

Nr 24

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående bestämmelser mot otillbörligt utnyttjande av namn vid upprättande av valsedlar.

I de likalydande motionerna nr 126 i första kammaren av herr *Arne Petersson m. fl.* och nr 163 i andra kammaren av herr *Heningsson m. fl.* yrkas, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning rörande möjligheterna att i lagen om val till riksdagen samt i lagen om kommunalval infoga bestämmelser som förhindrar att enskild persons namn otillbörligt utnyttjas vid upprättandet av kandidatlistor». — Texten är tryckt i *andra* kammaren.

Gällande bestämmelser

Vallagarna bygger på principen att väljaren skall äga frihet att själv uppgöra sin valsedel, med vilken partibeteckning och vilka namn han vill. Krav på kandidats samtycke till nominering uppställs endast för ett fall, nämligen vid kandidatanmälan under registrerad partibeteckning, något som förekommer endast vid andrakammarval. I lagen om val till riksdagen stadgas härom (56 §) att vid anmälan skall fogas intyg av varje kandidat, att han lämnat partiet tillstånd att anmäla honom. På valsedel med registrerad partibeteckning skall som första namn uppföras namnet på någon som anmälts under beteckningen (59 §); i annat fall skall samtliga namn anses som obefintliga (80 §) men sedeln tillgodoräknas det parti, vars beteckning den bär (79 §). Andra bestämmelser finns inte om kandidatnominering än de nu nämnda.

Historik

Frågan om införande av bestämmelser om uppförande av namn på valsedlar har aktualiserats i samband med de överväganden som vid olika tillfällen förekommit angående officiella valförberedelser och, som ett led däri, offentlig kandidatur. I det följande skall en kort redogörelse lämnas för frågans behandling i 1903 års betänkande med förslag till proportionellt valsystem vid val till andra kammaren, i proportionsvalssakkunnigas betänkande

II år 1921 angående det proportionella valsättet vid val till riksdagen, i de direkta förarbetena till de gällande bestämmelserna om registrering av partibeteckningar vid val till andra kammaren samt i författningsutredningens slutbetänkande år 1963 och de däröver avgivna remissyttrandena.

Det förslag till valsystem, som framlades i 1903 års *betänkande*, byggde på att endast offentlig kandidatur skulle förekomma. För kandidatnomineringen föreslogs följande regler av betydelse i detta sammanhang. Under viss tid före val skulle förslag på kandidater få inges till KB (26 § förslaget till vallag). Samtycke av de anmälda skulle inte krävas. Efter prövning av bl. a. de föreslagnas valbarhet skulle KB kungöra en förteckning över alla godkända förslag (31 §). Under viss tid därefter skulle KB mottaga anmälningar av namn på kandidater som skulle tillhöra samma vallista (33 § 1 mom); endast namn på godkänt förslag skulle kunna ifrågakomma (2 mom) och varje kandidat skulle ha avgett förklaring att han ville tillhöra ifrågavarande lista (3 mom). Varje namn, som härefter blivit över på förslagsförteckningen, skulle bilda en egen vallista (35 §). Det skulle åligga KB att trycka röstsedlar upptagande samtliga på dessa båda sätt tillkomna vallistor (37 §). Endast dessa sedlar skulle sedan få begagnas vid valet (46 §). — Det angivna systemet skulle sålunda ha inneburit, att en person väl hade kunnat framföras som kandidat utan att ha gett sitt samtycke därtill men aldrig på vallista jämte annan person utan bara som ensamt namn på särskild lista (35 §). Sådant otillbörligt utnyttjande av namn, som åsyftas i förevarande motioner, hade inte kunnat förekomma. I motiven, som på här aktuella punkter var kortfattade (s. 75 och 115), finns ingenting av intresse att anteckna utöver vad här nämnts.

Betänkandets här berörda förslag förverkligades inte. Inga officiella valförberedelser infördes i samband med 1909 års rösträtts- och valsättsreform. Den nya vallagen innebar bl. a. att väljarna gavs full frihet vid uppförande av såväl partibeteckning som kandidater på valsedlarna. Motsvarande gällde 1920 års vallag intill tillkomsten av ovannämnda regler om skydd för partibeteckningar år 1935.

Även det förslag, som framlades i 1921 års *betänkande*, innebar att endast offentlig kandidatur skulle förekomma. Den närmare utformningen avvek emellertid på bl. a. de punkter, som här är av intresse, från det äldre betänkandet. Beträffande kandidatnomineringen upptog de sakkunniga, såvitt här är av betydelse, väsentligen följande regler. Under en viss tidsperiod före val skulle KB mottaga förslag på kandidater (55 b § lagförslaget). Sådant valförslag skulle åtföljas av en förklaring från varje föreslagen om villighet att mottaga riksdagsmannauppsdrag; om sådan förklaring en gång ingetts, skulle en ny ej fordras i samband med nytt förslag (55 d §). Samtycke till att uppföras på ett valförslag av visst bestämt utseende skulle alltså ej erfordras. Inkomna förslag skulle prövas av KB. De som godkänts kallades vallistor och skulle uppföras på en förteckning samt kungöras

(55 h §). Avtal skulle därefter kunna träffas om olika typer av listsammanslutningar (55 k §), vilka skulle inges till KB inom viss tid (55 l §). Vidare föreslogs stadganden om att underrättelse skulle sändas till den som blivit uppförd på flera listor tillhörande olika sammanslutningar (55 n §) och om att kandidat skulle avföras från vallista, om han anhöll därom hos KB inom viss kort frist efter utgången av tiden för anmälan om listsammanslutningar (55 o §). Sedan denna frist utlöp, skulle en förteckning över alla vallistor och listsammanslutningar kungöras (55 p §). Vid valet skulle väljarna inte vara bundna vid officiella röstsedlar, men namn som ej upptagits på vallista skulle anses som obefintligt (80 §) och valsedel utan giltigt namn skulle kasseras (79 §). — Det föreslagna systemet skulle sålunda ha inneburit att envar kunnat genom avsägelseförklaring förhindra, att hans namn blev utnyttjat i en kombination som han inte ville medverka i. Detta förutsatte dock att han iakttog den angivna fristen. I motiven anförde de sakkunniga väsentligen följande av intresse i detta sammanhang, efter att ha behandlat förslaget om förklaring rörande villighet att över huvud åtaga sig riksdagsmannaupdrag (s. 166 f, jfr s. 179):

De sakkunniga hava övervägt, huruvida kravet på kandidaternas bifall borde utsträckas till att gälla även de nya kombinationer, i vilka en kandidat, sedan han första gången blivit nominerad, möjligen kan bliva å nya valförslag insatt. Man kan ju resonera så, att den, som vill ställa sig till förfogande, bör ha rätt att vägra uppställa sig av en väljargrupp, till vilken han icke räknar sig och vilken måhända genom uppställandet kan tänkas förminska hans utsikter att bliva vald. Vi hava emellertid stannat vid att anse detta krav på kandidatens itererade medgivande olämpligt, därför att det dels skulle kunna försätta kandidaten i rätt vanskliga belägenheter, då det gällde att säga ja eller nej till hans namns förekomst i en ny kombination, dels skulle tynga förfarandet. Det kan ju vidare inträffa — och inträffar kanske oftast — att de vallistor, som hava dylika gemensamma namn, med varandra ingå sammanslutning till en enhet. Då enligt vårt förslag väljaren skall äga rätt att å valsedeln efter behag sammanställa namnen ur samtliga till ett listförbund eller därmed jämställd sammanslutning förenade listor, blir kandidatens bifall till hans upptagande i nya kombinationer å nomineringsstadiet från denna synpunkt utan någon betydelse. Vad åter beträffar det fallet, att de olika vallistor, å vilka samma kandidatnamn förekomma, *icke* sammansluta sig, bereder vårt förslag, såsom i kapitlet angående förbunds förfarandet skall visas, möjlighet för kandidaten att träffa ett val — en möjlighet, som, ifall den icke utnyttjas, avslöses av skyldighet för Konungens befallningshavande att efter vissa yttre normer företaga denna justering (nedan s. 180 f.).

Den obegränsade avsägelse rätt, som mandatpliktens upphävande innebär, medför, att frågan om rätt för den föreslagna kandidaten att *återtaga* sitt medgivande till kandidaturen är att betrakta icke ur synpunkten av återtagandets reala effektivitet — ingen kan tvingas att åtaga sig uppdraget, även om han står på en vallista — utan endast från den synpunkten, huruvida återtagandet skall medföra, att hans namn strykes från vallistan, resp. betraktas såsom där obefintligt. Av hänsyn till de möjligheter med avseende på ingående av listsammanslutningar, vilka icke kunna med bestämdhet

förutses, och genom vilka kandidaten kan bli bragt i en situation med avseende å valet, vari han icke vill finna sig, hava vi ansett, att han skall äga rätt att bli struken på vilken lista han vill, ännu vid den tidpunkt, då även förbundsanmälningarna äro avslutade.

Av det förut anförda har framgått att de förslag, som här återgetts, inte blev förverkligade. Införande av officiella valförberedelser aktualiserades emellertid vid flera av de närmast följande riksdagarna, och år 1929 beslöt riksdagen att hos Kungl. Maj:t begära skyndsamt utredning och förslag om »sådana bestämmelser vid val till andra kammaren, att därigenom illojalt användande av ett partis beteckning å valsedlar må förekommas, samt i samband därmed om officiella valförberedelser». I anledning härav tillkallades två sakkunniga, vilka avgav betänkande påföljande år (SOU 1930: 5). Med hänsyn till framkommen remisskritik uppdrogs åt tre nya sakkunniga att utarbeta ett reviderat förslag. Ett sådant framlades i en promemoria år 1934 (bil. till prop. 1935: 139) som ledde till lagstiftning år 1935. De då antagna lagreglerna har ej därefter undergått någon ändring av betydelse i detta sammanhang.

Om de direkta *förarbetena till 1935 års lagstiftning* må följande i korthet antecknas. 1930 års betänkande gick längre än 1934 års promemoria i fråga om både officiella valförberedelser och det skydd som föreslogs tillskapat för partibeteckningar. Förslagen överensstämde emellertid på de punkter som här är av betydelse. Båda utgick sålunda från att väljarna inte skulle vara hänvisade endast till de officiellt anmälda kandidaterna utan att bundenhet skulle föreligga blott genom en anknytning mellan utsatt partibeteckning och det första namnet, efter väsentligen de regler som sedermera antogs. I ingetdera förslaget upptogs heller någon bestämmelse om att för kandidatanmälan skulle krävas samtycke av de anmälda personerna. Den regel härom som infördes i vallagen föreslogs sålunda först i 1935 års proposition i anledning av vad som anförts i bondeförbundets remissyttrande över 1934 års promemoria. Propositionen innehöll på denna punkt följande (s. 12):

Bondeförbundet har vidare ansett skyldighet för partierna böra stadgas att vid kandidatanmälan förete intyg att de anmälda kandidaterna äro villiga att åtaga sig kandidatur för vederbörande parti. Det hade nämligen redan hänt att personer vållats obehag därigenom att de utan att vara tillfrågade uppförts å valsedlarna för ett parti, som de icke önskade representera. Om enligt det nya systemet ett parti anmälde kandidater, som icke önskade bli anmälda av partiet, bleve olägenheterna därav betydligt större, då dessa personer skulle få sina namn angivna i den officiella valkungörelsen bland partiets kandidater. Vad sålunda anförts torde ej böra lämnas obeaktat och jag har därför ansett mig böra föreslå bestämmelse om att vid kandidatanmälan skall företes medgivande av de anmälda kandidaterna.

Varken propositionens förslag, vilket antogs av riksdagen utan något uttalande av intresse i detta sammanhang, eller de båda sakkunnigförslagen

innehöll tydligen några regler, som hindrade sådana förfaranden som åsyftas i de föreliggande motionerna. Med hänsyn till att i stort sett endast registrerade beteckningar begagnas vid andrakammarval innebar emellertid propositionens här berörda tillägg rent praktiskt en betydelsefull förstärkning i förhållande till sakkunnigförslagen.

Det förslag till nytt valsystem, som framlades av *författningsutredningen*, byggde på långtgående officiella valförberedelser. Bl. a. skulle endast registrerade partier få nominera kandidater. I motiven anfördes (SOU 1963: 17 s. 77 f) att personval enligt den ordning, som föreslogs av utredningen, krävde officiell kandidatur. Formellt innebar detta en inskränkning i den nuvarande rätten att föra fram andra namn än dem som kommit fram vid partiernas valförberedelser, uttalade utredningen, men reellt bleve det knappast någon begränsning, eftersom sådana kandidater är sällsynta vid riksdagsval och brukar sakna möjlighet att bli valda. Bland de punkter till en ny vallag, som framlades av utredningen, upptogs bl. a. (s. 309) att till kandidatanmälan skulle fogas intyg utvisande att anmäld person lämnat partiet tillstånd att anmäla honom. Det må även antecknas att frågan om kandidatnominering berördes i en reservation mot utredningens förslag om personval, vilken avgavs av en ledamot (SOU 1963: 16 s. 52 ff); det anfördes bl. a. att möjligheter borde finnas att framföra kandidater utan partianknytning.

Under *remissbehandlingen* av författningsutredningens betänkanden föranledde förslaget om officiell kandidatur särskilda uttalanden av överståthållarämbetet, tre länsstyrelser och 1955 års valutredning (se SOU 1964: 38 s. 48 ff). Dessa remissorgan ställde sig genomgående kritiska till förslaget i denna del. Ur valutredningens yttrande må följande återges:

Såvitt valutredningen kunnat bedöma synes det starkt kunna ifrågasättas om man inom ramen för ett proportionellt valsystem kan erhålla en ur alla synpunkter helt ändamålsenlig lösning genom en ordning med fullständiga valförberedelser. Å ena sidan är det nämligen tydligt att en sådan ordning, som inrymmer möjlighet för även mycket små väljargrupper att föra fram kandidater, skulle göra de officiella valförberedelserna ytterst svårbemästrade, tidsödande och kostsamma. Tvivel kan också hyas om huruvida de organ, som nu har att ombesörja valens förberedande, är helt lämpade för att påläggas de mycket betungande uppgifter, som skulle vara förenade med tillämpningen av en sådan ordning. Å andra sidan skulle mera långtgående inskränkningar i rätten att nominera kandidater komma att i alltför hög grad inkräkta på valfriheten, vilket enligt valutredningens mening vore än mer betänkligt. Vad än må sägas om den s. k. fria metod, som för närvarande är tillämplig vid de allmänna valen och som bl. a. kännetecknas av att mera vittgående officiella valförberedelser saknas och att väljaren i princip har möjlighet att rösta på vem han behagar, så står det dock klart att man med denna metod helt undgår nyssberörda vanskligheter.

Samtliga i det föregående berörda förslag har avsett *andrakammarvalmen inte kommunalval*. Införande av offentlig kandidatur vid kommunal-

val har veterligen aldrig föreslagits. Däremot har möjligheterna att bereda skydd för partibeteckningar även i kommunalval uppmärksammats, bl. a. i *konstitutionsutskottets memorial 1966: 44*. Fråga hade uppkommit om utskottet borde med begagnande av sin initiativrätt framlägga förslag till vissa ändringar i bestämmelserna om registrering av partibeteckningar. En förutsättning därför var att frågan om införande av sådana regler för kommunalval kunde anses sakna aktualitet; utskottets initiativrätt omfattar nämligen inte kommunala vallagen. Utskottet antecknade, att en lösning av ifrågavarande spörsmål för de kommunala valens del skulle vara förknippad med väsentligt större problem än vad som gäller andrakammarvalen. Frågan om införande av skydd för partibeteckningar i kommunala val hade länge saknat aktualitet men hade under det gångna året kommit fram i den politiska debatten. Utskottet stannade för att lagändringar inte borde ske utan överväganden, som även omfattat den kommunala problematiken, och förordade en samlad översyn av hela frågekomplexet. Det underströks särskilt att utskottet inte tagit ställning till frågan, om skydd för partibeteckningar bör införas vid kommunalval eller ej. Utskottets hemställan om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utredning och förslag rörande ändrade bestämmelser om registrering av partibeteckningar bifölls av kamrarna.

Det bör slutligen antecknas att *vallagarnas regler om valsedels ogiltighet* varit föremål för särskild uppmärksamhet under de senaste årens reformarbete på valrättens område. En översyn av bestämmelserna verkställdes av 1955 års valutredning i syfte att utröna möjligheterna till sådana lagändringar, varigenom antalet valsedelskassationer nedbringas. Utredningens arbete ledde emellertid knappast till några positiva resultat (SOU 1961: 20 s. 139 ff). Åt 1965 års valtekniska utredning har uppdragits att utföra en ny översyn av reglerna i fråga. Utredningen skall enligt direktiven eftersträva att utan rubbning av valsystemets principiella grundvalar avpassa bestämmelserna så, att de å ena sidan förmår effektivt tillgodose de intressen som de är avsedda att skydda och å andra sidan blir ägnade att såvitt möjligt förebygga onödig kassation.

Motionerna

Motionärerna anför att flera fall är kända från 1966 års kommunalval, där enskilda personers namn utan deras eget medgivande och vetskap förts upp bland kandidaterna på listor upprättade av grupperingar, med vilka vederbörande uppenbarligen inte haft eller önskat ha något gemensamt. Så har det exempelvis på en del platser i landet förekommit att samlingslistor, upptagande medlemmar från olika, med varandra konkurrerande

partier, distribuerats till väljarna. Avsikten torde i dessa fall ha varit att tillgodogöra sig det propagandavärde, som kan vara förenat med en betrodd och välrenommerad persons namn. Listorna har oftast släppts ut endast någon dag före valet. Möjligheterna att genom pressen eller på annat sätt nå ut med klargörande information till allmänheten har därför varit mycket begränsade. Det är enligt motionärernas mening otillfredsställande, att vallagarna inte hindrar sådana förfaranden som de nämnda. Det torde inte ha föresvävat lagstiftarna att enskild persons namn skulle komma att utnyttjas på angivet sätt. Motionärerna anser skäl föreligga för lagstiftningsåtgärder. På grund av de beröringspunkter, som föreligger med andra i vallagarna reglerade frågor, bör saken prövas i sitt vidare sammanhang.

Utskottet

Syftet med förevarande motioner är enligt utskottets mening beaktansvärt. Det måste sålunda anses otillfredsställande, att en person kan uppsättas på en valsedel för en meningsriktning som han inte vill främja. Sådana förfaranden, som kan förekomma både över och inom partigränserna, är visserligen inte vanliga men har vid skilda tillfällen inträffat även i samband med de senaste valen.

Vallagarna bygger på principen att väljaren äger frihet att själv uppgöra sin valsedel, med vilken partibeteckning och vilka namn han vill. Endast för ett fall uppställs krav på att kandidat skall ha godkänt nomineringen, nämligen vid kandidatanmälan under registrerad partibeteckning. Sådan registrering förekommer endast vid andrakammarval.

Det kan ifrågasättas om motionernas syfte kan tillgodoses utan att man övergår till en ordning med fullt genomförd offentlig kandidatur. En möjlighet är visserligen att införa en bestämmelse om att valsedel skall vara ogiltig i fall av otillbörlig kandidatnominering. Oavsett att det är mindre önskvärt både att öka antalet valbesvär och att utvidga kassationsgrunderna, vilka är föremål för utredning i motsatt syfte, är det emellertid tydligt att konstruktionen av en sådan lösning skulle bereda stora svårigheter. Övergång till endast offentlig kandidatur har å andra sidan föreslagits vid några tillfällen, senast av författningsutredningen och tidigare i kommittébetänkanden 1903 och 1921, men har rönt starkt motstånd. Att en sådan ordning möter särskilt stora svårigheter vid kommunalval ligger i öppen dag. Redan registrering av partibeteckningar för dessa val har ansetts möta betydande praktiska problem, såsom underströks i utskottets av förra årets riksdag godkända memorial nr 44, vari hemställdes bl. a. om förutsättningslösa överväganden i denna fråga.

Utskottet är sålunda medvetet om de svårigheter som föreligger för att genom lagstiftningsåtgärder åvägbringa en bättre ordning i det aktuella

hänseendet. Med hänsyn till frågans betydelse från principiella synpunkter finner sig utskottet emellertid kunna, utan ställningstagande i sak, tillstyrka, att en förutsättningslös utredning av möjligheterna att åstadkomma en lösning må komma till stånd i lämpligt sammanhang, t. ex. i anslutning till övervägandena kring ett nytt valsystem, varunder frågan om officiella valförberedelser, och därmed om offentlig kandidatur, knappast kan förbigås. Det torde kunna förutsättas att Kungl. Maj:t uppmärksammar frågan utan något riksdagens initiativ. Utskottet hemställer därför,

att motionerna I: 126 och II: 163 måtte anses besvarade med vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 28 februari 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Erik Olsson, Sveningsson, fru Segerstedt Wiberg, herrar Carl Albert Anderson, Hernelius, Sörenson och Karl Pettersson; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Henningsson, Wahlund, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Wennerfors, Werbro, Mossberg och Boo.