

Nr 9

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om slopande av kravet att valsedel skall upptaga valbart namn m. m.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna vid 1963 års riksdag nr 98 i första kammaren av herrar *Thorsten Andersson* och *Ernst Olsson* samt nr 115 i andra kammaren av herrar *Wahrendorff* och *Svensson* i Vä, vilka motioner uppskjutits till innevarande års riksdag, föreslås att riksdagen hos Kungl. Maj:t hemställer om prövning av sådana ändringar i vallagstiftningen, att kravet att valsedel skall upptaga valbart namn slopas och att postverket ålägges skyldighet att möjliggöra för partier att på postanstalterna lägga ut valsedlar under den tid röstmottagning pågår.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

I. Kravet att valsedel skall upptaga giltigt namn

Gällande bestämmelser. Med avseende å val till *första kammaren* stadgas i 17 § lagen om val till riksdagen, att valsedel är ogill, vilken icke för själva riksdagsmannavalet upptager något giltigt namn. Enligt 18 § första stycket skall bl. a. namn, som avser icke valbar person, anses obefintligt. Andra stycket föreskriver bl. a., att där valsedel efter tillämpning av första stycket upptager flera namn än som är medgivet enligt 15 §, de övertaliga namnen skall anses obefintliga.

För val till *andra kammaren* stadgar 79 § nyssnämnda lag, att valsedel är ogill, vilken ej upptager något giltigt namn, dock att sådan valsedel likväl skall tillgodoräknas den A-grupp, B-grupp och C-grupp sedeln på grund av sin väljarbeteckning skall tillhöra, därest samtliga namn skall anses obefintliga till följd av 80 § andra stycket. Enligt den provisoriska vallagstiftning, som tillämpats från och med valperioden 1953—1956 och som enligt nyligen antagen lag skall tillämpas även under valperioden 1965—1968, skall i stället för sistnämnda stadgande gälla, att valsedel i det angivna fallet skall tillgodoräknas det parti, vars partibeteckning den bär. I 80 § första stycket stadgas bl. a., att där valsedel upptager namn på någon som ej är valbar, sådant namn skall anses obefintligt. Enligt 80 § andra stycket skall samtliga namn på valsedel anses obefintliga, där på sedeln utsatts registrerad partibeteckning men som första namn ej upptagits namnet på någon av de kandidater, som anmälts av partiet i fråga. Vid bedömandet, vilket namn som skall anses som det första, skall hänsyn icke tagas till namn, som en-

ligt första stycket skall betraktas som obefintliga. I 80 § tredje stycket stadgas ytterligare bl. a., att där efter tillämpning av första stycket valsedel upptager flera namn än som är medgivet enligt 59 §, de övertaliga skall anses obefintliga.

Med avseende å *kommunala val* stadgar 25 § kommunala vallagen, att valsedel är ogill, vilken ej upptager något giltigt namn. Enligt 23 § gäller bl. a., att namn på någon som ej är valbar skall anses obefintligt, och att där, efter tillämpning av vad förut sagts om att namn i vissa fall skall anses obefintliga, flera namn återstår på valsedel än som är medgivet enligt 24 §, de övertaliga skall anses obefintliga.

Historik. Den behandlade frågan har i första hand aktualiserats i vad den berör val till andra kammaren. De för dessa val gällande reglerna, för vilka ovan redogjorts, har tillkommit i tre etapper, vid 1921, 1935 och 1962 års riksdagar.

I lagen om val till riksdagen saknades ursprungligen en bestämmelse om att valsedel är ogill, då den ej upptager något valbart namn. Ett stadgande därom infördes genom *lagändring 1921*. Omfattande reformer i vallagstiftningen genomfördes detta år på grundval av proportionsvalssakkunnigas samma år avgivna betänkande. På den punkt, som i detta sammanhang är av betydelse, åsyftades emellertid icke någon ändring i förhållande till gällande rätt. Valsedel utan giltigt namn hade redan tidigare i besvärsexpraxis ansetts ogill. Med det införda stadgandet, vilket upptogs i 79 § och allenast utsade, att valsedel skulle vara ogill »vilken icke upptager något giltigt namn», avsågs blott att klart uttrycka den i rättstillämpningen redan antagna regeln.

Sin nuvarande lydelse i här avsedda delar erhöll 79 § lagen om val till riksdagen i samband med *lagändring 1935*. Huvudinnebörden i de då genomförda, vittgående och principiellt betydelsefulla reformerna var, att officiella valförberedelser genom registrering av partibeteckningar och anmälan av kandidater infördes i syfte att tillskapa skydd mot illojalt begagnande av väljarbeteckningar. Som ett led häri intogs i 80 § andra stycket en bestämmelse av huvudsakligen samma innehåll som stadgandets nuvarande första punkt. Sålunda föreskrevs att samtliga namn på valsedel skulle anses obefintliga, därest på sedeln utsatts registrerad partibeteckning, men första namnet ej avsåg person, som av partiet i fråga anmälts som kandidat. Härtill anknöt det i 79 § tillagda stadgandet, att valsedel, på vilken 80 § andra stycket tillämpats, skall tillgodoräknas de på valsedeln angivna grupperna, oaktat den saknar giltigt namn och därför enligt huvudregeln bort anses ogill. Rörande lämpligheten av denna bestämmelse hade olika meningar framförts under lagfrågans behandling. Till grund för reformerna låg sålunda dels ett 1930 avlämnat betänkande, dels en av särskilt tillkallade utredningsmän 1934 upprättad promemoria, innefattande en överarbetning av betänkandet. I det sistnämnda hade ifrågavarande regel föreslagits, varemot

någon motsvarighet ej upptagits i promemorian. Departementschefen, vars mening delades av riksdagen, anslöt sig trots uttalade principiella betänkligheter till betänkanDET, enär det syntes angeläget, att nya kassationsanledningar icke tillskapades utan tvingande skäl.

Frågan om valsedels ogiltighet på grund av saknat giltigt namn berördes härefter i samband med 1952 års reformer i vallagstiftningen, varigenom infördes möjlighet att på valsedel utsätta *valkrets*beteckning. Bakgrunden till de då genomförda lagändringarna utgjorde den inom riksdagen vid flera tillfällen påtalade olägenheten av gällande regler, att valsedlar i stort antal blev kasserade, därför att de avsåg fel valkrets och därför saknade inom valkretsen valbart namn. I ett remissyttrande över den till grund för reformerna liggande promemorian hade en länsstyrelse anvisat möjligheten att avskaffa ogiltighetsgrunden, att valsedel saknar giltigt namn. I den av riksdagen bifallna propositionen uttalade departementschefen, att han ej ansåg sig i förevarande sammanhang böra upptaga en reform, som åtminstone ur principiell synpunkt var så genomgripande som den sålunda föreslagna. Kassationerna borde i stället begränsas genom införande på valsedlarna av sådana upplysningar, att väljaren i största möjliga utsträckning undginge att begagna en valsedel, som kunde bli ogiltigförklarad på den nämnda grunden.

Spörsmålet upptogs härefter till behandling av 1955 års *valutredning* i dess 1961 avlämnade betänkande (SOU 1961: 20). Utredningen uttalade inledningsvis, att valsystemet i princip utformats som ett val av person, ehuru genom utvecklingen valet av parti kommit att få väsentligt större betydelse för de allra flesta väljare. På grundval av den officiella valstatistiken, varom närmare nedan, visade utredningen, att saknad av giltigt namn utgör den ojämförligt viktigaste kassationsanledningen bland de inför röstmottagare avgivna valsedlarna, men att en minskning av det totala antalet på ifrågavarande grund ogiltigförklarade sedlar inträtt vid 1960 års andrakammarval i förhållande till 1958 års val, oaktat röstkortsreformen 1960 lett till en väsentlig ökning av antalet poströster. Det var emellertid enligt utredningens mening uppenbart, att införandet av möjlighet att anbringa valkrets-beteckning på valsedel icke fått åsyftad verkan. Med hänsyn härtill upptogs till prövning, huruvida ifrågavarande kassationsfall borde helt elimineras genom avskaffande av kravet på att valsedel upptager giltigt namn. Utredningen avvisade denna utväg. Därom uttalades i betänkanDET:

De principiella betänkligheterna mot en sådan reform skulle måhända kunna övervinnas, om bestämmelsen härom utformades på sådant sätt, att den finge karaktär av ett undantag på samma sätt som den tidigare omnämnda bestämmelsen, vilken sammanhänger med skyddet för registrerad partibeteckning. Om valsedel visserligen upptog namn på en person som vore valbar som riksdagsman ehuru icke i den valkrets, för vilken valsedeln använts, skulle valsedeln icke kasseras utan tillgodoräknas partiet. En ytterligare begränsning kunde också ske genom att undantagsbestämmelsen endast skulle gälla, därest valsedeln avgivits inför särskild röstmottagare.

Även med den ovan angivna utformningen skulle dock reformen komma

att i så hög grad strida mot gällande valsystems karaktär av personval, att valutredningen icke ansett sig kunna i nuvarande läge framlägga något förslag därom.

I stället borde enligt utredningen vidtagas lagändringar för att underlätta begagnandet av »riksvalsedlar», upptagande ett giltigt namn för varje valkrets. Tvekan kunde sålunda råda om tillämpningen å sådana valsedlar av 80 § andra och tredje styckena lagen om val till riksdagen. Det borde därför i dessa stadganden klart anges, att namn, som är att anse som obefintligt enligt stadgandets första stycke — t. ex. enär det avser person, som ej är valbar inom valkretsen — icke skall beaktas vid bedömningen enligt andra stycket, vilket namn som skall anses som det första, eller vid beräkningen enligt tredje stycket av övertaliga namn.

Valutredningens förslag lades till grund för *lagändring 1962*, varvid 80 § andra och tredje styckena lagen om val till riksdagen erhöll det innehåll, för vilket ovan redogjorts.

Även med avseende å val till första kammaren infördes först genom lagändring 1921 uttryckligt stadgande om att valsedel är ogill, där den ej upptager giltigt namn. Regeln har därefter ej undergått någon ändring eller blivit föremål för särskilda överväganden. I samband med 1962 års ovannämnda reformer med avseende å val till andra kammaren infördes även för första kammarens del ett förtydligande i 18 § lagen om val till riksdagen angående beräkningen av övertaliga namn.

Reglerna för kommunala val skiljer sig från dem för val till andra kammaren i här berörda delar främst därigenom, att motsvarande skydd för partibeteckningar icke tillskapats. Regeln, att valsedel, som saknar giltigt namn, är ogill, gäller till följd därav undantagslöst vid kommunala val. Dess lämplighet har icke diskuterats annat än i sammanhang med de överväganden rörande andrakammarvalen, för vilka ovan redogjorts. Även i kommunala vallagen vidtogs 1962 motsvarande ändringar, som genomförts i lagen om val till riksdagen med avseende å beräkningen av övertaliga namn.

Valen 1948—1962. Ur den officiella statistiken rörande valen till andra kammaren och landstingsvalen 1948—1962 inhämtas följande uppgifter om antalet valsedlar, vilka kasserats såsom saknande giltigt namn. Vid *valen till andra kammaren* 1948 ogiltigförklarades 3 546 valsedlar på den angivna grunden. Motsvarande siffror var för valen 1952, 1956 och 1958, vilka förrättades sedan möjlighet öppnats att på valsedel utsätta valkrets-beteckning, respektive 1 982, 2 340 och 3 279. Vid 1960 års val, då röstkortsreformen tillämpades, kasserades 2 667 valsedlar på ifrågavarande grund. Av de angivna totalsiffrorna utgjorde valsedlar, som avgivits inför röst-mottagare, för de fem valen respektive 2 396, 1 027, 1 280, 2 310 och 1 846. Vid *landstingsvalen* 1950 kasserades 890 valsedlar såsom saknande giltigt

namn. Motsvarande siffror var för valen 1954 och 1958, efter införandet av möjligheten att utsätta valkretsbezeichnung, respektive 1 041 och 991. Vid 1962 års val, där både röstkortsreformen och lagändringarna till underlättande av riksvalsedlar tillämpades, kasserades 1 309 valsedlar på ifrågasvarande grund. Av de angivna totalsiffrorna utgjorde valsedlar, som avgivits inför röstmottagare, för de fyra valen respektive 461, 395, 391 och 661.

Om totala antalet röster, som avgivits inför röstmottagare vid ifrågasvarande val, må följande antecknas. Vid de fem *valen till andra kammaren* avlämnades respektive 119 054, 105 572, 112 076, 136 085 och 192 977 valsedlar till röstmottagare. Valdeltagandet utgjorde respektive 82,7 %, 79,1 %, 79,8 %, 77,5 % och 85,9 %. Vid de fyra *landstingsvalen* avgavs respektive 75 598, 72 663, 76 550 och 108 179 röster inför röstmottagare. Valdeltagandet var respektive 80,1 %, 78,5 %, 79,0 % och 81,0 %.

Utskottet. Såväl riksdagsmannavalen som de kommunala valen har utformats som val av person, icke som endast val av parti. Redan innan uttryckliga stadganden införts i lagstiftningen om att valsedel utan giltigt namn är ogill, ansågs sålunda denna regel följa av valsystemets uppbyggnad. Att valet av parti med tiden kommit att för de allra flesta väljare framstå som det väsentligaste har icke föranlett, att principen övergivits. Det enda undantag från huvudregeln, som stadgats, tillkom i samband med att bestämmelser till skydd för partibeteckningar infördes med avseende å val till andra kammaren och motiverades av önskan att förekomma, att den ifrågasvarande reformen skulle medföra en väsentlig ökning av antalet kasserade valsedlar. Undantagsstadgandet infördes emellertid under uttalande av principiella betänkligheter.

De kassationer av valsedlar, som föranleds av kravet på giltigt namn, har, såsom den föregående redogörelsen visat, vid flera tillfällen varit föremål för uppmärksamhet och föranlett lagändringar 1952, då möjlighet öppnades att på valsedel utsätta valkretsbezeichnung, och 1962, då begagnandet av riksvalsedlar underlättades. Dessa reformer har givit väsentliga resultat, oaktat antalet poströster, för vilka ifrågasvarande ogiltighetsgrund har den största betydelsen, undergått en stark ökning. De senaste lagändringarna har ännu icke tillämpats vid val till andra kammaren.

I samband med såväl 1952 års som 1962 års reformer upptogs till övervägande, huruvida kravet, att valsedel skall upptaga giltigt namn, borde slopas. De principiella betänkligheter, som anfördes däremot, måste uppenbarligen framträda med ökad styrka, sedan lagändringarna nämnda år möjliggjort en väsentlig minskning av de kassationer, vartill kravets upprätthållande föranleder. Enligt utskottets mening kan önskvärdenheten i att ytterligare nedbringa antalet ogiltigförklarade valsedlar ej utgöra tillräcklig grund för att uppgiva en för vallagstiftningen så viktig princip som att valet skall

avse person och icke blott parti. Häremot talar även de önskemål om ett vidgat inslag av personval, vilka framkommit under senare år. Utskottet vill särskilt erinra om det förslag i denna riktning, som framlagts av författningsutredningen. Denna har även särskilt övervägt, om personval bör vara obligatoriskt, och uttalat sig för en sådan ordning.

Av anförda skäl kan utskottet icke tillstyrka motionärernas hemställan på denna punkt.

II. Rätt att utlägga valsedlar vid valförrättning

Gällande bestämmelser. Med avseende å val till första kammaren stadgas i 15 § lagen om val till riksdagen, att blanketter till valsedlar skall finnas tillgängliga vid valet.

För val till andra kammaren och kommunala val finnes likalydande stadganden i 60 § lagen om val till riksdagen och 26 § kommunala vallagen. Dessa har endast avseende å röstavgivning inför valförrättare. Bestämmelserna innehåller, att blanketter till valsedlar skall tillhandahållas i vallokalen och att särskilt utrymme, där valsedlar kan utläggas, skall finnas anordnat antingen i anslutning till vallokalen eller, om så icke lämpligen kan ske, i denna. Bestämmelser om tillhandahållande av valsedlar eller blanketter till sådana vid röstavgivning inför röstmottagare saknas.

Historik. Intill 1960 fanns endast de bestämmelser om tillhandahållande av blanketter till valsedlar vid valförrättning, för vilka ovan redogjorts. I en motion till 1958 års A-riksdag upptogs frågan om rätt för partierna att utlägga tryckta valsedlar i anslutning till vallokal. I anledning av denna motion hemställde konstitutionsutskottet (utl. 8), att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till de ändringar i lagen om val till riksdagen och kommunala vallagen, som erfordrades för att de politiska partierna skulle få rätt att vid allmänna val utlägga valsedlar i eller i anslutning till vallokalen. Utskottet underströk, att tillhandahållande av valsedlar på sätt som avsågs endast borde ske under sådana former att valhemligheten och valfriheten till fullo bevarades och ordningen vid valförrättningen kunde upprätthållas. Vid avfattningen av bestämmelser i ämnet borde även beaktas möjligheten att val kunde bli upphävt efter besvär, därför att valförrättaren tagit obehörig befattning med tillhandahållande av valsedlar. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Sedan riksdagens ifrågavarande skrivelse överlämnats till 1955 års valutredning för övervägande, överlämnade utredningen 1959 en promemoria, vilken efter remissförfarande lades till grund för lagändringar vid 1960 års riksdag. Av hänsyn främst till de av utskottet anförda synpunkterna uttalade departementschefen, att det såvitt möjligt borde undvikas, att valsedlar utlägges i själva vallokalen. Någon föreskrift om anslag, som för väljaren

markerar var de olika partiernas valsedlar finns, bedömdes ej erforderlig. Sådana anslag borde få förekomma, varvid det borde åligga valförrättaren att tillse, att anslagen icke missbrukades i propagandasyfte.

Frågan om tillhandahållande av valsedlar vid röstavgivning annorledes än inför valförrättare berördes ej i samband med 1960 års reform.

Utskottet. Den i motionerna väckta frågan om rätt att tillhandahålla valsedlar vid poströstning förbigicks, som av den föregående redogörelsen framgick, då bestämmelser i ämnet infördes 1960 med avseende å röstavgivning inför valförrättare. Som motionärerna framhållit kan skäl förebringas för att medge partierna rätt att utlägga röstsedlar även på postanstalter. Sålunda är vid röstning utom hemorten risken större för att väljaren begagnar en valsedel, som avser fel valkrets och därför saknar giltigt namn. Ehuru dessa risker väsentligt minskats genom de reformer, för vilka under föregående punkt redogjorts, saknar frågan icke betydelse.

Det synes emellertid tydligt, att frågan om rätt att tillhandahålla valsedlar är vanskeligare vid poströstning än vid röstning i vanlig ordning inför valförrättare. Röstavgivning på postanstalt äger rum från och med trettonde dagen före valdagen till och med valdagen. Att ålägga postanstalterna att under denna tid bereda utrymme för alla valsedlar av betydelse för poströstningen skulle i vissa fall kunna orsaka betydande besvär för den ordinarie verksamheten. Någon begränsning måste sålunda stadgas. Vidare bör det beaktas, att valsedlarna normalt skulle få utläggas inne i det postkontor, där röstningen sker. Med avseende å röstning i vallokal har, av hänsyn främst till valhemlighetens och valfrihetens bevarande, föreskrivits, att valsedlarna skall utläggas i anslutning till men utanför vallokalen och endast där detta icke lämpligen kan ske, i själva vallokalen.

De svårigheter, som synts vara förenade med frågans lösning, har i förhållande till dess vikt icke framstått som obetydliga. Med hänsyn härtill och då, som ovan nämnts, ändringar nyligen företagits i vallagstiftningen i samma syfte, som avses med motionerna, har utskottet funnit sig icke böra nu tillstyrka en särskild skrivelse till Kungl. Maj:t i ämnet.

Utskottet hemställer sålunda,

att de vid 1963 års riksdag väckta motionerna I: 98 och II: 115 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 7 april 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Olsén, Erik Olsson, Dahl och fröken Stenberg;

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Friesen*, Magnusson i Tumhult, Larsson i Luttra, Nilsson i Östersund, Braconier, Alemyr*, Keijer*, Andersson i Storfors och Johansson i Trollhättan.

* Ej närvarande vid justeringen.