

Caroline Taube

Valsystem, partier och politiska vildar

Inledning

Sommaren 2023 lanserade Sveriges television ett nytt programkoncept, Sov-TV. Under temat "Samhälle" presenterades ett tre timmar långt program som inleddes med en sekvens på temat "Vårt framtida statsskick". I detta program i svartvitt från mitten 1960-talet diskuterade experter och politiker statsskicket, särskilt utformningen av valsystemet och dess betydelse för regeringsbildningen och stabila regeringar. För en intresserad betraktare är det tankeväckande att ett så viktigt tema kunde bli kategoriserat som ett knastertorrt sömnpiller.

Tematiken valsystem och regeringsbildning rör kärnan i vårt statsskick, både förverkligandet av den representativa demokratin och det parlamentariska systemet som sådant. Att det är fråga om viktig och högaktuell konstitutionell materia understryks av de utdragna och komplicerade processer för regeringsbildning som följt efter riksdagsvalen 2018 och 2022 och tiden däremellan. Flera faktorer bidrar till att förklara den ökade komplexiteten i dagens parlamentariska situation, ett större antal partier i riksdagen än vid tiden för ikraftträdandet av 1974 års regeringsform (RF), ett mer konfronterande politiskt klimat samt regleringen i RF av statsministeromröstningen och hur dessa omständigheter kommit att påverka hur regelverket tillämpas.¹ Dramatiken vid regeringskrisen sommaren 2021 ställde systemets sårbarhet på sin spets då en politisk vilde kom att få en avgörande roll vid statsministeromröstningen.

¹ En sammanfattning av de senare årens regeringsbildningsprocesser presenteras i Torbjörn Bergman, "Parlamentarism", i Ingvar Mattson och Olof Petersson (red.), *Svensk författningspolitik*, 6 uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2022), s. 169–173.

Syftet med denna uppsats är att belysa samspelet mellan de politiska partierna och individens politiska rättigheter, särskilt betydelsen av personval och spelrummet för politiska vildar i den parlamentariska processen. Framställningen begränsas till de nämnda frågorna på riksnivå. Dagens system bör förstås mot bakgrund av den historiska utvecklingen av det parlamentariska systemet och representationssystemet, så därför inleds med en kort historisk genomgång.

Rättsläget i huvuddrag under 1809 års RF

Utgångspunkten för dagens parlamentariska statsskick var den praxis som utvecklades utanför den skrivna texten i 1809 års RF. Den innebar i korta drag att det var riksdagen som skulle ha det avgörande inflytandet på regeringsbildningen, inte kungamakten. Utöver denna huvudprincip från 1917 var tillvägagångssättet vid regeringsbildning, misstroendeförklaring och extra val inte närmare utvecklat, utan växte fram i parlamentarisk praxis under de följande decennierna. Förhållandet mellan riksdag och regering kunde till slut formuleras som att regeringen skulle åtnjuta riksdagens förtroende eller åtminstone vara tolererad av riksdagen, alltså det som brukar kallas negativ parlamentarism.²

De grundläggande förutsättningarna för det parlamentariska statsskicket som således etablerats genom praxis förblev oreglerade i grundlagen fram till antagandet av 1974 års RF, och utgör bakgrunden till uttrycket ”det författningslösa halvsekle” som myntades av Fredrik Sterzel som en beskrivande sammanfattning av fenomenet.³ Valsystemet för riksdagens två kamrar var däremot noga reglerat i riksdagsordningen (RO), kompletterad av lagen den 26 november 1920 (nr 796) om val till riksdagen där bl.a. valkretsarna definierades. Mycket förenklat kan valsystemet för perioden efter demokratins genombrott 1921 då både män och kvinnor hade rösträtt presenteras på följande sätt: Första kammarens ca 150 ledamöter valdes indirekt av landstingen eller stadsfullmäktige för åtta år, RO § 6. Andra kammarens ca 230 ledamöter valdes direkt för en fyraårsperiod, RO § 13. Från att först ha varit baserat på majoritetsval i enmansvalkretsar ändrades valsystemet till att bli proportionerligt, och snart med tillåten samverkan mellan partier i form av karteller och därefter med s.k. jämkning av mandat

² Fredrik Sterzel, *Parlamentarismen i författningen*, 2 uppl. (Stockholm: Norstedts Juridik, 1999), s. 11–12.

³ Fredrik Sterzel, *Författning i utveckling* (Uppsala: Iustus, 2009), s. 18–19.

för att motverka småpartier.⁴ I RO nämndes inte politiska partier, utan dessa reglerades i vallagen vad gäller främst registrering av partibeteckning mm. En särreglering av rätten att bilda politiska partier syntes inte påkallad eftersom det ansågs falla inom opinionsfriheten att genom fri åsiktsbildning och föreningsfrihet kunna bilda politiska partier.⁵ Från tre etablerade partier vid seklets början utvecklades snart fem politiska partier, och med två politiska huvudinriktningar skapades två blockbildningar. Den vidare framväxten av en parlamentarisk praxis och senare författningspolitiska val bör förstås mot denna bakgrund.

Under 1950-talet initierades frågan om en översyn av det konstitutionella regelverket, särskilt valsystemet och frågan om sambandet mellan val till riksdagen och kommunerna, men även frågan om riksdagens kammersystem och folkomröstningsinstitutet. Författningsutredningen (FU) 1954–1963 tillsattes, och fick i uppdrag att göra en översyn av demokratins funktionsproblem samt genomföra en modernisering av författningen även om tanken från början inte var att utarbeta en helt ny författning.⁶ Mot bakgrund av frågans komplexitet och framlagda alternativ uppnåddes politisk enighet om att tillsätta en ny utredning, Grundlagberedningen (GB) 1966–1972. GB:s första uppdrag handlade om att presentera en partiell författningsreform avseende bl.a. övergång till enkammarriksdag, införande av en ny valmetod och att lösa frågan om sambandet mellan val till riksdagen och kommunerna.⁷ GB:s slutbetänkande ledde fram till 1974 års RF.⁸

Med den partiella författningsreformen reformerades riksdagen till att bestå av en kammare med 350 mandat, varav 40 utjämningsmandat. Ledamöterna utsågs genom ett proportionellt valsätt med en nationell

⁴ Detta är en förenklad beskrivning av valsystemet under tvåkammarriksdagen från 1921 och framåt. Det var alltså betydligt mer komplicerat eftersom valsystemets komponenter gick hand i hand med utvecklingen från fyraständsriksdagen till tvåkammarriksdag 1866 med graderad rösträtt beroende på skattskyldighet samt villkor för valbarhet i termer av bl.a. ålder och årlig inkomst av arbete eller kapital. Reglerna för rösträtt och valbarhet modifierades stegvis. Se t.ex. Jörgen Hermansson, "Valsystem", i Ingvar Mattson och Olof Petersson (red.), *Svensk författningspolitik*, 6 uppl. (Lund: Studentlitteratur, 2022), s. 108–113, och Nils Stjernquist, "Land skall med lag byggas. Sveriges författningshistoria", i *Sveriges konstitutionella urkunder* (Stockholm: SNS Förlag, 1999), s. 27–39, för en kort översikt över denna period, samt litteratur på s. 440–441.

⁵ SOU 1963:17 *Sveriges statsskick* s. 45–46.

⁶ FU:s slutbetänkande finns i SOU 1963:16–18 *Sveriges statsskick*.

⁷ SOU 1967:26 *Partiell författningsreform*, prop. 1968:27, KU 1968:20.

⁸ SOU 1972:15 *Ny regeringsform. Ny riksdagsordning*, prop. 1973:90; KU 1973:26.

fyra procentspärr för att motverka partisplittring, dock skulle ett parti som fått tolv procent av rösterna i en valkrets delta i fördelningen av fasta valkretsmandat, RO § 16. Därmed infördes en övergång till val uttryckligen baserat på partitillhörighet eftersom begreppet ”parti” skrevs in i RO för första gången.⁹ Vad gäller det parlamentariska statsskicket som sådant kodifierades misstroendeförklaring i 1809 års RF § 107, där ett yrkande om misstroende krävde stöd av en tiondel av riksdagens ledamöter för att få väckas, och stöd av en absolut majoritet för att röstas igenom. Riksdagsval hölls hösten 1970 och reformen med en enkammarriksdag trädde ikraft den 1 januari 1971.¹⁰

1974 års RF: kodifiering av praxis och ett proportionellt valsysteem

Med antagandet av 1974 års RF var författningsreformen i hamn även om viktiga kompletteringar av bl.a. rättighetskatalogen i RF 2 kap. följde redan 1977. Det parlamentariska statsskicket skrevs in i RF:s portalparagraf, RF 1:1, och de politiska uppgifterna vid bl.a. regeringsbildning som kungen tidigare hade haft överfördes till riksdagens talman som ett resultat av den s.k. Torekovskompromissen.¹¹ Principen om negativ parlamentarism kodifierades i flera bestämmelser i enlighet med hur konstitutionell praxis hade utvecklats. I RF 6 kap. anges således förfarandet vid regeringsbildning där det ställs krav på att regeringen inte har ett negativt flertal i riksdagen emot sig, RF 6:4–11, kompletterat med en regel om statsministeromröstning efter val i RF 6:3 som tillkom vid 2010 års revidering av RF.¹² Även misstroendeförklaring mot enskilt statsråd enligt RF 13:4 kräver absolut majoritet för att röstas igenom. Om riksdagen inte har förtroende för statsministern eller annat statsråd ska denne entledigas av talmannen, RF 6:7. Föresättningar för extra val anges i RF 6:5 medan regeringens möjlighet att utlysa extra val regleras i RF 3:11 och 6:7. De nämnda lagrummen utgör ramarna för relationen mellan riksdagen och regeringen. Dagens etablerade konstitutionella system med negativ parlamentarism kan som utgångspunkt vara krävande nog men har visat sig

⁹ SOU 2008:125 *En reformerad grundlag* s. 147.

¹⁰ Prop. 1968:27; KU 1968:20.

¹¹ Prop. 1973:90 s. 171 f.

¹² SOU 2008:125 s. 273 ff.; prop. 2009/10:80.

svarmanövrerat i kombination med bl.a. kravet på majoritet för antagande av en statsbudget. Denna motsättning mellan majoritetskrav illustreras genom den dramatik som kringgärdade regeringsbildningen den 24 november 2021, då statsminister Andersson först fick erforderligt stöd för att godkännas som statsminister men senare samma dag avgick efter att regeringen hade förlorat omröstningen om statsbudgeten.¹³

Vad gäller bestämmelserna om val till riksdagen ändrades regleringen så att de centrala reglerna överfördes från RO till RF 3 kap. Den nya RO gavs inte längre status som grundlag i dåvarande RF 1:2 (nu RF 1:3), även om särskilda regler föreskrevs för stiftande och ändring av RO i dåvarande RF 8:16 (nu RF 8:17). Regleringen i RF och RO kompletterades av en ny vallag (1972:620) där synsättet var att röstning skedde på partier. Man hade därmed övergått till ett valsystem som utgjorde ett rent partival, och detta utifrån en slags rättvisestrategi för representativiteten för de fem etablerade partierna vid denna tid. Förutom justeringen av antalet riksdagsledamöter till 349 så vidarefördes det valsystem som hade införts vid den partiella författningsreformen, dvs. proportionella val med en småpartispar på fyra procent nationellt, men tolv procent i en valkrets. En modifiering av bl.a. proportionaliteten infördes 2014.¹⁴

Existensen av politiska partier för val till riksdagen är alltså en grundförutsättning för nu gällande proportionella valsystem, jfr RF 3:7–9, och riksdagens arbetsformer. Det senare återspeglas i RO i de enstaka bestämmelser som förutsätter etablerade partier, särskilt gruppleddare, dvs. ledare för partigrupp (se RO 1:3, 3:5, 3.8.1, 4:3, 6:23 och 12:10–13). Övrig reglering finns i 2005 års vallag samt valförordningen.

Partival och personval

Rationaliteten med partival är att politiska partier kanaliserar en organiserad åsiktsinriktning som kan vinna representation i en folkvald församling, och partierna har med rätta benämnts som ett bärande element för Sveriges demokrati.¹⁵ Fördelningen av väljarkårens partisympatier återspeglas därmed genom val av partier som representerar väljare, och

¹³ Se Bergman op. cit. s. 171.

¹⁴ SOU 2012:94 *Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater*, prop. 2013/14:48, bet. 2013/14:KU16, rskr. 2013/14:178, bet. 2014/15:KU2, rskr. 2014/15:19.

¹⁵ SOU 1972:15 s. 76.

där partiets representanter kan sägas företräda partierna.¹⁶ Med politiska partier ges stabilitet till utformningen av politiken samtidigt som det lägger en grund för ansvarsutkrävande för en politik som förts av ett visst parti.¹⁷ Enkelt uttryckt så vet väljaren vad partiet vill och om inte partiet levererar så får det inte förnyat förtroende av väljaren i nästa val. I verkligheten är det dock sällan så enkelt eftersom det politiska arbetet förutsätter kompromisser och samarbete över partigränserna vilket också kan medföra mindre grad av tydlighet vad gäller ansvaret för en viss politik. Detta blir speciellt tydligt i ett proportionellt valsystem eftersom detta valsätt typiskt kan leda till inte bara representation av flera partier utan också fragmentering av partisystemet och större svårighet att bilda majoritetsregeringar.¹⁸

Hur har då partierna utsett och rangordnat sina valbara kandidater som ska företräda partiets politik? Mot bakgrund av den etablerade hållningen att politiska partier inte kräver en särreglering utan ska operera utifrån en förutsättning med föreningsfrihet, har partiers inre organisation och bl.a. processer för nominering av kandidater varit oreglerad. FU uttalade, och GB instämde i, att en lagreglering av nomineringsförfarandet skulle innebära en formalisering genom krav på statlig kontroll av förfarandet inom partierna och därmed innebära ett intrång i föreningsfriheten, något som ansågs kunna inverka menligt på partiernas verksamhet.¹⁹ Det var alltså fråga om en intern partiangelägenhet. Dock ansågs den s.k. fria nomineringsrätten genom friheten att föra fram spränglistor kunna bryta partiinstansernas maktfullkomlighet i nomineringsförfarandet och möjliggöra för väljarna att uttrycka preferenser för specifika kandidater.²⁰

¹⁶ Dag Anckar, Lauri Karvonen och Guy-Erik Isaksson, *Vägar förbi och igenom partier* (Stockholm: SNS Förlag 2001), s. 23 ff.

¹⁷ Carsten Anckar & Krister Lundell, "Valsystem och politiskt ansvar. En global jämförelse" i Åsa Bengtsson och Kimmo Grönlund (red.) *Partier och ansvar* (Stockholm: SNS Förlag, 2004), s. 111 f.

¹⁸ Olof Petersson, Klaus von Beyme, Lauri Karvonen, Birgitta Nedelmann och Eivind Smith, *Demokrati på svenskt vis. Demokratirådets rapport 1999* (Stockholm: SNS Förlag, 1999), s. 101. Se även Carsten Anckar, *Effekter av valsystem* (Stockholm: SNS Förlag, 2002), s. 11.

¹⁹ SOU 1972:15 s. 86.

²⁰ SOU 1972:15 s. 87. Den för det svenska valsystemet centrala principen om den fria nomineringsrätten innebar att väljarna hade möjlighet att ta upp den kandidat de ville på valsedeln, utan krav på samtycke från kandidaten eller partiet, och därigenom ändra den fastställda ordningen på en valsedel genom att lägga till eller stryka kandidater. Vidare var det möjligt att välja mellan olika listor med olika kandidater för ett parti i valkretsen.

Grundläggande regler finns nu i 2005 års vallag, där 2 kap. bl.a. föreskriver att parti som vill delta i val ska ange under vilken partibeteckning det går till val under, samt att den som kandiderar för partiet skriftligen har samtyckt till kandidaturen.²¹ Liksom tidigare rangordnas kandidaterna i enlighet med den interna process som respektive politiskt parti tillämpar i sin verksamhet och inför en valrörelse. De politiska partiernas verksamhet är fortfarande oreglerad, och varsamheten med att reglera politiska partier anses motiverad av hänsyn till principen om åsiktsbildningens frihet.²² – Det som däremot har reglerats ifråga om politiska partier är de förutsättningar som gäller såväl statligt partistöd som insyn i partiernas finansiering genom bl.a. förutsättning för mottagande av privata gåvor mm. Den ekonomiska aspekten är av stor principiell betydelse för partiernas möjlighet att föra kampanjer men kommer inte att ägnas ytterligare uppmärksamhet här.²³

Om valsystemet etablerades som ett renodlat partival i 1974 års RF så har frågan om personval ändå varit levande mycket länge och föremål för ett stort antal utredningar.²⁴ Till skillnad från representation genom parti utgör personval ett synsätt som handlar om ett personligt förtroende, en relation mellan väljare och vald. I diskussionen om personvalets betydelse har framhävts möjligheten att kunna påverka vilka som väljs som representanter och att kontakten mellan väljare och vald stärks.²⁵ Bl.a. har det antagits att ett ökat inslag av personval skulle uppmuntra till ett ökat intresse hos väljarna för kandidaternas åsikter vilka å sin sida behöver känna till väljarnas inställning.

Politisk enighet om att införa personval uppnåddes 1994. Modellen för personval utarbetades efter dansk förebild och innebar att partierna presenterade listor med sin rangordning av de valbara kandidaterna, men

Detta medförde en möjlighet för t ex ett litet lokalt parti att på ett otillbörligt sätt utnyttja listan för ett större och etablerat parti för att få in sina kandidater.

²¹ Dessa regler har tillkommit bl a för att komma tillrätta med de olägenheter som följde av den fria nomineringsrätten i dess tidigare form. Se vidare t ex SOU 1972:15 s. 87, SOU 1993:21 *Ökat personval* s. 79–85, och SOU 2008:125 s. 209–214.

²² SOU 2008:125 s. 209, upprepat i bet. 2020/21:KU24 s. 10.

²³ Se vidare lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, lag (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen, och lag (2018:90) om insyn i finansiering av partier.

²⁴ Personval diskuterades i SOU 1963:16–18 (FU), SOU 1977:94 *Personvals- och valkretsindelning*, SOU 1987:6 *Folkstyrelsens villkor* (Folkstyrelsekommittén) och SOU 1993:21 *Ökat personval* (Personvalskommittén).

²⁵ SOU 2008:125 s. 162.

där väljaren gavs möjlighet att göra en markering vid ett av namnen på valsedeln. På så vis gavs en personröst för den aktuella kandidaten, och för att slutligen bli vald krävdes att kandidaten fick ett minsta antal personröster som överskred åtta procent av partiets röstetal. Under förutsättning att de passerat spärren valdes den kandidat som fick flest antal röster, därefter den som fick näst flest röster osv. Först skulle det nya regelverket prövas i ett litet antal kommuner på kommunal nivå för att därefter föras in nationellt vid de allmänna valen 1997 (som blev 1998 efter en förlängning av valperioden till fyra år). Eftersom personval ansågs vara av så grundläggande betydelse uttalades i propositionen att det borde komma till uttryck och skyddas på grundlagsnivå. Således infördes en generell hållen princip om det svenska valsystemet genom att i RF 3:1 ange att röstning sker ”på parti med möjlighet att avge särskild personröst”. Med denna modell utgick valsystemet fortfarande från ett partival men med möjlighet att uttrycka preferens för person.²⁶

Inför revideringen av RF 2010 konstaterade Grundlagsutredningen (GU) att de förväntningar som fanns vid införandet av personvalsreformen inte hade infriats. Vid de riksdagsval som följde (1998, 2002, 2006), hade personvalsdeltagandet minskat liksom antalet personvalda ledamöter samt ledamöter som inte skulle ha blivit valda utan personval (dvs. kandidater som var placerade på icke valbar plats). Personvalsreformen hade fått ett begränsat genomslag. Mot denna bakgrund föreslogs att spärrgränsen skulle sänkas från åtta till fem procent för att uppnå en enhetlig spärrnivå i samtliga val och på så vis göra systemet tydligare. Samtidigt skulle en upplysning om personvalets innebörd införas på valsedeln. KU delade GU:s bedömning.²⁷

De valda ledamöterna handlingsutrymme: avhopp och åsiktsbyte

Oavsett om en kandidat väljs in i riksdagen genom parti- eller personval så krävs att vederbörande uppfyller kraven för rösträtt för att vara valbar som ledamot eller ersättare för ledamot av riksdagen enligt RF 3:4, dvs.

²⁶ SOU 1993:21, prop. 1993/94:115 s. 9–11. Personvalet reglerades närmare i vallag (1997:157), som därmed ersatte 1972 års vallag och lag (1995:374) om val till Europaparlamentet.

²⁷ SOU 2008:125 s. 163–166, bet. 2009/10:KU19 s. 13–14.

svensk medborgare som någon gång har varit bosatt i Sverige och som har fyllt 18 år senast på valdagen. Ställningen som ledamot i riksdagen regleras närmare i RF 4:10–13 och RO 5 kap. Det som är av intresse i detta sammanhang är vad som gäller i det fall en riksdagsledamot vill lämna sitt uppdrag helt och hållet, alternativt stå kvar i uppdraget som riksdagsledamot efter att ha brutit med sitt parti och blivit politisk vilde.

Den första situationen, att en riksdagsledamot frivilligt och på eget initiativ vill lämna sitt uppdrag, regleras i RF 4:11 andra stycket. Enligt denna bestämmelse kan en riksdagsledamot avsäga sig sitt uppdrag förutsatt att riksdagen medger det, vilket innebär en skyldighet att kvarstå i sitt uppdrag, RO 12:4. I en kommentar till RF uttalas att det ”torde inte förekomma att riksdagen nekar en ledamot att avgå från riksdagsuppdraget eller avsäga sig sitt uppdrag som riksdagen gett honom eller henne”.²⁸ Det ges inga egentliga ytterligare fördjupade förklaringar om skälen till möjligheten att kunna fransäga sig ett demokratiskt uppdrag som ledamot i riksdagen. Däremot understryks att riksdagen måste ge sitt medgivande, något som bör förstås utifrån grundtanken att ingen annan ska kunna göra det.²⁹ Här kan erinras om att ordningen före 1974 års RF var den att det ställdes krav på att ledamoten skulle visa hinder som godkändes av riksdagen, RO § 29.

Möjligheten att kunna avsäga sig sitt uppdrag som riksdagsledamot utan närmare förklaring kan jämföras med det striktare synsätt som gäller i Norge, där det understryks att uppdraget som vald ledamot av Stortinget utgör en plikt som ska utövas under hela valperioden enligt grunnloven § 71. Plikten att ta emot valet kan dock undkommas om en person skriftligen har meddelat före valet att denne inte vill bli införd som valbar på en vallista, grunnloven § 63. Regeln i § 63 omarbetades 2022 och tanken är att väljarna ska veta vilka kandidater som är valbara på förhand och att dessa ska vara kvar i Stortinget även efter valet.³⁰ De tidigare mer strikta förutsättningarna för att få undantag och kunna fransäga sig mottagandet av valet, t.ex. för att inträda i ett internationellt uppdrag, godtogs av Stortinget men kunde anses som grundlagsstridigt.³¹

²⁸ Se Erik Holmberg m.fl., *Grundlagarna* (12 juni 2012, JUNO) kommentaren till Rege-
ringsformen 4 kap. 11 §.

²⁹ Prop. 1973:90 s. 264 f. med hänvisningar till korta uttalanden från FU och GB.

³⁰ Grunnloven § 63 ändrades genom grunnlovsvedtak den 1 juni 2022, kungjord genom
res. 22 juni 2022 nr. 1133.

³¹ Eivind Smith, *Konstitusjonelt demokrati*, 5 uppl. (Oslo: Fagbokforlaget, 2021), s. 189–
190.

Det kan finnas goda skäl för en mer strikt syn på det ansvar som följer av att ha blivit vald efter att ha ställt sig till förfogande som kandidat. Kandidaten påtar sig att representera väljare och att företräda dem och partiet i den lagstiftande församlingen. Det framstår därmed som rimligt att en kandidat på en valsedel presumeras stå till förfogande hela valperioden. Att lämna uppdraget utan närmare förklaring efter att valet är genomfört kan därför uppfattas som ett svek mot väljarna, speciellt om avhoppet sker tidigt i en valperiod. Samtidigt kan det finnas goda grunder för en motsatt uppfattning, t.ex. om valresultatet för ett parti motiverar ett partiledarbyte.

Vad gäller den andra situationen där en ledamot väljer att kvarstå i uppdraget som riksdagsledamot men har brutit med sitt parti och blivit politisk vilde så vidtar osäkerhet. En förskjutning i synsättet på politiska frågor inträffar och kan leda till ändrade ställningstaganden och låsta positioner, bort från en partilinje och tidigare ingångna samarbetsavtal. Med andra ord ett resultat av fri åsiktsbildning där den personliga politiska övertygelsen vinner och partiloyaliteten viker. Problemet blir då vad en ledamot kan sägas representera efter att ha lämnat partiet och inträtt i sin nya roll som politisk vilde. Här har frågan om partival och personval betydelse utifrån ett mer överordnat synsätt och det fortsatta ödet för den politiske vilden. Tre huvudmönster kan diskuteras.

En politisk vilde som är personvald bör kunna anses ha en något högre grad av politisk frihet på grund av ett speciellt förtroendeband till sina väljare, vilket legitimerar ett större handlingsutrymme. Den politiska friheten har dock begränsningar och kommer med ett pris eftersom det politiska ansvaret kvarstår och utkrävs vid nästa val. Risken är stor för att den politiske vilden inte blir omvald. Samma sak gäller förstås för den ledamot som inte är personvald utan vald i enlighet med partiets rangordning på en valsedel. En sådan riksdagsledamot bör anses ha ett begränsat svängrum i förhållande till partiet och förväntas vara lojal med partilinjén. Genom att bli politisk vilde tar en sådan ledamot avstånd från partiet och faller naturligen utanför partiets rangordning av valbara kandidater vid nästkommande val. Om en riksdagsledamot som inte är personvald istället blir politisk vilde efter att ha blivit utesluten ur sitt parti, finns det ännu starkare skäl att ifrågasätta vad en sådan ledamot kan anses representera. Utifrån synsättet att valsystemet och riksdagens arbetssätt bygger på partival, kan det hävdas att en sådan politisk vilde fortsättningsvis inte längre har något eget politiskt handlingsutrymme alls. Förtroende från partiet är ju brutet genom uteslutningen, och kon-

sekvensen skulle därför vara att den politiska vilden lämnar sin plats i riksdagen och ersätts av en annan ledamot från partiet.

De synsätt som här presenterats torde inte förändras i det fall en politisk vilde skulle välja att gå med i ett annat parti. I ett sådant fall har brytningen med det första politiska partiet redan skett och den politiske vildens vidare verksamhet sorterar in under fri åsiktsbildning under politiskt ansvar inför valjarna vid nästa val. I praxis har det förekommit att politiska vildar har kunnat väljas in i utskott för en annan partigrupp än den som de valdes in för men med beteckningen (-), dvs. formellt partilös under den återstående valperioden.³² En sådan lösning framstår som logiskt utifrån det faktum att det är kandidatens partibeteckning vid riksdagsvalet som är styrande för uppdraget i bl.a. utskott. En eventuell avvikelse från partibeteckningen på ett senare stadium i valperioden kan inte gärna innebära att ett partibyte ger formellt tillträde till en annan partigrupp i riksdagen under pågående valperiod, eftersom ledamoten inte är vald som representant för den senare partigruppen. Motsvarande kan anföras vid den politiska vildens byte till ett parti som saknar representation i riksdagen; ett sådant parti uppnår alltså inte representation i formell mening i riksdagen genom att en politisk vilde framför dess åsikter.

Frågan om vad politiska vildar, eller med ett mer städat uttryck, partilösa ledamöter, anses representera har varit föremål för utredning och åtgärder i 2019 års riksdagsöversyn. Utredningen har framhållit att uppdraget som ledamot i riksdagen ska utövas fritt och obundet, att uppdraget som ledamot i riksdagen är personligt, och att en ledamot som valts till ett visst uppdrag inte kan tvingas lämna det. Samtidigt har partierna en grundläggande roll för riksdagens arbete i de utskott som väljs i starten av varje valperiod och ska återspegla partigruppernas representation i kammaren, även om den exakta sammansättningen och således den proportionella representationen på utskottsnivå kan bli föremål för förhandling mellan partier. För att fungera som beredande organ för kammaren ska utskotten till sin sammansättning motsvara de politiska majoritetsförhållandena i kammaren. Eftersom platserna i utskotten fördelas mellan partierna (eller eventuellt grupper av partier som samverkar) och de ledamöter som väljs in i utskott i kraft av sin tillhörighet till viss partigrupp, kan platsen i utskottet anses tillhöra partiet och inte vara

³² Framst. 2020/21:RS5 s. 45.

personlig. Om en ledamot har lämnat sin partigrupp har grunden för ett uppdrag i utskott därmed försvunnit.³³

Mot denna bakgrund föreslogs en ny reglering i RO som bekräftar den praxis som vuxit fram. Den innebär att den ledamot som till kammaren anmäler en ändrad partibeteckning än den som den valdes in för, blir politisk vilde. I och med detta upphör ledamotens uppdrag i utskott, EU-nämnden och andra delegationer som ledamoten har fått i egenskap av att tillhöra en partigrupp. Att även EU-nämnden ingår beror på dess uppgift att samråda med regeringen inför möten i EU:s ministerråd och att det av det skälet är viktigt att partierna är proportionellt representerade eftersom majoritetsförhållandena annars påverkas. En reglering ansågs även motiverad eftersom det hade förekommit att ledamöter som lämnat sitt parti eller sin partigrupp inte alltid hade lämnat sina platser i utskott och andra organ.³⁴

Den nya regleringen har tagits in i RO 12:13 andra stycket och i tilläggsbestämmelsen 12.13.1, och trädde i kraft den 1 januari 2022. Medan RO 12:13 andra stycket anger att om en riksdagsledamot lämnar sin partigrupp så upphör ledamotens uppdrag i ett organ eller delegation som anges i tilläggsbestämmelsen. I tilläggsbestämmelsen 12.13.1 finns en uttömmande lista över de uppdrag som upphör. Här inkluderas bl.a. riksdagens utskott, EU-nämnden, krigsdelegationen, Utrikesnämnden och flera delegationer knutna till internationellt samarbete (EU, Europarådet, OSSE) och Nordiska rådet. Avsikten med uppräkningsen i RO 12.13.1 är att ange de beredande utskott och organ etc där platserna fördelas proportionellt utifrån det parti (eller partigrupp) som en riksdagsledamot representerade vid valet. Vad gäller beredande organ som faller utanför kan särskilt nämnas Domarnämnden, en myndighet under regeringen och där vissa ledamöter väljs av riksdagen medan andra utses av regeringen. För att understryka Domarnämndens fristående och oberoende karaktär och upprätthålla förtroendet för dess uppdrag att bereda domarutnämningar, ansågs det betydelsefullt att inte låta partipolitiska överväganden prägla uppdraget som ledamot. Av detta skäl skulle tillhörigheten till ett visst riksdagsparti inte knytas till ett uppdrag som ledamot i Domarnämnden.³⁵

³³ Framst. 2020/21:RS5 s. 42 f.

³⁴ Framst. 2020/21:RS5 s. 43–45.

³⁵ Framst. 2020/21:RS5 s. 43–44, och bet. 2021/22:KU3 s. 17–20, rskr. 2021/22:44.

Avslutande synpunkter

Med 2019 års riksdagsöversyn har man löst en delfråga vad gäller politiska vildar och deras roll i riksdagens utskott m.fl. organ som kräver proportionell representation med utgångspunkt i partibeteckning. Den politiske vildens verksamhet och befogenheter i riksdagens arbete i övrigt kvarstår oförändrade och oreglerade. Som fenomen är det svårhanterligt och möjligen inte önskvärt att reglera. Åsikts- och yttrandefriheten för den enskilde riksdagsledamoten kan knappast begränsas ytterligare i den politiska sfären utan får hanteras genom sedvanligt parlamentariskt och politiskt ansvarsutkrävande. Likaså är det svårt att se hur en reglering av de politiska partierna skulle kunna hjälpa utan en kontrollapparat som är främmande för svensk politisk tradition.

Samtidigt kan politiska vildar betraktas som sårbara och möjliga att utnyttja av politiska krafter som vill få tillgång till den politiska vildens handlingsutrymme och på så sätt utmana den parlamentariska modellen. För att förhindra ytterligare splittring skulle man därför kunna argumentera för att en politisk vilde alltid ska lämna sin riksdagsplats, även om denne inte har blivit utesluten ur sitt parti. Det skulle innebära att den politiske vilden ersätts med en ledamot från partiet och att således partival som utgångspunkt för representationen i riksdagen befästs. Ett undantag kan dock tänkas för den politiska vilde som i kraft av att vara personvald åtnjuter en högre grad av representativitet i förhållande till sina väljare. En blick på Europadomstolens tolkning av Europakonventionens tilläggsprotokoll artikel 3 (rätten till fria val) bekräftar att det finns ett stort nationellt handlingsutrymme vid utformningen av valsystem och inskränkningar i politiska rättigheter så länge dessa inte är godtyckliga eller oproportionerliga.³⁶

Valsystemet kommer alltid fortsätta att intressera politiker och motivera justeringar. Men en ökad politisk splittring genom fler partier, ökande samarbetssvårigheter och komplicerade processer för regeringsbildning kommer att ta politisk kraft. Det blir knappast så långtråkigt att vi riskerar att somna av dessa konstitutionella frågor.

³⁶ Iain Cameron, *An Introduction to the European Convention on Human Rights*, 9 uppl. (Uppsala: Iustus, 2023), s. 163–165, och däri angiven domstolspraxis.

