

Konstitutionsutskottets betänkande

1979/80:43

med anledning av motioner i vissa vallagsfrågor m. m.

I detta betänkande behandlas med anledning av motionerna 1979/80:178, 222, 260, 262, 1042, 1045 och 1563 vissa frågor om suppleanter för kommunfullmäktige, ersättare för riksdagsledamot, besvärsmot för politiskt parti över beslut om valutgång, förkortad tid för poströstning och valsyste- met vid kommunfullmäktigvalen. Dessutom behandlas en fråga om förut- sättningarna för att upphäva val vilken utskottet tagit upp på eget initiativ med anledning av viss erfarenhet från 1979 års val.

Motionerna

I motionen 1979/80:178 av Daniel Tarschys (fp) och Torkel Lindahl (fp) hemställs "att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning av frågan om slopande av poströstning på valdagen".

I motionen 1979/80:222 av Hilding Johansson m. fl. (s) hemställs "att riksdagen anhåller att regeringen framlägger förslag som samordnar bestämmelserna i vallagen och kommunallagen för utseende av kommun- fullmäktigesuppleanter".

I motionen 1979/80:260 av Ove Karlsson m. fl. (s) hemställs "att riksdagen antar följande förslag till 14 kap. 19 § vallagen:

Nuvarande lydelse

För kommunfullmäktige utses suppleanter på följande sätt.

För varje ledamot göres en sammanräkning inom det parti, för vilket han har blivit vald. Vid varje sammanräkning tages 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 röste-

Föreslagen lydelse

För kommunfullmäktige utses suppleanter på följande sätt.

För varje ledamot göres en sammanräkning inom det parti, för vilket han har blivit vald. Vid varje sammanräkning tages 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 röste-

Nuvarande lydelse

talet är utsedd till suppleant för den ledamot som sammanräkningen avser. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning.

Om det antal suppleanter som har utsetts enligt andra stycket är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 2 kap. 2 § kommunallagen (1977:179) och samma suppleant har utsetts för *fyra* eller flera ledamöter, göres ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter. Därvid skall även namn på kandidat som har blivit genom valet utsedd till suppleant för den ledamot som sammanräkningen avser anses som obefintligt. I övrigt förfares på sätt som anges i andra stycket.

Om antalet suppleanter fortfarande är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 2 kap. 2 § kommunallagen (1977:179) och samma suppleant har utsetts för *sex* eller flera ledamöter, göres ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter.

Därefter göres på motsvarande sätt successivt ytterligare sammanräkningar för de ledamöter vilkas suppleanter har utsetts för *åtta* eller flera ledamöter, *tio* eller flera ledamöter, och så vidare, så länge antalet suppleanter är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 2 kap. 2 § kommunallagen (1977:179).

I motionen 1979/80:262 av Daniel Tarschys (fp) och Karin Ahrland (fp) hemställs "att riksdagen hos regeringen anhåller att motionen måtte överlämnas till vallagskommittén". Motionärerna föreslår dels en översyn av bestämmelserna om utseende av ersättare för riksdagsledamot (punkt 1), dels en harmonisering av kommunallagens och vallagens bestämmelser om

Föreslagen lydelse

talet är utsedd till suppleant för den ledamot som sammanräkningen avser. Mellan lika tal avgöres företrädet genom lottning.

Om det antal suppleanter som har utsetts enligt andra stycket är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 2 kap. 2 § kommunallagen (1977:179) och samma suppleant har utsetts för *tre* eller flera ledamöter, göres ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter. Därvid skall även namn på kandidat som har blivit genom valet utsedd till suppleant för den ledamot som sammanräkningen avser anses som obefintligt. I övrigt förfares på sätt som anges i andra stycket.

Om antalet suppleanter fortfarande är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 2 kap. 2 § kommunallagen (1977:179) och samma suppleant har utsetts för *fem* eller flera ledamöter, göres ytterligare en sammanräkning för var och en av dessa ledamöter.

Därefter göres på motsvarande sätt successivt ytterligare sammanräkningar för de ledamöter vilkas suppleanter har utsetts för *sju* eller flera ledamöter, *nio* eller flera ledamöter, och så vidare, så länge antalet suppleanter är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt enligt 2 kap. 2 § kommunallagen (1977:179)."

antalet suppleanter för kommunfullmäktige (punkt 2) och dels en översyn av vallagens besvärregler såvitt avser besvär rätt för politiska partier (punkt 3).

I motionen 1979/80:1042 av Olle Grahn (fp) och Margareta Andrén (fp) hemställs "att riksdagen hos regeringen begär att den parlamentariska kommitté som tillsatts för översyn av vallagen även bör behandla frågan om ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat vid val till kommunfullmäktige i valkretsindelade kommuner".

I motionen 1979/80:1045 av Erik Jönsson (s) och Lars-Erik Lövdén (s) hemställs "att riksdagen hos regeringen begär en ändring i 2 § vallagen i enlighet med vad som anförts i motionen". Enligt motionärerna bör bestämmelserna om poströstning ändras så att röstning på postanstalt inom riket får ske t. o. m. andra dagen före valdagen.

I motionen 1979/80:1563 av Sven-Erik Nordin m. fl. (c) hemställs "att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändring av vallagens bestämmelser om kommunindelning i valkretsar".

Suppleanter för kommunfullmäktige

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen bestämmer kommunfullmäktige det antal suppleanter som skall ligga till grund för tillämpningen av bestämmelsen i 14 kap. 19 § vallagen om utseende av suppleanter. Antalet skall utgöra viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i kommunen. Om därvid uppkommer brutet tal, avrundas detta till närmast högre hela tal.

Suppleanterna utses enligt 14 kap. 19 § vallagen genom ett successivt sammanräkningsförfarande. För varje ledamot ett parti erhåller görs en sammanräkning av de valsedlar som upptar ledamotens namn. Den som, med bortseende från kandidat som genom valet har blivit utsedd till ledamot, får högsta röstetalet blir suppleant för den ledamot som sammanräkningen avser. Om det antal suppleanter som utsetts på detta sätt är mindre än det antal som kommunfullmäktige bestämt och samma person har utsetts till suppleant för fyra eller flera ledamöter, görs en ny sammanräkning för var och en av dessa ledamöter. Ytterligare sammanräkningar görs därefter för de ledamöter vilkas suppleanter har utsetts för sex, åtta, tio eller högre jämnt antal ledamöter, så länge antalet suppleanter är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt.

Om ledamöterna utsetts från endast en typ av valsedel och fullmäktige bestämt andelen suppleanter till hälften, leder bestämmelserna i 14 kap. 19 § vallagen till att parti som erhållit ett jämnt antal ledamöter får hälften så många suppleanter, medan parti som fått ett udda antal ledamöter får

suppleanter till det hela tal som är närmast lägre än hälften.

Dessa bestämmelser fick sin nuvarande utformning i samband med tillkomsten av kommunallagen år 1977 (se prop. 1975:76:187 s. 347-348 och 575-581 samt KU 1976/77:25 s. 90). Den nya ordningen bedömdes innebära flera fördelar i förhållande till den som gällde tidigare. Sammanräkningsförfarandet förenklades. Om en ledamot avgår kommer han att efterträdas av någon av sina suppleanter. En suppleant kommer att kunna tjänstgöra även för en ledamot som har utsetts i en annan valkrets än suppleanten. Möjlighet att i förväg bedöma vilka personer som kommer att utses till suppleanter är goda.

Det är emellertid inte möjligt att i förväg exakt ange hur stor andel av antalet ledamöter för ett visst parti som suppleanterna skall utgöra. Detta innebär att fullmäktige inte kan bestämma hur stor andel av antalet ledamöter som suppleanterna skall utgöra utan endast ett visst beräkningstal som skall användas vid tillämpningen av 14 kap. 19 § vallagen.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § kommunallagen om avrundning till närmast högre tal har överförts oförändrad från äldre lag. Enligt det system för utseende av suppleanter som tillämpades tidigare var denna bestämmelse nödvändig dels för att tillförsäkra varje parti minst en suppleant, dels för att antalet suppleanter skulle kunna bestämmas. I det nuvarande systemet fyller bestämmelsen inte en sådan funktion. Det nya systemet för utseende av suppleanter i 14 kap. 19 § vallagen garanterar att minst en suppleant utses för varje parti men ger dessutom besked om det antal suppleanter som skall utses.

På denna punkt har de nya bestämmelserna föranlett viss osäkerhet. Efter 1979 års val har i ett flertal fall anförts besvär över länsstyrelsers beslut om valutgången såvitt avser antalet suppleanter för kommunfullmäktige. I besvären har anförts att länsstyrelsen inte tillämpat avrundningsregeln i 2 kap. 2 § kommunallagen. Härigenom har enligt de klagande – i fall när kommunfullmäktige bestämt antalet suppleanter till hälften – parti som erhållit udda antal platser i fullmäktige fått för få suppleanter i förhållande till fullmäktiges beslut. Valprövningsnämnden har dock lämnat sådana besvär utan bifall.

Motionerna

I motionen 1979/80:222 framhålls att bestämmelsen i 2 kap. 2 § kommunallagen om avrundning till närmast högre hela tal inte är samordnad med de nya reglerna i vallagen. Enligt motionärerna är det angeläget att de båda lagarna bringas i fullständig överensstämmelse med varandra. Utan att binda sig för någon ordning för sammanräkningen anser motionärerna att regeringen snarast bör pröva frågan och lägga fram förslag för riksdagen så att full klarhet råder redan vid nomineringarna inför 1982 års kommunalval.

Enligt motionärerna i motionen 1979/80:260 bör bestämmelsen i 2 kap. 2 §

kommunallagen fortsättningsvis vara vägledande när det gäller att bestämma antalet suppleanter i kommunfullmäktige. Därför föreslås att riksdagen antar det förslag till ändring av 14 kap. 19 § vallagen som motionärerna lägger fram.

I motionen 1979/80:262 (punkt 2) anförs att bestämmelsen i kommunallagen om avrundning till närmast högre hela tal i vissa fall inte kan tillämpas, eftersom 14 kap. 19 § vallagen inte bragts i samstämmighet med den nya kommunallagen. Detta har i årets val fått till följd att partier med tre fullmäktige i kommuner där andelen suppleanter bestämts till hälften av fullmäktiges ledamöter har tilldelats endast en suppleant, trots att de enligt kommunallagen borde ha varit berättigade till två suppleanter. Besvär över länsstyrelsens beslut i sådana ärenden har av valprövningsnämnden lämnats utan bifall. En harmonisering av de båda lagarna ter sig enligt motionärerna angelägen, om den rättighet som i kommunallagen tillförsäkrats fullmäktige inte även i fortsättningen skall kunna urgröpas genom lydelsen av 14 kap. 19 § vallagen.

Ersättare för riksdagsledamot

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 14 kap. 7 § vallagen bestämmer länsstyrelsen i erforderlig utsträckning för varje namn som erhållit plats i ordningen för mandatfördelningen enligt 6 § genom särskilda sammanräkningar inom det parti som namnet tillhör särskild ordning mellan namnen på partiets valsedlar för utseende av ersättare. 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 avgörs företrädet genom lottning.

Enligt 14 kap. 11 § utser riksskatteverket därefter på grundval av den av länsstyrelsen bestämda ordningen lika många ersättare för varje riksdagsledamot som ledamotens parti fått mandat i valkretsen. Minst tre ersättare skall dock alltid utses för varje ledamot. Vid utseende av ersättare skall bortses från namn på den som valts till ledamot.

Systemet med ersättare för riksdagsledamot tillämpades första gången i samband med 1973 års val (prop. 1972:66, KU 1972:30, rskr 1972:204 och KU 1974:1, rskr 1974:9). Tidigare fanns ingen möjlighet att kalla in ersättare för riksdagsledamot som är förhindrad att delta i riksdagsarbetet eller som är talman eller statsråd.

Metoden för utseende av ersättare bygger på förslag av grundlagberedningen i betänkandet (SOU 1970:17) Ersättare för riksdagsledamöterna.

Metoden innebär att ersättare utses från samma parti, i samma valkrets och från samma listtyp som den ledamot som skall ersättas. Ersättarna kommer att fungera som gruppersättare.

Valprövningsnämnden har i två besvärärenden med anledning av 1979 års val haft att ta ställning till hur bestämmelserna om utseende av ersättare skall tillämpas när partierna gått ut med s. k. saxade listor, dvs. när de första namnen på en listtyp återkommit i annan ordning på en annan listtyp. Bestämmelserna kan i sådana fall leda till att en riksdagsledamot inte får ersättare från den lista där ledamoten står främst. Om nämligen en annan lista där ledamoten står längre ner samlat fler röster, kan en tillämpning av bestämmelserna i vissa fall innebära att ersättare skall utses från denna lista.

Motionen

I motionen 1979/80:262 (punkt 1) anförts att bestämmelserna i 14 kap. 7 § om utseende av ersättare till riksdagsmän i vissa lägen ger ett egendomligt utfall för partier som använt s. k. saxade listor, dvs. uppställt samma kandidater i olika ordning på skilda listor. Om två eller flera mandat tillfaller ett parti som använt sådana listor utses nämligen samtliga ersättare från den lista som erhållit flest röster, även om en eller flera av riksdagsmännen valts med stöd huvudsakligen av andra listor. Orsaken härtill är bestämmelsen i 7 § 2 st. att varje valsedel vid utseende av ersättare skall räknas som hel röst. Motionärerna anför att något sakskaal till denna regel inte anges i lagens förarbeten och att det också är mycket svårt att förstå vad den fyller för rimligt syfte. En översyn av bestämmelserna för utseende av ersättare förefaller därför enligt motionärerna starkt motiverad.

Besvär rätt för politiskt parti över beslut om valutgång

Gällande rätt m. m.

Enligt 15 kap. 4 § vallagen förs talan mot beslut varigenom riksskatteverket eller länsstyrelsen fastställt utgången av val hos valprövningsnämnden genom besvär. Frågan om vem som har rätt att anförä sådana besvär regleras däremot inte i vallagen. I 11 § förvaltningslagen finns en grundregel om besvär rätt som anger att talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. Denna regel är i och för sig tillämplig på valbesvär. Någon direkt ledning i fråga om besvär rätten ger den dock inte. Sådan ledning får i stället sökas i rättspraxis.

Enligt den praxis som utvecklats hos regeringsrätten, som tidigare avgjorde valbesvär, och valprövningsnämnden får val till riksdag, landsting eller kommunfullmäktige överklagas av var och en som är röstberättigad vid

valet i riket resp. landstingskommunen eller kommunen. Besvärsrätten omfattar valet även i de valkretsar i landet resp. landstingskommunen eller kommunen i vilka klaganden inte har rösträtt.

Längre än så sträcker sig inte besvärsrätten. De politiska partierna eller andra organisationer har således inte ansetts ha besvärsrätt över beslut om utgången av val. Efter 1979 års val har i ett flertal fall besvär anförts av politisk organisation. Dessa besvär har i samtliga fall avvisats av valprovningssnämnden. Däremot har vissa förberedande beslut för val prövats i sak efter besvär av politisk organisation. Detta gäller t. ex. beslut om valdistriktsindelning.

Motionen

I motionen 1979/80:262 (punkt 3) framhålls att flera besvär över av länsstyrelser fastställda valresultat inte har tagits upp till prövning av valprovningssnämnden med den motiveringen att de inte ingivits av enskilda röstberättigade utan av partiorganisationer. Varken vallagen eller förvaltningslagen ger klart besked om vem som har rätt att besvära sig i valärenden, men uppfattningen att politiska partier inte är berättigade att anförda besvär har stöd i både regeringsrättens och valprovningssnämndens praxis. Då det för många politiskt intresserade uppenbarligen ter sig naturligt att ett parti besväras sig t. ex. över att partiet tilldelats för få mandat eller suppleantplatser och då någon reell utvidgning av den besvärberättigade kretsen inte skulle införas genom en mera liberal bedömning av frågan finns det, anför motionärerna, inget skäl att slå vakt om denna begränsning. Enligt motionärerna bör därför en översyn av besvärreglerna i vallagen ske.

Förkortad tid för poströstning

Gällande bestämmelser

Enligt 10 kap. 1 § vallagen får röstning ske på varje postanstalt från och med den tjugofjärde dagen före valdagen till och med valdagen, om inte annat följer av 2 §. Enligt 2 § äger röstning på postanstalt rum under tid då postanstalten är öppen för allmänheten. På valdagen skall postanstalt vara öppen för röstmottagning minst en timme före klockan 11 och minst en timme efter klockan 15. Vid val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige som inte omfattar hela riket får dock riksskatteverket bestämma att röstmottagning inte skall anordnas på valdagen. Om det finns särskilda skäl, får riksskatteverket på förslag av postverket bestämma att i viss kommun röstning skall ske endast på någon eller några av postanstalterna i kommunen. På förslag av postverket får riksskatteverket begränsa den tid då röstning får ske på postanstalt före valdagen. Röstning skall dock alltid kunna äga rum under minst en timme varje dag då postanstalten är öppen för allmänheten.

Motionerna

I motionen 1979/80:178 framhålls att allt fler väljare poströstar. Allt färre av de poströstande väljer emellertid att avge sina röster på valdagen. Enligt tidningsuppgifter röstade omkring 30 % av väljarna i det senaste valet på posten, men endast omkring 30 000 personer (dvs. mindre än 1 %) utnyttjade möjligheten att poströsta på valdagen. Ett slopande av poströstningen på valdagen skulle enligt motionärerna dels innebära besparingar för statsverket, dels möjliggöra en snabbare uträkning av det definitiva valresultatet. Alla som vet med sig att de inte kommer att vistas på hemorten på valdagen kan, anför motionärerna, med lätthet poströsta vid ett tidigare tillfälle. Den enda grupp som skulle bli lidande av en indragning av valdagsröstningen på posten är de få väljare som oplanerat måste lämna sina hemorter efter det att postkontoren stänger dagen före valet. Om särskilda anstalter skall vidtas för att trygga dessa väljares rösträtt, ter det sig enligt motionärerna enklare att ge dem möjligheter att avlämna sina röster vid ordinarie vallokaler än att enkom för deras skull hålla huvuddelen av landets postkontor öppna på söndagstid. Förslag om slopande av poströstningen på valdagen anses kunna utarbetas av den sittande vallagskommittén. Då regeringen emellertid enligt motionärerna bör vara fri att själv överväga hur frågan lämpligen bör beredas föreslås att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning.

I motionen 1979/80:1045 anföras att erfarenheterna från 1979 års val visade att den ändring av vallokalernas öppethållande som skett inte nämnvärt, jämfört med tidigare val, ledde till att ett "säkert" preliminärt valresultat kunde meddelas allmänheten inom rimlig tid. En bidragande orsak här till är att antalet poströster ökat starkt under de senaste valen. Enligt motionärernas mening är det otillfredsställande att det skall förflyta så lång tid efter valet, såsom skedde 1979, innan valutgången föreligger klar. Bestämmelsen om tiden för poströstning bör enligt motionärerna ändras så att röstning på postanstalt inom riket får ske t. o. m. andra dagen före valdagen. Samtliga röster hinner då distribueras till resp. valdistrikt och ingå i den sammanräkning som görs i vallokalen valdagen. Det skulle möjliggöra att ett "säkert" preliminärt valresultat, näst intill ett definitivt valresultat, kunde delges allmänheten under valnatten. Den föreslagna lagändringen skulle enligt motionärerna inte medföra några direkta olägenheter för den röstberättigade allmänheten, eftersom omfattningen av den s. k. planerade poströstningen, dvs. den som görs i god tid före valdagen, ökat kraftigt under de senaste två valen. De personer som akut blir förhindrade att rösta i vallokal valdagen har, anför motionärerna, kvar möjligheten till äkta make- eller ombudsöstning.

Frågans tidigare behandling

I en motion (fp) till 1974 års riksdag föreslogs att möjligheten att poströsta också på valdagen skulle utgå. Därmed skulle enligt motionärerna en snabbare preliminär sammanräkning uppnås. I sitt enhälliga och av riksdagen godkända betänkande föreslog konstitutionsutskottet (KU 1974:55) att motionen skulle avslås. Utskottet hänvisade därvid till en inom riksskatteverket pågående översyn av vallagens regler mot bakgrund av erfarenheterna från 1973 års val. Bland de förslag som senare förelades riksdagen med anledning av detta översynsarbete återkom dock inte frågan om förkortad tid för poströstning (prop. 1975:27, prop. 1975/76:55).

Valsystemet vid kommunfullmäktigvalen

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 2 kap. 9 § vallagen skall kommun för val av kommunfullmäktige indelas i valkretsar, om det i kommunen finns flera än 24 000 röstberättigade invånare eller om kommunfullmäktige har minst 51 ledamöter. Om antalet invånare i kommunen överstiger 6 000, får kommunen indelas i valkretsar. Annan kommun får indelas i valkretsar endast om synnerliga skäl föreligger på grund av kommunens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden.

Valkrets får inte göras mindre än att den tilldelas minst 15 mandat. I den mån det kan ske utan olägenhet skall valkretsindelningen också utformas så att antalet mandat för hela kommunen blir lika fördelat mellan valkretsarna.

Samtliga mandat i kommunfullmäktigvalen besätts sålunda med kandidater som har valts i valkretsarna. Någon särskild småpartispärr finns inte.

Motionerna

Enligt motionärerna i motionen 1979/80:1042 leder gällande bestämmelser för valen i primärkommunerna ofta till orättvis fördelning av fullmäktigemandaten i kommunerna. Som regel gynnas de större partierna. En rättvisare mandatfördelning skulle enligt motionärerna uppnås om mandat i kommunalval fördelades efter samma regler som i riks- och landstingsval.

I motionen 1979/80:1563 anfördes att en närmare granskning av kommunfullmäktigvalen under 1970-talet ger vid handen att utfallet gett skiftande grad av proportionalitet. Ett väljarunderlag på över 4 % har i vissa fall inte gett något mandat. Exempel finns också på hur ett "väljarblock" som fått majoritet i väljarkåren hamnat i mandatmässig minoritet i kommunfullmäktige. Orsakerna till en dalig proportionalitet mellan antalet erhållna röster och erhållna mandat ligger enligt motionen främst i valkretsindelningen. Enligt motionärernas mening talar flera skäl för att rådande missförhållan-

den i första hand bör lösas genom att minimiantalet mandat i valkrets bestäms till ett betydligt högre tal än 15. En ändring av vallagens regler på dessa punkter bör enligt motionärerna snarast komma till stånd. Om frågan anses kräva utredning, kan denna, anför motionärerna, ske genom uppdrag till 1978 års vallagskommitté som har till uppgift att göra en översyn av vallagen.

Frågans tidigare behandling

Frågan om utjämningsmandat i de kommunala valen behandlades av kommunalvalskommittén. Kommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1971:4) Kommunala val att ett system med utjämningsmandat och småpartispärr skulle införas vid såväl landstings- som kommunfullmäktigvalen. Förslaget ledde i fråga om kommunfullmäktigvalen inte till lagstiftning. I propositionen 1975:101 med förslag till nytt valsystem vid landstingsval, m. m. anförde föredraganden att valsystemet vid kommunfullmäktigvalen redan fyllde högt ställda krav på proportionalitet. Som en ytterligare förstärkning av proportionaliteten föreslogs i propositionen att minimiantalet mandat per valkrets skulle ökas från tio till femton. Propositionen, som föregåtts av en överenskommelse mellan de fyra största riksdagspartierna, antogs av riksdagen (KU 1975:19, rskr 1975:227).

Frågan om utjämningsmandat i kommunfullmäktigvalen aktualiserades vid 1976/77 års riksmöte i flera motioner (m, fp, vpk). I sitt enhälliga och av riksdagen godkända betänkande anförde konstitutionsutskottet (KU 1976/77:23) bl. a.:

Riksdagen har så sent som 1975 ställt sig bakom den ordning som nu gäller för valen till kommunfullmäktige. Den bättre garanti för proportionaliteten som därigenom tillskapats är ägnad att ytterligare förstärka det representativa systemet i kommunerna. Med endast ett vals erfarenhet anser utskottet det vara för tidigt att på nytt utreda frågorna om utjämningsmandat och småpartispärr vid kommunfullmäktigvalen.

I samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag (prop. 1975/76:187) avstyrkte konstitutionsutskottet (KU 1976/77:25) änyo ett motionsyrkande (vpk) som syftade bl. a. till ett nytt valsystem i kommunerna. Utskottet hänvisade till det tidigare nämnda betänkandet och riksdagen följde utskottets förslag (rskr 1976/77:148).

En motion med samma innehåll som motionen 1979/80:1042 väcktes våren 1978. Den behandlades av riksdagen hösten 1978 i samband med propositionen 1978/79:48 om ändring i vallagen. I sitt betänkande, som godkändes av riksdagen, anförde konstitutionsutskottet (KU 1978/79:15) att motionsyrkandet hade beröringspunkter med personvals- och valkretsutredningens arbete. Enligt utskottet borde resultatet av remissbehandlingen av personvalsutredningens förslag och frågans beredning inom regeringskansliet avvaktas, innan ytterligare utredningar inom samma område företas.

Beträffande frågan om utjämningsmandat vid val till kommunfullmäktige hänvisade utskottet till att nuvarande ordning tillkommit som ett led i en överenskommelse mellan de fyra största partierna år 1975 och att reglerna då bedömdes fylla högt ställda krav på proportionalitet. Utskottet avstyrkte, liksom tidigare år, motionsyrkandet.

Frågan återkom 1979 genom motionerna 1978/79:1084 (fp) och 1978/79:1104 (m). Motionerna behandlades av riksdagen under våren 1979 gemensamt med propositionen 1978/79:171 om ändring i vallagen (1972:620) m. m. I sitt av riksdagen godkända betänkande anförde konstitutionsutskottet (KU 1978/79:31) följande:

I motionerna 1978/79:1084 av Margareta Andrén (fp) och Rolf Sellberg (fp) och 1978/79:1104 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m) behandlas frågan om införande av samma valsystem vid kommunfullmäktigvalen som det som tillämpas vid riksdags- och landstingsvalen. I motion 1978/79:1084 yrkas att 1978 års vallagskommitté skall behandla frågan om ett system med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat vid val till kommunfullmäktige i valkretsindelade kommuner. Yrkandet i motionen 1978/79:1104 går ut på att riksdagen hos regeringen begär en sådan lagändring att valsystemet för val till kommunfullmäktige görs likvärdigt med det som tillämpas vid landstingsvalen.

Utskottet får hänvisa till att den ordning som nu gäller för valen av kommunfullmäktige har tillkommit som ett led i en överenskommelse mellan de fyra största partierna år 1975. Reglerna bedömdes då fylla högt ställda krav på proportionalitet. Utskottet avstyrkte med hänvisning till detta vid 1976/77 års riksmöte och så sent som hösten 1978 motionsyrkanden med samma innebörd som de nu aktuella yrkandena. Inte heller i år har utskottet funnit anledning till ett annat ställningstagande. Utskottet avstyrker sålunda motionsyrkandena.

I ett särskilt yttrande anförde Anders Björck (m) och Lars Schött (m) följande:

Mandatfördelningen vid valen till riksdagen och landstingen sker efter strikt proportionella grunder. De partier som kommer över den fastställda spärren på fyra resp. tre procent får mandat i direkt relation till sin väljarandel. Detta åstadkoms genom att mandatet fördelas i två omgångar med fasta valkretsmandat och utjämningsmandat.

Valsystemet vid kommunfullmäktigvalen är däremot utformat på ett annat sätt. Utjämningsmandat och småpartispärr finns inte vid dessa val. Proportionaliteten får inte samma absoluta genomslag som i riksdags- och landstingsvalen.

Den kritik som oftast framförs mot det valsystem som tillämpas i kommunerna riktar sig mot det faktum att valkretsarnas antal och storlek kan få stor betydelse vid mandatfördelningen. I stora valkretsar med många mandat blir fördelningen rättvisare, bl. a. kan småpartier med väsentligt lägre väljarandel än 3 % erhålla mandat, medan små valkretsar med få mandat gynnar de stora partierna. De senaste åren har valen till kommunfullmäktige i några kommuner lett till en sned mandatfördelning. Vid 1976 års val fanns det en väljarmajoritet för de tre borgerliga partierna i t. ex. Göteborgs, Örebro och Huddinge kommuner. Men på grund av valsystemet

blev det en socialistisk mandätmajoritet. Det omvända förhållandet har också noterats.

Mot bakgrund av det anförda kan det enligt vår mening finnas anledning att överväga om valsystemet för kommunfullmäktigvalen bör ses över. En sådan översyn kan dock först ske sedan ytterligare erfarenheter av det nuvarande valsystemet har vunnits.

Förutsättningarna för att upphäva val

I detta avsnitt behandlas viss erfarenhet från 1979 års val som utskottet funnit anledning att ta upp i detta sammanhang. Den fråga som aktualiserats gäller förhållandet mellan brottmålsprövningen och valbesvärprövningen, när brottsligt förfarande anförts om grund för besvär över utgången av val.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 15 kap. 7 § vallagen skall valprövningsnämnden upphäva val under förutsättning *dels* att det i den verksamhet för förberedande och genomförande av valet, för vilken myndighet svarar, har förekommit avvikelser från föreskriven ordning eller att det vid valet har förekommit sådant otillbörligt förfarande som avses i 17 kap. 8 § brottsbalken, *dels* att det med fog kan antas att vad som förekommit har inverkat på valutgången.

Denna bestämmelse om förutsättningarna för att upphäva val infördes i vallagen år 1974 (prop. 1974:35, KU 1974:31, rskr 1974:160). Tidigare saknades uttryckliga bestämmelser om vilka villkor som skall gälla för att besvär över val skall leda till rättelse. Till grund för den nya bestämmelsen låg grundlagberedningens förslag i betänkandet (SOU 1972:16) Ny regeringsform. Ny riksdagsordning. Följdförfattningar. Grundlagberedningen uttalade följande i fråga om bestämmelsens hänvisning till 17 kap. 8 § brottsbalken (betänkandet s. 17):

Det är uppenbart att valfusk bör kunna föranleda rättelse av val oavsett om den skyldige är knuten till en valmyndighet eller om han är en väljare eller annan enskild person. Beredningen har för att ange vilka otillbörliga förfaranden i samband med val som skall kunna åberopas som besvärgrund valt metoden att anknyta till straffstadgandet i 17 kap. 8 § brottsbalken om otillbörligt verkande vid röstning m. m. Detta stadgande omfattar både handlingar som innebär avvikelser från bestämmelserna om valförfarandet och handlingar som inte berör dessa bestämmelser. Hänvisningen till 17 kap. 8 § brottsbalken får självständig betydelse endast i fråga om sistnämnda kategori. Det otillbörliga förfarande som åsyftas i förslaget överensstämmer med det förfarande som i brottsbalksstadgandet beskrivs med uttrycket, att någon söker otillbörligen inverka på omröstningen. Härav följer att det av beredningen föreslagna stadgandet blir tillämpligt endast i de fall där det föreligger ett straffbart handlande enligt 17 kap. 8 § brottsbalken, dvs. när någon har utfört det otillbörliga handlandet med uppsåt att inverka på omröstningen. För att den föreslagna bestämmelsen skall bli tillämplig krävs

däremot inte att det framgår vem som har gjort sig skyldig till det otillbörliga handlandet. Regeln i vallagen har avfattats så, att den anknyter till brottsbalksstadgandet i dess helhet. I den mån hänvisningen gäller dettas tredje stycke, saknar den emellertid självständig betydelse, eftersom de i nämnda stycke beskrivna gärningar som skulle kunna inverka på valresultatet endast utgör spegelbilder av förfaranden som åsyftas i det första stycket.

Av detta uttalande av grundlagberedningen, mot vilket ingen erinran framfördes i propositionen eller under riksdagsbehandlingen, och av lagtexten i 15 kap. 7 § vallagen följer att valprövningsnämnden inte är formellt bunden av den straffprocessuella prövningen. Något krav uppställs således inte vare sig på beslut om åtal, dom eller lagakraftägande dom som grund för att upphäva ett val. Valprövningsnämnden är alltså i princip fri att göra sin bedömning av om otillbörligt förfarande som avses i 17 kap. 8 § brottsbalken förekommit. Utan tillgång till förundersökningsprotokoll och annat material för straffprocessen kan emellertid denna bedömning i vissa fall vara omöjlig att göra. Det kan vidare synas otillfredsställande att man vid de olika prövningarna av om brott förekommit kan tänkas komma till olika resultat. I sista hand är det naturligtvis allmän domstol som har att avgöra denna fråga. Valprövningsnämndens uppgift är att ta ställning till om sådant fel förekommit att valet skall göras om.

Besvär med anledning av 1979 års val

I två fall efter valen den 16 september 1979 har som grund för besvär över valutgången åberopats att otillbörligt förfarande som avses i 17 kap. 8 § brottsbalken förekommit. Valprövningsnämnden har vid handläggningen av dessa båda ärenden funnit det nödvändigt att invänta de förundersökningar som gjorts under åklagares ledning. Att dessutom invänta domstolsbehandlingen har nämnden inte funnit möjligt med hänsyn till angelägenheten av att valbesvärsärendena avgörs så snabbt som möjligt. Den handläggningsordning som nämnden valt har ändå inneburit att beslut i ärendena inte kunnat fattas förrän i slutet av februari 1980. Nämnden har i ett av besluten särskilt framhållit att den förundersökning nämnden huvudsakligen grundat sin bedömning på får anses utgöra ett osäkert underlag jämfört med den bevisupptagning som kommer att ske inför domstol.

1978 års vallagskommitté

1978 års vallagskommitté har till uppgift att göra en översyn av vallagen. Kommittén är parlamentariskt sammansatt. I direktiven för kommittén (Dir. 1977:120) berörs inte direkt någon av de frågor som behandlats i det föregående. Direktiven ger emellertid kommittén stor frihet att ta upp olika frågor. Frågorna om suppleanter för kommunfullmäktige och ersättare för

riksdagsledamot har enligt uppgift från kommitténs sekretariat tagits upp inom kommittén. Avsikten är att kommittén skall överlämna sitt slutbetänkande under hösten 1980.

Utskottet

I motionerna behandlas olika frågor om ändringar i vallagstiftningen. Frågorna gäller suppleanter för kommunfullmäktige, ersättare för riksdagsledamot, besvärsmål för politiskt parti över beslut om valutgång, förkortad tid för poströstning samt vissa ändringar i valsystemet vid kommunfullmäktigvalen i syfte att uppnå bättre proportionalitet.

En allmän översyn av vallagen görs f. n. av 1978 års vallagskommitté. Kommitténs arbete beräknas vara slutfört under hösten 1980. De frågor som tas upp i motionerna hör enligt utskottets mening övervägas närmare. Frågorna har inte direkt berörts i vallagskommitténs direktiv. De ligger emellertid väl i linje med dessa. Det kan därför vara lämpligt att kommittén ges i uppdrag att även analysera de frågor som aktualiserats genom motionerna. Vissa av frågorna har enligt vad utskottet erfarit för övrigt redan uppmärksamats av kommittén. Vad gäller den i motionerna 1979/80:222, 260 och 262 upptagna frågan om utseende av suppleanter för kommunfullmäktige vill utskottet uttala att det är angeläget att en harmonisering mellan kommunallagen och vallagen kommer till stånd. Utan att i övrigt ta någon ställning till de olika motionerna anser utskottet att de frågor som tas upp i dessa bör bli föremål för utredning av 1978 års vallagskommitté. Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna.

Såsom framgår av den tidigare redogörelsen har utskottet funnit anledning att på eget initiativ ta upp en fråga om förutsättningarna för att upphäva val. Enligt utskottets mening kan den koppling som enligt de nuvarande bestämmelserna görs mellan vallagen och brottsbalken medföra påtagliga olägenheter. Bestämmelserna innebär att frågan om brottsligt förfarande förekommit kan komma att prövas dels av valprövningsnämnden, dels av allmän domstol. Valprövningsnämnden är därvid inte skyldig och kan av tidsskäl som regel heller inte avvakta domstolsbehandlingen. Följden härav kan bli att nämnden och domstolarna kommer till olika resultat vid prövningen av om det förekommit brottsligt förfarande. En ordning som innebär att valprövningsnämnden inte direkt behöver ta ställning till om brott förekommit vore enligt utskottets mening att föredra. Frågan rymmer emellertid svarbedömbara avvägningsfrågor. Den bör därför bli föremål för särskild utredning.

Utskottet föreslår att den nu berörda frågan om förutsättningarna för att upphäva val utreds. Regeringen bör ha frihet att bestämma under vilka former utredningen skall ske. Förslag som kan föranledas av utredningen bör föreläggas riksdagen i sådan tid att eventuella nya bestämmelser kan tillämpas i samband med 1982 års val.

Utskottet hemställer
att riksdagen

1. a) med anledning av motionerna 1979/80:178, 222, 260, 262 och 1045 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i fråga om uppdrag till 1978 års vallagskommitté.
b) med anledning av motionerna 1979/80:1042 och 1563 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i fråga om uppdrag till 1978 års vallagskommitté.
2. med anledning av utskottets initiativ som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i fråga om utredning beträffande förutsättningarna för att upphäva val.

Stockholm den 25 mars 1980

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c), Sture Thun (s), Jan Prytz (m) och Kerstin Sandborg (fp).

Reservation

av Hilding Johansson, Olle Svensson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kurt Ove Johansson, Kerstin Nilsson och Sture Thun (alla s), vilka anfört följande:

Vi är ense med utskottsmajoriteten vad gäller motionerna 1979/80:178, 222, 260, 262 och 1045 om suppleanter för kommunfullmäktige, ersättare för riksdagsledamot, besvärshänsyn för politiskt parti över beslut om valutgång och förkortad tid för poströstning. I fråga om motionerna 1979/80:1042 och 1563 om valsystelet vid kommunfullmäktigvalen anser vi att utskottet bort anföra följande:

I motionerna 1979/80:1042 och 1563 aktualiseras olika förslag till ändringar i valsystelet vid kommunfullmäktigvalen. Utskottet får beträffande dessa motioner hänvisa till att den ordning som nu gäller för valen av kommunfullmäktige har tillkommit som ett led i en överenskommelse mellan de fyra största partierna år 1975. Reglerna bedömdes då fylla högt ställda krav på proportionalitet. Utskottet avstyrkte med hänvisning till detta vid 1976/77 års riksmöte och så sent som våren 1979 motionsyrkanden med delvis samma innebörd som de nu aktuella yrkandena. Inget har inträffat som nu ger

anledning till ett annat ställningstagande. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandena.

Med hänvisning till det anförda borde enligt vår mening utskottets hemställan under mom. 1 b) ha haft följande lydelse:

att riksdagen

b) avslår motionerna 1979/80:1042 och 1563.