaget kommer att bli är dels vilken uppställningsform partierna kommer att välja, dels i vilken utsträckning väljarna kommer att utnyttja de möjligheter till personval som personuppställning medger. Systemet ger utrymme för partierna, om de så önskar, att fullt ut låta väljarna avgöra även personvalet.

Vad gäller väljarnas beteende finns det anledning att erinra om att det ökade intresset för politikernas personligheter utgör en viktig anledning till den röstsplittring som förekommer. Erfarenheter från utlandet t.ex. Belgien och Danmark visar också på ett allmänt sett

stigande intresse för personval. Det är därför kommitténs bedömning att personuppställning på sikt kommer att bli den dominerande uppställningsformen.

En anledning till att ändå behålla möjligheten med partiuppställning jämsides med personuppställning är bl.a. att den kan medverka till att icke önskvärda personkampanjer av enskilda kandidater uppstår. Ett parti som har anledning att tro att någon kandidat har för avsikt att driva frågor i strid med den allmänna uppfattningen inom partiet i egna syften kan, om inte mer drastiska åtgärder finnes påkallade, välja partiuppställning. Därigenom kommer personfrågan att avgöras i samband med den interna nomineringen och inte inför väljarna i en valrörelse, vilket skulle kunna avleda intresset från valets huvudfrågor.

Den alternativa listformen skulle också kunna minska risken för att stridigheter eller meningsmotsättningar mellan olika kandidater inom samma parti leder till sådana kampanjer som ibland förekommit i t.ex. Finland, eller att någon kommer att erövra mandat till följd av privata ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter.

Det presenterade förslaget torde också uppfylla direktivens krav på att små grupper inte får avgöra personvalet på bekostnad av dem som kanske överlåter detta till partiorganisationerna. För att en sådan icke önskvärd situation skall uppstå fordras nämligen att partierna till övervägande del använder sig av personuppställning samtidigt som väljarna i stor utsträckning avstår från att utnyttja möjligheten till personval. Då kommer nämligen det fåtal som personröstat att ensamma styra personvalet. En sådan utveckling framstår inte som särskilt sannolik. En likartad situation som brukar framhållas i sammanhanget är att någon kandidat får ett mycket stort antal personröster och att därför risken är stor att, sedan den kandidaten blivit vald, återstående mandat fördelas på grundval av ett mycket litet antal personröster. Om ett parti använder sig av personuppställning kan den risken aldrig helt elimineras. Införs en spärregel minskar dock risken.

Vad gäller sammanräkningsförfarandet kan detta inte anses komma att nämnvärt fördröjas om inte ett mycket stort antal väljare kommer att personrösta.

En av fördelarna med ett system med alternativa listor är att väljarna känner igen sig i det gamla systemet samtidigt som de ges en möjlighet att ge uttryck för det ökade personintresse som förekommer. En nackdel är emellertid att, om systemet skall tillämpas vid såväl riksdagsval som kommunalval, antalet listor kan komma att verka förvirrande på väljaren. Vidare kan det visa sig svårt att förklara varför valmöjligheterna kan bli olika i olika valkretsar. Man kan heller inte bortse från risken att det beskrivna systemet kommer att fördröja

införandet av ett ökat personvalsinslag eftersom partier i många fall, vid osäkerhet om hur ett personval kan komma att utfalla, kan väntas behålla den gamla partiuppställningen.

Sammantaget finner kommittén att när det gäller en så grundläggande reform som en ändring av valsystemet det kan finnas goda skäl som talar för att en sådan bör införas gradvis. Samtidigt står det dock klart att systemet med alternativa listor blir besvärligt för väljarna att tillämpa under nuvarande förhållanden och att det riskerar att fördröja ett genomslag av personvalsmomentet i valsystemet. Ett slutligt ställningstagande blir avhängigt av hur en sådan avvägning görs.

6.6 Modifierad dansk modell

6.6.1 Grunddragen i förslaget

Modellen är inspirerad av det danska valsystemets sidoordnad uppställning.

Partierna nominerar kandidater och presenterar dem i rangordning på valsedlarna liksom i nuvarande system. Väljaren kan även fortsättningsvis använda valsedeln som den är och göra strykningar eller andra godtagbara förändringar. Det nya är att väljaren också kan markera en av kandidaterna med ett X i en ruta intill namnet. Väljaren anses då ha lämnat en personröst.

Systemet innebär inte att mandatfördelningen mellan partierna förändras. Däremot förändras mandatfördelningen inom partierna.

Den enkla grundprincipen är, att den kandidat som får flest personröster tilldelas det första mandatet, den med näst flest det andra osv. Om det inte avgivits personröster på lika många kandidater som vunna mandat, skall återstående mandat tillsättas på samma sätt som i dag. Det innebär i praktiken att listordningen kommer att bli avgörande i dessa fall.

En ordning där endast antalet personröster blir avgörande för kandidaturvalet, reducerar avsevärt partiinflytandet och öppnar för att ett fåtal personröster kan bestämma personvalet. Systemet bör därför kompletteras med en spärr för hur litet eller stort det antal personröster skall vara, som skall medföra att partiets rangordning skall frångås. En sådan spärr kan beräknas på flera olika sätt. Vad som närmast framstår som lämpliga alternativ är, att bestämma ett fast antal personröster eller att besluta om en procentsats av de röster som

totalt avgivits för partiet i valkretsen. Kommittén har valt att tillämpa en ordning med en procentsats.

Den modifierade danska modellen medger att flera listor kan användas av partierna och att den fria nomineringsrätten i princip behålls. Den inskränkning som görs är att det föreslås att alla partier som önskar delta i de allmänna valen i förväg skall anmäla sitt deltagande. Detta är motiverat av främst praktiska hänsyn och utgör inte någon förutsättning för införande av ett ökat personvalsinslag.

Systemet bygger på att två olika regelverk skall kunna tillämpas även om endast en listform används. För det fall att några personröster inte har lämnats eller om de personröster som lämnats inte uppgår till den bestämda spärren, blir listordningen gällande. I de fall där en kandidat fått personröster som överstiger spärrantalet skall enbart personrösterna bli avgörande. För väljaren kommer denna växling mellan olika regelverk inte att synas utan det är de valadministrativa myndigheterna som kommer att tillämpa olika regler för de olika fallen.

6.6.2 Avvägningen mellan partiernas och väljarnas inflytande

Grundidén i systemet att enbart personrösternas fördelning är avgörande för vem av de nominerade kandidaterna som skall tilldelas mandat medför att partiernas inflytande begränsas till urvalet av de namn som skall förekomma på valsedlarna. Därutöver skulle listordningen inte gynnas och därmed inte heller partiets värdering av de olika kandidaternas förmåga att representera partiet i de valda församlingarna. Det skulle också, som nämnts, kunna få till följd att personvalet sker slumpmässigt i de fall när få väljare utnyttjar möjligheten att personrösta eller personrösterna fördelar sig ojämnt.

Rangordnade listor ger partierna en möjlighet att upplysa väljaren om partiets prioriteringar. En spärregel innebär att den nuvarande metoden för att fastställa rangordningen mellan kandidaterna behålls beträffande de kandidater som inte uppnår ett visst minimiantal röster. I praktiken innebär det att listordningen kommer att frångås endast i de fall då en kandidat fått detta minsta antal röster. När det i fortsättningen i olika sammanhang sägs att "listordningen kommer att bestå" avses alltså att den nuvarande metoden för utseende av kandidater skall tillämpas.

Frågan om vilken nivå spärren skall läggas på är av avgörande betydelse för avvägningen mellan väljarnas och partiernas inflytande. Tanken bakom en spärregel kan sägas utgå från att de politiska

partierna har ett befogat intresse av att kunna påverka kandidaturvalet eftersom de väl känner till de egna kandidaternas förutsättningar att på olika sätt verka för att partiets idéer och mål förverkligas och att det därför är rimligt att sådana överväganden inte skall kunna omkullkastas av ett mycket litet fåtal. Frågan är då vad som är en rimlig avvägning mellan partiernas inflytande och väljarnas. Frågan kan också formuleras. Hur många av partiets väljare måste göra en annan bedömning av personfrågorna än den nominerande instansen för att det skall få effekt? För detta krävs i dag i de många fall där ett parti vunnit endast ett mandat att 50 procent av partiets väljare stryker det första namnet. För att bryta listordningen i de fall ett parti vunnit mer än ett mandat fordras i vissa fall mindre för att frångå listordningen. För att åstadkomma en reell förändring i förhållande till vad som gäller i dag bör spärren således vara väsentligt lägre än 50 procent.

Att närmare precisera spärrnivån är en grannlaga uppgift. En av svårigheterna ligger i att försöka göra en bedömning av i hur hög grad väljarna kommer att använda sig av möjligheten att personrösta. Det är rimligt att anta att intresset för personröstning kommer att variera mellan de olika partiernas väljare. Omfattningen av personröstningen får också olika utfall för de olika partierna. Detta illustreras av att om personröstningen ligger mycket högt, t.ex. om 60 - 70 procent av valmanskåren personröstar, får spärren mindre betydelse för de partier som vid riksdagsvalet endast vinner ett mandat i en valkrets. Personrösterna kommer i dessa fall ändå att bli helt avgörande för besättandet av mandatet. För partier som vinner många mandat i en valkrets blir emellertid effekten av ett stort mått av personröstning att spärrens nivå får stor betydelse för tillsättandet av de sista mandaten.

Om intresset för att rösta på person blir lägre, t.ex. ca 30 procent av väljarna personröstar, kan en låg spärr särskilt i stora kretsar, komma att medföra att ett fåtal väljare tillåts styra personvalet på bekostnad av dem som avstått från att rösta på person. En sådan utveckling bör undvikas för att inte balansen mellan personval och partival skall gå förlorad. En hög spärr kombinerad med ett svagt intresse för personröstning gör å andra sidan att personvalsmomentet blir uttunnat.

Kommittén har fört ingående diskussioner om spärrnivån och enats om att en väl avvägd nivå torde ligga någonstans i intervallet 5 - 10 procent. Eftersom det är fråga om att introducera ett nytt system och det inte går att ha någon bestämd mening om hur många som väljer att personrösta, anser kommittén att det är befogat att iaktta en viss försiktighet när det gäller att fastställa spärrnivån och låta den i ett inledningsskede hellre ligga något högre än för lågt. Personvalsinslaget kommer även med en sådan nivå att bli betydligt större än i dag.

Skulle det visa sig lämpligt att, sedan erfarenheter vunnits från den nya ordningen, ytterligare öka personvalsinslaget, är det lätt att justera spärren.

Tabell 6.2 Spärr 8 procent av partiernas röstetal vid riksdagsvalet år 1991

Valkrets	M	C	Fp	KdS	NyD	S	V
Stockholms kommuns	10651	1012	3960	1698	2358	10328	2476
Stockholms läns	14877	1965	5552	2363	3763	13861	1884
Uppsala läns	2950	1208	1501	770	999	4718	604
Södermanlands läns	2377	1032	1166	797	930	5702	-
Östergötlands läns	4415	1739	1735	1844	1384	8117	828
Jönköpings läns	3014	1762	1180	2690	830	5585	-
Kronobergs läns	1782	1359	621	807	687	3154	-
Kalmar läns	2312	1827	741	995	878	5015	-
Gotlands läns	-	602	-	-	-	1056	-
Blekinge läns	1438	718	-	-	-	3654	-
Kristianstads läns	3589	1510	1040	1089	1216	5133	-
Fyrstadskretsen	7144	787	2120	1261	1403	8730	844
Malmöhus läns	4483	1272	1174	884	1114	5663	-
Hallands läns	3198	1804	1200	923	976	4233	-
Göteborgs kommuns	5408	680	2619	1578	1535	7172	1476
Bohusläns	3455	1297	1812	1366	1241	5256	619
Älvsborgs läns norra	2524	1459	1213	1230	1044	4758	-
Älvsborgs läns södra	1928	1080	771	911	-	3496	-
Skaraborgs läns	2858	1839	1089	1498	1167	4885	-
Värmlands läns	2649	1586	1108	926	1035	6335	683
Örebro läns	2224	1110	1338	1180	951	6179	735
Västmanlands läns	2302	890	1258	831	977	5728	-
Kopparbergs läns	2349	1703	1080	989	1059	6125	685
Gävleborgs läns	1919	1611	1181	916	899	7054	875
Västernorrlands läns	1803	1568	1019	982	656	6657	702
Jämtlands läns	931	1175	-	-	-	3136	-
Västerbottens läns	1401	1626	1277	1110	-	5848	701
Norrbottens läns	1470	979	926	-	-	7430	1213

I tabell 6.2 anges med utgångspunkt från 1991 års riksdagsval hur många röster som motsvarar 8 procent av riksdagspartiernas röstetal i samtliga valkretsar. Talen har i förekommande fall avrundats till närmaste lägsta hela tal.

I det följande ges ett antal exempel för att belysa hur systemet fungerar. För enkelhets skull bortses i dessa exempel från partimarkerade valsedlar. *Det skall dock framhållas att beräkningen av spärrnivån skall göras på grundval av samtliga giltiga valsedlar som*

avgetts för partiet i valkretsen. I underlaget för beräkningen ingår alltså liströster (namnvalsedlar utan personmarkering), partimarkerade valsedlar samt namnvalsedlar med personmarkering.

I exempel 6.9 visas några beräkningar med olika nivåer på spärrnivån. De exempel som i övrigt lämnas för att illustrera tillämpningen av systemet utgår från en spärrnivå på 8 procent. Denna nivå har också använts vid utarbetandet av förslag till lagtext och i specialmotiveringen.

Exempel 6.9 Olika nivåer på spärren

Ett parti har fått sammanlagt 30 000 röster, vilket gett 3 mandat. Kandidaterna A, B, C, D, E, F och G står på listan. Av partiets väljare har 50 procent personröstat, vilket inte är ett orimligt antagande med bl.a. hänsyn till vad som är känt från Danmark och Belgien. 15 000 personröster har således avgetts. De fördelar sig enligt följande. A 7 000, B 4 000, C 1 000, D 1 500 och E 600, F 400 och G 500.

Om spärren sätts vid 5 procent av partiets röstetal, eller 1 500 röster, kommer A, B och D att väljas. A,B och D har samtliga kommit över spärren och det är därför inget som hindrar att listordningen frångås.

Om spärren sätts vid 10 procent, eller 3 000 röster, blir resultatet att A och B, som kommit över spärren, först förklaras valda. Ingen av de övriga kandidaterna har kommit över spärren och därför blir listordningen avgörande för besättandet av det tredje mandatet. Det tredje mandatet skall därför besättas av C. Sätts spärren vid 15 procent eller 4 500 röster, kommer A att bli vald på personröster och listordningen i övrigt att bestå eftersom ingen av de återstående kandidaterna kommit över spärren.

När man tar ställning till den nivå som en kandidat måste uppnå för att kunna bli vald på personröster måste man beakta också det förhållandet att ju högre spärrnivån sätts desto färre kandidater kan väljas med personröster. En spärr på 25 procent innebär att maximalt 4 mandat kan besättas med kandidater på grundval av deras personliga röstetal. Uppgår spärren till 10 procent blir motsvarande antal kandidater 10. En spärr på 5 procent leder till att 20 mandat kan besättas med kandidater som fått personliga röster. Det skall dock framhållas att de angivna siffrorna förutsätter att alla partiets väljare lämnar personröster och att rösterna fördelar sig jämnt.

I de valkretsar där partierna vunnit mandat vid senaste riksdagsvalet var det genomsnittliga resultatet följande. Moderata samlingspartiet 3 mandat, Socialdemokraterna 5 mandat och övriga partier mellan 1 och

2 mandat. Med en spärrnivå på 5 procent förutsatt 30 - 50 procent av väljarna utnyttjar personvalsmöjligheten torde personvalsinslaget bli tydligt samtidigt som mycket små grupper förhindras att styra valet. Man kan dock knappast räkna med att samtliga mandat som ett framgångsrikt parti vinner i en stor valkrets kan besättas med kandidater som blivit personligt valda. I de valkretsar där partiet vinner endast ett mandat torde det bli vanligare att mandatet blir personligt. Detta kommer med all sannolikhet inte att innebära annat än att i flertalet fall de kandidater som står överst på valsedeln kommer att bli valda. Erfarenheter från länder som tillämpar personval visar nämligen att de kandidater som är placerade högt på listan också får flest personröster.

Exempel 6.10 Hur spärregeln fungerar i olika situationer med utgångspunkt från resultatet i riksdagsvalet år 1991

Stor valkrets och många mandat

Socialdemokraterna har i Stockholms kommun fått 129 108 röster, vilket gett 8 mandat. Anta att 40 procent eller 51 643 väljare personröstat. Spärren på 8 procent av partiets röstetal uppgår till 10 328 röster. Högst 5 kandidater kan bli valda på personröster. Om 5 kandidater når spärren tas 51 640 personröster i anspråk. För att 5 mandat skall besättas med kandidater på grundval av deras personliga röstetal fordras alltså att personrösterna fördelar sig osannolikt jämnt.

Moderaterna har i Stockholms län fått 185 968 röster vilket gett 12 mandat. Anta att 40 procent, eller 74 387 väljare personröstat. Spärren på 8 procent av partiets röstetal uppgår till 14 877 röster. Personrösterna räcker inte till för att 12 kandidater skall komma över spärren. Maximalt 5 kandidater kan bli invalda på personröster vilket dock fordrar att rösterna fördelar sig jämnt.

I de angivna situationerna måste nödvändigtvis några kandidater väljas in på grundval av listordningen.

Mellanstor valkrets och något färre mandat

Socialdemokraterna har i Malmöhus län fått 70 790 röster, vilket gett 5 mandat. Anta att 40 procent eller 28 316 väljare personröstat. Spärren på 8 procent av partiets röstetal uppgår till 5 663 röster. Personrösterna måste fördela sig helt jämt på 5 kandidater för att alla mandat skall besättas med personligt valda kandidater. Detta är så osannolikt att det framstår som uteslutet att alla mandat blir besatta med kandidater på grund av personröster.

Kds har i Jönköpings län fått 33 637 röster, vilket gett 2 mandat. Anta att 40 procent, eller 13 454 väljare personröstat. Spärren på 8 procent av partiets röstetal uppgår till 2 690 röster. I detta fall fordras att 5 380 väljare fördelar sina personröster jämnt på 2 kandidater för att båda skall bli valda på personröster. Därefter finns ett överskott på 8 074 personröster. En stor spridning/skevhet av personrösterna kan förekomma utan att personvalsinslaget går förlorat.

Liten valkrets och ett mandat

Centern har på Gotland fått 7 532 röster, vilket gett 1 mandat. Anta att 40 procent, eller 3 012 väljare, personröstat. Spärren på 8 procent av partiets röstetal uppgår till 602 röster.

Vänsterpartiet har i Örebro län fått 9 195 röster och 1 mandat. Anta att 40 procent, eller 3 678 väljare personröstat. Spärren på 8 procent av partiets röstetal uppgår till 735 röster.

I dessa situationer måste det bedömas som sannolikt att partiets representant blir personligt vald.

Om man gör bedömningen att spärren på 8 procent är alltför låg i de fall ett parti vunnit ett mandat med ett jämförelsevis litet antal röster, kan man komplettera spärregeln med en absolut lägsta nivå.

Enligt kommitténs bedömning leder en fast gräns, även om nivån justeras åt ena eller andra hållet, till alltför stora skillnader mellan partierna. Dessutom medför en fast gräns i någorlunda rimlig nivå att personvalsinslaget kommer att variera alltför mycket mellan de olika valkretsarna. Kommittén förordar därför enbart en procentuell spärr vid utformningen av den spärregel som skall gälla vid riksdagsvalet.

Hur nivån på spärren bör bestämmas har kommittén utvecklat tidigare i detta avsnitt.

6.6.3 Kandidaturvalet

Beträffande de kandidater som kommit över spärren sker som nämnts kandidaturvalet enbart på grundval av kandidaternas röstetal, som då också kan sägas vara deras jämförelsetal.

När det gäller att beräkna antalet personröster för kandidaterna sker ingen begränsning med hänsyn till vilka av partiets listor i valkretsen på vilka kandidaterna erhållit personrösterna. En kandidat som är uppförd på såväl huvudlistan som på en eller flera spränglistor för samma parti får alltså ett röstetal som utgörs av det sammanlagda antalet personröster på dessa listor. Anledningen till att beräkningen inte bör ske listvis är bedömningen att det är rimligt att kandidaten bör

få tillgodoräkna sig hela det stöd som personrösterna kan sägas utgöra för hans eller hennes kandidatur. I och för sig borde man då i konsekvensens namn tillåta att en kandidat som förekommer på valsedlar för olika partier får tillgodoräkna sig det sammanlagda antalet personröster. En sådan ordning skulle emellertid strida mot principen att valet i första hand skall vara ett partival och dessutom skapa praktiska problem. Därför bör endast personröster som erhållits under en och samma partibeteckning räknas samman. Skulle flera kandidater uppnå exakt samma röstetal får lottning tillgripas.

Vad gäller tillsättningen av kandidater som inte fått så många personröster att de kommit över spärren sker urvalet enligt den nuvarande s.k. absoluta heltalsmetoden. Av exempel 6.11 framgår hur den metoden fungerar.

Det nu beskrivna sättet att utse kandidaterna innebär att man först får sortera valsedlarna efter hur personrösterna fördelat sig och därefter konstatera vilka kandidater som kommit över spärren. Strykningar och andra förändringar på valsedlarna är i detta skede inte av betydelse i annat fall än att de är av sådan art att namnen på valsedeln skall betraktas som obefintliga eller att valsedeln skall ogiltigförklaras. Sedan det konstaterats vilka kandidater som klarat spärren fastställs den inbördes ordningen mellan dessa och de förklaras valda. Finns det ytterligare mandat att besätta får valsedlarna sorteras på nytt enligt samma princip som i dag, dvs. i grupper efter det första namnet på valsedlarna. Sammanräkningarna sker sedan på samma sätt som i dag. Dock skall helt bortses från de kandidater som blivit valda på personröster. Som närmare utvecklas nedan skall alltså ingen reduktion av jämförelsetal ske på grund av att kandidater blivit valda på personröster.

Exempel 6.11 Det nuvarande sättet att rangordna kandidater, heltalsmetoden

Ett parti har fått tre mandat. På valsedeln finns fem kandidater. A,B,C,D och E. Totalt har avgetts 1 000 valsedlar. Valsedlarna är samtliga oförändrade. A står överst på samtliga 1 000 valsedlar och får ett röstetal, som också är jämförelsetal, på 1 000. Vid nästa sammanräkning (då bortses från A) konstateras att B står överst på 1000 valsedlar. Detta är hans röstetal, men inte jämförelsetal. För att få fram jämförelsetalet skall värdet av dessa röster som ju "ärvts" från A reduceras. Eftersom de ärvda rösterna varit med om att besätta *ett* mandat, nämligen A:s, skall de nu divideras med detta tal ökat med ett dvs. två. Jämförelsetalet för B blir då 1 000:2 = 500. Vid den tredje sammanräkningen konstateras att C står överst på 1000 valsedlar

(nu bortses från A och B som blivit valda). Dessa 1000 valsedlar har bidragit till att två mandat besatts. För att beräkna jämförelsetalet skall således 1000 divideras med två ökat med ett, dvs. tre. 1000:3 = 333. På motsvarande sätt blir jämförelsetalet för D 250 osv.

I detta okomplicerade fall blir alltså A, B och C valda i ordning efter sina jämförelsetal.

När den situationen uppstår att någon eller några av partiets kandidater kommit över spärren och att dessa kandidater inte är tillräckligt många för att besätta samtliga mandat som partiet vunnit måste båda de angivna metoderna tillämpas. De kandidater som kommit över spärren rangordnas efter sina personliga röstetal medan jämförelsetal för övriga beräknas enligt heltalsmetoden. En särskild fråga i det sammanhanget är om de kandidater som inte nått spärren skall få sina jämförelsetal reducerade till följd av att kandidater på samma lista först blivit invalda på personröster. Enligt kommitténs uppfattning bör så inte ske. I stället bör man helt bortse från dem som blivit valda. Denna problematik kommenteras närmare under exempel 6.15.

Exempel 6.12 Konkurrens mellan kandidater som kommit över spärren

Ett parti har fått 50 000 röster, varav 22 100 personröster, och vunnit två mandat. Partiet har gått fram med två listor. Spärren uppgår till 4 000 röster.

Lista 1	Lista 2
A 500	A 2 000
B 3 100	X 2 500
C 8 500	C 1 450
D 3 000	D 1 050
15 100	7 000

I detta fall gäller huvudregeln. C och D blir valda eftersom de fått flest röster och dessutom mer än spärren på 4 000 röster. Observera att personrösterna från båda listorna räknas samman. C har alltså fått 9 950 och D 4 050 personröster.

Exempel 6.13 Lika röstetal

Partiet har fått 54 000 röster och 3 mandat. Partiet har gått fram med 2 listor. Spärren uppgår till 4 320 röster.

Lista 1 (32 000)		Lista 2 (22 000)	
A	6 000	S	5 000
B	4 400	T	4 500
C	1 500	U	500
T	200	B	300

I detta fall kommer A och S att besätta det första resp. andra mandatet i kraft av sina personliga röstetal. Både B och T har kommit över spärren. De har dessutom exakt samma röstetal, 4 700. Avgörande för besättandet av det tredje mandatet får i detta fall bli hur lotten utfaller.

Exempel 6.14 Konkurrens mellan kandidater som inte har nått upp till spärren

Ett parti har fått 50 000 röster, varav 12 050 personröster, och två mandat. Partiet har gått fram med tre listor. Spärren blir 4 000 röster.

Lista 1 (19 000)		Lista 2 (17 000)		Lista 3 (14 000)	
A	1 500	B	600	L	900
B	1 000	A	450	M	800
C	500	F	1 000	N	200
D	1 100	G	1 500	O	850
E	900	H	700	P	50

Ingen av kandidaterna har nått upp till spärren. Nu bortses helt från personrösterna. Jämförelsetal får nu beräknas enligt heltalsmetoden. Vid första sammanräkningen konkurrerar A, B och L. A har större jämförelsetal (19 000) än de övriga och kommer därmed att besätta det första mandatet. Vid den andra sammanräkningen får B jämförelsetalet,(19 000+17 000): 2, 18 000 vilket är högre än L:s jämförelsetal på 14 000. B tar därför det andra mandatet. Är alltså situationen som i det angivna exemplet att ingen av kandidaterna når upp till spärren sker kandidaturvalet helt enligt den nuvarande ordningen.

Exempel 6.15 Utseende av kandidater på grundval av personröster skall kombineras med utseende av kandidater enligt heltalsmetoden

Ett parti har fått 100 000 röster och 8 mandat. Partiet har gått fram med 3 listor. Spärren ligger på 8 000 röster. Andelen väljare som har personröstat uppgår till 46 procent, eller 46 000.

Lista 1 (60 000)	Lista 2 (25 000)	Lista 3 (15 000)
A 10 000	B 2 000	D 2 000
B 7 000	X 8 100	S 500
C 4 000	Y 500	P 300
D 5 500	Z 1 500	R 200
E 1 000	D 1 000	Ä 700
F 500	F 750	N -
G 425	G 25	G -
28 425	13 875	3 700

Följande kandidater har samtliga klarat spärren: A 10 000, lista 1, B 9 000, lista 1 och 2, D 8 500, lista 1,2 och 3, samt X 8 100, lista 2. De kommer därför att, i nämnd ordning, besätta de 4 första mandaten. Ingen av de övriga kandidaterna kan tillträda mandat på grund av personröster eftersom ingen av dem nått upp till spärren. När nu heltalsmetoden skall användas för att fördela återstående mandat mellan kandidaterna kan man tänka sig två alternativ. Det ena är att i alla avseenden bortse från de kandidater som blivit valda tidigare. Listorna betraktas helt enkelt som om de personvalda kandidaterna inte hade varit uppförda på listorna. Lista 1 kommer då att toppas av C, E och F. Lista 2 av Y, Z och F. På lista 3 kommer de översta namnen att vara S, P och R. I konkurrensen om det 5:e mandatet kommer då C, Y och S att konkurrera med oreducerade jämförelsetal, dvs. C 60 000, Y 25 000 och S 15 000, vilket leder till att C blir vald. Vid nästa sammanräkning kommer E från lista 1 att konkurrera med Y och S från lista 2 resp. 3. E får ett jämförelsetal på (60 000: 2) 30 000, vilket är högre än vad Y och S har. E tar därför det 6:e mandatet. Nästa sammanräkning leder till att F från lista 1 får ett röstetal på 60 000. När detta reducerats uppgår det till (60 000:3) 20 000. Eftersom Y:s jämförelsetal är högre, 25 000, går det 7:e mandatet till Y. Sista mandatet kommer att besättas av F från lista 1, med sitt jämförelsetal på 20 000. Med detta sätt att beräkna jämförelsetal kommer de mindre framgångsrika kandidaterna inte att missgynnas av att stå på samma lista, som de kandidater som blir valda på personröster.

Det andra sättet att gå till väga när heltalsmetoden skall användas är att ta hänsyn till de kandidater som blivit invalda på personröster på så sätt att de övriga kandidaterna på samma lista får sina jämförelsetal reducerade i förhållande till de antal som blivit direkt valda. I det ovanstående exemplet skulle det leda till att C från lista 1 får ett jämförelsetal på 20 000 i stället för 60 000. För de kandidater på listan som följer efter dem som blivit valda på personröster innebär det en avsevärt försämrad konkurrenssituation i förhållande till andra listor. Det i sin tur kan verka som ett incitament för att taktiska överväganden snarare än partiets värdering av kandidaterna blir bestämmande vid listkompositionen (se exempel 6.16 nedan). Skillnaden mellan de olika metoderna har betydelse endast när det förekommer flera listor för partiet. På grund av vad som sagts nu och eftersom det inte kommer att finnas lika stor anledning som i dag att presentera flera listor samt metoden med oreducerade jämförelsetal är enklare från sammanräkningssynpunkt, anser kommittén att fördelarna med den metoden överväger. Kommittén föreslår därför att man vid ordnandet av kandidatnamnen enligt heltalsmetoden skall bortse helt från de kandidater som blivit valda på personröster.

Exempel 6.16 Reducerade jämförelsetal

Anta att ett parti räknar med att vinna 3 kanske 4 mandat i valkretsen. Två av partiets kandidater A och B är välkända och populära. Det kan på goda grunder antas att de kommer att få så många personliga röster att de blir valda. Det råder enighet om att dessa i första hand bör lanseras som partiets blivande riksdagsledamöter. De övriga av partiets kandidater är mindre kända och man är inom partiet oense om hur nomineringen beträffande dessa skall se ut. En majoritet inom partiet önskar att C och D skall bli valda. En minoritet förordar E och F. Huvudlistan upptar A, B, C , D , E och F. Spränglistan upptar A, E, F, B, C och D. Huvudlistan får 28 000 röster. Spränglistan får 19 000 röster. Partiet vinner 3 mandat och endast A och B blir personligt valda. Om de övriga kandidaternas röstetal skall reduceras med hänsyn till att A och B blivit valda sker följande: C:s jämförelsetal blir (28 000:2,6) 10 769,23. E:s jämförelsetal blir (19 000:1,4) 13 571,42. E tar det sista mandatet. C missgynnas alltså av att A och B placerades före honom på listan. Om majoriteten varit mer taktisk skulle den ha antingen placerat C överst på listan, eller på andra plats mellan A och B.

6.6.4 Ersättarsystemet

Inledning

I det nuvarande systemet skall ersättare utses för varje kandidat som väljs. Principen är att att ersättare utses från samma parti, i samma valkrets och från samma listtyp som som den ledamot som skall ersättas. Beträffande riksdagsvalet gäller att för varje ledamot skall utses lika många ersättare som som ledamotens parti har fått mandat i valkretsen. Minst tre ersättare skall dock alltid utses för varje ledamot. Ersättarna är gemensamma för alla de riksdagsledamöter som har valts för samma parti och för samma listtyp (gruppersättare). Ersättarna kallas normalt till tjänstgöring i den ordning de utsetts. När en ledamot avgår från sitt uppdrag under mandatperioden utses en efterträdare. Till efterträdare utses den ersättare som som står i tur att inträda. När ersättare utses sker det på grundval av de valsedlar som gällde för den ordinarie ledamoten när han eller hon fick plats i namnordningen enligt 14 kap. 6 § vallagen. Det innebär att ersättarna utses från en lista som bidragit till att den ordinarie ledamoten blivit vald. Har detta skett med hjälp av olika listor utses den kandidat som står som första lediga namn på flest av dessa. Varje valsedel räknas i detta sammanhang som en hel röst. Någon reduktion av röstvärdet görs alltså ej. För att åskådliggöra tillämpningen av de nuvarande reglerna återges ett fall som varit föremål för prövning i valprövningsnämnden.

Moderata samlingspartiet gick i ett riksdagsval fram med tre listor i en valkrets.

Lista 1	Lista 2	Lista 3
Bråkenhielm	Jonsson	Björck
Sjögreen	Gunnarsson	Jonsson
Svenningsson	Söderström	Bråkenhielm
Granstad	Axeheim	Johansson
Ekberg	Bonde	Melin
Aspring	Hyltén	Björklund
11 139 röster	9 117 röster	16 637 röster

Partiet erhöll tre mandat. De valda blev Björck, Jonsson och Bråkenhielm. Till ersättare utsågs från lista 3, Johansson, Melin och Björklund. Beslutet att utse ersättarna överklagades bl.a. med

motiveringen att ersättare för Bråkenhielm och Jonsson borde utses från lista 1 resp. lista 2. Valprövningsnämnden fann inte anledning att ändra beslutet om utseende av ersättare. Lista 3 hade nämligen i högre grad än de övriga bidragit till att Jonsson och Bråkenhielm blivit valda. Sedan Björk blivit vald är ju Jonsson första namn på lista 3. Varje valsedel skall i detta sammanhang betraktas som en hel röst. Således finns det 16 637 röster för Jonsson på lista 3, mot 9 117 på lista 2. Sedan Jonsson tagit plats är Bråkenhielm första namn på lista 3, som på motsvarande sätt i högre grad än lista 1 bidragit till inval. Ersättarna hade alltså utsetts på föreskrivet sätt. Om Bråkenhielm avgått hade till efterträdare utsetts Johansson.

Mot det nuvarande sättet att utse ersättare riktas emellanåt kritik. Denna går ut på bl.a. att det vore mer rimligt om ersättarna utsågs från vad som framstår som resp. kandidats huvudlista. Vidare har det påtalats att med den nuvarande ordningen kan inträffa att en kandidat med en mycket låg listplacering, genom ledamöters avgång m.m., kan komma att tjänstgöra som ersättare, medan högt placerade kandidater på en annan lista, som dragit många röster, inte kommer i fråga. Kommittén är väl medveten om problematiken, som också behandlades av 1978 års vallagskommitté. Vallagskommittén fann i betänkandet *Översyn av vallagen 2* (SOU 1980:45) att det i och för sig vore möjligt att utse ersättarna enligt samma metod som ledamöterna, men att det inte skulle ge någon garanti för att ersättarna kom att utses från samma lista som ledamöterna. Vallagskommittén konstruerade också ett mer listtroget sätt att utse ersättare som dock medförde att ersättare på ett annat sätt än i det nuvarande systemet kunde hämtas från vad som i vissa fall kunde vara att uppfatta som den ordinarie ledamotens huvudlista. Detta system var dock känsligt för förändringar på valsedlarna och kunde medföra en risk för att sammanräkningsförfarandet skulle försenas. Kommittén fann sammanfattningsvis att det i de flesta fall då ett parti går fram med flera listor är att föredra att ersättare hämtas från den listtyp som samlat de flesta rösterna och att det nuvarande systemet har obestridliga fördelar ur valteknisk synpunkt. Av dessa skäl ansågs det inte föreligga tillräckliga skäl att föreslå ändringar i ersättarsystemet.

Personvalskommittén delar den nu redovisade uppfattningen och anser att de olägenheter som kan uppstå med det nuvarande systemet i sig inte är av sådan omfattning att det är motiverat att för den sakens skull ändra ordningen för utseende av ersättare. Härtill kommer att de problem som uppstår aktualiseras främst i de fall då ett parti väljer att i en och samma valkrets gå fram med s.k. saxade listor. Med det förslag till ett ökat personvalsinslag som nu läggs fram torde detta behov komma att minska eftersom kandidaterna kan föras upp på

samma lista och ändå konkurrera på någorlunda lika villkor. I ett avseende bör dock reglerna för utseende av ersättare förändras som en följd av principen att kandidater som fått ett stort antal personröster bör komma i fråga före de övriga.

Huvudregeln för utseende av ersättare bör vara att ersättarna liksom nu skall utses från den lista som mest bidragit till inval av ledamoten. Om det finns någon kandidat som har kommit över spärren på samma lista som den valda ledamoten, men inte blivit vald, skall vederbörande först tas i anspråk som ersättare. Denna situation kan endast uppkomma i fråga om listor där en kandidat blivit vald på personröster. I den mån det inte finns kandidater som fått så många personröster att de kan utses till ersättare på detta sätt skall den nuvarande ordningen tillämpas.

Liksom nu bör antalet ersättare för varje ledamot motsvara det antal mandat partiet vunnit, dock skall minst tre ersättare utses. Vidare bör ersättarna vara gruppersättare och inkallas till tjänstgöring på samma sätt som sker nu.

Den största olikheten jämfört med det nuvarande systemet blir alltså att ersättarna inte alltid kommer att utses strikt efter listordningen utan att det personliga röstetalet kan bli avgörande i vissa fall. Däremot kommer ersättarna alltid att tas från den lista som mest bidragit till inval av ledamoten som valts. Detta är alltså en skillnad i förhållande till vad som gäller för utseende av ledamöterna. En effekt av detta listtrogna sätt att utse ersättare är att det någon gång kan inträffa att en kandidat blir utsedd till ersättare trots att det på en annan lista för samma parti i valkretsen kan finnas en kandidat som har fått fler personröster. Enligt kommitténs uppfattning är detta emellertid inte någon direkt nackdel. I de fall ett parti valt att gå fram med flera listor är det nämligen ofta så att de kandidater som står på samma lista har bedömts vara särskilt lämpade att ersätta varandra. Exempelvis när de olika listorna har komponerats med geografisk utgångspunkt eller då det rör sig om en s.k. ungdomslista.

Den omständigheten att ersättarna för kandidater som valts på personröster skall hämtas från den lista där den valda fått flest personröster torde också innebära att ersättarna tas från vad som normalt sett kommer att framstå som ledamotens huvudlista.

Exempel 6.17 Utseende av ersättare

Partiet har fått 50 000 röster och 2 mandat. Det finns 2 listor. Spärren uppgår till 4 000 röster.

Lista 1 (30 000)	Lista 2 (20 000)
A 3 000	C 4 000
B 1 000	B 500
C 500	A 1 100
D 1 500	X 4 000
E 200	Y 100
F 100	Z 50

C och A har fått flest personröster (4 500 resp. 4 100). De kommer därför att förklaras valda. Tre ersättare skall utses för var och en av dem. Ersättare för C skall tas från lista 2 där denne fått flest personröster. Till ersättare skall utses i nu nämnd ordning X, B och Y. X utses på grundval av sitt personliga röstetal som ju når upp till spärren. B och Y utses enligt listordningen. Ersättare för A skall tas från lista 1. Ersättare blir då B, D och E.

Exempel 6.18 Utseende av ersättare

Partiet har vunnit ett mandat och gått fram med 2 listor. Spärren ligger på 1000 röster.

Lista 1	Lista 2
A 1 500	A 900
B 900	E 1 500
C 700	F 400
D 300	G 200

A har fått flest personröster och klarat spärren. A är därmed vald på personröster. Ersättarna skall hämtas från lista 1 eftersom A har fått flest personröster på den listan. Ersättare blir då B,C och D. E kommer alltså inte i fråga som ersättare trots att han har fått fler personröster.

Exempel 6.19 Utseende av ersättare

Partiet har fått 105 000 röster och 4 mandat. Det finns 4 listor. Spärren är 8 400 röster.

Lista 1 (41 000)	Lista 2 (19 000)	Lista 3 (20 000)	Lista 4 (25 000)
A 9 000	B 5 500	T 1 500	D 300
B 3 000	X 1 000	I 800	O 100
C 1 000	F 1 000	K 300	Z 50
D 250	G 900	L 150	P 200
E 450	H 100	M 50	Q 500
F 200			
Y 100			
Ö 50			

A och B väljs till ordinarie ledamöter eftersom de har flest personröster och dessutom kommit upp till spärren (9 000 resp. 8 500). Därefter utses till ordinarie ledamot enligt heltalsmetoden från lista 1, C som har ett jämförelse tal på 41 000. Sista mandatet går till D med ett jämförelsetal på, (41 000+25 000):2, 33 000. Nu återstår det att utse ersättare. Ersättare för A skall tas från lista 1 där A fått sina personröster. Ersättare blir då E, F, Y och Ö. Ersättare för B tas från lista 2 där B fått flest personröster. Ersättare blir då X, F, G och H. Nu återstår att utse ersättare för C och D som blev valda enligt heltalsmetoden. Ersättarna skall tas från lista 1 som har bidragit mest till att de blev valda. C och D skall ju båda anses ha fått 41 000 röster på den listan. Ersättare blir således E, F, Y och Ö. Om man i stället använder en metod med reduktion av röstetalet kommer C:s ersättare fortfarande att tas från lista 1. Däremot kommer ersättare för D att tas från lista 4. I detta fall skall nämligen D:s jämförelsetal på lista 1 reduceras med hänsyn till att C först blivit vald. Jämförelsetalet blir då (41 000:2) 20 500, medan D:s jämförelsetal på lista 4 är 25 000. Således har lista 4 i högre grad än lista 1 bidragit till att D blivit vald och ersättare för D blir O, Z,P och Q.

Av skäl som nämnts ovan vill kommittén inte förorda denna metod utan föreslår att metoden utan reduktion av jämförelsetal används.

6.6.5 Dubbelvalsavveckling

Förslaget innebär inte någon förändring beträffande kandidaternas bostadsband. Således kommer det fortfarande att vara möjligt för en person att kandidera i flera valkretsar. Därför krävs särskilda regler för vilket mandat en kandidat skall tillträda om han eller hon blivit

invald i mer än en valkrets. I dag löses situationen genom s.k. dubbelvalsavveckling, vilket innebär att kandidaten tillträder mandatet i den valkrets där hans eller hennes jämförelsetal är störst. Det mandat som därigenom blir ledigt skall besättas av den kandidat som står först på flest av de valsedlar som bidragit till att den ursprunglige kandidaten erhöll plats.

Enligt kommitténs uppfattning bör grundprincipen att kandidaten skall tillträda mandatet i den valkrets där han eller hon har fått störst stöd av väljarna behållas. I överensstämmelse med grundtanken bakom förslaget bör dock en kandidat alltid tillträda ett mandat som erhållits på grund av personröster före ett mandat som är ett resultat av att kandidaten fått högst jämförelsetal vid beräkning enligt heltalmetoden. Har alltså en kandidat blivit vald i en valkrets på personröster och i en annan enligt heltalsmetoden skall han eller hon tillträda det förra. Om en kandidat blir vald i mer än en krets på personröster kan i princip skilda lösningar tänkas. Den enklaste lösningen är att kandidaten får tillträda mandatet i den krets där han eller hon fått flest personröster i absoluta tal. Det kan emellertid innebära att små valkretsar missgynnas genom att kandidaten kan komma att tillträda mandatet i den större valkretsen, trots att hans eller hennes stöd där kanske är mindre relativt sett, vilket inte är tillfredsställande med häsyn till mandatets personliga karaktär. Avgörande bör därför vara kandidatens andel av det totala antalet röster på partiet i resp. valkrets. Ett exempel kan illustrera det sagda. A har blivit invald i valkrets 1 och 2. I valkrets 1 har A fått 2 000 personröster, vilket motsvarar 30 procent av samtliga röster på partiet i valkretsen. I valkrets 2 har A fått 5 000 personröster, vilket motsvarar 25 procent av samtliga röster på partiet. A tillträder mandatet i krets 1.

I det fall en kandidat blir vald i mer än en valkrets enligt heltalsmetoden får kandidaternas jämförelsetal bli avgörande och dubbelvalsavvecklingen även i övrigt ske på samma sätt som i dag.

Mandat som blir ledigt genom dubbelvalsavveckling skall besättas av den kandidat som stod i tur att bli vald enligt ersättarordningen. Liksom i dag skall alltså ett listtroget system tillämpas vid dubbelvalsavveckling.

Exempel 6.20 Invald på personröster i mer än en valkrets

Ett parti har vunnit ett mandat i krets X och ett mandat i krets Y. Spärren i krets X uppgår till 2 400 röster. Spärren i krets Y uppgår till 2 560 röster

Krets X

Lista 1 (20 000)	Lista 2 (10 000)
A 2 500	A 500
B 200	C 400

Krets Y

Lista 1 (17 000)	Lista 2 (15 000)
A 1 800	A 800
B 100	C 1 600

A har nått upp till spärren i båda kretsarna och har dessutom valts på grund av personröster i båda kretsarna. Han har relativt flest personröster i krets X och skall tillträda mandatet där. A skall således dubbelvalavvecklas i krets Y. Det mandat i krets Y som blir ledigt genom att A inte tillträder det skall besättas av B som står först i ersättarordningen för A.

Exempel 6.21 Kandidat invald på personröster i en krets och enligt heltalsmetoden i en annan krets

Förutsättningarna är desamma som i exempel 6.20, med den skillnaden att ingen kandidat nått upp till spärren i krets Y

Krets X

Lista 1 (20 000)	Lista 2 (10 000)
A 2 500	A 500
B 200	C 400

Krets Y

Lista 1 (17 000)	Lista 2 (15 000)
A 1 500	A 100
B 100	C 1 600

A har alltså blivit vald i båda kretsarna. I krets X på grundval av personrösterna och i krets Y eftersom han där hade högst jämförelsetal enligt heltalsmetoden (32 000). A tillträder mandatet i krets X eftersom han där blivit vald på personröster. Det mandat som därigenom blir ledigt i krets Y skall besättas av den kandidat som står främst i ersättarordningen. Således blir det B som tillträder mandatet.

Blir en kandidat vald i flera kretsar enligt heltalsmetoden löses dubbelvalsavvecklingen enligt den nuvarande metoden. Kandidaten tillträder alltså mandatet i den krets där hans jämförelsetal är störst och den plats som blir ledig tillsätts med det namn som står överst på flest av de valsedlar som bidrog till att den valda kandidaten tog plats.

6.6.6 Valsedlar

Namnvalsedlar

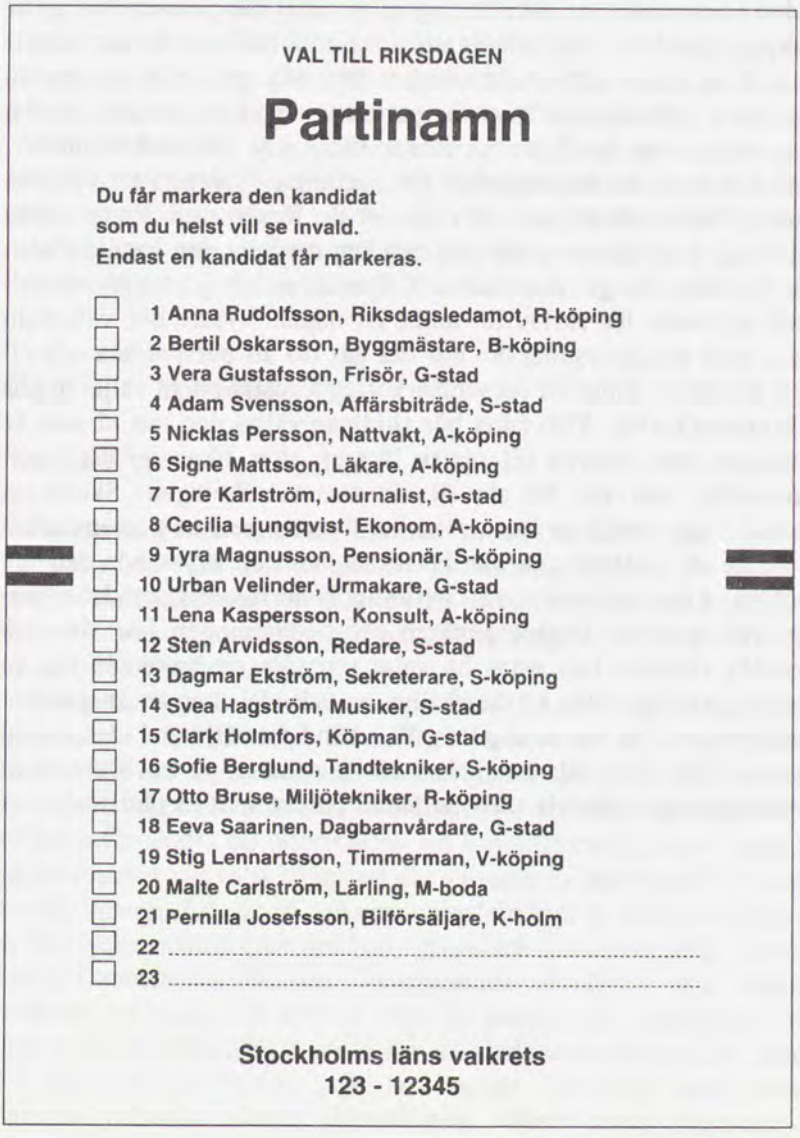
Valsedlarna fyller mer än funktionen att förmedla den enskilde väljarens val. De har också en informativ uppgift. De svenska namnvalsedlarna upplyser sålunda om vilka personer som kandiderar för resp. parti. Vidare framgår av rangordningen partiets prioritering av de olika kandidaterna.

Dessutom kan det av valsedlarna framgå kandidaternas ålder och geografiska anknytning. Kommittén anser att den informativa funktionen hos valsedlarna är väsentlig. Av det skälet bör det inte komma i fråga att utforma valsedlarna på ett sätt som innebär att väljarna får skaffa all information om kandidaterna på annat håll. En sådan lösning har valts i Finland där valsedlarna inte innehåller några kandidatnamn. Ett sätt att utforma valsedeln som är vanligt utomlands är att trycka samtliga partiers listor på en och samma valsedel. Så sker i bl.a. Danmark och Belgien. Gemensamma valsedlar av detta slag ger väljaren en samlad överblick över de partier och kandidater som ställer upp i valet. Störst värde har måhända valsedlar av den sorten i system där personvalsinslaget är påtagligt. Ett system med gemensamma valsedlar skulle förmodligen, vilket också påpekats av Vallagsutredningen i betänkandet *VAL, Organisation Teknik Ekonomi* (SOU 1992:108) komma att kräva att rätten att nominera kandidater begränsades, som en följd av att någon form av förhandsanmälan av kandidater skulle fordras. Detta skulle kunna uppfattas som en begränsning av den fria nomineringsrätten. Vallagsutredningen har också framhållit att erfarenheter från utlandet visar att gemensamma valsedlar komplicerar sammanräkningsförfarandet och ökar risken för

felräkning. Gemensamma valsedlar kan inte införas så länge den fria nomineringsrätten behålls.

Med hänsyn till hur det föreslagna systemet för personröstning är uppbyggt förefaller det lämpligaste vara att i stället utforma valsedlarna på ett sådant sätt att de kommer att i hög grad påminna om de nuvarande. Någon skyldighet för partierna att på valsedlarna lämna upplysningar om kandidaterna utöver namn bör inte heller införas. Detta bör vara en angelägenhet för partierna. Valsedlarna föreslås således förändrade endast såtillvida att de förses med ett utrymme intill varje kandidatnamn där väljaren kan markera den kandidat som han eller hon vill ge en personröst. Dessutom bör på varje valsedel finnas utrymme för skriva till minst ett namn. Vidare bör valsedeln förses med en upplysning om hur det går till att personrösta och att det är frivilligt. Sättet för personmarkering föreslås bli att väljaren gör en kryssmarkering. Självfallet bör slutligen väljas den metod som är lämpligast med hänsyn till optisk läsning eller liknande maskinell bearbetning som kan bli aktuell vid sammanräkningen. Skulle en valsedel i den därför avsedda rutan ha försetts med en personmarkering utan att markeringen kan betecknas som ett kryss bör det inte medföra att personrösten anses obefintlig. Naturligtvis kan svårbedömbara fall inträffa. Utgångspunkten för bedömningen bör då vara huruvida väljaren kan antas ha velat uttrycka en preferens för en särskild kandidat eller ej. Innehåller en valsedel mer än en personmarkering går det inte att avgöra vilken kandidat väljaren i första hand önskar stödja. I ett sådant fall skall därför namnen på valsedeln anses obefintliga och valsedeln tillgodoräknas partiet som en partiröst.

Exempel på namnvalsedel



VAL TILL RIKSDAGEN

Partinamn

Du får markera den kandidat
som du helst vill se invald.
Endast en kandidat får markeras.

- ☐ 1 Anna Rudolfsson, Riksdagsledamot, R-köping
- ☐ 2 Bertil Oskarsson, Byggmästare, B-köping
- ☐ 3 Vera Gustafsson, Frisör, G-stad
- ☐ 4 Adam Svensson, Affärsbiträde, S-stad
- ☐ 5 Nicklas Persson, Nattvakt, A-köping
- ☐ 6 Signe Mattsson, Läkare, A-köping
- ☐ 7 Tore Karlström, Journalist, G-stad
- ☐ 8 Cecilia Ljungqvist, Ekonom, A-köping
- ☐ 9 Tyra Magnusson, Pensionär, S-köping
- ☐ 10 Urban Velinder, Urmakare, G-stad
- ☐ 11 Lena Kaspersson, Konsult, A-köping
- ☐ 12 Sten Arvidsson, Redare, S-stad
- ☐ 13 Dagmar Ekström, Sekreterare, S-köping
- ☐ 14 Svea Hagström, Musiker, S-stad
- ☐ 15 Clark Holmfors, Köpman, G-stad
- ☐ 16 Sofie Berglund, Tandtekniker, S-köping
- ☐ 17 Otto Bruse, Miljötekniker, R-köping
- ☐ 18 Eeva Saarinen, Dagbarnvårdare, G-stad
- ☐ 19 Stig Lennartsson, Timmerman, V-köping
- ☐ 20 Malte Carlström, Lärling, M-boda
- ☐ 21 Pernilla Josefsson, Bilförsäljare, K-holm
- ☐ 22 .....
- ☐ 23 .....

Stockholms läns valkrets
123 - 12345

Partimarkerade valsedlar och valsedelsblanketter vid förtidsröstning

Det finns anledning att anta att partimarkerade valsedlar används framförallt vid förtidsröstning. Förtidsröstning kan i dag ske genom poströstning, röstning hos utlandsmyndighet, brevröstning eller

fartygsröstning. Några ändringar vad gäller möjligheterna till förtidsröstning föreslås inte. Däremot anser kommittén att ett ökat personvalsinslag bör föranleda vissa ändringar vad gäller utformningen av partimarkerade valsedlar och valsedelsblanketter.

Röstning på postkontor får vid de allmänna valen ske på varje postkontor i landet från och med den 24:e dagen före valdagen till och med valdagen. Röstning på postkontor får ske under den tid posten håller öppet för allmänheten. På valdagen skall postkontor vara öppet för röstmottagning minst en timme före kl. 11.00 och en timme efter kl. 15.00. Postkontor kan med anledning av valet inrättas på olika vårdinrättningar. Röstmottagare utses av postverket. Röstmottagaren översänder de avgivna valsedlarna till valnämnden. I eller i anslutning till lokaler där poströstning anordnas skall väljarna ha tillgång till partimarkerade valsedlar för varje parti som fått mer än en procent av rösterna i hela landet vid något av de två senaste riksdagsvalen samt valsedelsblanketter. I anslutning till lokalen skall anordnas plats där även de partier, vars partimarkerade valsedlar inte *skall* tillhandahållas, kan lägga ut sina partimarkerade valsedlar. Namnvalsedlar får alltså inte läggas ut. I lokaler där poströstning sker skall en förteckning över samtliga de kandidater som partierna anmält finnas tillgänglig. I fråga om postens valsedelsservice gäller också att lantbrevbärare som mottar valsedelsförsändelser bör medföra sådana partimarkerade valsedlar som skall finnas i anslutning till postkontoret och valsedelsblanketter.

Antalet mottagna röster på postkontor har under de tre senaste valen, enligt vad RSV uppgett, hållit sig relativt konstant på omkring 2 miljoner röster vilket motsvarar ca 37 procent av det totala antalet avgivna röster.

Utlandsröstning anordnas hos vissa svenska utlandsmyndigheter. Röstningen inför de allmänna valen får påbörjas tidigast den 24:e dagen före valdagen och pågå så länge att avgivna valsedlar kan beräknas vara RSV tillhanda senast kl. 12.00 dagen före valdagen. Partimarkerade valsedlar för partier som vid något av de två senaste riksdagsvalen fått mer än en procent av rösterna senaste valet och valsedelsblanketter skall finnas tillgängliga. Dessutom bör finnas en förteckning över samtliga de kandidater som partierna anmält.

Brevröstning innebär att den röstberättigade per post sänder sin valsedelsförsändelse till valnämnden. Brevröstning får användas av röstberättigade som uppehåller sig i Tyskland eller Schweiz. Andelen underkända brevröster är förhållandevis stor. Av en undersökning som RSV låtit göra framgår att ogiltighetsanledningarna hänför sig till andra förhållanden än själva valsedlarna.

Fartygsröstning innebär att besättning, annan personal ombord och passagerare på fartyg i utrikes fart får rösta i förtid. Ordningen överensstämmer i stort med vad som gäller för röstning hos utlandsmyndighet. Vid de allmänna valen får dock röstning på fartyg påbörjas 55 dagar före valdagen. Vid det senaste valet inkom 885 röster från fartyg.

RSV har i en PM, 1992-08-27, *Erfarenheter m.m. från 1991 års val* närmare redogjort för problematiken kring förtidsröstningen.

Som framgått av det ovanstående utgörs en mycket stor del av det totala antalet avgivna valsedlar av poströster, ca 37 procent. Andelen partimarkerade valsedlar uppgick vid 1991 års val till drygt 22 procent.

Det föreligger inte några uppgifter om i vilken utsträckning de personer som poströstar också använder sig av partimarkerade valsedlar. Det finns emellertid anledning att anta att så är fallet i en inte obetydlig omfattning och att anledningen härtill är att namnvalsedlar inte förekommer i anslutning till postkontoren. I det nuvarande systemet påverkar en avgiven partimarkerad valsedel inte direkt kandidaturvalet. Däremot kan de partimarkerade valsedlarna bidra till att partiet vinner fler mandat. Dessa mandat kommer normalt att besättas med kandidater från den av partiets listor i valkretsen som varit mest framgångsrik. För att vara helt säker på att stödja en viss lista måste väljaren själv skriva och rangordna namnen på ett sådant sätt att hans eller hennes valsedel överensstämmer med den lista som väljaren vill stödja. Vill slutligen väljaren komponera en egen lista går det också bra. Införande av möjligheten att avge en preferensröst ändrar inte på vad som nu sagts om möjligheten att stödja olika listor. Den nuvarande utformningen av de partimarkerade valsedlarna medger dock inte att väljaren lämnar en preferensröst. Detta problem kan lösas på olika sätt.

1. Man kan tillåta utläggande av namnvalsedlar i anslutning till postkontor. En sådan ordning är i praktiskt hänseende helt orealistisk och skulle medföra att kostnaderna för valsedelsframställning m.m. ökar dramatiskt. Varje parti skulle kanske vilja förse varje postkontor med namnvalsedlar för samtliga valkretsar.

2. Ett annat sätt att öka möjligheterna till preferensröstning är att konstruera en regel som innebär att det första namn som väljaren skriver på valsedeln alltid skall betraktas som en preferensröst. En sådan ordning vore praktisk och skulle dessutom medföra att de nuvarande valsedlarna kunde behållas oförändrade. En nackdel är dock att det för väljaren inte skulle framgå att han eller hon

röstade på person och att därför många väljare kanske inte skulle ha klart för sig att de personröstade. Dessutom skulle ett stort antal tillskrivna namn kunna medföra betydande svårigheter för de sammanräknande myndigheterna, samtidigt som effekten av sådana tillskrivna namn förmodligen skulle bli begränsad.

3. Kommittén föreslår därför ett tredje alternativ som innebär att de partimarkerade valsedlarna och valsedelsblanketterna ges en utformning så att det för väljaren klart framgår vilka alternativ som finns.

   De partimarkerade valsedlarna och valsedelsblanketterna bör därför förses med markerade utrymmen som medger att väljaren skriver till namn och kan göra en personmarkering för något av namnen. Som en upplysning till väljaren bör också anges att det i lokalen där röstning äger rum finns en förteckning över anmälda kandidater.

   Med en utformning av detta slag kan en viss ökning av antalet handskrivna namn på valsedlar förutses. Att införa ett absolut krav på identifieringsuppgifter, utöver namnet, låter sig knappast göra. Kommittén vill därför erinra om bestämmelsen i vallagen 14 kap. 5 § första stycket punkt 1, där det sägs att namn på en valsedel skall anses som obefintligt bl.a. om det inte framgår klart vem som avses. Enligt kommitténs mening bör bestämmelsen uppfattas på det sättet att om visshet om vem som avses inte kan nås efter kontroll i folkbokföringsregister skall vidare efterforskningar normalt inte ske. Finns det exempelvis flera valbara personer med det aktuella namnet i valkretsen torde ytterst sällan kunna avgöras vem väljaren avsett. Ett sådant betraktelsesätt synes stå i överensstämmelse med den praxis som utvecklats i Valprövningsnämnden.

Exempel på partimarkerad valsedel

Val till riksdagen

PARTINAMN

Du får skriva till och markera den kandidat som du helst vill se vald. Endast en markering får göras. I lokal där röstning äger rum finns en förteckning över de kandidater som partierna anmält

KANDIDATNAMN
(frivillig uppgift)

1

2

Valsedelsblanketterna torde kunna utformas efter den nu föreslagna modellen.

6.6.7 Förhandsmarkerade valsedlar

Erfarenheter från de norska kommunalvalen visar att ett moment i organiserade valaktioner kan vara att före valdagen distribuera valsedlar där vissa kandidater *förkryssats*. Väljarna uppmanas sedan att använda dessa valsedlar. Tillvägagångssättet bör ses mot bakgrund av att det norska systemet för val till de kommunala beslutande organen är ett utpräglat personvalssystem. Kandidaturvalet sker på grundval av personrösterna och listordningen får betydelse endast vid lika röstetal.

Enligt norsk lag är det inte tillåtet att på ett otillbörligt sätt söka påverka någon att rösta på ett visst sätt i offentliga angelägenheter. Det har efter klagomål prövats huruvida det kan anses vara otillbörligt att distribuera förkryssade valsedlar utanför vallokalerna eller med post och i samband därmed uppmana väljarna att använda valsedlarna.

Så har inte ansetts vara fallet. Inte heller har krav på att införa ett förbud mot förkryssade valsedlar vunnit gillande. Det främsta skälet härtill synes ha varit att ett sådant förbud i praktiken skulle bli mycket svårt att övervaka. Den enda restriktionen som gäller i dag är att valsedlarna måste vara manuellt ifyllda. Maskinellt ifyllda valsedlar är alltså ogiltiga.

I Danmark gäller att väljaren själv måste fylla i sin valsedel. En väljare som är oförmögen till detta kan få hjälp av valfunktionärer och i vissa fall av anhöriga. I samtliga fall gäller att väljaren inför den som bistår henne eller honom måste på ett otvetydigt sätt kunna ge uttryck för hur valsedeln skall ifyllas.

Intresset av att i Sverige distribuera valsedlar med strykningar och andra ändringar före ett val torde inte vara särskilt stort. Från särlistor bortses i detta sammanhang. För svenskt vidkommande gäller inte heller några uttryckliga regler i frågan. Den som söker otillbörligen inverka på omröstning vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende kan dömas till böter eller fängelse för otillbörligt verkande vid röstning. Enligt kommitténs uppfattning kan det inte anses innebära en otillbörlig påverkan att före valet öppet distribuera valsedlar som ändrats på det ena eller andra sättet i syfte att stödja vissa kandidater. Annorlunda ställer det sig om sådana valsedlar på ett försåtligt sätt sammanblandas med likartade valsedlar i syfte att vilseleda väljarna. (Jfr NJA 1960 s. 36 och 1965 s. 116). Det finns inte skäl att göra en annan bedömning för det fall valsystemet kompletteras med möjligheten att personrösta. Visserligen kan intresset för organiserade valaktioner komma att öka som en följd av det ökade väljarinflytandet. I den mån sådana aktioner sker öppet och i demokratiska former, vilket torde vara en förutsättning för att de skall få något genomslag, kan de bidra till en vitalisering av den politiska debatten och bör därför ses som något positivt. Kommittén anser därför att det inte finns skäl att föreslå ett förbud mot distribution av förkryssade valsedlar. Härtill kommer att ett förbud kan förutses föra med sig stora tillämpningssvårigheter. Dock bör, liksom i Norge, krävas att personmarkeringarna görs för hand.

6.6.8 Anmälan av kandidater till skydd för partibeteckning

Någon principiell förändring vad gäller skyddet för partibeteckning föreslås inte. RSV skall, liksom i dag, besluta när kandidatanmälningarna som görs till skydd för partibeteckning, senast skall vara gjorda. De nuvarande reglerna kan i allt väsentligt behållas oförändrade. För riksdagsvalets del innebär detta bl.a. att ett parti kan hos RSV

anmäla minst 4 och högst 15 personer per valkrets och att till anmälan skall bifogas en skriftlig förklaring från varje kandidat att partiet fått tillstånd att anmäla henne eller honom. De partier som låtit registrera sin partibeteckning ges skydd för densamma genom kravet på att valsedlarna skall toppas av anmälda namn. Som framgår av avsnitt 5.6.4 föreslår kommittén att detta krav utökas till att gälla de två första namnen. För tydlighetens skull framhålles att detta krav inte innebär att de personmarkeringar som gjorts på valsedlarna måste avse kandidater som anmälts. Däremot innebär det att en valsedel för ett parti som anmält kandidater även efter förändrigar i form av strykningar, tillskrivna namn eller ändrad namnordning måste uppta två anmälda namn överst om valsedeln upptar mer än ett namn. Finns endast ett namn på valsedeln skall detta vara anmält. Valsedlar som inte uppfyller detta krav är inte ogiltiga. Däremot skall namnen på valsedeln anses vara obefintliga. I sådana fall kommer alltså valsedlarna att behandlas som partimarkerade valsedlar. Det sagda innebär bl.a. att om en valsedel inte toppas av två anmälda namn kommer eventuella personmarkeringar att bli utan verkan.

Det anmälningsförfarande som nu nämnts utgör alltså inte ett led i någon officiell kandidatur, utan är motiverat för att förebygga missbruk av den fria nomineringsrätten. Kommittén har av hänsyn till den fria nomineringsrätten inte funnit skäl att föreslå officiell kandidatur i form av förhandsanmälan av kandidatlistor. Däremot anser kommittén att det är befogat att kräva att de partier som önskar delta i de allmänna valen anmäler sitt deltagande i förväg.

6.6.9 Förhandsanmälan av partier

En mindre ingripande åtgärd, än att fordra att alla kandidater anmäls i förväg, är att kräva att de partier som skall delta i valet anmäler sitt deltagande. En sådan ordning är vanlig i utländska valsystem. 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 att ha några kandidater där. Slutligen skulle förhandsanmälan av partier

rent allmänt innebära att väljarna och massmedia i god tid före valet fick kännedom om vilka alternativ som finns.

Kommittén föreslår därför att varje parti som önskar delta i de allmänna valen 30 dagar före valdagen hos RSV, eller länsstyrelserna, anmäler sitt deltagande. Anmälan bör göras av behörig företrädare för partiet och innehålla uppgift om vilket val och vilken valkrets som anmälan avser. Valsedlar för partier som inte anmält sitt deltagande betraktas som ogiltiga. Denna obligatoriska förhandsanmälan medför att definitionen av partibegreppet i regeringsformen bör ändras. Jämför specialmotiveringen till 3 kap. 7 § regeringsformen.

6.6.10 Sammanfattande bedömning

Den modifierade danska modellen ger utrymme för ett betydande personvalsinslag samtidigt som valet behåller karaktären av ett val mellan partier.

Hur starkt personvalsmomentet blir är beroende av främst av hur många som utnyttjar möjligheten att personrösta. Detta i sin tur är avhängigt av väljarnas kunskap om valsystemet och den information som ges om detta.

Modellen är enkel att tillämpa och förklara. Den går också att tillämpa vid de kommunala valen. Den grundläggande principen att den kandidat som fått flest personröster blir vald uppfattas säkert som naturlig. Att en spärregel införs torde, enligt kommitténs mening, kunna vinna förståelse, inte minst mot bakgrund av att en spärregel om 4 procent redan finns för val till riksdagen. Det framstår också naturligt att ett litet fåtal personer inte skall kunna kasta omkull en rangordning som ett parti, efter ett långt nomineringsförfarande, har upprättat.

Enligt kommitténs mening kommer sammanräkningsförfarandet inte att nämnvärt fördröjas. Att viss försening sker i förhållande till dagens situation är emellertid ofrånkomligt i ett system som tillåter personmarkering på valsedeln. Vad gäller ersättarsystemet har kommittén, såsom föreskrivits i direktiven, övervägt en ändring men funnit att det inte finns tillräckliga skäl att göra andra ändringar än de som föranleds av att möjligheten till personval utökas.

Den fria nomineringsrätten behålls, dock med den inskränkningen att de två första namnen på en valsedel skall vara anmälda och att partierna skall anmäla sitt deltagande i valet. Denna inskränkning bör dock mer än väl uppvägas av de ökade möjligheterna till personval. Partiernas nomineringsförfarande regleras inte.

Vad gäller missbruk av partibeteckningar anser kommittén att personvalssystemet som sådant i förening med den nämnda regeln om två anmälda namn bör leda till att intresset för illojala förfaranden minskar kraftigt.

7 Kommitténs överväganden och förslag rörande personvalsinslaget vid de kommunala valen

7.1 Inledning

Kommittén har enligt sina direktiv att överväga det lämpliga i att införa ökade möjligheter till personval också vid val till kommunala beslutande församlingar.

Rent allmänt visar erfarenheter från utländska val att personmomentet är av större intresse vid lokala val än vid de nationella. Också det forskningsarbete som redovisats av professor Westerståhl jämte medarbetare (se bilaga 2) pekar i samma riktning. Personhänsyn verkar vara viktigare ju kortare avståndet är mellan väljare och valda.

Av nämnda forskningsprojekt framgår att det är betydligt fler som hänvisar till personfrågor som skäl för röstsplittring när det gäller de kommunala valen än då det är fråga om riksdagsvalet. Valet av kommunfullmäktige synes vara det val som tilldrar sig störst intresse från personvalssynpunkt. Forskningsresultaten tyder också på att personer med god kandidatkännedom tenderar att ha ett större förtroende för politiker än väljare med en lägre grad av sådan kännedom. Många av de politiska frågorna på lokal nivå får också bedömas vara av sådan art att de på ett mer direkt sätt berör den enskilde och därmed också förmår att väcka ett livligare engagemang, vilket bör gynna intresset för politikerna som individer.

Bedömningen att lokala val stimulerar till intresse för politikernas personligheter stöds också av iakttagelser från länder som tillämpar personval. I såväl Belgien som Danmark utnyttjas möjligheten att rösta på person i betydligt högre grad vid de lokala valen än vid de nationella. Detta kan bero på bl.a. att valkretsarna är mindre än i de nationella valen vilket bidrar till en bättre personkännedom om kandidaterna hos väljarna. I vissa länder, som t.ex. Norge och Belgien, förefaller man ha dragit konsekvenserna av detta och konstruerat valsystemen för de lokala valen annorlunda, och med ett högre inslag av personval, än vad som gäller vid de nationella valen. Som exempel kan nämnas att det belgiska och det norska systemet för kommunalvalet medger att väljaren får lämna flera preferensröster. Det bör dock framhållas att de lokala valen där inte hålls samtidigt som de nationella.

Vad gäller det kommunala valsystemets *tekniska lämplighet* för personval är först och främst att beakta att vi har en gemensam valdag för riksdagsvalet och de kommunala valen. Enligt kommitténs bedömning är det inte lämpligt att ha skilda valsystem vid de olika valen. Risken är att olika valsätt skulle leda till att systemet uppfattades som krångligt och kanske leda till ett lägre valdeltagande. Kommittén förespråkar därför en enhetlig ordning för de allmänna valen.

En annan faktor som särskilt måste beaktas är det förhållandevis stora antal ledamöter som skall utses i de kommunala församlingarna. Det skulle ställa mycket stora krav på väljarna att hålla sig informerade om alla personer som kandiderar och det är troligt att väljarnas personröster kommer att koncentrera sig på de mest kända politikerna. Sannolikheten för att ett fåtal väljare kommer att få ett avgörande inflytande på personvalet blir därmed större än i riksdagsvalet. Frågan om spärregler för att förhindra slumpmässiga resultat måste därför ägnas stor uppmärksamhet och utformas med hänsyn till de förutsättningar som gäller för de kommunala valen. En betydelsefull omständighet är i vilken utsträckning som väljarna kommer att utnyttja möjligheten till att rösta på person. Med hänsyn bl.a. till de erfarenheter som vunnits vid utländska val anser kommittén att det är realistiskt att räkna med att intresset kommer att vara större än vid riksdagsvalet. Enligt kommitténs bedömning bör man på sikt kunna räkna med att mellan 50 och 70 procent av väljarna kommer att personrösta vid val till kommunfullmäktige. För landstingsvalen torde siffrorna bli lägre. Sammanfattningsvis anser kommittén att mycket starka skäl talar för att möjligheten till personval bör ökas även vid de kommunala valen.

Som framhållits tidigare har kommittén inte haft möjlighet att gå in på de kyrkliga valen. Enligt kommitténs mening torde emellertid vad som anförts som skäl för ett ökat personvalsinslag vid de borgerliga kommunala valen gälla även för de kyrkliga valen.

I det följande redovisar kommittén sin syn på de tidigare presenterade modellernas lämplighet för de kommunala valen.

7.2 Majoritetsval och listval av tysk modell

Ett system av tysk modell har skisserats i avsnitt 6.3. Den innebär att en viss andel av riksdagens ledamöter skall utses genom majoritetsval i enmansvalkretsar och återstoden genom regionala listval. Det torde inte vara möjligt att överföra en sådan modell på de kommunala valen utan djupgående ingrepp i bl.a. reglerna om fullmäktiges samman-

sättning och valkretsindelningen. Om det införs majoritetsval i kombination med regionala listval för riksdagsvalet får man, enligt kommitténs mening, acceptera en annorlunda ordning för de kommunala valen.

7.3 Kommunala spärregler

Ett förhållande som särskilt måste beaktas vid anpassningen av de övriga modellerna till kommunala förhållanden är det förhållandevis stora antal ledamöter som skall utses i valkretsarna. Antalet ledamöter i fullmäktige skall vara minst:

31 i kommuner med 12 000 röstberättigade invånare eller därunder och i landsting med 140 000 röstberättigade invånare eller därunder

41 i kommuner med över 12 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare

51 i kommuner med över 24 000 till och med 36 000 röstberättigade invånare och i landsting med över 140 000 till och med 200 000 röstberättigade invånare

61 i kommuner med över 36 000 röstberättigade invånare

71 i landsting med över 200 000 röstberättigade invånare

I Stockholms kommun och landsting med över 300 000 röstberättigade invånare skall antalet ledamöter bestämmas till minst 101.

För val av kommunfullmäktige skall kommun indelas i valkretsar om det finns fler än 24 000 röstberättigade eller det skall utses minst 51 fullmäktige. Även i vissa andra fall kan valkretsindelning ske. Indelningen skall ske så att varje krets kan beräknas att komma att utse minst 15 fullmäktige. För val av landstingsledamöter skall valkretsindelning ske så att valkretsen kan beräknas få minst 8 fasta valkretsmandat.

Redan när personvalsutredningen 1977 lade fram sitt förslag påtalades förhållandet att det stora antalet ledamöter som skall utses i många kommuner skulle kunna leda till att personrösterna kom att koncentreras på ett fåtal ledande kommunpolitiker, varigenom risk skulle uppstå för att små grupper skulle kunna styra personvalet beträffande de återstående platserna. För riksdagsvalet har beträffande det belgiska valkvotssystemet och den modifierade danska modellen föreslagits en spärregel som innebär att en kandidat inte får förklaras vald på personröster om han eller hon inte fått så många personröster att det svarar mot en viss minsta andel av partiets röstetal. Vad gäller systemet med alternativa listformer har framhållits att det systemet kan kompletteras med en sådan regel om det skulle bedömas önskvärt.

Enligt kommitténs bedömning måste någon form av spärr finnas när de nämnda systemen skall anpassas till de förhållanden som gäller vid de kommunala valen. En sådan måste också utformas med hänsyn till de speciella förutsättningar som råder vid de kommunala valen. Som tidigare nämnts i samband med kommitténs överväganden rörande riksdagsvalet är det en grannlaga uppgift att fastställa en nivå på spärren. Detta gör sig gällande med än större tyngd i de kommunala valen.

Val till kommunfullmäktige

Vid valet år 1991 varierade det totala antalet mandat i de icke valkretsindelade kommunerna mellan 31 och 49. Valkretsarna i de valkretsindelade kommunerna var generellt sett mindre i fråga om antal mandat. Resultatet från det senaste valet visar att det, med undantag för Socialdemokraterna, var betydligt vanligare att ett parti fick färre än 10 mandat i en valkrets än fler. För Socialdemokraternas del kan sägas att partiet endast undantagsvis vann fler än 15 mandat i en valkrets. Om utvecklingen skulle visa sig gå därhän att ett fåtal ledande kommunpolitiker kommer att samla ett mycket stort antal personröster kan det mot bakgrund av de angivna siffrorna ifrågasättas om en spärregel på t.ex. 5 procent av partiets röstetal kommer att leda till ett tillräckligt personvalsinslag i de befolkningsmässigt stora valkretsarna. En möjlig utveckling är att endast ett fåtal av partiets kandidater blir invalda på personröster, medan återstoden får utses på grundval av listordningen. Ett sätt att undvika detta är naturligtvis att sänka spärren.

För att ge en bild av hur olika nivåer på spärren slår ges några exempel med utgångspunkt från 1991 års valresultat. Nivån på spärrtalen har i förekommande fall avrundats till närmaste lägre hela tal.

Tabell 7.1 Stockholm första, totalt 18 mandat att fördela. 102 111 röstberättigade

		5 %	2,5 %
Moderaterna	5 mandat, 18 991 röster	949	474
Centern	-	-	-
Folkpartiet liberalerna	2 mandat, 8 046 röster	402	201
Kds	-	-	-
Miljöpartiet	1 mandat, 4 426 röster	221	110
Ny demokrati	1 mandat, 3 668 röster	183	91
Socialdemokraterna	6 mandat, 23 943 röster	1 197	598
Vänsterpartiet	2 mandat, 10 144 röster	507	253
Stockholmspartiet	1 mandat, 4 130 röster	206	103

Tabell 7.2 Eslöv, totalt 49 mandat att fördela. 21 204 röstberättigade

		5 %	2,5 %
Moderaterna	11 mandat, 3 816 röster	190	95
Centern	11 mandat, 3 895 röster	194	97
Folkpartiet liberalerna	3 mandat, 1 046 röster	52	26
Kds	2 mandat, 554 röster	27	13
Miljöpartiet	1 mandat, 459 röster	22	11
Ny demokrati	-	-	-
Socialdemokraterna	20 mandat, 7 173 röster	358	179
Vänsterpartiet	1 mandat, 306 röster	15	7

Tabell 7.3 Arjeplog, totalt 31 mandat att fördela. 2 964 röstberättigade

		5 %	2,5 %
Moderaterna	1 mandat, 89 röster	4	2
Centern	9 mandat, 679 röster	33	16
Folkpartiet liberalerna	1 mandat, 104 röster	5	2
Kds	1 mandat, 91 röster	4	2
Ny demokrati	-	-	-
Miljöpartiet	-	-	-
Socialdemokraterna	11 mandat, 832 röster	41	20
Vänsterpartiet	3 mandat, 245 röster	12	6
Arjeplogs fria demokrater	5 mandat, 331 röster	16	8

Som framgår av tabellerna leder en spärr både på 5 och 2,5 procent av partiernas röstetal till att mycket små grupper eller rent av enstaka individer kan komma att styra personvalet. Det är inte önskvärt. En fast lägsta nivå bör därför gälla för att listordningen skall frångås. Denna nivå kan inte sättas alltför högt eftersom röstetalen i åtskilliga kommunala valkretsar är förhållandevis låga. Att kombinera spärregeln med en fast lägsta nivå på exempelvis 1 000 röster skulle innebära att möjligheten till personval skulle vara utesluten i de åtskilliga kretsar där det fordras mindre än 1 000 röster för att ta ett mandat. Ju högre den fasta lägsta nivån sätts desto mindre blir personvalsinslaget. Detta utgör ett problem i de fall där ett parti vunnit enstaka mandat på ett förhållandevis lågt röstetal.

Med nuvarande ordning kan sägas att det normalt fordras att fler än 50 procent av partiets väljare förenar sig om en annan kandidat än den som partiet har nominerat på första plats för att partiets rangordning skall frångås. De lägsta röstetalen för partier som vunnit mandat vid valet till kommunfullmäktige ligger i dag runt 100 röster. I dessa fall fordras alltså att 50 väljare utnyttjar möjligheten till personval genom att exempelvis stryka namn. Mot bakgrund av det sagda och då en nivå runt 50 röster allmänt framstår som en rimlig avvägning har kommittén tagit denna till utgångspunkt för sina överväganden. Om den procentuella spärren sätts vid exempelvis 2,5 procent av partiets röstetal, och den fasta lägsta spärren vid 50 röster, innebär det att ett parti måste ha ett röstetal på mer än 2 000 röster för att inte den absoluta nedre gränsen skulle gälla. Om alltså ett parti vinner mandat på ett lägre röstetal än 2 000 fordras alltid att minst 50 väljare personröstar och också förenar sig om samma kandidat för att listordningen skall kunna frångås. En genomgång av valstatistik visar att möjligheten till personval inom de minsta partierna i de allra minsta valkretsarna kommer att finnas kvar. Den reella spärren kommer dock att ligga relativt högt i dessa fall. I det ovan angivna exemplet från Arjeplog skulle således för samtliga partier fordras att minst 50 av partiets väljare enade sig om annan listordning än partiets. För Moderaternas del skulle spärren i realiteten ligga på 56 procent och för Socialdemokraterna på 6 procent. En fast nedre spärr innebär att personvalsinslaget, relativt sett, kommer att variera beroende på hur många röster partiet får i en krets i de fall då partiets röstetal är lägre än 2 000 röster.

Landet var vid det senaste valet indelat i 398 kretsar för val till kommunfullmäktige. Nedan anges för de partier som finns representerade i riksdagen och för miljöpartiet i hur många kretsar som partiets röstetal vid det senaste valet uppgått till minst 2 000 röster.

Parti	Antal kretsar med högre röstetal än 2 000 röster
Moderata samlingspartiet	208
Centern	101
Folkpartiet liberalerna	72
Kds	20
Miljöpartiet	13
Ny demokrati	11
Socialdemokraterna	345
Vänsterpartiet	16

Sammanfattningsvis kan, mot bakgrund av de angivna siffrorna, sägas att för Socialdemokraternas del skulle spärren i flertalet fall komma att ligga på 2,5 procent av partiets röstetal. Vad gäller Moderaterna skulle 2,5-procentsregeln komma att tillämpas i ungefär hälften av valkretsarna. I de återstående kretsarna skulle en absolut lägsta gräns om 50 röster gälla. För övriga partier kan sägas att regeln med en absolut lägsta gräns skulle dominera helt. Detta innebär rent allmänt att spärren i flertalet fall rent faktiskt kommer att vara högre än 2,5 procent.

Personvalsinslaget kommer ändå att bli betydligt större än i dag. Endast i de fall då ett parti har vunnit mandat på ett lägre röstetal än 100 röster kan det nuvarande valsättet sägas medföra ett högre personvalsinslag. Att ett parti vinner mandat på lägre röstetal än 100 röster hör till undantagen. Vid det senaste valet förekom det i endast i ett fåtal fall att ett parti som fått färre än 100 röster vann mandat. I dessa fall hade en lägsta gräns på 50 röster inneburit en spärr på mellan 51 och 69 procent.

Om man i stället tar 5 procent av partiernas röstetal som utgångspunkt för beräkningarna kommer den absoluta nedre gränsen om 50 röster att tillämpas i de fall ett parti vunnit mandat på ett lägre röstetal än 1 000 röster. Nedan anges för riksdagspartierna och miljöpartiet i hur många fall röstetalen översteg 1 000 vid valet till kommunfullmäktige år 1991.

Parti	Antal valkretsar med högre röstetal än 1 000
Moderata samlingspartiet	314
Centern	248
Folkpartiet liberalerna	162
Kds	86
Miljöpartiet	32
Ny demokrati	35
Socialdemokraterna	389
Vänsterpartiet	61

Som framgår av de angivna siffrorna innebär *en spärr på 5 procent att den fasta nedre gränsen på 50 röster fortfarande kommer att tillämpas i ett mycket stort antal fall.* Emellertid innebär en högre spärr naturligtvis att personvalsinslaget generellt blir mindre än vad som följer av en lägre nivå på spärren. I bilaga 5:1 har intagits några beräkningar som visar hur olika nivåer på spärren slår.

Avgörande för bedömningen av vilken nivå som bör väljas är framförallt synen på hur små väljargrupper som skall tillåtas kunna få ett avgörande inflytande på personvalet.

Kommitténs uppfattning härvidlag är att en lämplig avvägning ligger på 5 procent av partiernas röstetal med en lägsta nivå på 50 röster. Att denna fasta lägsta nivå ofta kommer att medföra en i realiteten något högre spärr för partier som vinner mandat på förhållandevis låga röstetal synes vara ofrånkomligt om man vill ha en garanti för att inte alltför få personer skall kunna få ett dominerande inflytande på personvalet.

Val till landstingsfullmäktige

Vid valet år 1991 var landet indelat i 121 valkretsar för val till landstingsfullmäktige. Antalet mandat i varje krets varierade från 44 mandat till 6 mandat. Det genomsnittliga totala antalet mandat per valkrets uppgick till 14. Socialdemokraterna vann i regel mellan 4 och 10 mandat i landstingskretsarna medan motsvarande resultat för övriga partier ligger mellan 1 och 5 mandat. Röstetalen för partierna kan generellt sägas inta en mellanställning mellan vad som gäller för riksdagsvalet och valet till kommunfullmäktige. Kommittén har på samma sätt som för valet till kommunfullmäktige gjort en bedömning av hur spärregeln bör konstrueras och kommit fram till att den procentuella spärren bör ligga på 5 procent av partiernas röstetal medan den fasta nedre gränsen lämpligen bestäms till 100 röster. I

bilaga 5:2 har intagits en beräkning som visar hur nu nämnda nivåer på spärren verkar i ett antal fall.

7.4 Valkvotssystem av belgisk modell

Valkvotssystemet, som beskrivits mer ingående under avsnitt 6.4, torde kunna anpassas till de kommunala valen utan några större förändringar.

Partierna skall alltså presentera valsedlar där kandidaterna tas upp i rangordning. Väljarna har möjlighet att på valsedeln göra en personmakering, dvs. lämna en personröst. Personröstningen är frivillig. De väljare som avstår från att göra en personmarkering sägs lämna en partiröst (härmed förstås såväl omarkerade namnvalsedlar som partimarkerade valsedlar). En valkvot beräknas. De kandidater som har fått så många personröster att de nått upp till valkvoten förklaras valda direkt oavsett listplacering. Valkvoten varierar med antalet mandat ett parti har vunnit. I de fall ett parti har vunnit endast ett mandat svarar valkvoten mot 50 procent av partiets röstetal. Har partiet vunnit två mandat uppgår valkvoten till 33 procent. Tre mandat svarar mot en valkvot på 25 procent. Fyra mandat motsvarar en valkvot på 20 procent av partiets röstetal osv.

Beträffande de kandidater som inte nått upp till valkvoten med hjälp av enbart personröster sker en tilldelning av partiröster uppifrån på listan så att kandidaterna i tur och ordning når upp till valkvoten och kan förklaras valda. Om det finns mandat kvar att besätta sedan alla partiröster fördelats sker kandidaturvalet enbart med hjälp av personrösterna beträffande kandidater som nått upp till ett visst minimiantal personröster.Denna spärr föreslås, som nämnts i avsnitt 7.3 ligga på 5 procent av partiets röstetal. För det fall det finns mandat kvar att besätta sedan även så skett får listordningen bli avgörande. Det innebär alltså att man får beräkna jämförelsetal enligt den nuvarande metoden beträffande dessa senare kandidater för att avgöra vem som skall förklaras vald.

Det bör framhållas att valkvotssystemet till sin uppbyggnad är relativt komplicerat, inte minst då partierna väljer att gå fram med flera listor. Även om ett valkvotssystem införs finns det anledning att anta att partierna i de kommunala valen ofta kommer att gå fram med flera listor. Införandet av en spärregel gör också systemet än mer komplext. Det kan därför finnas anledning att ifrågasätta om valkvotsmodellen, såvitt avser de kommunala valen, är förenligt med direktivens krav på att sammanräkningsförfarandet inte får nämnvärt fördröjas.

7.5 Alternativa listor

Systemet med alternativa listor finns beskrivet i avsnitt 6.5. Det torde kunna överföras till det kommunala planet utan några större förändringar. Partierna får således välja mellan att i varje valkrets gå fram med partiuppställning eller personuppställning. Oavsett vilken listform som väljs förutsätts partierna presentera rangordnade listor. Vid partiuppställning kan valsedlarna se ut som i dag och den nuvarande ordningen för ordnande av kandidatnamn tillämpas. Vid personuppställning skall på valsedlarna intill varje kandidatnamn finnas ett utrymme för markering av kandidaten. Väljaren kan i dessa fall göra en personmarkering och sägs då ha lämnat en personröst. Detta är dock frivilligt. Avgörande för kandidaturvalet är enbart personrösterna. Systemet bör, såvitt gäller de kommunala valen, kompletteras med en spärregel för att förhindra att mycket små väljargrupper får ett avgörande inflytande på personvalet. De principer som angetts i avsnitt 7.3 kan tjäna som underlag för hur spärregeln bör utformas.

7.6 Modifierad dansk modell

Denna modell, som beskrivits ovan under avsnitt 6.3, kan tillämpas även vid de kommunala valen. Partierna presenterar således rangordnade listor, på vilka den väljare som så önskar kan göra en personmarkering för den kandidat som han eller hon helst vill se vald. Väljaren sägs då lämna en personröst. Personvalet är frivilligt. Den som inte vill rösta på person kan nöja sig med att lämna en omarkerad namnvalsedel och därmed avge en liströst. Möjligheten att lämna enbart en partimarkerad valsedel finns också. Vidare är det tillåtet att göra strykningar och andra förändringar på valsedeln. Huvudregeln för kandidaturvalet är att personrösternas fördelning blir avgörande för kandidaturvalet i de fall kandidaterna uppnått ett visst antal personröster. Bland de kandidater som uppnått denna spärr blir antalet personröster avgörande. Den som fått flest personröster besätter det första mandatet osv. Om inte alla mandat kan besättas på detta vis skall den nuvarande ordningen tillämpas, vilket innebär att det blir kandidaternas jämförelsetal, beräknade enligt heltalsmetoden som blir avgörande. Ovan, under avsnitt 7.3, har närmare beskrivits hur spärregeln kan konstrueras.

Samma möjligheter att rösta på person med partimarkerade valsedlar och valsedelsblanketter som föreslagits för riksdagsvalet bör gälla vid de kommunala valen.

Åtgärder bör vidtas för att förhindra missbruk av den fria nomineringsrätten. Som utvecklats närmare under avsnitt 5.6 kan detta ske genom att det nuvarande skyddet förstärks genom ett krav på att de två första namnen på en valsedel skall vara anmälda. Det skydd som på detta sätt kan uppnås blir svagare i de kommunala valen än i riksdagsvalet eftersom det i de förra valen finns betydligt fler mandat att fördela. I viss mån torde det dock uppvägas av att personvalsinslaget rimligen blir mer påtagligt i de kommunala valen.

Enligt kommitténs bedömning är det, förutom spärregelns konstruktion, främst ersättarsystemet som fordrar smärre modifieringar i förhållande till den modell som utarbetats med tanke på riksdagsvalet.

Ersättarsystemet

Ordningen för utseende av ersättare i *landstingsfullmäktige* motsvarar i allt väsentligt vad som gäller för riksdagsvalet. Den modell som föreslagits för riksdagsvalet bör också kunna tillämpas vid utseende av ersättare för ledamöter i landstingsfullmäktige.

Sättet att utse ersättare för *kommunfullmäktige* är annorlunda.Enligt 14 kap. 18 a § vallagen bestämmer kommunfullmäktige hur många ersättare som skall finnas för ledamöterna i fullmäktige.
Antalet skall utgöra viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti får i kommunen. Detta antal ligger till grund för tillämpningen av bestämmelserna om hur ersättarna utses. Utseende av ersättare sker enligt 14 kap. 19 § vallagen genom ett successivt sammanräkningsförfarande. För varje ledamot inom samtliga valkretsar i kommunen görs *en* sammanräkning inom det parti för vilket ledamoten blivit vald. Till ersättare utses den kandidat som står först på flest av de valsedlar som bidragit till att ledamoten blivit vald. Varje valsedel gäller därvid som en hel röst. Om det efter dessa sammanräkningar visar sig att antalet ersättare som utsetts understiger den av fullmäktige bestämda andelen av antalet ledamöter i fullmäktige och samma ersättare utsetts för tre eller flera ledamöter görs för dessa ledamöter ytterligare sammanräkning för att utse ersättare. Är antalet ersättare fortfarande inte tillräckligt och har samma ersättare utsetts till fem eller flera ledamöter görs för dessa ytterligare sammanräkning för att utse ersättare. Förfarandet upprepas för de ledamöter vilkas ersättare utsetts för sju eller flera, nio eller flera osv. till dess erforderligt antal ersättare har utsetts. Kan någon ersättare för en viss ledamot inte utses på detta sätt utses inte någon ersättare.

Kommittén anser inte att det i detta sammanhang finns anledning föreslå några förändringar av de nuvarande principerna för utseende av ersättare. Dock bör på samma sätt som föreslagits för riksdagvalets

del gälla att ersättare för kandidater som blivit valda på personröster skall tas från den lista på vilken ledamoten fått flest personröster. Har ingen ledamot blivit vald på personröster utses ersättarna på samma sätt som nu från den lista som bidragit mest till att ledamoten blivit vald. Till ersättare skall inom varje listtyp i första hand utses kandidater som fått fler personröster än spärren. Detta kan också uttryckas som att inom varje listtyp skall den kandidat som fått flest personröster anses stå först, den med näst flest röster, näst först osv., allt under förutsättning att kandidaterna kommit över spärren. Är så inte fallet skall man helt bortse från personrösterna och tillämpa den nuvarande metoden.

Exempel 7.1 Utseende av ledamot och ersättare i kommunfullmäktige

I en kommun som inte är valkretsindelad har ett parti gått fram med tre listor. Partiet har fått ett mandat i kommunfullmäktige. Spärren uppgår till 50 röster

Lista 1 (100)	Lista 2 (120)	Lista 3 (200)
A 20	A 25	B 15
B 15	X 20	C 20
C 5	Y 15	D 5

Ingen av kandidaterna har nått upp till spärren. Därför bortses helt från personrösterna. A förklaras vald enligt den nuvarande ordningen eftersom A har störst jämförelsetal,(100+120) 220. Ersättare för A skall utses från den lista som mest bidragit till inval, dvs. lista 2. Första lediga namn på den listan är X som utses till ersättare.

Exempel 7.2 Utseende av ledamot och ersättare i kommunfullmäktige

Förutsättningarna är desamma som i exempel 7.1 men personrösterna fördelar sig annorlunda.

Lista 1 (100)	Lista 2 (120)	Lista 3 (200)
A 40	A 20	B 30
B 10	X 15	C 35
C 15	Y 10	D 15

A förklaras vald eftersom A fått flest personröster, 60, och dessutom kommit över spärren. Ersättaren skall tas från den lista som mest bidragit till inval av A. Det är lista 1 eftersom A fått flest personröster på den listan. Ersättare blir då B, som är första lediga namn på lista 1.

Exempel 7.3 Utseende av ledamot och ersättare i kommunfullmäktige

Förutsättningarna är desamma som tidigare men personrösterna fördelar sig enligt följande:

Lista 1 (100)	Lista 2 (120)	Lista 3 (200)
A 30	A 35	B 30
B 10	X 10	C 10
C 20	Y 50	D 60

A, D och Y har kommit över spärren. Eftersom A har flest personröster förklaras A vald. Ersättare för A skall tas från lista 2 eftersom A fått flest personröster på den listan. Ersättare blir Y eftersom Y har fler personröster än X och *dessutom kommit över spärren.* Y skall alltså i denna situation anses vara första lediga namn.

Dubbelvalsavveckling

Systemet för dubbelvalsavveckling vid val till landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige i valkretsindelade kommuner kan utformas enligt de principer som angetts för riksdagsvalet, jämför avsnitt 6.6.5.

Författningsförslag

1. Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § regeringsformen[1] skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap. 7 §	
Mandaten fördelas mellan partier. *Med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning.*	Mandaten fördelas mellan *de* partier *som inom den tid och på det sätt som anges i lag anmält sitt deltagande i valet.*

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

[1] Regeringsformen omtryckt 1991:1503.

2. Förslag till Lag om ändring i vallagen (1972:620)

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (1972:620)[1]

dels att 5 kap. 9 och 10 §§, 6 kap. 2, 3, 7 och 9 §§, 8 kap. 12 §, 9 kap. 6 §, 14 kap. 4 - 7, 10, 15, 16, 18 och 19 §§ samt rubriken till 5 kap. skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf i 5 kap. 8 a §, av följande lydelse.

5 kap. Registrering av partibeteckning, anmälan av kandidater *och förhandsanmälan av parti*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	8 a §
	Partier som önskar delta i val skall anmäla sitt deltagande till centrala valmyndigheten, eller i den mån regeringen eller myndighet som bestäms av regeringen föreskriver det, länsstyrelsen. Att valsedlar för partier som inte anmält sitt deltagande är ogiltiga framgår av 14 kap. 4 § första stycket.
	Anmälan skall göras skriftligen av ombud som partiet utsett enligt 5 § eller av annan person som visar sig behörig att företräda partiet.
	Av anmälan skall framgå under vilken beteckning partiet går till val och vilket slag av val som anmälan avser. Dessutom skall av anmälan framgå vilken eller vilka valkretsar som anmälan avser.

[1] Lagen omtryckt 1991:95.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	Vid ordinarie val skall anmälan göras senast en månad före det val den avser och vid extra val inom två veckor efter det att beslut om valdagen meddelats.
	Anmäls ett parti för val till riksdagen i hela riket gäller anmälan även för val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige i hela riket.
	När ett parti har anmält sitt deltagande i val skall detta kungöras. Kungörelse om deltagande i val till riksdagen sker genom att anmälan införs i Post och Inrikes Tidningar. I fråga om övriga val sker kungörelse genom att anmälan om deltagande i valet införs i ortstidning inom länet.
9 §	
Finner den myndighet hos vilken anmälan görs anledning till anmärkning mot anmälningshandlingen eller handling som åtföljer denna, skall myndigheten genast underrätta den som gjort anmälan. Därvid skall anges tid för ändring och komplettering av anmälningshandlingen. Därefter skall centrala valmyndigheten så snart som möjligt slutligt pröva ärendet.	Finner den myndighet hos vilken anmälan *enligt 8 § eller 8 a §* görs anledning till anmärkning mot anmälningshandlingen eller handling som åtföljer denna, skall myndigheten genast underrätta den som gjort anmälan. Därvid skall anges tid för ändring och komplettering av anmälningshandlingen. Därefter skall centrala valmyndigheten så snart som möjligt slutligt pröva ärendet.

Har det ej visats att anmäld kandidat givit partiet tillstånd att anmäla honom, skall hans namn på anmälningshandlingen anses obefintligt.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
5 kap. 10 §[1]	
Centrala valmyndigheten upprättar för varje slag av val och för varje riksdagsvalkrets, landsting och kommun listor över de kandidater som partierna anmält. Listorna skall sändas till postverket. Skall röstning äga rum hos utlandsmyndighet eller på fartyg, skall listorna om möjligt sändas även till myndigheten och fartygets befälhavare. Listorna för varje riksdagsvalkrets, landsting och kommun skall så snart som möjligt tillställas länsstyrelsen.	Centrala valmyndigheten upprättar för varje slag av val och för varje riksdagsvalkrets, landsting och kommun *förteckningar över de partier som anmält att de deltar i val samt* listor över de kandidater som partierna anmält. Listorna *och om möjligt också förteckningarna* skall sändas till postverket. Skall röstning äga rum hos utlandsmyndighet eller på fartyg, skall *förteckningarna och* listorna om möjligt sändas även till myndigheten och fartygets befälhavare. Listorna *och förteckningarna* för varje riksdagsvalkrets, landsting och kommun skall så snart som möjligt tillställas länsstyrelsen.

[1] Senaste lydelse av 5 kap. 10 § 1991:1654.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

6 kap.

2 §

Valsedlarna skall vara lika till storlek och material. För val till riksdagen skall användas gula, för val av landstingsledamöter blå och för val av kommunfullmäktige vita valsedlar.

På valsedel skall finnas partibeteckning. Valsedel bör dessutom innehålla

1. namn på en eller flera kandidater,
2. beteckning som visar för vilken valkrets sedeln är avsedd (valkretsbeteckning) samt
3. uppgift om det val för vilket sedeln gäller (valbeteckning).

Upptar en valsedel namn på en eller flera kandidater skall på valsedeln finnas markerat utrymme invid varje namn där väljaren genom en särskild markering kan avge en personröst för det namnet. På valsedel skall dessutom finnas ett markerat utrymme för att skriva till minst ett namn och för att avge en personröst för detta.

Varje kandidat skall anges på sådant sätt att det klart framgår vem som avses. Därför bör någon form av identifieringsuppgift sättas ut vid kandidatens namn.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Om valsedel upptager mer än ett kandidatnamn, skall namnen upptagas i en följd under varandra och förses med nummer som visar ordningen mellan dem.	
Namnen gäller själva valet samt, i den mån de ej därvid tages i anspråk, val av ersättare för riksdagsledamöter och val av ersättare för landstingsledamöter och kommunfullmäktige.	
Upptager valsedel med registrerad partibeteckning namn på kandidater, skall valsedeln, om partiet enligt 5 kap. 8 § anmält kandidater för valet, som första namn upptaga *namnet* på *kandidat* som tagits upp på listan över kandidater partiet anmält.	Upptager valsedel med registrerad partibeteckning namn på kandidater, skall valsedeln, om partiet enligt 5 kap. 8 § anmält kandidater till valet, som första *och andra* namn upptaga *namn* på *kandidater* som tagits upp på listan över kandidater partiet anmält. *Upptager valsedeln i fall som nu sagts endast ett namn skall detta vara ett namn som tagits upp på listan över anmälda kandidater.*
7 §	
Om beställaren begär det, förser centrala valmyndigheten utan särskild ersättning valsedelsblanketterna med partibeteckning, kandidatnamn samt valkrets- och valbeteckningar.	Om beställaren begär det, förser centrala valmyndigheten utan särskild ersättning valsedelsblanketterna med partibeteckning, kandidatnamn *med markerat utrymme för personröstning*, valkrets- och valbeteckningar samt *markerat utrymme för tillskrivande av namn och för personröstning i anslutning därtill.*

[1] Senaste lydelse av 6 kap. 3 § 1991:1654.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 §	
I lokal där röstning äger rum skall väljarna för varje val ha tillgång till	I lokal där röstning äger rum skall väljarna för varje val ha tillgång till
1. valsedlar som försetts med parti- och valbeteckning för varje parti som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än en procent av rösterna i hela landet (partimarkerade valsedlar) samt	1. valsedlar som försetts med parti- och valbeteckning *samt markerat utrymme för tillskrivande av namn och för personröstning i anslutning därtill,* för varje parti *som anmält sitt deltagande i valet och* som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än en procent av rösterna i hela landet (partimarkerade valsedlar) samt
2. blanketter till valsedlar.	2. blanketter till valsedlar *som försetts med markerat utrymme för tillskrivande av namn och för personröstning i anslutning därtill.*

Lantbrevbärare som mottager valsedelsförsändelser bör medföra partimarkerade valsedlar och valsedelsblanketter enligt första stycket.

Partimarkerade valsedlar och valsedelsblanketter enligt första stycket tillhandahålles genom centrala valmyndighetens försorg.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
8 kap. 12 §	
I lokal där röstning äger rum skall ett exemplar av denna lag finnas tillgängligt.	
I vallokal skall finnas anslagna de listor som centrala valmyndigheten upprättat över de kandidater som partierna anmält för valen i den valkrets till vilken valdistriktet hör. På postkontor där röstning äger rum skall listor finnas tillgängliga för samtliga valkretsar. Listor för samtliga valkretsar bör finnas tillgängliga även hos utlandsmyndighet och på fartyg där röstning äger rum.	I vallokal skall finnas anslagna de listor som centrala valmyndigheten upprättat över de kandidater som partierna anmält för valen i den valkrets till vilken valdistriktet hör. *Om möjligt bör även förteckning över partier som anmält sitt deltagande i valen i den valkrets till vilken valdistriktet hör finnas anslagen i vallokalen.* På postkontor där röstning äger rum skall listor finnas tillgängliga för samtliga valkretsar. *Om möjligt bör också en fullständig förteckning över partier som anmält sitt deltagande i val finnas tillgänglig.* Listor för samtliga valkretsar *och en fullständig förteckning* bör finnas tillgängliga även hos utlandsmyndighet och på fartyg där röstning äger rum.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	9 kap. 6 §
Kommunen skall tillhandahålla lämpliga vallokaler. I anslutning till vallokalen eller i denna skall anordnas lämplig plats där de partier som deltar i valen kan lägga ut sina valsedlar. Valförrättaren skall se till att väljarna där har tillgång till blanketter för valsedlar och partimarkerade valsedlar för varje parti som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än en procent av rösterna i hela landet.	Kommunen skall tillhandahålla lämpliga vallokaler. I anslutning till vallokalen eller i denna skall anordnas lämplig plats där de partier som deltar i valen kan lägga ut sina valsedlar. Valförrättaren skall se till att väljarna där har tillgång till blanketter för valsedlar och partimarkerade valsedlar för varje parti *som anmält sitt deltagande i valet och* som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än en procent av rösterna i hela landet.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	14 kap 4 §
Valsedel är ogiltig, om den 1. saknar partibeteckning eller upptager mer än en partibeteckning, eller	Valsedel är ogiltig, om den 1. saknar partibeteckning eller upptager mer än en partibeteckning, 2. *upptar partibeteckning för ett parti som inte enligt 5 kap. 8 a § har anmält sitt deltagande i valet,* eller
2. är försedd med kännetecken som uppenbarligen blivit anbragt på valsedeln med avsikt.	3. är försedd med kännetecken som uppenbarligen blivit anbragt på valsedeln med avsikt.
Finns i ett valkuvert mer än en valsedel, är valsedlarna ogiltiga. Innehåller valkuvertet två eller tre valsedlar och bär alla samma partibeteckning, skall dock en valsedel räknas som giltig. Uppvisar i sådant fall valsedlarna olikheter i fråga om kandidatnamn, skall namnen på sedlarna anses obefintliga.	Finns i ett valkuvert mer än en valsedel, är valsedlarna ogiltiga. Innehåller valkuvertet två eller tre valsedlar och bär alla samma partibeteckning skall dock en valsedel räknas som giltig. Uppvisar i sådant fall valsedlarna olikheter i fråga om kandidatnamn *eller med avseende på personröster,* skall namnen på sedlarna anses obefintliga. *Namnen på en valsedel skall vidare anses obefintliga* *1. om valsedeln inte är försedd med markerat utrymme för personröstning,* *2. om det avgivits mer än en personröst på valsedeln eller det inte klart framgår vilken kandidat som personmarkeringen avser eller* *3. om personmarkeringen kan antas ha gjorts maskinellt.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	5 §
Utöver vad som gäller enligt 4 § andra stycket skall namn på valsedel anses obefintligt,	Utöver vad som gäller enligt 4 § andra *och tredje styckena* skall namn på valsedel anses obefintligt,
1. om kandidaten ej är valbar eller det ej framgår klart vem som avses,	1. om kandidaten ej är valbar eller det ej framgår klart vem som avses,
2. om ordningen mellan namnet och annat namn ej framgår klart eller	2. om ordningen mellan namnet och annat namn ej framgår klart eller
3. om valsedeln gäller registrerat parti, för vilket anmälts kandidater enligt 5 kap. 8 §, och valsedeln ej som första namn upptager namnet på någon av de anmälda kandidaterna.	3. om valsedeln gäller registrerat parti, för vilket anmälts kandidater enligt 5. kap. 8 §, och valsedeln ej som första *och andra* namn upptager namnet på någon av de anmälda kandidaterna. *Upptar valsedeln i fall som nu sagts endast ett namn skall detta anses obefintligt om namnet ej är anmält.*
Vid bedömning enligt första stycket 3 av *vilket* namn som är det första skall namn ej anses obefintligt därför att kandidaten har avlidit eller visat sig ej vara valbar.	Vid bedömning enligt första stycket 3 av *vilka* namn som är det första *och det andra* skall namn ej anses obefintligt därför att kandidaten har avlidit eller visat sig ej vara valbar.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Riksdagsvalet
	6 §
Ordningen mellan kandidatnamnen inom varje parti fastställes genom särskilda uträkningar. Vid varje uträkning gäller valsedel endast för ett namn.	
	Valsedlar på vilka avgivits personröster ordnas gruppvis efter partibeteckning. Därefter räknas antalet personröster för varje namn i gruppen. För namn som har fått personröster till ett antal av minst åtta procent av partiets röstetal fastställs personliga röstetal. Ett namns personliga röstetal är lika med det antal personröster som har avgetts för namnet under samma partibeteckning. Ordningsföljden mellan namnen bestäms på grundval av varje namns personliga röstetal. Det namn som har störst personligt röstetal tar första plats i ordningen, det som har näst störst personligt röstetal tar andra plats i ordningen och så vidare enligt samma grund. Har flera namn lika stora personliga röstetal avgörs företrädet genom lottning. Kan inte tillräckligt många kandidatnamn ordnas enligt detta förfarande skall tredje - sjätte styckena äga motsvarande tillämpning.
	Vid de uträkningar som sker sedan kandidatnamn ordnats enligt andra stycket skall samtliga valsedlar med namn deltaga, varvid bortses från namn

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Vid den första *uträkningen* gäller valsedel för det namn som står först på sedeln. Valsedlar med samma första namn bildar en grupp. Varje grupps röstetal räknas fram. Röstetalet är lika med det antal valsedlar som ingår i gruppen. Samma tal är också jämförelsetal för det namn som står först på gruppens valsedlar. Det namn vars jämförelsetal är störst får den första platsen i ordningen.	*som tagit plats enligt andra stycket.* Vid den första *av dessa uträkningar* gäller valsedel för det namn som står först på sedeln. Valsedlar med samma första namn bildar en grupp. Varje grupps röstetal räknas fram. Röstetalet är lika med det antal valsedlar som ingår i gruppen. Samma tal är också jämförelsetal för det namn som står först på gruppens valsedlar. Det namn vars jämförelsetal är störst får den första platsen i *den* ordningen.

Vid varje följande uträkning gäller valsedel för det namn som står först på sedeln, varvid bortses från namn som redan fått plats i ordningen. Den eller de grupper, vilkas valsedlar vid närmast föregående uträkning gällde för det namn som fick plats i ordningen, upplöses och ordnas i nya grupper, så att valsedlar som vid den pågående uträkningen gäller för ett och samma namn bildar en grupp. Övriga befintliga grupper behålles däremot oförändrade. För varje nybildad grupp räknas röstetalet fram. Röstetalet är lika med det antal valsedlar som ingår i gruppen. För samtliga namn, som deltager i uträkningen, beräknas röstetal och jämförelsetal.

Röstetalet för ett namn är lika med röstetalet för den grupp eller det sammanlagda röstetalet för de grupper vilkas valsedlar gäller för namnet. Jämförelsetalet för ett namn är lika med dess röstetal, om icke grupp av valsedlar som gäller för namnet deltagit i besättandet av förut utdelad plats. Om detta är fallet, erhålles namnets jämförelsetal genom att dess röstetal delas med det tal som motsvarar den del gruppen tagit i besättandet av plats eller platser som utdelats (gruppens platstal), ökat med 1, eller, om flera grupper av valsedlar, som gäller för namnet, deltagit i besättandet av förut utdelad plats, med dessa gruppers sammanlagda platstal, ökat med 1. Platstalet för en grupp beräknas sålunda att gruppens röstetal delas med det största jämförelsetalet vid uträkningen närmast före gruppens bildande. Bråktal, som uppkommer vid delning, beräknas med två decimaler. Den sista decimalsiffran får ej höjas.

Det namn, vars jämförelsetal är störst, får nästa plats i ordningen. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

7 §

För varje namn som erhållit plats i ordningen enligt 6 § bestämmer länsstyrelsen i erforderlig utsträckning genom särskilda sammanräkningar inom det parti som namnet tillhör särskild ordning mellan namnen på partiets valsedlar för utseende av ersättare.

Vid utseende av ersättare för namn som erhållit plats i ordningen enligt 6 § andra stycket ordnas de valsedlar på vilka avgivits personröster för namnet i särskilda grupper. Grupperna bestäms med utgångspunkt från namnordningen på valsedlarna så att sinsemellan likadana valsedlar bildar en särskild grupp. Valsedlarna i den största av dessa grupper bildar en grupp tillsammans med övriga valsedlar som upptar samma namnordning. Ersättarna utses på grundval av valsedlarna i denna grupp efter storleken på sina personliga röstetal under förutsättning att röstetalen uppgår till minst åtta procent av partiets röstetal. Det namn som har störst personligt röstetal tar först plats i den särskilda ordningen, det namn som har näst störst personligt röstetal tar andra plats i den särskilda ordningen och så vidare enligt samma grund. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning. Kan inte tillräckligt många namn ordnas enligt detta förfarande skall återstående namn ordnas med motsvarande tillämpning av

Nuvarande lydelse

Ersättare utses på grundval av de valsedlar som gällde för namnet, när det erhöll plats i ordningen enligt 6 §. Vid denna uträkning gäller varje valsedel som hel röst. Med iakttagande av att namn på den som redan fått plats i den särskilda ordningen anses som obefintligt skall röstvärdet tillgodoräknas det namn som står främst på sedeln. Den som får högsta röstetalet erhåller plats i den särskilda ordningen. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning.

Föreslagen lydelse

tredje stycket, varvid bortses från namn som erhållit plats i den särskilda ordningen.

Ersättare *för namn som erhållit plats i ordningen enligt 6 § tredje - sjätte styckena* utses på grundval av de valsedlar som gällde för namnet, när det erhöll plats i ordningen enligt 6 §. Vid denna uträkning gäller varje valsedel som hel röst. Med iakttagande av att namn på den som redan fått plats i den särskilda ordningen anses som obefintligt skall röstvärdet tillgodoräknas det namn som står främst på sedeln. Den som får högsta röstetalet erhåller plats i den särskilda ordningen. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
10 §	
Centrala valmyndigheten fastställer på grundval av protokollen från länsstyrelserna vilka personer som skall erhålla mandaten som ledamöter.	
Har länsstyrelsen ej bestämt ordning mellan så många namn som behövs för att de mandat som ett parti erhållit i valkretsen skall kunna besättas med ledamöter, skall länsstyrelsen på anmodan av centrala valmyndigheten vid ny förrättning bestämma ytterligare namn i ordningen. Sådan förrättning skall kungöras enligt 1 §.	
Har kandidat fått plats i ordning i mer än en valkrets eller för mer än ett parti och skulle han till följd därav erhålla mandat i mer än en valkrets eller för mer än ett parti, skall han tillträda det mandat för vilket hans *jämförelsetal* är störst. Mandat som kandidat ej tillträder tillfaller den som står främst i den för kandidatens namn enligt 7 § bestämda särskilda ordningen. Därvid bortses från namn på den som redan valts till ledamot. Har till följd av denna paragraf två eller flera mandat ej tillträtts, tillsätts de ett och ett allt efter storleken på *jämförelsetalen för namnen enligt 6 §.*	Har kandidat fått plats i ordning i mer än en valkrets eller för mer än ett parti och skulle han till följd därav erhålla mandat i mer än en valkrets eller för mer än ett parti skall han tillträda det mandat för vilket hans *personliga röstetal är störst i förhållande till antalet avgivna röster för partiet. Har kandidaten inte tagit plats i ordningen på grundval av personligt röstetal*, skall han tillträda det mandat för vilket hans jämförelsetal är störst. Mandat som kandidat ej tillträder tillfaller den som står främst i den för kandidatens namn enligt 7 § bestämda särskilda ordningen. Därvid bortses från namn på den som redan valts till ledamot. Har till följd av denna paragraf två eller flera mandat ej tillträtts tillsätts de ett och ett allt efter storleken på de *personliga röstetalen enligt 6 § andra stycket i förhållande till antalet avgivna röster för partiet. Kan inte samtliga mandat tillträdas härigenom tillsätts de ett och*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	ett allt efter storleken på jämförelsetalen enligt 6 § tredje - sjätte styckena.
Landstings- och kommunfullmäktigvalen	
15 §	
Ordningen mellan kandidatnamnen inom varje parti fastställes genom särskilda uträkningar. Vid varje uträkning gäller valsedel endast för ett namn. Vid fastställande av ordningen mellan namnen förfares i enlighet med 6 § andra - *femte* styckena.	Ordningen mellan kandidatnamnen inom varje parti fastställes genom särskilda uträkningar. Vid varje uträkning gäller valsedel endast för ett namn. Vid fastställande av ordningen mellan namnen förfares i enlighet med 6 § andra - *sjätte* styckena *med de undantag som anges nedan i andra och tredje styckena.* *Vid val till landstingsfullmäktige fastställs personliga röstetal endast för kandidater som erhållit personröster till ett antal som motsvarar minst fem procent av partiets röstetal, dock lägst 100 röster.* *Vid val till kommunfullmäktige fastställs personliga röstetal endast för kandidater som erhållit personröster till ett antal som motsvarar minst fem procent av partiets röstetal, dock lägst 50 röster.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	16 §
Har en kandidat vid landstings- eller kommunfullmäktigval fått plats i ordning i mer än en valkrets eller för mer än ett parti och skulle han till följd därav erhålla mandat i mer än en valkrets eller för mer än ett parti, skall han tillträda det mandat, för vilket hans *jämförelsetal* är störst.	Har en kandidat vid landstings- eller kommunfullmäktigval fått plats i ordning i mer än en valkrets eller för mer än ett parti och skulle han till följd därav erhålla mandat i mer än en valkrets eller för mer än ett parti, skall han tillträda det mandat, för vilket hans *personliga röstetal, enligt 15 §,* är störst *i förhållande till antalet avgivna röster för partiet.* *Har kandidaten inte tagit plats i ordning på grundval av personligt röstetal skall han tillträda det mandat för vilket hans jämförelsetal enligt 15 § är störst.* *Har kandidaten fått plats i ordningen i kraft av personligt röstetal skall det mandat som han ej tillträder besättas på grundval av de sinsemellan likadana valsedlar, på vilka kandidaten fått flest personröster jämte övriga valsedlar som upptar samma namnordning. Den som har störst personligt röstetal enligt 15 § erhåller mandatet. Vid lika tal avgöres företrädet genom lottning. Kan mandatet inte besättas genom detta förfarande skall fjärde stycket äga motsvarande tillämpning.* *Har kandidaten fått plats i ordningen genom sitt jämförelsetal enligt 15 § fastställs*

Nuvarande lydelse

På grundval av de valsedlar som gällde för kandidatens namn när detta erhöll plats i ordningen fastställes vid ny sammanräkning vem som skall erhålla mandat som kandidaten ej tillträder. Vid denna uträkning gäller varje valsedel som hel röst. Med iakttagande av att namn på kandidat som redan tillträtt mandat för partiet anses som obefintligt skall röstvärdet tillgodoräknas det namn som står främst på sedeln. Den som får högsta röstetal erhåller mandatet. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning.

Har till följd av denna paragraf två eller flera mandat ej tillträtts, tillsätts de ett och ett allt efter storleken på *jämförelsetalen för namnen enligt 6 §.*

Föreslagen lydelse

på grundval av de valsedlar som gällde för kandidatens namn när detta erhöll plats i ordningen vem som skall erhålla mandat som kandidaten ej tillträder. Vid denna uträkning gäller varje valsedel som hel röst. Med iakttagande av att namn på kandidat som redan tillträtt mandat för partiet anses som obefintligt skall röstvärdet tillgodoräknas det namn som står främst på sedeln. Den som får högsta röstetal erhåller mandatet. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning.

Har till följd av denna paragraf två eller flera mandat ej tillträtts, tillsätts de ett och ett allt efter storleken på *de personliga röstetalen enligt 15 § i förhållande till antalet avgivna röster för partiet. Kan inte samtliga mandat tillträdas härigenom tillsätts de ett och ett allt efter storleken på jämförelsetalen enligt 15 §.*

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

18 §[1]

För landstingsledamöter utses ersättare på följande sätt.

För varje landstingsledamot göres inom det parti, för vilket han blivit vald, lika många nya sammanräkningar, dock minst tre, som partiet erhållit platser. Vid varje sammanräkning äger 16 § *andra stycket* motsvarande tillämpning.

För varje landstingsledamot göres inom det parti, för vilket han blivit vald, lika många nya sammanräkningar, dock minst tre, som partiet erhållit platser. Vid varje sammanräkning äger 16 § *tredje och fjärde styckena* motsvarande tillämpning.

Kan föreskrivet antal ersättare icke utses enligt andra stycket, skall därvid bero.

19 §[2]

För kommunfullmäktige utses ersättare på följande sätt.

Vid utseende av ersättare för namn som erhållit plats i ordningen enligt 15 § på grundval av personligt röstetal ordnas de valsedlar på vilka avgivits personröster för namnet i särskilda grupper. Grupperna bestäms med utgångspunkt från namnordningen på valsedlarna så att sinsemellan likadana valsedlar bildar en särskild grupp. Valsedlarna i den största av dessa grupper bildar en grupp tillsammans med övriga valsedlar som upptar samma namnordning. Ersättarna utses på grundval av valsedlarna i denna grupp efter storleken på sina personliga röstetal under förutsättning att röstetalen uppgår till minst fem procent av partiets röstetal dock lägst 50 röster.

[1] Senaste lydelse av 14 kap. 18 § 1991:1654.

[2] Senaste lydelse av 14 kap. 19 § 1991:1654.

Nuvarande lydelse

För varje ledamot görs en sammanräkning inom det parti, för vilket han har blivit vald. Vid varje sammanräkning tas hänsyn endast till de valsedlar som upptar ledamotens namn och som på grund härav gällde för detta namn, när det fick plats i ordning. Varje valsedel gäller som hel röst. Med iakttagande av att namn på kandidat som har blivit genom valet utsedd till ledamot skall anses som obefintligt tillgodoräknas röstvärdet det namn som står främst på sedeln. Den som får högsta röstetalet är utsedd till ersättare för den ledamot som sammanräkningen avser. Mellan lika tal avgörs företrädet genom lottning.

Om det antal ersättare som har utsetts enligt andra *stycket* är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 18 a § och samma ersättare har utsetts för tre eller flera ledamöter, görs

Föreslagen lydelse

Det namn som har störst personligt röstetal är utsedd till ersättare för den ledamot som sammanräkningen avser. Vid lika tal avgöres företrädet genom lottning. Kan inte ersättare utses genom detta förfarande skall fjärde stycket äga motsvarande tillämpning.

Vid utseende av ersättare för ledamot som erhållit plats i ordningen på grundval av jämförelsetal enligt 15 § görs för varje ledamot en sammanräkning inom det parti, för vilket han har blivit vald. Vid varje sammanräkning tas hänsyn endast till de valsedlar som upptar ledamotens namn och som på grund härav gällde för detta namn, när det fick plats i ordning. Varje valsedel gäller som hel röst. Med iakttagande av att namn på kandidat som har blivit genom valet utsedd till ledamot skall anses som obefintligt tillgodoräknas röstvärdet det namn som står främst på sedeln. Den som får högsta röstetalet är utsedd till ersättare för den ledamot som sammanräkningen avser. Mellan lika tal avgörs företrädet genom lottning.

Om det antal ersättare som har utsetts enligt andra - *fjärde styckena* är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 18 a § och samma ersättare har utsetts för tre eller flera ledamöter, görs

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter. Därvid skall även namn på kandidat som har blivit genom valet utsedd till ersättare för den ledamot som sammanräkningen avser anses som obefintligt. I övrigt förfars på sätt som anges i andra *stycket*.	ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter. Därvid skall även namn på kandidat som har blivit genom valet utsedd till ersättare för den ledamot som sammanräkningen avser anses som obefintligt. I övrigt förfars på sätt som anges i andra - *fjärde styckena*.

Om antalet ersättare fortfarande är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 18 a § och samma ersättare har utsetts för fem eller flera ledamöter, görs ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter.

Därefter görs på motsvarande sätt successivt ytterligare sammanräkningar för de ledamöter vilkas ersättare har utsetts för sju eller flera ledamöter, nio eller flera ledamöter, och så vidare, så länge antalet ersättare är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 18 a §.

Om samtliga ersättare för en ledamot i kommunfullmäktige är förhindrade att inställa sig eller att vidare delta i ett sammanträde, skall i ledamotens ställe den ersättare inträda som enligt den bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den första platsen för partiet i valkretsen. Om en sådan ersättare inte kan tjänstgöra, skall den ersättare inträda som står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den andra platsen för partiet i valkretsen och så vidare efter samma grund.

Om partiets samtliga ersättare i valkretsen är förhindrade att inställa sig eller att vidare delta i ett sammanträde, inträder ersättare som har utsetts för partiet i annan valkrets efter den grund som nyss har sagts. Därvid har den ersättare företräde som har utsetts i den valkrets där partiets röstetal är högst.

Kan någon ersättare för en viss ledamot inte utses enligt andra - *femte* styckena, utses ingen ersättare för den ledamoten.	Kan någon ersättare för en viss ledamot inte utses enligt andra - *sjunde* styckena, utses ingen ersättare för den ledamoten.

8 Specialmotivering

8.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Samtliga regler om partier i regeringsformen avser fördelningen av mandaten i riksdagen mellan de partier som deltagit i valet. När begreppet *parti* definieras i 3 kap. 7 § är utgångspunkten alltså valresultatet. Att partiet *uppträder* i valet betyder att det får röster, inte att det kandiderar. Folkstyrelsekommittén konstaterade i sitt betänkande *Folkstyrelsens villkor* (SOU 1987:6) att ett parti i regeringsformens mening något tillspetsat kan sägas bestå av väljare i stället för av medlemmar (s. 122 f).

Förslaget att partier för att få delta i mandatfördelningen i förväg skall ha anmält sitt deltagande bygger i motsats härtill på att partierna kandiderar. Partidefinitionen bör därför anpassas till en sådan ordning och en ändring göras i regeringsformen.

Den närmare regleringen av på vilket sätt och inom vilken tid anmälningarna skall ske behöver inte ges i grundlag utan kan meddelas i vallagen.

8.2 Förslag till lag om ändring i vallagen

Vallagen är i behov av en redaktionell och språklig översyn. En sådan är också förutsedd att ske i den fortsatta Vallagsutredningen (Ju 1991:02). Personvalskommittén har därför valt att anpassa den föreslagna författningstexten till lagens nuvarande utformning.

5 kap.

Det föreslagna införandet av obligatorisk förhandsanmälan av partier har behandlats i avsnitt 6.6.9. Som framgår där är inte avsikten att förhandsanmälan av partier skall ersätta den nuvarande ordningen med registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater.

Syftet är att en obligatorisk förhandsanmälan skall bidra till att det i god tid före valet blir känt vilka partier som ställer upp. Dessutom kommer kravet på förhandsanmälan, som en förutsättning för att få delta i valet, att underlätta de valadministrativa myndigheternas arbete bl.a. genom att valsedlar med parodisk beteckning i de flesta fall sannolikt kommer att betraktas som ogiltiga.

8 a §

I kapitlet har införts en ny paragraf som behandlar förhandsanmälan.

I första stycket föreskrivs att de partier som önskar delta i val skall anmäla sitt deltagande. Vidare har intagits en erinran om att följden av att underlåta att i förväg anmäla deltagandet är att partiets valsedlar skall ogiltigförklaras vid sammanräkningen.

I andra stycket regleras formerna för anmälningförfarandet. Således uppställs ett krav på att anmälan skall göras skriftligen och att den som gör anmälan måste visa att han eller hon är behörig att företräda partiet. I fråga om partier som anmält kandidater till skydd för partibeteckning finns ombud enligt 5 § som kan ombesörja anmälan. För partier som inte anmält ombud får behörigheten styrkas med behörighetshandlingar.

I tredje-femte styckena ges ytterligare bestämmelser rörande anmälningarnas innehåll och anmälningsförfarandet.

I sjätte stycket föreskrivs att anmälningarna skall kungöras.

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 6.6.9.

9 §

I paragrafen har gjorts en hänvisning till 8 a §. Det innebär att den myndighet som tar emot ett partis förhandsanmälan skall förelägga den som gjort anmälan att avhjälpa eventuella brister. Hänvisningen till 8 § innebär att sådana föreläggande, liksom är fallet nu, skall utfärdas också vad avser anmälningar av kandidater.

10 §

Förändringarna i paragrafen innebär att centrala valmyndigheten skall upprätta förteckningar över de partier som anmält att de deltar i val och att dessa skall sändas till länsstyrelserna, som därigenom får uppgifter som är nödvändiga för sammanräkningen. Vidare sägs att förteckningarna om möjligt bör sändas till Postverket samt utlandsmyndigheter och fartyg där röstning äger rum. Anledningen till att det i dessa senare fall inte föreskrivs någon absolut skyldighet att distribuera förteckningarna är att förhandsanmälan kan göras så sent som 30 dagar före ordinarie val och vid extra val två veckor efter det att beslut om valdagen meddelats. (Jfr specialmotiveringen till 8 kap. 12 §.)

6 kap.

2 §

I ett nytt tredje stycke ges de regler för utformningen av valsedlar som fordras för att personröstning skall kunna ske. Således föreskrivs att namnvalsedlar skall förses med utrymme (ruta) intill varje namn där väljaren kan göra en personmarkering. Vidare föreskrivs att alla former av valsedlar, förutom namnvalsedlar även partimarkerade valsedlar, skall ha ett markerat utrymme där väljaren kan skriva till ett namn och göra en personmarkering för detta. I avsnitt 6.6.3 har lämnats exempel på hur utformningen kan ske.

Fjärde stycket motsvarar det nuvarande tredje stycket.

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 6.6.6.

3 §

Ändringen i tredje stycket är föranledd av kravet på att de två första namnen på valsedeln skall vara anmälda. Dessutom ges en särskild regel för det fallet en valsedel för ett parti med registrerad partibeteckning upptar endast ett namn. Är så fallet skall namnet vara ett anmält namn.

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 5.6.4 och 6.6.8.

7 §

Ändringarna är föranledda av de nya reglerna för utformning av valsedlar som införs.

9 §

Ändringarna är föranledda av kravet på att partier som vill delta i valet har att anmäla detta och av de nya reglerna för utformning av valsedlar.

Kravet på att en valsedel som innehåller namn också skall ge möjlighet till personröstning, för att inte namnen skall anses som obefintliga, innebär att partimarkerade valsedlar och valsedelsblanketter som skall finnas i lokaler där röstning sker måste utformas så att de ger möjlighet för väljaren att rösta på person. De föreslagna ändringarna innebär att det på såväl partimarkerade valsedlar som valsedelsblanketter kommer att finnas utrymme för personröstning.

8 kap.

12 §

Förändringarna i paragrafen innebär att förteckning över partier som anmält att de deltar i val bör finnas tillgänglig där röstning sker. Eftersom förhandsanmälan om deltagande i val kan ske så sent som 30 dagar före ett ordinarie val och två veckor efter att beslut om dagen för ett extra val meddelats kan det visa sig praktiskt omöjligt att kunna distribuera förteckningar så att de på valdagen finns tillgängliga överallt där röstning sker. Därför har inte föreskrivits någon absolut skyldighet att tillhandahålla sådana förteckningar. Det kan erinras om att anmälningarna om deltagande i val enligt den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 8 a § skall kungöras.

9 kap.

6 §

Ändringen är föranledd av kravet på att partier som vill delta i val har att anmäla sitt deltagande.

14 kap.

4 §

Genom den nya andra punkten i första stycket införs en ogiltighetsanledning som är en följd av förslaget om obligatorisk förhandsanmälan av partier som vill delta i valet. Ändringen i andra stycket är motiverad av att det inte går att sluta sig till väljarens preferenser i fråga om kandidaterna när personröster avgetts för olika kandidater. Den föreslagna lydelsen innebär att kandidatnamnen på valsedeln skall anses som obefintliga när valsedlarna upptar olika namn även om personrösterna avgetts för samma kandidat.

Det kan hävdas att i sådana situationer en personröst borde tillgodoräknas den aktuella kandidaten. Med en sådan ordning skulle det emellertid bli omöjligt att avgöra vilken av valsedlarna som i övrigt skulle inverka på kandidaturval och utseende av ersättare. Valsedlarna skulle därför få betraktas som om de upptog endast det aktuella namnet. Ett sådant resonemang skulle kunna föras också vad gäller sinsemellan olika valsedlar utan personmarkering som alla upptar samma första namn. Det framstår inte som motiverat att göra

någon principiell skillnad på de angivna situationerna. Med hänsyn härtill och då en reformering av reglerna i detta avseende måste antas få begränsad praktisk betydelse har ytterligare ändringar inte bedömts vara nödvändiga.

I ett nytt tredje stycke har intagits ytterligare omständigheter som leder till att namnen på en valsedel skall anses som ogiltiga, och således medföra att valsedeln betraktas som en partimarkerad valsedel. I första punkten anges att så skall ske om inte valsedeln är utformad så att det är möjligt att personrösta. Anledningen till bestämmelsen är att det i annat fall skulle vara möjligt för ett parti att trycka upp valsedlar som inte medgav personröstning och använda sig av dessa. Därmed skulle personvalsmomentet gå förlorat för partiets väljare. En konsekvens av bestämmelsen är att de väljare som vill skriva till namn bör göra detta i det särskilda utrymmet för tillskrivande av namn med vidstående ruta för personmarkering, som skall finnas på namnvalsedlar, partimarkerade valsedlar och valsedelsblanketter. På namnvalsedlar torde det vara tillräckligt med markerat utrymme för ett eller två namn. Vad gäller övriga valsedelsformer kan det finnas anledning att trycka fler utrymmen. I avsnitt 6.6.6 ges ett exempel på en partimarkerad valsedel med möjlighet att skriva till två namn. Vid den närmare utformningen av valsedlarna bör iakttas att tillräckliga möjligheter finns för väljarna att skriva till namn och avge en preferensröst.

I andra punkten klargörs att namn på valsedeln skall anses som obefintliga om mer än en personmarkering görs eller om personmarkeringen är så otydlig att det inte går att avgöra vilken kandidat den avser. I sådana fall betraktas alltså valsedlarna som partimarkerade valsedlar.

Bestämmelsen i tredje punkten ger uttryck för att endast manuellt gjorda personmarkeringar godtas. Anledningen till ställningstagandet är att en annan ordning skulle öppna möjligheter för massframställning av förhandsmarkerade valsedlar vilket i sin tur skulle kunna leda till missbruk av systemet.

Ändringsförslagen har behandlats i bl.a. avsnitt 6.1 och 6.6.7.

5 §

Den föreslagna ändringen i tredje punkten är föranledd av kravet på att valsedlar i vissa fall skall uppta två anmälda namn.

Det bör särskilt påpekas att den oförändrade bestämmelsen i första stycket andra punkten medför att en otydlig rangordning mellan ett namn som fått en personröst och något annat namn medför att namnet skall anses obefintligt. Att inte en annan lösning valts är motiverat av praktiska skäl ur sammanräkningssynpunkt.

Ändringen i andra stycket är en följd av det utökade kravet på anmälda namn.

6 §

I ett nytt andra stycke anges utgångspunkten för ordnandet av kandidatnamn som fått personröster och hur spärregeln är konstruerad. Spärren skall beräknas med utgångspunkt från antalet *giltiga* röster för partiet. En särskild föreskrift härom torde inte behövas. Det framgår också att kandidatnamnen skall ordnas så att partiets mandat i första hand kommer att besättas med kandidater som kommit över spärren och att det då är antalet personröster för varje kandidat som är avgörande för i vilken ordning kandidaterna skall utses. Termen *personligt röstetal* används för att ange det antal personröster som en kandidat har fått på valsedlar med samma partibeteckning. För kandidater som inte fått så många personröster att de uppnått spärren skall jämförelsetal beräknas enligt den nuvarande metoden och kandidaturvalet sker på samma sätt som nu. Detta har angivits genom hänvisningen till följande stycken. Det har särskilt angivits att vid beräkning av jämförelsetal i dessa fall skall bortses från namn som tagit plats på grund av personröster. Någon reduktion av jämförelsetal för de kandidater som inte nått upp till spärren skall därför inte ske med anledning av att kandidatnamn dessförinnan ordnats efter personliga röstetal. Vidare anges hur det skall förfaras då två eller flera kandidater fått lika stora personliga röstetal. I sådana fall skall företrädet avgöras genom lottning.

Genom att ett nytt andra stycke införts i paragrafen har styckeindelningen förskjutits. Det tidigare andra stycket har således kommit att betecknas som det tredje stycket. Det tillägg som gjorts i första meningen av detta markerar att beräkningen av jämförelsetal för kandidater som inte kommit upp till spärren skall ske först sedan kandidatnamn ordnats på grund av personliga röstetal enligt andra stycket.

Ändringarna har behandlats i avsnitt 6.6.3.

7 §

I andra stycket regleras förfarandet vid utseende av ersättare för kandidater som blivit valda på personröster.

Utgångspunkten för att bestämma ersättarordningen är den lista som mest bidragit till att den ordinarie blivit vald. Med lista avses i detta sammanhang en grupp av valsedlar som upptar samma namn och har samma rangordning mellan namnen. De valsedlar på vilka det avgivits

en personröst för den kandidat som valts får alltså sorteras med utgångspunkt från namnen och rangordningen mellan dessa så att man får fram en grupp som är större än övriga. I normalfallet torde detta bli partiets huvudlista utan strykningar. Denna grupp innehåller ett antal valsedlar på vilka det avgivits en personröst för den ordinarie ledamoten. Valsedlarna är även i övrigt identiska i fråga om namn och namnordning. För att få fram det slutliga underlaget för ersättarordningen skall till gruppen läggas övriga valsedlar som upptar samma namn och namnordning. Bland dessa kan finnas valsedlar som saknar personröster och sådana som upptar en personröst för någon annan kandidat än den som blivit vald. Att personröster avgivits för olika kandidater innebär inte att valsedlarna skall anses vara olika i fråga om namn och namnordning. Den sammanlagda gruppen kan alltså innehålla tre kategorier av valsedlar nämligen sådana som saknar en personröst, sådana som har en personröst för den kandidat för vilken ersättare skall utses för och sådana som upptar en personröst för någon annan kandidat.

Ordningsföljden för utseende av ersättarna inom gruppen avgörs i första hand av om det finns några kandidater som fått ett personligt röstetal som når upp till eller överstiger spärren. Är så fallet utses ersättarna i ordning efter storleken på de personliga röstetalen. Har flera kandidater lika stora personliga röstetal får lottning tillgripas. Om det inte finns några eller alltför få ersättarkandidater som nått upp till spärren tillämpas beträffande dessa ett tillvägagångssätt som motsvarar den nuvarande metoden, vilket anges genom hänvisningen till tredje stycket.

I tredje stycket ges regler för utseende av ersättare för kandidater som inte kommit upp till spärren och således blivit ordnade enligt heltalsmetoden. Förfaringssättet motsvarar helt vad som gäller i dag. Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 6.6.4.

10 §

I bestämmelsen regleras bl.a. tillvägagångssättet vid dubbelvalsavveckling. Av tredje stycket framgår att en kandidat som tagit plats i flera valkretsar skall tillträda mandatet i den krets där han eller hon relativt sett fått störst personligt röstetal. Det innebär att kandidaten skall tillträda ett mandat som han eller hon vunnit på grund av personröster före ett som erhållits genom jämförelsetal enligt heltalsmetoden. I de fall kandidaten fått mandat i flera kretsar på grund av jämförelstal blir storleken på dessa tal avgörande. Avgörande för vem som skall besätta mandat som kandidaten inte tillträder är ersättarordningen. Detta har angetts genom hänvisningen till 7 §. Det innebär att ett listtroget sätt

används för att utse de ledamöter som skall besätta de mandat som blivit lediga. I fjärde stycket regleras i vilken ordningsföljd mandaten skall besättas då flera mandat blivit lediga. Avgörande är kandidatens relativa personliga röstetal resp. jämförelsetal. Ett mandat som blivit obesatt därför att kandidaten tillträtt ett mandat på grund av personligt röstetal skall besättas före ett som kandidaten vunnit till följd av jämförelsetal.

Ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 6.6.5.

15, 16, 18 och 19 §§

I de angivna lagrummen regleras tillvägagångssättet vid ordnandet av kandidatnamn, dubbelvalsavveckling och utseende av ersättare vid val till landstings- och kommunfullmäktige. Förfarandet motsvarar i allt väsentligt vad som gäller för riksdagsvalet. Se specialmotiveringen till 6, 7 och 10 §§. Det bör noteras att spärregeln i de kommunala valen är annorlunda konstruerad än den som gäller i riksdagsvalet. Se särskilt avsnittt 7.3.

Ändringsförslagen har behandlats i avsnitt 7.

9 Genomförande och kostnader

9.1 De olika modellerna

Av de framlagda modellerna är det endast den som avser *majoritetsval och listval av tysk modell* som kräver grundlagsändringar. För de övriga modellerna finns från konstitutionell synpunkt inte något hinder mot att genomföra reformen till de allmänna valen år 1994.

Enligt kommitténs mening är det väsentligt att det snabbt kan räknas fram ett preliminärt resultat av vilka som blivit valda. Valförrättarna torde med nuvarande uppgifter, organisation och resurser inte kunna utföra också denna uppgift. Vallagsutredningen har i sitt betänkande *VAL, Organisation Teknik Ekonomi* (SOU 1992:108) pekat på möjligheten att delvis samordna den preliminära och den slutliga röstsammanräkningen. Förslaget upptar bl.a. möjligheten för de kommunala valnämnderna att dagen efter valet genomföra en slutlig sammanräkning av huvuddelen av valsedlarna bl.a. genom optisk läsning av valsedlarna. Vallagsutredningen har föreslagit att försöksverksamhet i bl.a. dessa avseenden skall genomföras vid de ordinarie valen år 1994.

Andra faktorer som påverkar tidpunkten för genomförandet är det förberedande arbete som måste göras från de valadministrativa myndigheternas sida. Således måste valsedlar som ger möjlighet till personröstning tas fram. Vidare fordras, oavsett om optisk läsning kommer till stånd eller ej, nya ADB-rutiner för registrering och bearbetning av valresultaten. Utbildning av personal och information till partier och allmänhet om ett nytt valsystem är också exempel på åtgärder som måste förberedas i god tid.

9.2 Övriga förslag

Kommitténs förslag om att samtliga partier som önskar delta i valet skall anmäla detta i förväg samt förslaget om att valsedlar i vissa fall överst skall uppta namn på två anmälda kandidater kan genomföras utan samband med förslaget i övrigt. De nu nämnda åtgärderna är ägnade att förhindra missbruk av den fria nomineringsrätten. Genomförs ett förslag om förhandsanmälan av partier torde även partibegreppet i regeringsformen böra anpassas härtill. En ny definition av

partibegreppet i regeringsformen fordrar en grundlagsändring. Kommittén lägger fram ett förslag till en sådan ändring.

9.3 Tidpunkt för genomförande

Beträffande tidpunkten för genomförandet finner kommittén att det vore en fördel om reformen kunde föregås av den försöksverksamhet, som föreslagits ske i samband med de allmänna valen år 1994. Verksamheten bör då också genomföras med beaktande av möjligheten att rösta på person. Exempelvis kan det finnas anledning att ta fram olika alternativ till valsedlar och simulera försök med optisk läsning av valsedlar. Detta och praktiska hänsynstaganden gör att goda skäl talar för att personvalsreformen genomförs med sikte på att kunna tillämpas vid de allmänna valen år 1997. Om så sker kan reformen vad avser personval samordnas med införandet av förhandsanmälan av de partier som önskar delta i valet. En sådan samordning framstår som ändamålsenlig. Vad slutligen gäller det föreslagna kravet på att valsedlar i vissa fall skall uppta två anmälda namn överst anser kommittén att detta lämpligen genomförs i samband med reformen i övrigt.

9.4 Kostnader

En personvalsreform kommer inledningsvis att innebära vissa ökade kostnader för information, utbildning och införande av nya ADB-rutiner m.m. Kostnaderna för själva valsedelstillverkningen torde inte komma att skilja sig nämnvärt från de nuvarande. Däremot måste man räkna med ökade kostnader för sammanräkningsförfarandet. Hur dessa skall beräknas är emellertid svårt att säga. I viss mån beror det på om optisk läsning kommer att kunna användas.

Summary

The present electoral system

General elections to the Riksdag (Parliament) are held every third year on the third Sunday in September as are the county and municipal elections in which candidates are elected to county and municipal councils respectively. At the Riksdag election 349 Members of Parliament are elected.

The Swedish Constitution provides for the dissolution of the Riksdag between general elections. This entails holding interim period elections. No such elections have taken place since the current Constitution came into force in 1975.

The right to vote

All Swedish citizens who are currently residing in Sweden and who are at least 18 years of age on Election day have the right to vote in an election to the Riksdag. Most Swedes living abroad are also entitled to vote in the Riksdag election. Foreign citizens also enjoy the right to vote in county and municipal elections provided that they have been duly entered in the population registry in Sweden three years prior to the election.

Eligibility

If you are eligible to vote, you are eligible to be elected as an MP. A prospective MP does not need to reside in the constituency in which she or he hopes to be elected. County and municipal elections, on the other hand, require county and municipal residency for candidature.

The status of political parties in electoral legislation

The political parties are mentioned in the Constitution and the electoral law. However, legislation regulating their activities is practically non-existent. They are not required to give advance notice of participation in an election. No law governs their nomination procedure. They do receive financial aid from the State, but are not obliged to render an account of how the funds are spent.

Voting

The majority of voting takes place at a polling-station or at a post-office. Polling-stations are open on election day from 8 a.m. to 8 p.m. In connection with elections to the Riksdag a large amount of temporary post-offices are set up in hospitals, old peoples homes, correctional facilities and other homes for those who are not able to vote at a polling-station. Special procedures apply to those residing abroad. Voting at a polling-station can only be done on Election day; postal voting at a post-office is possible from the 24th day before Election day. Post-offices are also kept open for postal voting on Election day. In certain cases, voting by proxy is allowed. Postal voting is relatively widespread in Sweden. In the 1991 elections about 37 per cent of votes cast came through the post.

Special forms are used for ballot papers. A ballot paper must clearly state the name of the party in order to be approved. It should also list the name of one or several candidates and the constituency's designation, also information on the election concerned. If a ballot paper lists more than one name, these shall be given in order of precedence. A ballot paper may only contain the name of one party. In other words, each party has its own ballot papers with the names of the party's candidates printed on it. There is no legislation limiting the number of candidates listed on a ballot paper. In practice it is the political parties that nominate the candidates; they may also have several lists with different candidates up for election in the same constituency. The National Swedish Taxboard (the RSV) supplies the established parties with a certain quantity of ballot papers free of charge. Prior to Election day most citizens who are entitled to vote receive ballot papers from all the parties. Ballot papers are also available at the polling-stations. Approximately 650 million ballot papers were

printed for the Election in 1991.

Voters have a great deal of liberty with regard to ballot papers: they can erase names from the lists, alter the order in which the names are listed and even add new names. There are also ballot papers with only a political party's name printed on it. Here voters can write one or several names of individual candidates. And, finally, there are completely blank ballot papers on which voters can write not only the party of their choice but also party candidates.

This rather liberal range of voter choice is usually known as the "free right to nominate". In practice, however, it is of little importance since a large number of voters would be required to band together to have any significant effect on the order of preference chosen by a party for its candidates. In most recent elections, however, groups outside the established parties have made organised attempts to make use of the free right to nominate, but in a disloyal way.

Counting the votes

Votes are counted in several stages. It starts with a preliminary first counting at the polling-stations on Election day when the polling-station has closed for voting. As far as election to the Riksdag is concerned, preliminary results are usually known before midnight. But these only tell us how many seats each particular party has won and not the names of the individual successful candidates. The definitive counting is done at the offices of the County Administrative Boards. For a Riksdag election it is the County Administrative Boards that decide the order of preference of the names of the candidates on the ballot papers of the parties in the constituency and determines which candidates are elected. Based on the electoral returns from the respective County Administrative Boards, the National Swedish Tax Board then decides inter-party and party candidate parliamentary seat allocation. The County Adminstrative Boards also have a corresponding arrangement with regard to county and municipal elections. Once each party has been given their due mandates, the seats are then divided among the individual candidates.

Constituencies and distribution of seats

The country is divided into 28 constituencies for elections to the Riksdag. At the end of 1992, the Government decided to propose to the Riksdag a change involving an additional constituency. At the 1991 Election to the Riksdag, constituencies varied in size between 2 and 37 seats. County council communes are divided into constituencies. Regulations governing the election of municipal councils stipulate that, in certain cases, the communes shall be divided into constituencies.

Parliamentary, county and municipal council elections are proportional. In the event of deviations from a proportionally correct result that might arise in connection with the allocation of seats in constituencies, equalizing seats comes into force in elections to the Riksdag and county councils. As far as a Riksdag election is concerned, 310 fixed constituency seats and 39 equalizing seats shall be divided between the parties. Mandate allocation starts off with the allocation of the fixed constituency seats on the basis of the election results from the constituency in question. A calculation is then made of how the 349 seats would be allocated if the entire country was regarded as one single constituency. The difference between the number of seats a party would then get and the number of fixed constituency seats it has actually won is made up by equalizing seats.

In this way a high level of proportionality is achieved in relation to how the votes in the entire country are divided among the various parties. Nationally the Riksdag electoral system can thus be said to be proportionally representative. The principle of national proportional representation, however, gives priority to the so-called "four per cent bar", which means that only parties that get a minimum of four per cent of the votes in the entire country may participate in the allocation of parliamentary seats. However, a party that gets fewer votes may take part in the allocation of the fixed constituency seats in constituencies where the party has been given at least 12 per cent of the votes.

In county council elections nine tenths of the mandates are fixed constituency seats and the remainder equalizing seats. The bar on small parties has been set at three per cent of the votes in county council communes.

There are no equalizing seats when mandates are allocated in constituency-divided communes. No formal bar exists for the small parties. In the constituency-divided communes, however, constituency

division has blocking effects that can significantly affect the small parties.

The method used to distribute seats between the parties is the modified odd-figure method with the first divisor set to 1.4. With this method a seat is awarded, according to a certain order of preference, the party that has the highest comparative ratio each time. The first comparative ratio is the number of votes divided by 1.4. Having the first divisor greater than 1 means that it will be more difficult for a party to take its first mandate. This can, therefore, be said to be a small party bar. The subsequent comparative ratios are obtained by dividing the number of votes won by a party with the figure corresponding to twice the number of mandates given the party increased by 1, that is, 3, 5, 7 etc. The method is used when allocating both the fixed constituency mandates and the equalizing seats. When it comes to the equalizing seats, however, a modification comes into force whereby in a constituency where the party has not been given a fixed constituency mandate, the comparative ratio in connection with the first equalizing seat is the same as the number of votes acquired by the party. In other words, an odd-figure method is used. This will mean that there will be less risk of any party being completely without representation in a constituency.

The d'Hondt Method is used when allocating mandates *within* the parties.

Registration of a party's name, etc.

It is permitted for a party to have its name registered. Regulations herewith are there to prevent misuse of a party's name. In no way are these statutes a part of the nomination procedure.

Party's names are registered with the National Swedish Tax Board. This entails the fulfillment of certain conditions. For example, the application must be backed up by the signatures of a fixed number of members entitled to vote in an election. Safeguarding a party's name is linked to the possibility of submitting the names of candidates to the National Swedish Tax Board before the election. A party must submit a certain number of electoral candidates in order to safeguard its registered party name during an election. If a party has submitted the names of its candidates, the ballot papers bearing the party's name in a subsequent election must list as its first name that of one of those submitted. Should the ballot papers not comply with this requirement, they will apply to the party only and will

not affect mandate allocation within the party.

Personal Representation Committee Report

For some time now more and more people have been raising questions as to how personal representation can be integrated in the electoral system so that voters will have a better opportunity to choose the individuals who represent them in the Riksdag and on the county and municipal councils. The matter has been discussed on several occasions in the past without leading to any legislation.

The Personal Representation Committee has been chiefly working under the following directives: to come up with a proposal for increased personal representation for election to the Riksdag; to propose measures that would prevent the free right to nominate from being abused. Also on its agenda is how to go about greater personal representation in connection with communal elections.

The Committee has also been particularly charged with finding out the effects increased personal representation can have on the proportion of women and men elected. Also of particular interest to the Committee is the financing of the individual election candidates. The Committee is also perfectly at liberty to take up any of the above matters that may be inter-connected. An outcome of this is a suggestion that parties wishing to take part in an election must give advance notice.

Greater personal representation

The work involved in arriving at a more personally oriented electoral system has had as a starting point that it must be reasonably simple for the voters to apply such a system, also that the ballot-counting procedure must be as simple as possible. It has also become very clear that those voting should be able to choose between voting for a person and, as is the current practice, voting for a party's list of candidates. Another of the Committee's charges is to ensure that a small number of voters should not be able to have a decisive influence on the outcome of the vote for each individual candidate. The Committee's terms of reference are such that proposals for a simple majority election in single-member constituencies

or a purely personal representation election permitting the election of persons independent of any particular political party have not been considered.

As The Committee has not wished to propose a system, the basic structure of which, has not been tried out in any other country, it has therefore made a study of several foreign electoral systems.

The electoral systems in our neighbouring countries, as in several other European countries, give examples of shifting the degree of individual choice within electoral systems using lists of candidates. Among the European electoral systems that of Germany stands out in particular as it combines majority election in single-member constituencies with regional candidate-lists elections. The electoral systems in force in Denmark and Belgium have been judged to contain elements that could serve as a basis for a personal representation system that could be adapted to Swedish conditions.

The report prescribes four models, all of which are based on elements from foreign electoral systems. A *German model* unites majoritarian election with ballot lists election; an *election quota system* has been structured along the lines of the Belgian electoral system; a proposal with *alternative lists forms* is based on an idea from the Danish electoral system, where you have multi-ballot listing, and also a *modified Danish model*, which is based on the Danish system's parallel form of list organization. This latter model is governed by more detailed regulations than the others.

The modified Danish model is basically the following: the parties present lists of the candidates they have nominated. The names on the lists are in order of preference. Voters may make *one* tick next to one of the names on the ballot paper. In other words, the voter has personally selected a particular candidate. One of the reasons why personal representation here has been limited to only *one* vote is that it would otherwise cause serious delays in the counting procedure.

That which decides the candidate or candidates elected is the number of personal votes given to each candidate, provided that the candidate has received a specified minimum number of personal votes. As far as Riksdag elections are concerned, the Committee has come to the conclusion that this minimum number of votes should be between 5 and 10 per cent of the number of votes gained by the party. The minimum percentage of votes required looks different with regard to county and municipal elections.

The candidate who has received the most personal votes is the first elected, the one with the next number of most votes is elected second, and so on, provided that they have attained the minimum percentage required. If all the seats won by a party cannot be filled by candidates who have attained the minimum level required, members will be selected according to the present method, which generally means that ballot listing candidature will remain in force.

The reason for the minimum requirement level rule is to prevent a candidate who has received a very small number of personal votes from being able to break the order of preference listed by the party.

The system thus provides an opportunity to vote for individual candidates. Those voters not wishing to vote for a particular person simply do not select a particular candidate on the ballot paper. However, irrespective of whether or not the voter makes a personal selection, the voter is free to erase names or make changes on the ballot paper. The Committee's proposal, however contains one limitation. This limitation is not because of the suggested greater personal representation element, but merely a consequence of the Committee's proposal to come to grips with abuse of the free right to nominate. (See below. The free right to nominate.)

Among the factors that will decide the degree of acceptance of the proposed reform is the extent to which voters will avail themselves of the opportunity to vote for a particular person. The Committee has estimated that between 30 and 50 per cent of the voters will vote for particular candidates to a Riksdag election. The percentage is expected to be greater with regard to municipal elections. Another important factor is how personal votes will be divided between the various candidates. Experiences from foreign personal vote systems show that it is quite common that those candidates high up on the party lists will also get the majority of personal votes. All in all, this should make it considerably easier than it is at present to arrive at an order of preference for candidates which is different from that made by a party. Another reason is that, if voters give their votes to those candidates high up on the party list, the actual personal vote element will not be so apparent.

The free right to nominate

As mentioned above, safeguarding a party's name is designed in such a way that the party in question can submit a specific number of election candidates to the National Swedish Tax Board. If a party has submitted candidates, the *first* of these names must be printed on ballot papers with the party's name for the following election. If ballot papers do not meet this requirement, they accrue to the party only and do not affect seat allocation within the party. Procedural abuses in most recent elections among other things led to people who wished to take advantage of an established party name arranged for ballot papers to be printed with the party name in question. They then entered in second and following places own candidates who had no adherence whatsover to the party whose name headed the ballot paper.

This problem has been mentioned in previous reports. Nevertheless it was found impossible to solve without infringing the free right to nominate at the same time.

The Committee, however, has come up with a proposal, namely, that both the names of the *first and second* candidates be printed on the ballot paper. Although this might be seen as an infringement on the free right to nominate, it will be made up for by the greater personal representation. It is also the opinion of the Committee that a greater element of personal voting will make procedural abuses of the party name system less worth while.

Advanced notification of party election participation

It is proposed that parties wishing to take part in general elections should advance notification of this. For ordinary elections this would be one month before the election date, and, as far as interim elections are concerned, within two weeks after the Election day has been decided. The reasoning behind this proposal is that it will be known in fairly good time which parties will be standing for election. It will also contribute to avoid the situation of having unoccupied seats. Needless to say the proposal also has certain advantages regarding the administration of an election.

Female - male division among the electorate

After the 1991 General Election, female representation in the Riksdag amounted to 33 per cent. Women had 43 and 34 per cent of seats on county and municipal councils respectively.

A particular section of the report throws light on those effects increased personal representation can have vis-à-vis parliamentary equality of the sexes. Here the Committee tried to find out if there were any grounds for assuming that a particular electoral system leads to imbalanced divison between the sexes and if so which features of the system caused such an imbalance.

When it comes to differences between electoral systems, it would seem that election by a majority in single-member consitutiences results in a considerably lower female representation than is the case with the lists system. There is no clear evidence, however, that shows that a varying element of personal voting within the latter type of system has any decisive effect on the division of the sexes. The Committee is more of the opinion, that in these cases, it is more likely that underlying opinions on sex equality, rather than the actual structure of the electoral system are the reasons for the division between women and men.

With greater personal representation voters will have a greater influence on the selection of candidates than they have today. When bearing in mind the ongoing efforts of Swedish society to promote equality of the sexes, there is little reason to fear that the greater influence of the voter just mentioned will result in fewer women among those elected. On the contrary, this direct influence of voters will open opportunities for greater female representation.

Election finances of individual candidates

Greater personal representation will probably lead to greater personal exposure of individual politicians than has hitherto been the case. This, in its turn, should stimulate the rise of private election financing. It is the view of the Committee that outside contributions to politicians will increase. The Committee feels there is nothing wrong with this providing such contributions are open and above board and are based on the desire to support a particular candidate because of the politics the candidate stands for. Financing that is not open and above board is unacceptable.

Some of the financing to which objections may be raised already come within the scope of legislation on bribery and corruption. After giving a great deal of thought as to future developments here, the Committee has come to the conclusion that there is no reason at the moment to propose any particular legislation on election fincancing of individual candidates. Nevertheless, the Committee feels that the matter should be subject to rediscussion if election financing assumes unacceptable forms.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Dir. 1991:121

Ökat inslag av personval m.m.

Dir 1991:121

Beslut vid regeringssammanträde 1991-12-19

Statsrådet Laurén anför.

1 Mitt förslag

En parlamentarisk kommitté tillkallas med uppdrag att lägga fram förslag som medför ett ökat inslag av personval till riksdagen och kommunala beslutande församlingar. I anslutning därtill bör kommittén också se över den fria nomineringsrätten.

2 Bakgrund

Det nuvarande valsystemet i Sverige tillkom som ett led i det omfattande reformarbete under 1960- och 1970-talen som slutligen ledde till att Sverige fick en ny författning. Två huvudinslag i denna reform var enkammarriksdagen och ett nytt valsystem. Reformen innebar bl.a. att ordinarie val till riksdagen fr.o.m. år 1970 hålls vart tredje år samtidigt med val till landsting och kommunfullmäktige. Vidare infördes ett s.k. riksproportionellt valsystem. Ytterligare ett viktigt inslag i reformen var att parlamentarismens princip kom till uttryck i grundlagen.

Reformarbetet upphörde emellertid inte med den nya regeringsformen. Bl.a. frågorna om ett ökat inslag av personval till riksdagen och den fria nomineringsrätten har varit föremål för flera utredningar därefter.

Det nuvarande valsystemet brukar karaktäriseras som ett renodlat *partival*. Väljaren tar ställning till de alternativ som partierna utgör. Inom partivalets ram finns dock möjligheter för väljaren att påverka vilka personer som skall ta plats i de beslutande församlingarna. Formellt har nämligen väljarna en i det närmaste total frihet att lägga sin röst på just de personer som bäst svarar mot deras preferenser. I realiteten är emellertid inslaget av personröstning obetydligt och partiernas nominering blir därför i hög grad utslagsgivande när det gäller mandatfördelningen inom partierna.

Ett uttryck för personvalsinslaget i det nuvarande systemet är *den fria nomineringsrätten*. Den fria nomineringsrätten innebär bl.a. att väljaren har möjlighet att på valsedeln ta upp vilka kandidater han eller hon vill. Något samtycke från parti eller kandidat behövs inte.

Den fria nomineringsrätten är en grundläggande princip i det svenska valsystemet. Det har ansetts väsentligt att det inte ställs upp några regler för partiernas organisation och verksamhet.

Väljaren kan därför vid valet själv konstruera sin valsedel när det gäller kandidatnamnen. Det står också väljaren fritt att ändra den inbördes ordningen mellan kandidater på en valsedel, stryka kandidater eller lägga till nya namn.

En annan möjlighet för väljaren att påverka vilka personer som skall erhålla partiets mandat är att välja bland de olika listor som kan förekomma för partiet i valkretsen. Partierna kan nämligen ibland välja att gå fram med flera listor med olika kandidater men det kan också förekomma s.k. spränglistor. Denna personvalsmöjlighet blir alltså beroende av om partiet beslutat gå fram med flera listor eller om någon grupp inom partiet ställt upp en spränglista.

Ett inslag i vallagen (1972:620, omtryckt 1991:95) som i någon mån minskar väljarnas personvalsmöjligheter är reglerna om skydd för partibeteckning. Dessa har tillkommit för att försvåra att partibeteckningar används på ett otillbörligt sätt. Partier med registrerad partibeteckning kan anmäla minst ett visst antal kandidater i varje valkrets. Varje valsedel för dessa partier måste toppas av ett av de anmälda namnen. Om väljaren genom strykning, tillägg e.d. förändrar valsedeln måste listan även efter åtgärden alltid toppas av ett anmält namn, annars tillgodoräknas valsedeln endast partiet, vilket i praktiken betyder att den av partiet bestämda listan får rösten.

Personvals- och valkretsutredningen, som utredde bl.a. frågan om personval, presenterade sitt förslag i betänkandet (SOU 1977:94) Personval och valkretsindelning. Förslaget byggde på en kombination av person- och listval. Enligt förslaget skulle personvalet vara frivilligt. Väljare som önskade delta i personvalet kunde markera den kandidat på valsedeln som de helst ville se vald. Därigenom lämnades en preferensröst. Övriga väljare kunde lämna en omarkerad valsedel, en liströst. De anslöt sig då till partiernas nominering. Väljarna kunde också föra fram egna kandidater i stället för dem som partierna nominerat.

Folkstyrelsekommittén, som också utredde personvalsfrågan, föreslog att väljarna genom en siffermarkering i en särskild ruta på valsedeln skulle få ange om något annat än listans första namn skulle placeras överst på valsedeln (SOU 1987:6).

De två kommittéernas förslag i personvalsfrågan fick ett relativt svalt mottagande och kritiserades från både principiella och tekniska utgångspunkter.

Detta ledde till att förslagen inte fördes vidare (se bl.a. prop. 1987/88:22 s. 34 f).

Under de senaste riksmötena har det i riksdagen väckts motioner om förbättrade möjligheter till personval inom ramen för partivalet. Konstitutionsutskottets majoritet har dock uppfattat det ovan nämnda svala mottagandet av förslagen som ett uttryck för att tillräckligt intresse för personvalsfrågan inte förelegat. Utskottet har därför inte funnit det meningsfullt med ytterligare utredningar i frågan och har följaktligen avstyrkt motionerna (1987/88:KU32, 1989/90:KU12 och 1990/91:KU32). I reservationer har emellertid anförts att det är angeläget att riksdagen så snart som möjligt får anledning att ta ställning till ett system som innebär att den enskilde väljaren får ökade möjligheter till personval och att folkstyrelsekommitténs förslag bör ingå bland de alternativ som övervägs i reformarbetet (se bl.a. 1990/91:KU32 res. 10). Riksdagen har anslutit sig till majoritetens ståndpunkt (senast prot. 1990/91:112).

Den fria nomineringsrätten har visat sig medföra vissa olägenheter vilket har illustrerats i samband med tidigare val. Senast i 1991 års val förekom förfaranden vid nomineringen som kan uppfattas som otillbörliga. Ett lokalt parti i Skåne satte in sina egna kandidater på listor för Moderata samlingspartiet och Socialdemokratiska arbetarpartiet i uppenbart syfte att de egna kandidaterna skulle få bättre möjlighet att erhålla en riksdagsplats än om man gick fram med egna listor.

Frågan har redan förut aktualiserats i riksdagsmotioner och andra framställningar och har utretts både av *1978 års vallagskommitté* (SOU 1980:45) och av *folkstyrelsekommittén* (SOU 1987:6).

Utredningarna kom inte fram till annat än att det – om man skall behålla väljarnas fria nomineringsrätt – inte går att komma åt vad som kan uppfattas som ett otillbörligt utnyttjande av andra partiers beteckning och andra kandidaters namn.

Konstitutionsutskottet har i sitt betänkande 1991/92:KU3 om vallagsfrågor pekat på behovet av en lösning på dessa problem.

3 Utredningsbehov och utgångspunkter för utredningsarbetet

Enligt regeringsförklaringen skall ett förslag till sådan förändring av valsystemet tas fram som ökar inslaget av personval till riksdagen i syfte att ge medborgarna bättre möjligheter att påverka vilka som skall representera dem.

Det är angeläget att riksdagen så snart som möjligt får anledning att ta ställning till ett nytt system som innebär att den enskilde väljaren får ökade möjligheter till personval. De tidigare utredningarnas förslag om hur ett al-

ternativt personvalssystem skulle kunna konstrueras utgör visserligen ett underlag för överväganden, men de torde knappast utan vidare kunna läggas till grund för förändringar av det nu rådande systemet.

En kommitté bör därför tillkallas med uppgift att lägga fram förslag i ämnet. Den bör vara parlamentariskt sammansatt. Kommittén bör också få i uppdrag att, mot bakgrund av bl.a. händelserna i Skåne i samband med 1991 års val, överväga möjligheterna att förhindra vad som kan uppfattas som ett otillbörligt utnyttjande av den fria nomineringsrätten och lägga fram de förslag härom som kan anses motiverade.

Kommittén bör i första hand behandla de två frågor jag angivit. Det bör dock stå kommittén fritt att ta upp också andra närliggande frågor som den finner angelägna och som står i överensstämmelse med utredningsarbetets syfte, nämligen att minska avståndet mellan väljare och valda. Jag skall endast ange några utgångspunkter för arbetet. Ett omfattande underlag som bör vara av intresse finns bl.a. i tidigare utredningars betänkanden.

Det är en viktig utgångspunkt att det riksproportionella valsystemet skall bibehållas och att valen även i fortsättningen skall ha karaktären av ett val mellan partier. Man bör därför undvika ett valsystem som gör att enskilda kandidaters person får en allt för stor betydelse på bekostnad av sakfrågor i valet.

En allmän utgångspunkt för arbetet bör dessutom vara de krav som redan grundlagberedningen ansåg böra ställas på metoder för ökat inslag av personval (se SOU 1972:15 s. 87). Detta innebär att de metoder som skall begagnas för att stärka väljarnas inflytande över riksdagens personsammansättning måste vara sådana att de inte gör det möjligt för små grupper att styra personurvalet på bekostnad av den stora mängden av väljare, som kanske helst överlåter valet av personer till partiinstanserna. Det är också – som delvis framgått – viktigt att förebygga att personer erövrar mandat till följd av stora ekonomiska insatser eller andra ovidkommande omständigheter. Metoderna för personval får inte heller bli så komplicerade att de blir svåra att förstå för de röstande eller nämnvärt fördröjer fastställandet av valresultatet. Vidare bör möjligheten att föra fram kandidater som inte är nominerade behållas. En reglering av partiernas nomineringsförfarande bör undvikas. I detta sammanhang bör även eventuella effekter i fråga om fördelningen mellan kvinnor och män bland de valda belysas.

Ett system med ökat personvalsinslag kan även komma att kräva förändringar i reglerna om ersättare för riksdagsledamöter. Det bör ingå i kommitténs uppdrag att överväga även denna fråga.

Kommittén bör vidare överväga det lämpliga i att införa ökade möjligheter till personval även vid val till kommunala beslutande församlingar.

Det är angeläget att kommittén söker nå sådana lösningar på de olika frågorna att de samlar en bred majoritet.

Kommittén bör lägga fram de förslag till författningsändringar som föranleds av dess ställningstaganden.

4 Utredningsarbetet

För utredningsarbetet gäller vidare regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittér och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Kommittén bör på lämpligt sätt samordna sitt arbete med vallagsutredningen (Ju 1991:02), som har till uppgift att göra en teknisk och administrativ översyn av vallagen. Vidare bör utredningen samråda med grundlagsutredningen inför EG (Ju 1991:03) som har till uppgift att utreda behovet av grundlagsändringar vid ett svenskt medlemskap i EG.

Utredningsarbetet bör vara avslutat före 1992 års utgång. Om grundlagsändringar skulle bli aktuella, kan i så fall en proposition om sådana läggas fram i december 1993 (jfr 8 kap. 15 § RF).

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om statsrätt och förvaltningsrätt

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) med högst åtta ledamöter – med uppdrag att lägga fram förslag som medför ett ökat inslag av personval till riksdagen m.m.,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

Personinslag i svenska val

Forskningsprojekt utfört vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet

Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet har sammanställt och bearbetat data och andra uppgifter som bedömts vara av intresse för kommitténs arbete. Det har inte varit fråga om att insamla nytt material utan att bearbeta befintligt.

Institutionen har under hösten 1992 för kommittén presenterat vissa uppgifter som kan belysa några aspekter på personvalsfrågan. En mer omfattande och mer genomarbetad redovisning i skriftlig form beräknas färdigställas under våren 1993. Det har bedömts att, även om denna redovisning publiceras först efter kommitténs betänkande, den kan tjäna som underlag för den fortsatta debatten om personval.

Vad som presenteras i denna bilaga är alltså den första etappen av redovisningen, som ägde rum inför Personvalskommittén i november år 1992. Dessa data återkommer, i ett överarbetat och fullständigare skick, i den senare redovisningen. Den publiceras som en fristående skrift och innefattar också resultat från ett flertal andra undersökningar.

Sören Holmberg

Kandidatkännedom vid riksdagsvalen

Personval förutsätter kandidatkännedom. Väljarna måste åtminstone känna till något eller några namn på valsedeln innan de kan rösta på person. Resultaten i figurerna 1 - 7 och tabell 1 visar i vilken utsträckning som svenska väljare känt till namnen på kandidaterna i riksdagsvalen under perioden 1956 - 1991. Materialet är hämtat från de intervjuundersökningar med väljare som statsvetenskapliga institutionen i Göteborg genomfört i samarbete med statistiska centralbyrån vid samtliga ordinarie riksdagsval sedan 1956.[1]

Huvudresultatet är att cirka halva väljarkåren (42 procent 1991) kan uppge namnet på någon kandidat i den egna valkretsen.[2] Kandidatkännedomen har inte ökat över tid. Andelen väljare som känner till namnet på någon kandidat har hållit sig kring 40 - 50 procent ända sedan 1950-talet. Om det skall bedömas som en hög eller låg kunskapsnivå är svårt att säga. Amerikanska studier visar på ungefär samma eller något lägre siffror för kandidatkännedomen i USA.

Analysen av vilka socioekonomiska grupper som har bäst respektive sämst kunskaper om kandidaterna visar att män, äldre personer, högutbildade och landsbygdsbor tenderar att känna till kandidatnamn bäst medan kvinnor, de yngsta, lågutbildade och storstadsbor hade sämre kandidatkunskaper. Sett över tid visar det sig att skillnaden i kandidatkännedom mellan olika sociala grupper minskat när det gäller kön, utbildning och bostadsort, men inte när det gäller ålder.

[1] Valundersökningen i samband med 1991 års val avrapporteras i Mikael Gilljams och Sören Holmbergs bok *Väljarna inför 90-talet* (Nordstedts 1993).

[2] Vid de kontroller som gjorts mot faktiska valsedlar i tidigare valundersökningar (1956 - 1968) visar det sig att andelen felaktigt uppgivna namn endast är några få procent. De siffror som redovisas i tabell- och figurmaterialet för valen 1973, 1985 och 1991 är ojusterade för eventuellt felaktiga namn, vilket innebär att de rymmer en viss överskattning av kandidatkännedom. Vid valen 1956 - 1964 gällde intervjufrågan endast kandidatnamn på det egna partiets valsedlar. Personer utan partipreferens (11 procent 1956, 5 procent 1960, 6 procent 1964) ingår i resultaten för dessa år. I de senare undersökningarna (1968 - 1991) gällde intervjufrågan kunskap om kandidater oberoende av vilket parti de tillhörde.

Eftersom kandidatkännedom är en central förutsättning för att kunna personrösta måste det bedömas som tillfredsställande att några av de sociala skillnaderna i kandidatkännedomen minskat över tid. De kunskapsmässiga förutsättningarna att personrösta är inte bättre i dag än tidigare, men de är mer jämnt spridd över olika sociala grupper.

Även skillnaden i kandidatkännedom mellan väljare från olika partier har minskat över tid. Men det grundläggande mönstret från 1950-talet består ännu vid valet 1991. Centerpartiets väljare tenderar att ha bäst kännedom om kandidatnamn medan socialdemokraternas väljare uppvisar den sämsta graden av personkännedom.[3]

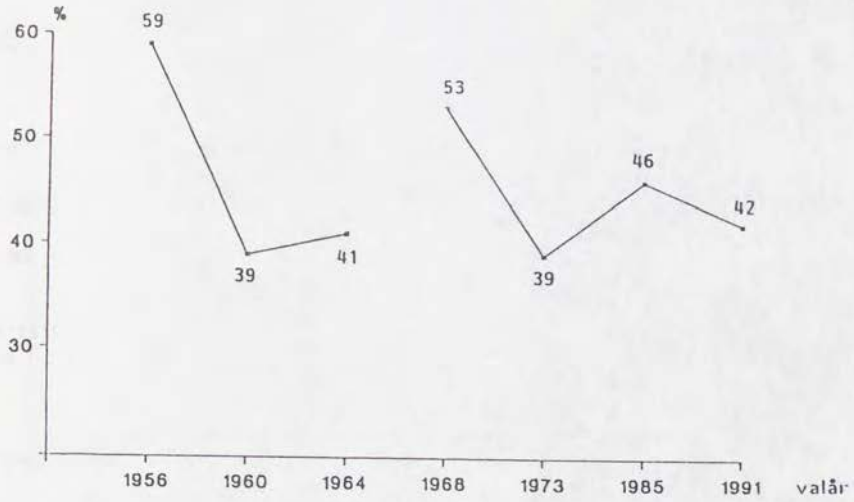
Partipolitiska eller socioekonomiska faktorer tillhör dock inte de faktorer som har de starkaste sambanden med väljarnas kandidatkännedom. De faktorer som uppvisar de starkaste kopplingarna till namnkännedomen är i stället engagemangsvariabler som politiskt intresse, partiidentifikation och grad av allmänpolitisk kunskap. Politiskt kunniga och intresserade väljare har mycket bättre kännedom om kandidaterna på valsedlarna än övriga väljare.

Som ett kuriosum kan nämnas att människor med en god kandidatkännedom tenderar att ha ett större förtroende för politiker än väljare med en lägre grad av kandidatkännedom. Bland väljare 1991 som uppgav att de hade ett mycket stort förtroende för svenska politiker kunde 52 procent namnge någon kandidat i den egna valkretsen. Motsvarande siffra bland väljare som angav att de hade ett mycket lågt förtroende för svenska politiker var endast 29 procent.

Avslutningsvis bör det betonas att de resultat som rapporteras gäller för *l'ancien regime*, dvs. vårt nuvarande valsystem. Om kandidatkännedomen kommer att uppvisa liknande sambandsmönster med olika påverkansfaktorer efter det att ett utvidgat personvalssystem införts kan vi inte säkert veta, även om man kan misstänka att så blir fallet. Som statsvetare gör man dock klokt i att inte uttala sig alltför bestämt om framtiden.

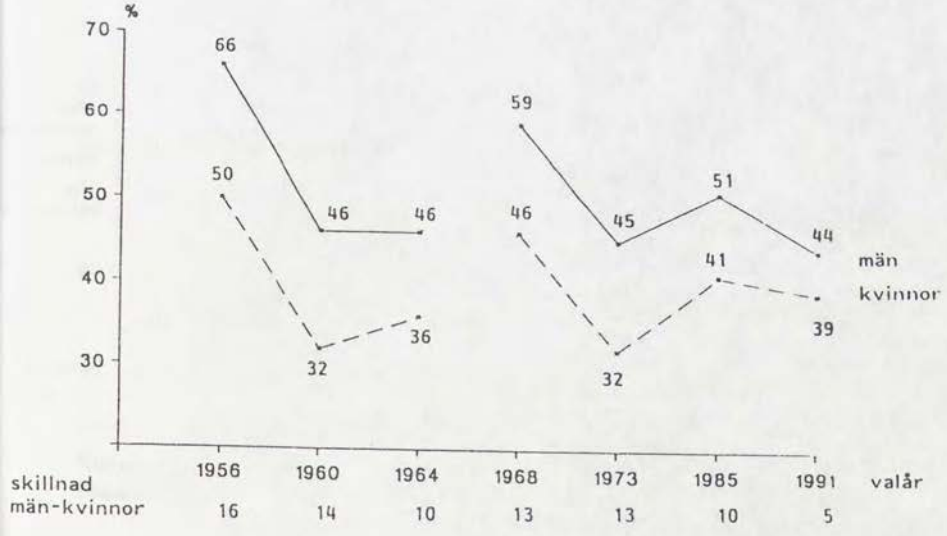
[3] Bland väljare som röstade på miljöpartiet och ny demokrati 1991 kunde 32 respektive 38 procent uppge något namn på en kandidat i den egna valkretsen. Det är sämre siffror än för s-väljarna. Bland 1991 års socialdemokratiska väljare kunde 42 procent namnge någon valkretskandidat. Motsvarande andel bland c-väljare var 53 procent.

Figur 1 Andel väljare som kan uppge namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen 1956 - 1991

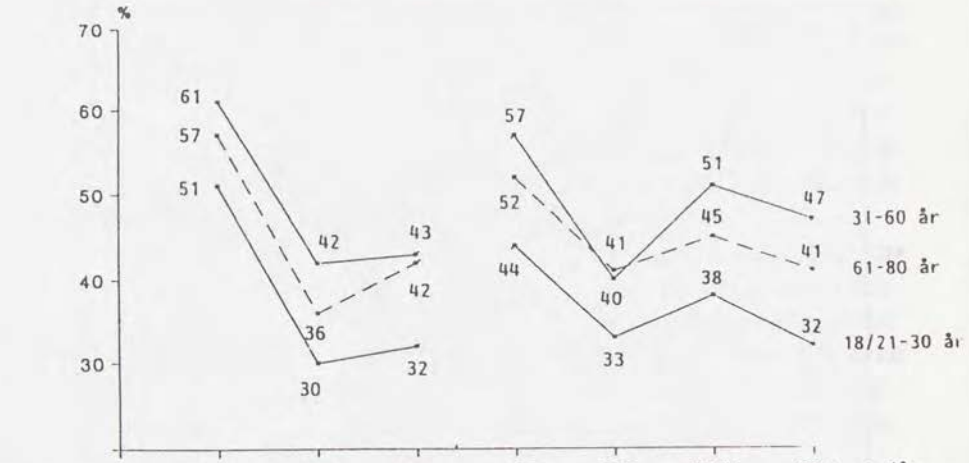


Källa: Valundersökningarna. Åren 1956 - 1964 gällde intervjufrågan namn på det egna partiets valsedel medan frågan gällde samtliga partiers valsedlar fr.o.m. 1968. Undersökningen 1956 är enbart en eftervalsstudie. Övriga år har undersökningarna genomförts både före och efter valen.

Figur 2 Andel väljare som kan uppge namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen 1956 - 1991 efter kön

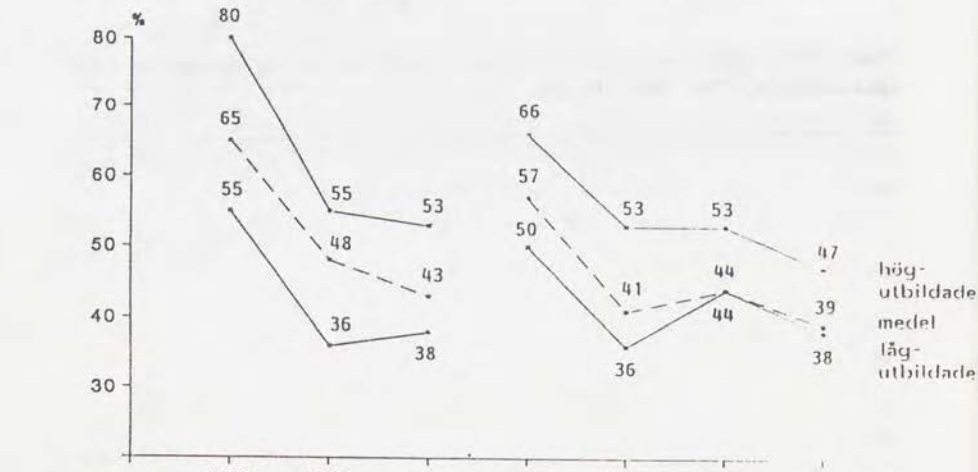


Figur 3 Andel väljare som kan uppge namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen 1956 - 1991 efter ålder



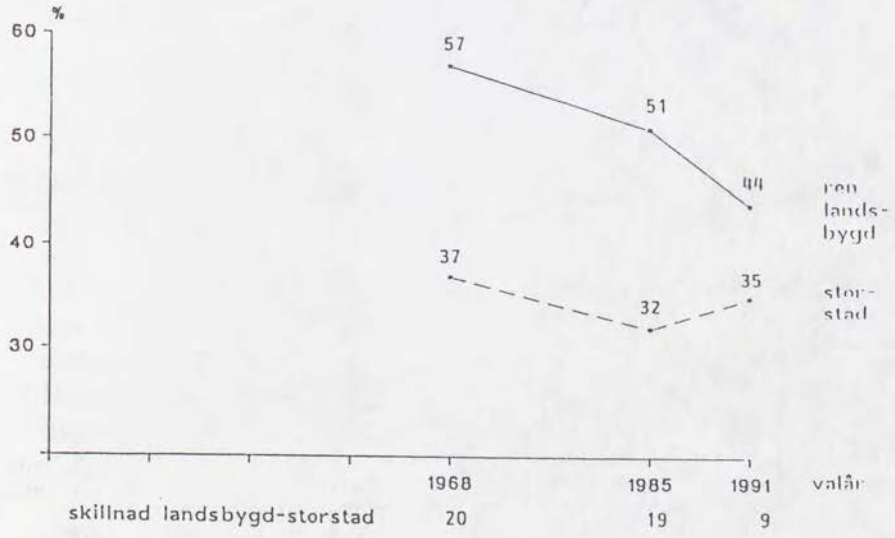
skillnad 18/30-31/60	1956	1960	1964	1968	1973	1985	1991
	10	12	11	13	7	13	15

Figur 4 Andel väljare som kan uppge namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen 1956 - 1991 efter utbildning

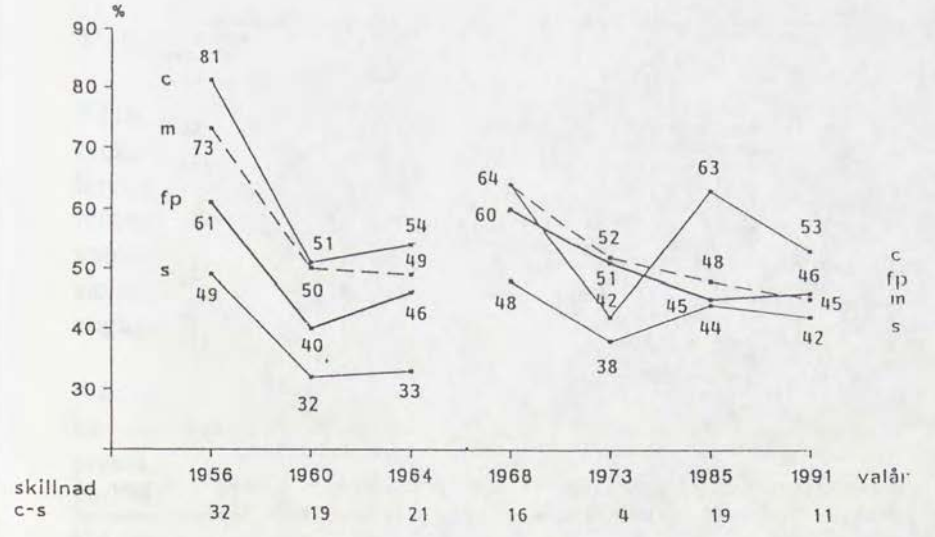


skillnad hög-lågutbildad	1956	1960	1964	1968	1973	1985	1991
	25	19	15	16	17	9	9

Figur 5 Andel väljare som kan uppge namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen 1968 - 1991 efter bostadsort

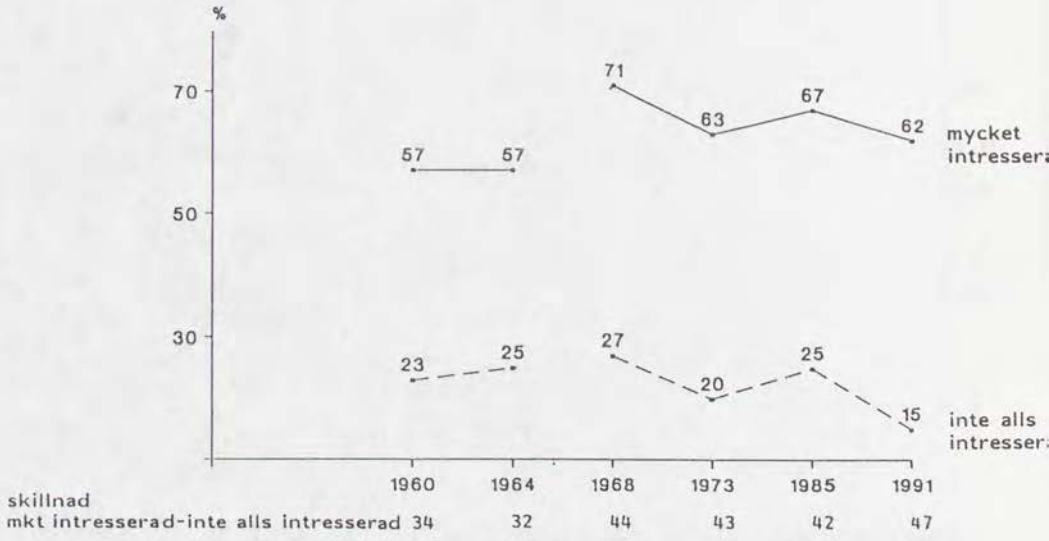


Figur 6 Andel väljare som kan uppge namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen 1956 - 1991 efter partival



Kommentar: För övriga partier var resultaten 1991: v 47, kds 50, mp 32 och nyd 38. Bland blankröstare och icke-röstare kunde 29 respektive 21 procent uppge något kandidatnamn.

Figur 7 Andel väljare som kan uppge namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen 1960 - 1991 efter politiskt intresse



skillnad
mkt intresserad-inte alls intresserad 34 32 44 43 42 47

Tabell 1 Andel väljare som kan uppge namnet på åtminstone en riksdagskandidat i den egna valkretsen 1991 efter olika grad av politiskt förtroende, partiidentifikation och politisk kunskap

	procentandel uppger namn	antal personer
allmänt förtroende för politiker		
mycket stort	54	56
ganska stort	50	919
ganska litet	38	1222
mycket litet	29	260
partiidentifikation		
stark partiidentifikation	52	598
svag partiidentifikation	46	598
enbart preferens	36	917
ingen partiidentifikation	31	358
politiska kunskaper		
mycket stora	67	217
ganska stora	59	464
medel	41	1006
ganska små	27	571
mycket små	19	193
samtliga	42	2471

Kommentar: Intressefrågan i figur 7 och förtroendefrågan i tabell 1 bygger på självklassificeringsfrågor. Kunskapsmåttet bygger på en serie frågor där svarspersonerna fick ange vilka partier ett antal kända politiker tillhörde och ange om ett antal sakpåståenden om politik och olika sakfrågor var riktiga eller ej. Hur variablerna mer exakt har mätts framgår i boken *Väljarna inför 90-talet* (Nordstedts 1993) av Mikael Gilljam och Sören Holmberg.

Peter Esaiasson

Riksdagsledamöterna och valrörelserna

Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg har under senare år genomfört två enkätundersökningar med riksdagens ledamöter. Vid de båda undersökningarna 1985 och 1988 ställde sig ledamöterna positiva till projekten och besvarade enkäterna i mycket stor utsträckning (svarsfrekvens 97 procent respektive 96 procent). Även då enkätundersökningarna skulle kompletteras med personliga intervjuer våren 1991 ställde sig tillfrågade ledamöter positiva (sammanlagt genomfördes ett 20-tal intervjuer mellan februari och maj 1991). Resultaten från undersökningarna har rapporterats i boken *De folkvalda* (av Sören Holmberg och Peter Esaiasson, Bonniers 1988) och kommer även att ligga till grund för en engelskspråkig publikation med arbetsnamnet *Parliamentarians* (samma författare, under färdigställande).

En av frågeställningarna som behandlas berör riksdagsledamöternas sätt att bedriva valkampanjer under nuvarande regelsystem. Här skall redovisas några av huvudresultaten från analyserna. För en mer utförlig behandling av ämnet hänvisas till ovannämnda publikationer samt till den av Jörgen Westerståhl utgivna kommande publikationen.

Valet av kampanjtekniker

* I likhet med parlamentskandidater över hela västvärlden (valsystemet tycks här inte ha någon betydelse) använder svenska riksdagsledamöter huvudsakligen direkta, personinriktade, kampanjtekniker som torgmöten, arbetsplatsbesök och anföranden på utlysta möten under valrörelserna. Till skillnad från förhållandena i framför allt anglosaxiska länder är det dock förhållandevis ovanligt att ledamöterna engagerar sig i dörrknackningskampanjer.

* En klar majoritet av ledamöterna (drygt 80 procent) säger sig dock ha varit aktiva även med medieinriktade kampanjtekniker som presskonferenser och debattartiklar. Här kan vi notera en skillnad jämfört med amerikanska förhållanden. Kandidaterna till det amerikanska representanthuset skriver endast undantagsvis i tidningarna under valrörelsen. Debattartiklar används i första hand för att påverka *elitopinionen* inför fattandet av politiska beslut.

* Det finns vissa skillnader mellan partierna i fråga om kampanjtekniker. Den största skillnaden är att socialdemokratiska ledamöter är mindre aktiva med presskonferenser och debattartiklar än framför allt borgerliga ledamöter. Vidare är miljöpartiets ledamöter (1988) förhållandevis inaktiva med personinriktade kampanjtekniker.

* Av övriga faktorer som inverkar på ledamöternas val av kampanjtekniker kan nämnas att *partiledningarna*, kanske föga överraskande, är mer aktiva med både personinriktade och medieinriktade kampanjtekniker än *vanliga* ledamöter. Mer anmärkningsvärt är måhända att gruppen av *riksdagskändisar* (definierat som ledamöter som kan förväntas vara igenkända av en bredare allmänhet, sammanlagt ett 50-tal stycken) uppträder annorlunda än de för allmänheten mer anonyma ledamöterna. Riksdagskändisarna talar oftare på utlysta möten och är mycket aktiva med presskonferenser. I gengäld överlåts uppgiften att knacka dörr hos väljarna till andra ledamöter.

Genomslag i nyhetsmedierna

* Över hela västvärlden, alltså inte bara i Sverige, tenderar nationella nyhetsmedier att i huvudsak fokusera sig på ett fåtal ledande personer. I svenska nationella nyhetsmedier (storstadspressen, Rapport, Aktuellt och 18-Ekot) är partiledarna den viktigaste aktören i fyra av tio artiklar/inslag om politik under valrörelserna (38 procent 1985 och 34 procent 1988). Övriga 345 riksdagsledamöter är viktigaste aktör i endast var tionde artikel/inslag (14 procent 1985 och 10 procent 1988).

* Däremot får de flesta riksdagsledamöter stort genomslag i *lokala* nyhetsmedier. De allra flesta ledamöterna uppger att de blivit intervjuade minst en gång för lokala tidningar (89 procent 1985 och 87 procent 1988). Riksdagsledamöterna har alltså två olika mediavärldar att relatera sig till under valrörelserna, en lokal och en nationell.

* Vissa grupper av ledamöter har lättare än andra att bli intervjuade i nationella nyhetsmedier: *Partiledningarna*, representanter från *storstadsvalkretsarna* (det finns en oberoende närhetseffekt till både TV-kameror och radiomikrofoner) samt *riksdagskändisar* (nyhetsmedierna tenderar att av gammal vana intervjua samma ledamöter utan att dessa behöver anstränga sig särskilt). Det lönar sig vidare att bedriva ett intensivt kampanjarbete; ledamöter som är mycket aktiva med både

personinriktade och medieinriktade kampanjtekniker får större uppmärksamhet i nyhetsmedierna. Kvinnliga ledamöter kan dock ha svårare än sina manliga kolleger att uppmärksammas i både nationella och lokala nyhetsmedier.

Innehållet i kampanjerna

* Om det finns stora likheter mellan länderna i fråga om valet av kampanjtekniker är skillnaderna desto större i fråga om *innehållet* i kampanjerna. Amerikanska kandidater till representanthuset prioriterar lokala frågor framför nationella, personfrågor framför sakfrågor, och de väljer sina kampanjteman oberoende av partiet. Svenska riksdagsledamöter uppträder på rakt motsatt vis: de betonar huvudsakligen nationella sakfrågor som partierna har prioriterat på förhand. Skillnaden kan dock knappast ses som en konsekvens av majoritetsval kontra proportionella val. Åtminstone gör brittiska parlamentskandidater en snarlik prioritering som sina svenska kolleger. En ökning av inslaget av personval skulle dock kunna leda till att det blev mer av personfrågor under valrörelserna och att ledamöterna gör ett mindre enhetligt urval av kampanjteman.

* Med nuvarande valsätt kan sägas att ledamöterna har ett begränsat personligt ansvar för vilka frågor de skall ta upp under valrörelserna; det är till allra största delen partiernas gärningar som granskas av väljarna. Våra undersökningar tyder dock på att ledamöterna trots allt tar ett personligt ansvar. Det tillhör ovanligheterna att ledamöterna betonar frågor som de inte har någon typ av personligt engagemang i (antingen i form av ett personligt intresse, eller som ett specialområde i riksdagsarbetet). De allra flesta ledamöter följer också upp de sakfrågor de har prioriterat under kampanjen under den efterföljande mandatperiodens riksdagsarbete. Det finns i vårt material inga tecken på att ledamöterna med nuvarande konstitutionella spelregler uppträder som *opinionsopportunister* under valrörelserna.

Jörgen Westerståhl

Kommunundersökningen 1991

I 1991 års stora kommunforskningsprojekt, där samtliga statsvetenskapliga universitetsinstitutioner medverkar, ingår en medborgarundersökning genomförd i samband med 1991 års val (huvudansvarig Folke Johansson). Den bygger på en enkät till invånarna i 27 kommuner. Totala antalet enkätsvar uppgår till ca 3 400.

Förtroende för kommunpolitikern som person

Bland en lång rad *påståenden* berörande olika aspekter på kommunalpolitiken, som de svarande fick ta ställning till, ingick ett påstående om förtroendet för kommunalpolitikern som person (frågan återges i tabell 1).

Denna frågeteknik har vissa, ofta påtalade svagheter. Att frågeformuleringen lätt kan påverka svarsfördelningen, att de som saknar en bestämd uppfattning ofta är benägna att instämma etc. har gjort att man särskilt varnar för att betrakta svarsfördelningen som ett precist mått på en åsikts utbredning.

Svarsfördelningen i detta fall, med över 80 procent instämmanden och endast 7 procent med helt motsatt åsikt, är emellertid så otvetydig att bilden av åsiktsfördelningen i sina huvuddrag måste bedömas som tillförlitlig: spontant är en stor majoritet beredd att, när det gäller kommunalpolitiker, värdera det personliga förtroendet högre än partianknytningen.

Tabell 1 Förtroende för kommunalpolitikern som person. Procent

	Instämmer helt	Instämmer delvis	I stort sett motsatt åsikt	Helt motsatt åsikt
Påstående: förtroende för kommunalpolitikern som person är viktigare än att han/hon representerar ett visst parti	37	45	12	7

Anmärkning: 19 procent svarade "ingen åsikt" och 5 procent svarade ej. Tabellen utvisar åsiktsfördelningen bland dem som uttalade en åsikt.

Personval som motiv för att rösta på olika partier vid samtidiga val till riksdag, landsting och kommuner

De tillfrågade ombads först ange på vilket parti de röstat i riksdags-, landstings- och kommunvalen. Nästa fråga löd: Det är givetvis så att man kan rösta på olika partier i de tre olika valen. Om du röstade på olika partier i riksdagsvalet och kommunalvalet, vad var det som fick dig att rösta olika i de båda valen? (För att minska exercisen i frågandet uteslöts landstingsvalet. Emellertid visade det sig att åtskilliga svarande även motiverade sitt ställningstagande i landstingsvalet.)

Totalt var det 22 procent av de svarande som inte röstade på samma parti i alla tre valen. Av dem som uppger att de röstat på olika partier, redovisade 75 procent eller 594 personer sina motiv. De flesta anger motiv endast för ett av valen - vanligen för den röstning man uppfattar som avvikande från den dominerande partisympatin. Några motiverade sin röstning i mer än ett val: Genomsnittliga antalet motiv var 1,2. Tabellerna 2 - 4 baseras på uppgivna motiv.

Tabell 2. Motiven för röstning på olika partier har uppdelats i åtta specificerade grupper och en övrig grupp samt, i den mån det låter sig göra, fördelats på det slags val motivet gäller; en grupp har inte kunnat specificeras. Av totalkolumnen framgår att motiven fördelar sig på tre stora grupper med 20 - 21 procent vardera, nämligen *personmotiv,* motiv som avser *speciella sakfrågor* och sådana som avser *politiken i allmänhet. Taktik*-motivet kan t.ex. gälla att rösta på miljöpartiet i riksdagsvalet för att det ej skall försvinna från riksdagen. Vid *bestraffning* är man uttryckligen missnöjd med *sitt* parti och röstar därför på ett annat. *Avståndstagande* gäller hela det politiska systemet och anförs främst av anhängare till Ny demokrati. När bästa parti *saknas* betyder det att partiet ej ställer upp i det aktuella valet. Några procent anger också uttryckligen att de *saknar kunskap* om t.ex. landstingsvalet. - Personmotiv är vanligast när det gäller kommunalvalet (27 procent) och minst vanligt när det gäller riksdagsvalet (6 procent), dvs. det förefaller som om personhänsyn är viktigare ju närmare man är personerna i fråga.

Tabell 3. Personmotivens innebörd växlar: De kan vara positiva, negativa, innebära att man personligen är bekant med vederbörande eller också formuleras neutralt, t.ex. valet av personer är viktigt. Av totalkolumnen framgår att 26 procent är negativa, dvs. röstningen motiveras av att man ogillar partiets företrädare. Det är lika många

som de vilka uttryckligen framhåller personliga förtjänster hos kandidaterna som motiv. Bekantskapsmotivet torde böra tolkas som ett positivt motiv.

Tabell 4. Motivprofilerna, dvs. fördelningen av olika motiv bland respektive partis anhängare, uppvisar inga drastiska skillnader. Personmotiv åberopas minst ofta av Ny demokratis och Vänsterpartiets anhängare och mest ofta bland Centerpartiets.

Tabell 2 Motiv för röstning på olika partier vid riksdags-, landstings- och kommunalfullmäktigevalet 1991. Procent

	riksdags-val	landstings-val	kommunal-val	ospecificerat	totalt
person	6	17	27	20	20
sakfrågor	20	26	22	20	21
allmän politik	18	18	22	23	21
taktik	18	3	3	2	6
bestraffning	9	3	3	1	4
avståndstagande	16	-	1	2	5
bästa parti saknas	2	20	12	-	7
saknar kunskap	1	13	4	1	3
övrigt	10	-	6	31	13
summa procent	100	100	100	100	100
antal motiv	163	66	310	181	720

Tabell 3 Personmotivens innebörd. Procent

	riksdags-val	landstings-val	kommunal-val	ospecificerat	totalt
positiv	30	18	35	8	26
negativ	50	37	29	11	26
bekantskap	-	27	11	8	11
neutral	20	18	25	73	37
summa procent	100	100	100	100	100
antal personmotiv	10	11	83	36	140

Kommentar: tabellen innebär en finfördelning av personmotiven i tabell 2. Observera att antalet motiv som avser riksdags- och landstingsvalen är mycket lågt.

Tabell 4 Motivprofil inom respektive parti. Procent

motiv	v	s	c	fp	m	mp	kds	nyd	annat
person	13	20	26	23	22	16	16	12	24
sakfrågor	18	23	23	24	12	41	25	6	23
allmän politik	26	21	34	24	17	13	16	23	15
taktik	13	6	3	7	3	16	16	2	1
bestraffning	11	1	2	4	2	4	8	4	5
avståndstagande	4	-	-	2	6	-	3	23	1
bästa parti saknas	11	8	4	6	18	6	3	1	6
saknar kunskap	-	3	2	4	8	-	3	-	7
övrigt	4	18	6	6	12	4	10	29	18
summa procent	100	100	100	100	100	100	100	100	100
antal motiv	55	102	95	82	97	71	38	84	94

Kommentar: I *annat* parti ingår även de personer som inte uppgivit sitt partival.

Lena Wängnerud

Kön och personval

För att väljarna skall kunna utnyttja ett personvalssystem är det viktigt att de har kunskap om vilka kandidater som finns representerade på partiernas listor. På motsvarande sätt är det lika viktigt för kandidaterna att de är kända bland väljarna om de skall kunna fånga några personorienterade röster. Kopplingen mellan kön och personval har därför två sidor. Den ena är frågan om kvinnliga väljare har samma kunskap, eller kännedom, om partiernas kandidater som de manliga väljarna och den andra är frågan om de kvinnliga kandidaterna når ut och blir kända hos väljarna i samma utsträckning som sina manliga kollegor. I sitt avsnitt visar Sören Holmberg att det på väljarsidan finns en skillnad mellan könen i kandidatkännedom. De kvinnliga väljarna har vid alla de undersökta valen varit sämre än de manliga väljarna när det gäller att kunna namnge kandidater som ställt upp i de aktuella riksdagsvalen. Men det är en skillnad som minskar över tid. I 1991 års valundersökning är skillnaden nere på fem procentenheter. I det följande kommer jag att koncentrera mig på kandidatsidan. Först och främst på skillnaden mellan kvinnliga och manliga kandidaters förmåga att nå ut till väljarna, men också på frågan om vilka faktorer som påverkar att väljarna känner till och kan namnge kvinnliga kandidater. Jag kommer också kort att jämföra de olika riksdagspartierna med varandra med avseende på de här frågorna.

Materialet som tabellerna bygger på är valundersökningarna 1985 och 1991. Undersökningarnas fråga om kandidatkännedom lyder:

> Känner Du till namnet på någon eller några av de personer som står på partiernas valsedlar i Din valkrets inför riksdagsvalet?

Frågan har ställts i fler valundersökningar (jfr Sören Holmberg) men det är bara för 1985 och 1991 som det finns uppgifter om de nämnda kandidaternas kön. 1985 var det 46 procent av väljarna som uppgav kandidatkännedom, 1991 var andelen 42 procent. Tabellerna bygger *genomgående* på dem som har uppgivit kandidatkännedom.

1 Kvinnliga eller manliga kandidater - vilka nämns mest?

Tabell 1 Manliga och kvinnliga kandidaters andel av de namngivna kandidaterna i valundersökningarna 1985 och 1991 (procent)

	vu 1985	vu 1991
manliga kandidater	71	66
kvinnliga kandidater	22	24
övriga	7	10
totalt	100	100

Kommentar: Kategorin övriga består av kandidater där kön ej gått att avgöra, t.ex. i fall där bara efternamn uppgivits. 1985 namngavs totalt 2 649 kandidater, 1991 2 224.

Tabell 2 Manliga och kvinnliga kandidaters andel av nominerade och valda kandidater i riksdagsvalen 1985 och 1991 (procent)

	1985		1991	
	nominerade	valda	nominerade	valda
manliga kandidater	61	69	59	67
kvinnliga kandidater	39	31	41	33
totalt	100	100	100	100

Resultaten visar att kvinnliga kandidater inte uppmärksammas i samma utsträckning som manliga kandidater. Bara drygt 20 procent av de namngivna kandidaterna är kvinnor i de båda undersökningarna. Uppmärksamheten för kvinnor är också lägre än deras andel av de nominerade respektive valda kandidaterna i de två valen. I båda fallen har kvinnorna utgjort ca 40 procent av de nominerade kandidaterna och drygt 30 procent av de invalda riksdagsledamöterna. Det motsatta gäller för de manliga kandidaterna. De nämns i den utsträckning som motsvarar deras andel av de valda kandidaterna.

2 Vem *ser* kvinnliga kandidater?

I valundersökningarna kan väljarna namnge upp till fyra kandidater. Det ger möjligheten att ange; enbart manliga kandidater, både manliga och kvinnliga kandidater eller enbart kvinnliga kandidater. De följande tabellerna bygger på dessa tre möjliga kombinationer.

Tabell 3 Andel manliga och kvinnliga väljare som namnger enbart manliga kandidater, både manliga och kvinnliga kandidater eller enbart kvinnliga kandidater i valundersökningarna 1985 och 1991 (procent)

kandidater	1985 väljare manliga	kvinnliga	1991 väljare manliga	kvinnliga
enbart manliga	60	49	55	49
manliga och kvinnliga	27	33	26	29
enbart kvinnliga	9	14	12	17
övriga	4	4	7	5
totalt	100	100	100	100

Mer än halva väljarkåren namnger enbart manliga kandidater. För de manliga väljarna utgör den andelen 1985 60 procent och 1991 55 procent. För kvinnliga väljare är det vid båda tillfällena 49 procent som enbart namnger manliga kandidater. Skillnaderna mellan kvinnliga och manliga väljare visar sig också om man ser till vilken andel som nämner en kombination av kvinnliga och manliga kandidater eller vilken andel som enbart nämner kvinnliga kandidater. 1985 är de kvinnliga väljarna 11 procentenheter bättre på att nämna en kombination där kvinnlig kandidat ingår, 1991 är motsvarande skillnad 8 procentenheter.

Tabell 3 ger ett sammantaget mått på hur stora skillnaderna är mellan kvinnliga och manliga väljare. Delar man upp väljarna efter vilket parti de röstat på i riksdagsvalet och därefter gör motsvarande analys blir bilden något annorlunda. För vissa partier försvinner skillnaderna helt mellan könen, medan det för andra framträder ganska stora skillnader mellan den kvinnliga och manliga valmanskåren.

3 Parti och nämnandet av kvinnliga kandidater

För att få en överblickbar bild över de olika partiernas kvinnliga respektive manliga väljare har jag i jämförelse med tabell 3 gjort en förenkling på kandidatsidan. De som nämner enbart kvinnliga kandidater har slagits samman med de som nämner både kvinnliga och manliga kandidater. Tillsammans blir det en grupp väljare som namnger en kombination där kvinnlig kandidat ingår. Tabell 4 visar hur stor denna grupp är för de olika riksdagspartiernas väljare.

Tabell 4 Andel kvinnor bland riksdagspartiernas väljare som namnger både kvinnliga och manliga kandidater. Partierna är rangordnade efter störst skillnad i valmanskåren (procent)

parti	kön	namnger både kvinnliga och manliga kandidater	partidifferens
v	manliga väljare	20	
v	kvinnliga väljare	41	21
fp	manliga väljare	39	
fp	kvinnliga väljare	58	19
c	manliga väljare	38	
c	kvinnliga väljare	52	14
nyd	manliga väljare	20	
nyd	kvinnliga väljare	30	10
kds	manliga väljare	48	
kds	kvinnliga väljare	40	8
s	manliga väljare	41	
s	kvinnliga väljare	47	6
m	manliga väljare	39	
m	kvinnliga väljare	39	0

Kommentar: Observera att den totala nivån på andelen väljare som namnger en kombination av kvinnliga och manliga kandidater också skiljer sig åt mellan partierna (den vänstra sifferkolumnen). De resterande procenten upp till 100 består av den andel väljare som enbart nämner manliga kandidater samt den lilla grupp som nämner kandidater där det inte gått att avgöra kön (jfr tabell 3).

Störst potential för ett *gender gap* bland väljarna verkar det finnas i vänsterpartiet, folkpartiet och centerpartiet. Tabell 4 visar bara resultaten från 1991 års valundersökning, men bilden är i stort sett densamma 1985. Partiröst är en viktig faktor som avgör väljarnas kännedom om kvinnliga kandidater. Andra sådana faktorer som påverkar kännedomen om kvinnliga kandidater är väljarnas valkretstillhörighet, kunskap om politik, intresse för politik och hur mycket de läser om politik i tidningarna. Analyserna om vad som är de mest avgörande faktorerna har inte kommit så långt att jag kan redovisa dem i en tabell. Men de preliminära resultaten tyder på att de faktorer jag nu räknat upp har större betydelse än andra bakomliggande faktorer som väljarnas utbildning, yrke och ålder.

Bilaga 3

CIVILDEPARTEMENTET
Berndt Lindholm

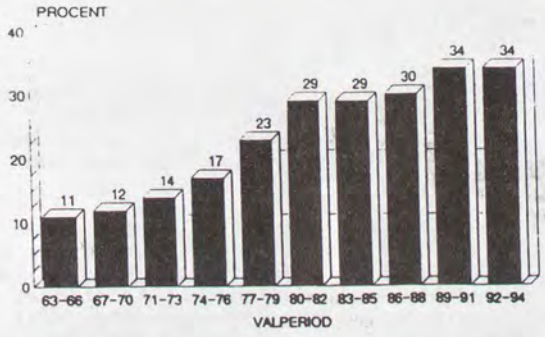
PM
1992-08-17

KVINNORNA I KOMMUNALPOLITIKEN

Könsfördelningen i kommunala beslutsorgan

Liksom i rikspolitiken domineras kommunalpolitiken fortfarande av männen. Vi har dock lämnat den period bakom oss när det politiska beslutsfattandet var en domän där kvinnor inte släpptes in. Idag är kvinnorna representerade i samtliga kommunfullmäktigeförsamlingar.

Nedanstående figur visar andelen kvinnor med ordinarie uppdrag i kommunfullmäktige under åren 1963-1994. Det visar att andelen har ökat från 11 procent 1963 till dagens nivå på 34 procent.



Antalet antalet ordinarie uppdrag i kommunerna efter valet 1991 är 41500. Av dessa innehas 33 procent av kvinnor. Antalet uppdrag som ersättare är 34100. 38 procent av dessa uppdrag innehas av kvinnor. I ett historiskt och internationellt perspektiv har således kvinnornas representation i de kommunala beslutsorganen ökat.

Men även om andelen kvinnor i kommunalpolitiken har ökat sedan början av 1970-talet är det också många som försvinner. Efter valet 1976 var andelen kvinnor som lämnade kommunalpolitiken 36 procent.

Förtroendeuppdragsutredningen (SOU 1989:108) redovisade en rad skäl varför man hoppade av från uppdragen. Utredningen fann att männen avgår i betydligt större utsträckning än kvinnorna av åldersskäl. I åldersgruppen 36-55 år avgår kvinnor i betydligt större utsträckning än män. En större andel kvinnor än män lämnar sina uppdrag innan de anser sig vara för gamla för politiken.

Betydligt fler kvinnor än män uppgav att det politiska arbetet har medfört ökade kunskaper och erfarenheter. När det gäller möjligheterna att påverka var förhållandet det motsatta.

De negativa erfarenheter av förtroendeuppdragen som en stor del av kvinnorna pekar på är bristen på tid och ork, att man försummar barnen, känslan av att inte ha någon fritid. Alla krafter går åt till att få arbete, hem och barn och politiken att gå ihop. Många kvinnor pekar också på sammanträdenas form och innehåll. De är ofta tråkiga med långa eller onödiga inlägg. Kvinnorna menar att de har svårt att göra sig hörda bland männen. De anser att sammanträdena skulle bli mindre formella om det fanns flera kvinnor med.

Förtroendeuppdragsutredningen kom fram till slutsatsen att de som befinner sig i en mindre framträdande roll som förtroendevald riskerar att försvinna relativt snabbt. Eftersom kvinnor i större utsträckning än männen har mer marginella positioner, t.ex. som suppleanter, riskerar de att försvinna från politiken förhållandevis snabbare än männen. Det är också vanligare att männen efter en tids frånvaro åter tar på sig politiska uppdrag.

Skillnader i politisk kultur

Maktutredningen (SOU 1990:44) konstaterade att männen fortfarande har ett övertag när det gäller de mer traditionella kanalerna för politiskt inflytande. Det gäller aktiviteter inom arbetsliv, partipolitik och myndighetskontakter.

Men utredningen konstaterade också att utanför dessa männens gamla traditionella domäner ser förhållandena ofta annorlunda ut. Utredningen menade att den gängse bilden av kvinnor som mer passiva och underlägsna inte stämmer. I samma takt som traditionella kvinnoområden görs till föremål för offentlig politik förändras också sambandet mellan kön och politiskt engagemang.

I det sammanhanget kan hänvisas till SIFOs utvärdering av 1991 års val. Enligt den ansåg drygt hälften av väljarna att vård och omsorg var den viktigaste sakfrågan. Därefter kom landets ekonomi, sysselsättning och skatter. Men kvinnor och män gjorde delvis annorlunda värdering av de politiska sakfrågorna. För män var skatterna och sysselsättningen de viktigaste frågorna. Bland kvinnor dominerade vården, skatterna, sysselsättningen och familjepolitiken.

Denna bild bekräftas av förtroendeuppdragsutredningens undersökningar. Den konstaterade att kommunalpolitiken präglas av en stark könsskillnad, både vertikalt och horisontellt. Vertikalt skiljer sig fördelningen mellan könen genom att männen besitter de flesta ledande positionerna, både i partierna och i den kommunala beslutsorganisationen. Kvinnorna befinner sig längst ner i

hierarkierna. Ser man på uppdragen som ordförande och vice ordförande i de kommunala organen innehas endast 19 respektive 25 procent av dessa uppdrag av kvinnor.

Horisontellt skiljer sig fördelningen mellan könen genom att kvinnors uppdrag koncentreras till de sociala och kulturella områdena, medan männen ansvarar för de ekonomiska och tekniska områdena. Detta framgår tydligt av nedanstående tabell.

Kommunalt organ	Antal ledamöter	Därav kvinnor % 92	89	86	83	80	77
Kommunfullmäktige	13524	34	34	30	29	29	23
Kommunstyrelse	3534	24	22	20	18	14	10
Valnämnd	1737	25	23	17	14	10	7
Socialnämnd	2507	54	54	54	51	50	45
Skolstyrelse	3128*	-	45	43	41	38	38
Teknisk nämnd	1361	14	12	11	10	8	5
Miljö/Hälsoskydd	1777	28	28	26	25	21	17
Byggnadsnämnd	1908	17	17	15	15	12	9

* gäller 1989

Det finns således former av medborgarengagemang där kvinnor ofta är mer aktiva än män. Kvinnor är mer aktiva än män, inte bara inom de delar av privatsfären som rör familj och omsorg, utan också vad gäller de former av politiskt handlande som är inriktade på opinionsbildning och militanta protester.

Från förtroendevald till väljardelegat

Den politikerkultur som existerar idag är i hög grad kopplad till den traditionella manliga könsrollen när det gäller samarbetsformer, konflikter, debatteknik, språk och organisation av det politiska arbetet. Aktuell forskning har belagt att många kvinnliga politiker tar avstånd från denna kultur.

Förtroendemannarollen är emellertid stadd i förändring och etablerade mönster kan komma att brytas. I framtiden kommer sannolikt större krav att ställas på dem som företräder sina partier, samtidigt som de ges ökade möjligheter till inflytande och eget agerande. Det blir färre av interna möten och mer av möten med människor utanför partierna och politiken vilket kan bryta dagens invändda politiker-kultur.

Enligt förtroendeuppdragsutredningen har senare forskning påvisat intressanta könsskillnader i kommunalpolitikernas demokratisyn. Rollen som "förtroendevald", dvs där politikern är en representant utifrån partilinjen eller den egna åsikten, är vanligare bland män än bland kvinnor. Denna skillnad gäller även för kvinnor högt uppe i den politiska hierarkin och som har varit med länge i politiken.

Kvinnor och yngre manliga politiker uppfattar sig oftare som innehavare av rollen som "väljardelegat", dvs. att man som förtroendevald prioriterar väljarnas önskemål framför partilinjen eller den egna åsikten. Det är enligt utredningen en demokratisyn som ligger mer i linje med de strävanden efter fördjupad demokrati som har präglat decentraliseringsreformerna under 1980-talet. Här finns vikten av kontakter med medborgarna som ett uttalat moment i det politiska arbetet. Medborgarna skall i större utsträckning kunna påverka politiska beslut och därmed engagera sig i politiska frågor.

Den politiska segregationens mörka och ljusa sidor

Vilka tänkbara utvecklingslinjer kan man då se i framtiden? Utifrån den bild av segregation, eller isärhållning, av män och kvinnor både som politiker och medborgare som redovisats ovan har maktutredningen tecknat dels en mörk, dels en ljus framtidsbild.

Enligt maktutredningen är femininiseringen av välfärdspolitikens politiker ett faktum. Det blir allt fler kvinnor inom de s.k. reparerande eller "mjuka" politikområdena: socialpolitik, utbildningspolitik, kulturpolitik osv. Här kan man enligt utredningen skönja en framtid med kvinnliga politiker som tar ett allt större ansvar för lokalsamhällets skötsel och drift, samtidigt som prioritering och fördelning av medel sker på den övergripande nationella nivån där kvinnor lyser med sin frånvaro.

Utredningen kan även tänka sig en utveckling där den nationella nivån kommer att skötas allt mer av kvinnor samtidigt som den förvandlas till en slags lokalpolitik, bestämd av en ny europapolitik, befolkad till största delen av män.

Utredningen kan vidare tänka sig en ny skiljelinje mellan politik, som sköts allt mer av kvinnor, och ett statustyngt näringsliv, skött av män, som blir allt mer politiserat och överbestämmande.

Slutligen kan utredningen tänka sig en ny symbios mellan politik och näringsliv på en högre internationell politisk nivå å ena sidan och en förvaltande, administrerande kvinnlig politik på en lägre nationell nivå.

Utredningens slutsats ifråga om den mörka framtidsbilden är att det "egentligen" inte har hänt någon grundläggande förbättring i kvinnornas positioner i jämförelse med männen. Det som har hänt är bara att genussystemet har gått in i sin "postmoderna" fas. De nya platserna och den nya rörelsefriheten har erhållits till ett högt pris. När kvinnorna har nått för dem okända platser upptäcker de att de är tomma på makt, men fyllda av ansvar.

Utredningens ljusare bild tar fasta på att det som onekligen har hänt är det privatas, hemmets, integrerande verkan på det offentliga, det samhälleliga. Även männen tillåts till en viss grad att äga ett privat område. Det är

"det lilla livets frågor" som idag är de stora och viktiga frågorna - av samma dignitet som förr utrikes- eller försvarspolitiken.

Detta kan kanske medföra en förändring av den hierarkiska manliga normeringen menar utredningen. Det kan i jämförelse med den i tidigare samhällen fysiskt hårda åtskillnaden bli mindre ödesdiger för kvinnorna, därför att bakom förändringen finns en gemensamhet som tidigare kulturer saknade.

Bilaga 4

MODERATERNA

Valkrets	Valkvot i röster och som procentandel av partiets röstetal vid riksdagsvalet år 1991	
Stockholms kommuns	133 141 = 13 314 9+1	10 %
Stockholms läns	185 968 = 14 305 12+1	7 %
Uppsala läns	36 878 = 12 292 2+1	33 %
Södermanlands läns	29 722 = 9 907 2+1	33 %
Östergötlands läns	55 196 = 11 039 4+1	20 %
Jönköpings läns	37 680 = 12560 2+1	33 %
Kronobergs läns	22 277 = 7425 2+1	33 %
Kalmar läns	28 902 = 9634 2+1	33 %
Gotlands läns	-	
Blekinge läns	17 986 = 8 993 1+1	50 %
Kristianstads läns	44 869 = 11 217 3+1	25 %
Fyrstadskretsen	89 308 = 12 758 6+1	14 %
Malmöhus läns	56 044 = 11 208 4+1	20 %
Hallands läns	39 975 = 9 993 3+1	25 %
Göteborgs kommuns	67 603 = 11 267 5+1	16 %
Bohuslän	43 195 = 10 798 3+1	25 %
Älvsborgs läns norra	31 559 = 10 519 2+1	33 %
Älvsborgs läns södra	24 109 = 8 036 2+1	33 %
Skaraborgs läns	35 732 = 11 910 2+1	33 %
Värmlands läns	33 124 = 11 041 2+1	33 %
Örebro läns	27 803 = 9 267 2+1	33 %
Västmanlands läns	28 776 = 9 592 2+1	33 %
Kopparbergs läns	29 372 = 9 790 2+1	33 %
Gävleborgs läns	23 992 = 7 997 2+1	33 %
Västernorrlands läns	22 543 = 11 271 1+1	50 %
Jämtlands läns	11 641 = 5 820 1+1	50 %
Västerbottens läns	17 514 = 8 757 1+1	50 %
Norrbottens läns	18 377 = 9 188 1+1	50 %

Ett mandat i 5 valkretsar

CENTERN

Valkrets	Valkvot i röster och som procentandel av partiets röstetal vid riksdagsvalet år 1991	
Stockholms kommuns	12 656= 6 328 1+1	50 %
Stockholms läns	24 571= 10 299 2+1	33 %
Uppsala läns	15 107= 7 553 1+1	50 %
Södermanlands läns	12 903= 6 451 1+1	"
Östergötlands läns	21 738= 10 869 1+1	"
Jönköpings läns	22 032= 11 016 1+1	"
Kronobergs läns	16 994= 8 497 1+1	"
Kalmar läns	22 839= 7 613 2+1	33 %
Gotlands läns	7 532= 3 766 1+1	50 %
Blekinge läns	8 975= 4 487 1+1	"
Kristianstads läns	18 881= 9 440 1+1	"
Fyrstadskretsen	9 845= 4 922 1+1	"
Malmöhus läns	15 904=7 952 1+1	"
Hallands läns	22 554= 11 277 1+1	50 %
Göteborgs kommuns	8 508= 4 254 1+1	"
Bohuslän	16 221= 8 110 1+1	"
Älvsborgs läns norra	18 242= 9 121 1+1	"
Älvsborgs läns södra	13 507= 6 753 1+1	"
Skaraborgs läns	22 998= 7 666 2+1	33 %
Värmlands läns	19 833= 9 916 1+1	50 %
Örebro läns	13 875= 6 937 1+1	"
Västmanlands läns	11 135= 5 567 1+1	"
Kopparbergs läns	21 297= 10 648 1+1	"
Gävleborgs läns	20 145= 10 072 1+1	"
Västernorrlands läns	19 612= 9 806 1+1	"
Jämtlands läns	14 699= 7 349 1+1	"
Västerbottens läns	20 333= 10 166 1+1	"
Norrbottens läns	12 239= 6 119 1+1	"

Ett mandat i 25 valkretsar

FOLKPARTIET

Valkrets	Valkvot i röster och som procentandel av partiets röstetal vid riksdagsvalet år 1991	
Stockholms kommuns	49 510= 12 377 3+1	25 %
Stockholms läns	69 408= 11 568 5+1	16 %
Uppsala läns	18 771= 9 385 1+1	50 %
Södermanlands läns	14 587= 7 293 1+1	"
Östergötlands läns	21 695= 10 847 1+1	"
Jönköpings läns	14 756= 7 378 1+1	"
Kronobergs läns	7 769= 3 884 1+1	"
Kalmar läns	9 269= 4 634 1+1	"
Gotlands läns	-	
Blekinge läns	-	
Kristianstads läns	13 010= 6 505 1+1	"
Fyrstadskretsen	26 512= 8 837 2+1	33 %
Malmöhus läns	14 686= 7 343 1+1	50 %
Hallands läns	15 004= 7 502 1+1	50 %
Göteborgs kommuns	32 743= 10 914 2+1	33 %
Bohuslän	22 662= 11 331 1+1	50 %
Älvsborgs läns norra	15 164= 7 582 1+1	50 %
Älvsborgs läns södra	9 641= 4 820 1+1	"
Skaraborgs läns	13 623= 6 811 1+1	"
Värmlands läns	13 851= 6 925 1+1	"
Örebro läns	16 725= 8 362 1+1	"
Västmanlands läns	15 734= 7 867 1+1	"
Kopparbergs läns	13 504= 6 752 1+1	"
Gävleborgs läns	14 763= 7 381 1+1	"
Västernorrlands läns	12 741= 6 370 1+1	"
Jämtlands läns	-	
Västerbottens läns	15 974= 7 987 1+1	"
Norrbottens läns	11 581= 5 790 1+1	"

Ett mandat i 21 valkretsar

KDS

Valkrets	Valkvot i röster och som procentandel av partiets röstetal vid riksdagsvalet år 1991	
Stockholms kommuns	21 233= 10 616 1+1	50 %
Stockholms läns	29 548= 9 849 2+1	33 %
Uppsala läns	9 633= 4 816 1+1	50 %
Södermanlands läns	9 970= 4 985 1+1	"
Östergötlands läns	23 057= 11 528 1+1	"
Jönköpings läns	33 637= 11 212 2+1	33 %
Kronobergs läns	10 091= 5 045 1+1	50 %
Kalmar läns	12 449= 6 224 1+1	"
Gotlands läns	-	
Blekinge läns	-	
Kristianstads läns	13 613= 6 806 1+1	"
Fyrstadskretsen	15 768= 7 884 1+1	"
Malmöhus läns	11 053= 5 526 1+1	"
Hallands läns	11 540= 5 770 1+1	50 %
Göteborgs kommuns	19 733= 9 866 1+1	"
Bohuslän	17 081= 8 540 1+1	"
Älvsborgs läns norra	15 375= 7 687 1+1	"
Älvsborgs läns södra	11 390= 5 695 1+1	"
Skaraborgs läns	18 727= 9 363 1+1	"
Värmlands läns	11 585= 5 792 1+1	"
Örebro läns	14 753= 7 376 1+1	"
Västmanlands läns	10 399= 5 199 1+1	"
Kopparbergs läns	12 371= 6 185 1+1	"
Gävleborgs läns	11 458= 5 729 1+1	"
Västernorrlands läns	12 287= 6 143 1+1	"
Jämtlands läns	-	
Västerbottens läns	13 882= 6 941 1+1	"
Norrbottens läns	-	

Ett mandat i 22 valkretsar

NY DEMOKRATI

Valkrets	Valkvot i röster och som procentandel av partiets röstetal vid riksdagsvalet år 1991	
Stockholms kommuns	29 485 = 9 828 2+1	33 %
Stockholms läns	47 045 = 11 761 3+1	25 %
Uppsala läns	12 496 = 6 248 1+1	50 %
Södermanlands läns	11 625 = 5 812 1+1	"
Östergötlands läns	17 305 = 8 652 1+1	"
Jönköpings läns	10 378 = 5 189 1+1	"
Kronobergs läns	8 594 = 4 297 1+1	"
Kalmar läns	10 979 = 5 489 1+1	"
Gotlands läns	-	
Blekinge läns	-	
Kristianstads läns	15 209 = 7 604 1+1	"
Fyrstadskretsen	17 545 = 8 772 1+1	"
Malmöhus läns	13 925 = 6 962 1+1	"
Hallands läns	12 200 = 6 100 1+1	50 %
Göteborgs kommuns	19 198 = 9 599 1+1	"
Bohuslän	15 514 = 7 757 1+1	"
Älvsborgs läns norra	13 056 = 6 528 1+1	"
Älvsborgs läns södra	-	
Skaraborgs läns	14 597 = 7 263 1+1	"
Värmlands läns	12 944 = 6 472 1+1	"
Örebro läns	11 897 = 5 948 1+1	"
Västmanlands läns	12 221 = 6 110 1+1	"
Kopparbergs läns	13 247 = 6 623 1+1	"
Gävleborgs läns	11 240 = 5 620 1+1	"
Västernorrlands läns	8 205 = 4 102 1+1	"
Jämtlands läns	-	
Västerbottens läns	-	
Norrbottens läns	-	

Ett mandat i 20 valkretsar

SOCIALDEMOKRATERNA

Valkrets	Valkvot i röster och som procentandel av partiets röstetal vid riksdagsvalet år 1991	
Stockholms kommuns	129 108 = 14 345 8+1	11 %
Stockholms läns	173 268 = 14 439 11+1	8 %
Uppsala läns	58 981 = 11 796 4+1	20 %
Södermanlands läns	71 285 = 11 880 5+1	16 %
Östergötlands läns	101 464 = 12 683 7+1	12 %
Jönköpings läns	69 823 = 11 547 5+1	16 %
Kronobergs läns	39 430 = 9 857 3+1	25 %
Kalmar läns	62 692 = 12 538 4+1	20 %
Gotlands läns	13 208 = 6 604 1+1	50 %
Blekinge läns	45 679 = 9 135 4+1	20 %
Kristianstads läns	64 166 = 12 833 4+1	20 %
Fyrstadskretsen	109 133 = 13 641 7+1	12 %
Malmöhus läns	70 790 = 11 798 5+1	16 %
Hallands läns	52 920 = 13 230 3+1	25 %
Göteborgs kommuns	89 658 = 12 808 6+1	14 %
Bohuslän	65 706 = 13 141 4+1	20 %
Älvsborgs läns norra	59 476 = 11 895 4+1	20 %
Älvsborgs läns södra	43 710 = 10 927 3+1	25 %
Skaraborgs läns	61 063 = 12 212 4+1	20 %
Värmlands läns	79 199 = 13 199 5+1	16 %
Örebro läns	77 241 = 12 873 5+1	16 %
Västmanlands läns	71 610 = 11 935 5+1	16 %
Kopparbergs läns	76 566 = 12 761 5+1	16 %
Gävleborgs läns	88 175 = 12 596 6+1	14 %
Västernorrlands läns	83 224 = 11 889 6+1	14 %
Jämtlands läns	39 201 = 9 800 3+1	25 %
Västerbottens län	73 103 = 12 183 5+1	16 %
Norrbottens läns	92 882 = 13 268 6+1	14 %

Ett mandat i en valkrets

VÄNSTERPARTIET

Valkrets	Valkvot i röster och som procentandel av partiets röstetal vid riksdagsvalet år 1991	
Stockholms kommuns	30 956= 10 318 2+1	33 %
Stockholms läns	23 560= 7 853 2+1	33 %
Uppsala läns	7 560= 3 780 1+1	50 %
Södermanlands läns	-	
Östergötlands läns	10 350= 5 175 1+1	"
Jönköpings läns	-	
Kronobergs läns	-	
Kalmar läns	-	
Gotlands läns	-	
Blekinge läns	-	
Kristianstads läns	-	
Fyrstadskretsen	10 557= 5 278 1+1	"
Malmöhus läns	-	
Hallands läns	-	
Göteborgs kommuns	18 454= 9 227 1+1	50 %
Bohuslän	7 741= 3 870 1+1	"
Älvsborgs läns norra	-	
Älvsborgs läns södra	-	
Skaraborgs läns	-	
Värmlands läns	8 546= 4 273 1+1	"
Örebro läns	9 195= 4 597 1+1	"
Västmanlands läns	-	
Kopparbergs läns	8 567= 4 283 1+1	"
Gävleborgs läns	10 940= 5 470 1+1	"
Västernorrlands läns	8 781= 4 390 1+1	"
Jämtlands läns	-	
Västerbottens län	8 774= 4 387 1+1	"
Norrbottens läns	15 166= 7 583 1+1	"

Ett mandat i 12 valkretsar

Exempel på spärregeln vid val till kommunfullmäktige

Partiernas röstetal*, vunna mandat i kommunfullmäktige ( ) samt spärr på 2,5 resp. 5 procent av partiernas röstetal, dock lägst 50 röster

Valkrets/ kommun	Mandat/ krets	Antal giltiga röster/krets	M	C	Fp	Kds	Mp	Nyd	S	V
Bjuv	41	8 607	1 656 (8)	728 (4)	683 (3)	375 (2)	56 (-)	237 (1)	4 027 (19)	255 (1)
Spärr 2,5 %			50	50	50	50	-	50	100	50
Spärr 5 %			82	50	50	50	-	50	201	50
Tyresö 1	27	11 370	3 194 (8)	548 (1)	1 098 (3)	417 (1)	440 (1)	372 (1)	4 436 (11)	535 (1)
Spärr 2,5 %			79	50	50	50	50	50	110	50
Spärr 5 %			159	50	54	50	50	50	221	50
L-krona 1	27	11 898	3 687 (8)	674 (2)	903 (2)	391 (1)	460 (1)	404 (1)	4 489 (10)	364 (1)
Spärr 2,5 %			92	50	50	50	50	50	112	50
Spärr 5 %			184	50	50	50	50	50	224	50
Eslöv	49	17 433	3 816 (11)	3 895 (11)	1 046 (3)	554 (2)	459 (1)	133 (-)	7 173 (20)	306 (1)
Spärr 2,5 %			95	97	50	50	50	-	179	50
Spärr 5 %			190	194	52	50	50	-	358	50
Lund Ö	35	31 015	10 017 (12)	2 683 (3)	4 143 (5)	1 242 (1)	2 213 (3)	388 (-)	8 199 (9)	1 868 (2)
Spärr 2,5 %			250	67	103	50	55	-	204	50
Spärr 5 %			500	134	207	62	110	-	408	93
Malmö 1	22	53 329	18 312 (8)	1 246 (-)	3 494 (2)	1 434 (-)	1 627 (1)	1 429 (-)	21 125 (9)	1 945 (1)
Spärr 2,5 %			457	-	87	-	50	-	528	50
Spärr 5 %			915	-	174	-	81	-	1 056	97
Stockholm 2	15	68 084	25 232 (6)	2 190 (-)	7 733 (2)	2 882 (-)	2 678(-)	3 172 (1)	15 119 (4)	3 765 (1)
Spärr 2,5%			630	-	193	-	-	79	377	94
Spärr 5 %			1 261	-	386	-	-	158	755	188

* Samtliga partier ej redovisade.

Exempel på spärregeln vid val till landstingsfullmäktige

Partiernas röstetal, vunna mandat mandat i landstingsfullmäktige ( ) samt spärr på 5 procent av partiernas röstetal, dock lägst 100 röster

Valkrets/ kommun	Mandat/ krets	Antal giltiga röster/krets	M	C	Fp	Kds	Mp	Nyd	S	V
Koppar-berg 3	8	17 818	2 940 (1)	3 321 (2)	1 334 (1)	1 095 (-)	609 (-)	238 (-)	7 009 (4)	950 (-)
Spärr 5 %			147	166	100	-	-	-	350	-
Kalmar 1	12	25 529	4 715 (2)	3 695 (2)	2 367 (1)	1 559 (1)	637 (-)	63 (-)	10 911 (5)	1 565 (1)
Spärr 5 %			235	184	118	100	-	-	545	100
Skaraborg Falbygden	14	31 301	11 378 (5)	3 799 (2)	1 962 (1)	3 309 (1)	1 278 (1)	113 (-)	7 656 (3)	1 740 (1)
Spärr 5 %			568	189	100	165	100	-	382	100
Västmanland Västerås	34	75 446	17 707 (8)	3 798 (2)	12 114 (6)	4 601 (2)	1 987 (-)	713 (-)	30 954 (14)	3 098 (2)
Spärr 5 %			885	189	605	230	-	-	1 547	154

Bilaga 6

Käll- och litteraturförteckning

Offentliga utredningar

SOU 1963:16-19,	Sveriges statsskick
SOU 1972:15,	Ny regeringsform- ny riksdagsordning
SOU 1972:17,	Nomineringsförfarandet vid riksdagsval- Riksdagen i pressen
SOU 1975:18,	Förtroendevalda i kommuner och landsting
SOU 1975:41,	Kommunaldemokrati
SOU 1977:94,	Personval och valkretsindelning
SOU 1980:45,	Översyn av vallagen 2
Ds Kn 1981:17-18,	Kommunalpolitikerna del 1-2
Ds A 1986:4,	Ska även morgondagens samhälle formas enbart av män?
Ds A 1986:5,	Hit- men inte längre?
Ds Ju 1986:1,	Valsystemet i 20 länder
SOU 1987:6,	Folkstyrelsens villkor
SOU 1987:19,	Varannan damernas
SOU 1988:47,	Kommunalt stöd till de politiska partierna
SOU 1989:109,	Valdeltagandet i storstäderna 1988
SOU 1989:68,	Storstadens partier och valdeltagande 1948-88
SOU 1990: 36,	Storstadsliv
SOU 1991:80,	Kommunalt partistöd

Litteratur:

Alexander, H.E., Comparative Political Finance in the 1980s, Cambridge University Press 1989

Bartolini S. & Mair, P., Identity, competition, and electoral availability. The stabilisation of European electorates 1885-1985, Cambridge University Press, 1990

Berglund, S., The Finnish Parliamentary Election of March 1991, Scandinavian Political Studies, Vol 14-No 4 1991

Bille, L. Gidlund, G., Pedersen, M.N., Svåsand, L. & Wiberg, M. The Public Purse and Political Parties, Public Financing of Political Parties in Nordic Countries, The Finnish Political Science Assosiation, 1991

Bogdanor, V., m. fl., Democracy and Elections, Cambridge University Press, 1983

Daalder, H., Dewachter, W., Gerlich, P., Pedersen M.N. & Kerr H.H., Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands, and Belgium, Frances Pinter (Publishers), 1987

Dahlerup, D. m.fl., Vi har väntat länge nog-handbok i kvinnorepresentation, Nordiska Ministerrådet, 1989

Danmarks Statistik, Folketingsvalget 10. maj 1988, Bind 1-2, 1989

FN, The Worlds Women 1970-1990, 1991

Halvarson, A. Statsskicket i elva länder, en faktasamling, Almqvist & Wiksell förlag, 1991

Hand, G., m.fl., European Electoral Systems Handbook, Butterworths, 1979

Jesse, E., Wahlen, Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Colloquium Verlag GmbH, 1988

Katz, R.S., A Theory of Parties and Electoral Systems, The Johns Hopkins University Press, 1980

Katz, R.S., Intraparty Preference Voting, Electoral Laws and Their Political Conseqences, Agathon Press Inc., 1986

Kristinsson, G.H., The Icelandic Parliamentary Election of April 1991, at the Polls, Scandinavian Political Studies, Vol 14-No 4 1991

Laundy, P., Parliaments In The Modern World, Dartmouth Publ. Co. Ltd. & Gower Publ. Co, 1989

Lindström, E., Lobbying på svenska, Industriförbundets förlag, 1979

Marsh, M., The Voters Decide?: Preferential Voting in European List Systems, European Journal of Political Research 13, 1985

Mellors, C. m.fl., Political Parties and Coalitions in European Local Government, Routledge, 1989

Ministry of the Interior, Election Administration in Denmark, 1991

Norderval, I., Party and Legislative Participation among Scandinavian Women, West European Politics 1985:4

Overå O. & Dalbakk, Den norske valgordningen, Oslo 1987

Reeve, A. & Ware, A., Electoral systems, A Comparative and Theoretical Introduction, Routledge, 1992

Sauerberg, S., The Danish Parliamentary Election of December 1990, Scandinavian Political Studies, Vol 14-No 4 1991

Statistiska Centralbyrån, Allmänna valen 1991, del 1-2

Statistiska Centralbyrån, Om kvinnor och män i Sverige och EG 1992

Scholtz, P., Wahlen, Deutcher Bundestag 1992

Särlvik, B., Scandinavia i Democracy and elections (se ovan), Cambridge University Press, 1983

Taagepera R. & Soberg Shugart, M., Seats and Votes, The effects and Determinants of Electoral Systems, Yale University Press, 1989

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.

KUNGL. BIBL.
1993-03-26
STOCKHOLM