Stärkt skydd för valhemligheten

GÄVLE KOMMUN
Kommunledningskontoret
2018 -02- 06
Dnr 18KS59-2

(Ju2018/00824/L6)

Regeringskansliet

Innehåll

Sammanfattning **3**

1 Författningsförslag **5**

2 Skärpta krav på skyddet av valsedlar **9**

2.1 Förslaget från 2015 års vallagsutredning 9

2.2 Skarpa invändningar mot utredningens förslag 10

2.3 Skyddet för valhemligheten bör stärkas 13

2.4 Ett förbättrat skydd mot insyn från andra väljare 16

3 Stärkt valhemlighet genom bättre möjlighet att personrösta **25**

3.1 Personvalsinslaget i valsystemet 25

3.2 Enklare att personrösta på blanka och partimarkerade valsedlar 27

4 Ikraftträdande **37**

5 Ekonomiska och andra konsekvenser **39**

6 Författningskommentar **45**

Sammanfattning

Det är av största vikt att det i samhället bland både väljarna och de politiska partierna finns ett stort förtroende för valförfarandets förutsättningar att säkerställa korrekta och demokratiskt legitima valresultat. Som grundläggande förutsättning gäller bl.a. att valen ska vara fria och hemliga. I syfte att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten föreslås i promemorian ändringar i vallagen som innebär att det ställs krav på att det i anslutning till en vallokal eller röstningslokal för förtidsröstning ska ordnas en avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. För att kravet på avskärmning ska vara uppfyllt krävs att valsedelstället effektivt skyddas från insyn från andra väljare så att en väljare kan välja sina valsedlar utan påverkan och insyn från andra väljare. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen.

För alla partier som deltar i ett val bör en särskild personröst kunna lämnas på alla typer av valsedlar som används i valet. Förutom genom markering på en valsedel som innehåller förtryckta uppgifter om partiets kandidater, en s.k. namnvalsedel, bör en särskild personröst även kunna lämnas genom tillskrift på en valsedel med enbart valbeteckning (s.k. blanka valsedlar) eller på en valsedel med uppgift om val- och partibeteckning (partimarkerade valsedlar) för ett parti som anmält samtliga sina kandidater. I promemorian föreslås därför ändringar i vallagen med denna innebörd. Möjligheten att använda en blank valsedel för att göra både ett partival och ett personval kan också bidra till att ytterligare stärka den enskilda väljarens möjligheter att själv skydda sin valhemlighet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2018.

1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837)

dels att 7 kap. 2 §, 8 kap. 2 § och 13 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 14 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
2 §	
För att göra i ordning en röst *skall* väljarna för varje slag av val de vill delta i	För att göra i ordning en röst *ska* väljarna för varje slag av val de vill delta i
1. ta en valsedel,	
2. lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och	
3. försluta valkuvertet.	
Väljare som vill lämna en särskild personröst *skall* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.	Väljare som vill lämna en särskild personröst *ska* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.
Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *skall*	Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte *har* registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *ska*

väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Har flera kandidater skrivits till* på en sådan valsedel, *skall* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.	väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Om väljaren skriver till flera kandidater* på en sådan valsedel, *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.
	Om en väljare skriver till en kandidat på en sådan valsedel som avses i 6 kap. 1 § 1 eller 3 för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten om kandidaten är anmäld av partiet. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld av partiet.

Valsedlar och valkuvert får inte förses med obehöriga märkningar.

8 kap.

2 §

I anslutning till ett röstmottagningsställe *skall* det ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om *detta inte är möjligt får en sådan plats* i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats *skall* väljarna ha tillgång till	I anslutning till ett röstmottagningsställe *ska* det ordnas en lämplig *avskärmad* plats där valsedlar kan läggas ut. Om *en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den* i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats *ska* väljarna ha tillgång till

1. valsedlar med enbart valbeteckning,
2. valsedlar med parti- och valbeteckning,

a) för val till riksdagen samt landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet,

b) för val till landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställen inom det landsting eller den kommun där partiet är representerat,

3. valsedlar med parti- och valbeteckning för val till Europaparlamentet för varje parti som vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater om ett sådant parti deltar med endast en valsedel.

De partier som deltar i valen *skall* också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats.	De partier som deltar i valen *ska* också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats.
Vad som sägs i första stycket 2 och 3 gäller endast under förutsättning att partiet har gjort en begäran enligt 6 kap. 7 §.	*Första* stycket 2 och 3 gäller endast under förutsättning att partiet har gjort en begäran enligt 6 kap. 7 §.

13 kap.

8 §[1]

Ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses,

2. kandidaten skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.,	2. kandidaten, *i annat fall än som avses i 7 kap. 2 § fjärde stycket, har* skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.,

3. kandidaten inte är anmäld och finns på en valsedel för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., eller

[1] Senaste lydelse 2014:1384.

4. kandidaten inte har samtyckt till kandidaturen enligt 2 kap.

Kandidatnamnen på en valsedel ska vidare anses obefintliga om

1. valsedeln upptar kandidater men inte är försedd med ett markerat utrymme för personröstning,

2. det lämnats mer än en särskild personröst eller det inte framgår vem personrösten avser,

3. markering för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller

4. ordningen mellan kandidaterna inte framgår klart.

Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje stycket finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel *för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap.*	Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje *och fjärde styckena* finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel.

14 kap.

2 a §

Om det vid en beräkning enligt detta kapitel inte går att avgöra vilken grupp av valsedlar en kandidat som har skrivits till enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket tillhör, ska lotten avgöra vilken grupp en sådan kandidat ska anses tillhöra.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2018.

2 Skärpta krav på skyddet av valsedlar

2.1 Förslaget från 2015 års vallagsutredning

2015 års vallagsutredning (Ju 2015:12) gavs i uppdrag att överväga och lämna förslag till hur omval ska kunna genomföras snabbare än i dag samt att överväga och föreslå ändringar i fråga om hur valsedlar tillhandahålls i anslutning till röstmottagningsställen (dir. 2015:104). Utredningen redovisade sina överväganden och förslag i betänkandet Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten (SOU 2016:71). Betänkandet har remitterats och remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2016/07760/L6).

Utredningen lämnade bl.a. förslag till vissa ändringar i de bestämmelser i vallagen som reglerar förutsättningar för vilka partier och kandidater som får ställa upp i ett omval. Utredningen föreslog vidare att bestämmelserna i 8 kap. 2 § vallagen, som reglerar hur valsedlarna ska läggas ut i val- och röstningslokaler, ska ändras så att valsedlarna genom den lokala valmyndighetens (valnämndens) försorg placeras innanför valskärmen i stället för på en plats i anslutning till röstmottagningsstället.

Den ordning som utredningen föreslår i fråga om placering av valsedlar ställer enligt utredningen krav på andra slags valskärmar än de som används i dag. Den nya typen av skärmar, som utredningen menar behöver införskaffas, kan snarast beskrivas som ett slags "valbås" som är uppbyggt med tre sidoväggar där valsedlarna kan placeras i särskilda fack och ett draperi eller liknande som kan dras för bakom väljaren. Liknande valskärmar, med tre sidor och med utrymme för valsedlar, används i Norge. Utredningen bedömer att förslaget medför att röstningen kan ske på ett sätt som tryggar valhemligheten eftersom väljaren både kan

ta valsedlar och utföra själva valhandlingen i ett utrymme som är helt skyddat från insyn.

Enligt utredningens beräkningar ställer förslaget krav på investeringar på omkring 254 miljoner kronor för inköp av sammanlagt drygt 42 000 nya valbås, som ska användas vid röstmottagning i val- och röstningslokaler i kommunerna och vid röstmottagning på utlandsmyndigheterna. Detta är i princip en engångskostnad. Därutöver medför förslaget enligt utredningen att det behövs ytterligare två röstmottagare i varje vallokal och röstningslokal för att hålla ordning och bistå vid röstningen. Utredningen uppskattar att den extra kostnaden för röstmottagare i valen kommer att uppgå till 109 miljoner kronor (2016 års kostnadsläge). Den ökade kostnaden för röstmottagning är en kostnad som uppkommer vid varje val. Utöver detta bedömer utredningen att förslagen medför vissa kostnadsökningar på grund av behov av utbildningsinsatser, behov av att genomföra en upphandling och ökade lokal- och lagerkostnader m.m.

2.2 Skarpa invändningar mot utredningens förslag

Förslaget av 2015 års vallagsutredning att placera valsedlarna innanför valskärmarna, i en ny form av valbås, har mötts av omfattande kritik från remissinstanserna. Det stora flertalet av remissinstanserna framhåller bl.a. att risken för sabotage ökar markant med ett insynsskyddat valbås. Därmed bedöms även risken för omval öka. Valprövningsnämnden, som liksom majoriteten av remissinstanserna avstyrker förslaget, konstaterar utifrån sin erfarenhet av valöverklaganden att det förekommit försök till sabotage i samband med valen, t.ex. genom att valsedlar plockats bort eller placerats otillgängligt. Enligt nämndens uppfattning upptäcks sabotage i form av att valsedlar tas bort eller göms snabbt med dagens ordning. Valprövningsnämnden ser dock svårigheter och risker med den föreslagna ordningen där ett stort antal valsedlar ska tillhandahållas bakom varje skärm. Enligt nämndens mening utgör risken för sabotage ett konkret problem som måste beaktas i den fortsatta beredningen. Även Kammarrätten i Göteborg framhåller bl.a. att utredningens förslag öppnar för ett flertal möjligheter till manipulation. En väljare som står bakom

skärmen kan t.ex. flytta runt valsedlar, sätta ett visst partis valsedlar framför ett annat partis, göra personvalsmarkeringar på valsedlar eller placera ut egentillverkade valsedlar. Det innebär att det finns en risk för att en manipulering, som kan leda till en direkt påverkan på valresultatet, kan ske i princip varje gång en väljare befinner sig bakom en valskärm. Att förslaget innebär att det blir mycket enkelt för väljare att ostört plocka bort eller blanda valsedlar framhålls också särskilt av Sveriges Kommuner och Landsting. Valmyndigheten avstyrker bestämt förslaget och betonar bl.a. att det försvårar röstmottagarnas möjlighet att ha tillsyn över att det finns valsedlar i valsedelställen och att ordning råder i ställen. Liknande synpunkter framförs från ett stort antal andra remissinstanser, bl.a. Umeå universitet, Länsstyrelsen i Uppsala län och kommunerna.

Ett antal remissinstanser, däribland Valprövningsnämnden, Valmyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting, anser att en kontroll av att inga valsedlar tagit slut och att oegentligheter inte ägt rum kan behöva ske efter varje väljare för att säkerställa att sabotage inte förekommit och att valresultatet därmed inte kan ifrågasättas. Dessa remissinstanser framhåller bl.a. att en sådan kontroll kan ta tid och skapa behov av extra röstmottagare. En kontroll medför även en risk för att köer uppstår, vilket riskerar att påverka valdeltagandet negativt. Några remissinstanser, däribland Länsstyrelsen i Uppsala län och Lunds kommun, pekar bl.a. på att det finns en risk för att väljaren kommer att stanna bakom valskärmen under en avsevärt mycket längre tid än tidigare i syfte att bl.a. identifiera valsedlar. Länsstyrelsen bedömer att väljarna också riskerar att behöva mer hjälp från röstmottagarna än i dag.

Liknande synpunkter framförs från bl.a. Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Stockholm, Umeå universitet, Stockholms universitet och ett stort antal kommuner.

Valmyndigheten invänder vidare att det finns en risk för att röstmottagaren genom de täta kontrollerna kan upplevas få kunskap om vilka valsedlar väljaren har tagit från valsedelställen. Dessutom kommer, vilket även t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting och Gävle kommun pekar på, partiföreträdarna att få begränsade möjligheter att kontrollera att partiets valsedlar tillhandahålls på rätt sätt om de placeras innanför valskärmen.

Kammarrätten i Göteborg anser att förslaget innebär att omfattande insatser behöver göras för att förslaget inte ska leda till en välgrundad misstro mot valsystemet.

Ett antal remissinstanser, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, Luleå kommun, Lunds kommun, Norrköpings kommun och Umeå kommun, påpekar bl.a. att val i de större kommunerna förutsätter att valsedelställ som rymmer cirka 100 olika valsedlar används. Det stora antalet valsedlar gör det praktiskt svårt att få plats med ställ och valsedlar inne i valbåsen om de samtidigt ska vara tillgängliga och överblickbara för alla. Diskriminerings-ombudsmannen och Myndigheten för delaktighet betonar bl.a. att en ny valskärm måste vara tillgänglig för alla väljare och inte får försvåra röstandet för personer med funktionsnedsättning.

Enligt Neuroförbundets mening ställer de valbås som utredningen föreslår krav på bl.a. god rörlighet, synförmåga och balans för att väljaren ska kunna rösta utan hjälp. För att förslaget ska vara försvarbart anser Neuroförbundet att det bör innebära förbättringar också för personer med nedsatt funktionsförmåga. Riksorganisationen Unga med Synnedsättning framhåller bl.a. att ett digitalt system för valsedlar kan göras tillgängligt med hjälp av talsyntes i hörlurar och genom skärmförstoring. Även Senior.net förordar digital valsedelhantering.

Flera remissinstanser, däribland Länsstyrelsen i Jönköpings län, Gävle kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Vänersborgs kommun, Västerviks kommun och Åmåls kommun, pekar på att alternativet med en avskärmning av platsen där valsedlarna hålls tillgängliga kan tjäna syftet att stärka valhemligheten utan att leda till samma omfattande investeringsbehov och lika stora risker för sabotage som de menar att utredningens förslag innebär. Även Gällivare kommun anser att skyddet för valhemligheten kan förstärkas genom att valsedlarna placeras bakom en eller flera skärmar där väljaren ostört kan välja valsedlar.

Ett antal remissinstanser, däribland Valmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting och några kommuner såsom bl.a. Borlänge kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun och Helsingborgs kommun, anser att det befintliga valsedelsystemet bör ses över i dess helhet och att ett förenklat och förbättrat system bör vara på plats inför de allmänna valen 2022.

Med anledning av de skarpa invändningar som rests mot utredningens förslag har regeringen tagit ställning för att inte gå vidare med förslaget. I stället bör andra sätt att ytterligare stärka skyddet för den enskilda väljaren mot yttre påverkan vid röstning övervägas (se propositionen Snabbare omval, prop. 2017/18:38 s. 69–73).

2.3 Skyddet för valhemligheten bör stärkas

Bedömning: Skyddet för valhemligheten bör stärkas genom att kraven på hur valsedlar görs tillgängliga i anslutning till ett röstmottagningsställe förändras.

Val ska vara fria och hemliga

I Sverige är det en självklarhet att val ska vara fria och hemliga. Att riksdagen ska utses genom fria, hemliga och direkta val följer av grundlag (3 kap. 1 § regeringsformen). Med fria val avses att ingen annan får bestämma vilket parti väljaren ska rösta på, med hemliga val att väljaren inte är tvungen att visa eller tala om hur han eller hon röstat och med direkta val att det är väljarna direkt som utser de ledamöter som sitter i riksdagen, dvs. de är direktvalda av folket utan något mellanled. I kravet på fria val ligger främst att väljaren ska kunna rösta utan yttre påverkan och bestämma själv vilket parti han eller hon ska rösta på. Kravet att val ska vara hemliga motiveras också främst av intresset att skydda väljaren från den påverkan som kan uppkomma om andra får kännedom om hur väljaren röstar. Väljaren ska inte vara tvungen att visa eller tala om hur han eller hon har röstat.

Brottsbalkens straffbestämmelser om otillbörligt verkande vid röstning m.m. och om brott mot rösthemligheten är ett skydd för principerna om fria och hemliga val (17 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken). Ett annat skydd är bestämmelser om sekretess i vissa situationer i samband med röstning. Sekretess gäller bl.a. för uppgift i en myndighets verksamhet om hur en väljare har röstat vid val enligt vallagen och som framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen (40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen

[2009:400]). Därutöver är det vallagens bestämmelser om valproceduren som konkretiserar hur väljarnas rätt till fria och hemliga val ska tillgodoses.

Röstningsförfarandet

Vallagen innehåller alltså en rad bestämmelser vars främsta syfte är att trygga genomförandet av fria och hemliga val. Dessa bestämmelser reglerar bl.a. hur själva röstningen ska gå till och skiljer sig inte åt mellan olika valtyper. Förfarandet för röstning är i allt väsentligt enhetligt för val till riksdagen, val till landstings- och kommunfullmäktige och val till Europaparlamentet.

I val- och röstningslokaler (röstmottagningsställen) ska det finnas ett lämpligt antal avskilda platser med valskärmar där väljarna kan rösta utan insyn (8 kap. 1 § vallagen). Väljaren ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm. Rösten görs i ordning genom att valsedlarna läggs i valkuvert som försluts. Valkuverten lämnas därefter till röstmottagarna som efter kontroll lägger valkuverten i valurnan (7 kap. 2 och 3 §§, 9 kap. 7 § vallagen). För att möjliggöra för väljare att få tillgång till valsedlar ska det i anslutning till röstmottagningsstället ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. Från denna plats kan väljaren ta blanka valsedlar (valsedlar med enbart valbeteckning) eller valsedlar från ett eller flera partier (8 kap. 2 § vallagen), men väljaren kan också ta med sig och använda valsedlar som distribuerats till honom eller henne på annat sätt. De partier som deltar i valen ska också kunna lägga ut sina valsedlar på platsen. Bestämmelserna om hur valsedlar ska göras tillgängliga riktar sig till kommunernas valnämnder (prop. 2004/05:163 Ny vallag s. 121 och prop. 2013/14:124 Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet s. 53). Det är röstmottagarna som ska hålla ordning bland valsedlarna (8 kap. 4 § vallagen).

Kraven på hur valsedlar görs tillgängliga i anslutning till ett röstmottagningsställe bör förändras

Det finns alltså tydliga regler för ordningen på och vid röstmottagningsställena och vem som ansvarar för den. Dessa syftar till att väljarna ska kunna rösta under ordnade former, hemligt och utan påverkan. Det finns vidare bestämmelser för vilka valsedlar som ska finnas tillgängliga för väljarna. Valnämnderna ska också fatta beslut om hur valsedlarna i varje val ska ordnas och läggas ut. Eftersom det från och med 2018 års allmänna val finns krav på obligatorisk anmälan av partier för deltagande i val kommer det att på förhand vara klart vilka partier som ska få sina valsedlar utlagda (prop. 2013/14:48 Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val). Det ger goda förutsättningar för valnämndernas planering för arbetet i val- och röstningslokalerna och för att hitta en lämplig placering av valsedlarna. Väljare som vill ta valsedlar vid röstmottagningsstället kan förse sig med flera olika valsedlar, vilket också tas med i beräkningen när det bestäms hur många valsedlar som ska tryckas.

Det finns alltså en grundstruktur som syftar till att säkerställa väljarnas tillgång till alla sorters valsedlar och att valen ska kunna genomföras på ett tryggt och säkert sätt. Med denna ordning finns det också goda förutsättningar för att uppfylla kraven på fria och hemliga val. Som 2015 års vallagsutredning framhåller finns det inte anledning att rikta några allvarligare invändningar mot systemet som sådant. Men det kan trots det ändå konstateras att det har rests invändningar mot systemet som hänger samman med att väljare i vissa fall har haft negativa upplevelser vid röstningen. Det har vanligtvis haft att göra med tillhandahållandet av valsedlar och med ordningen vid röstmottagningen. Det finns också vissa indikationer på att förståelsen för det svenska systemet minskat på senare år, bl.a. bland utländska medborgare som röstar i Sverige i Europaparlamentsvalet. Det finns anledning att ta denna utveckling på allvar eftersom väljarnas förtroende för valsystemets förmåga att säkerställa korrekta och legitima resultat, utan yttre påverkan och med bibehållen integritet, är grundläggande för deltagandet och demokratins funktionssätt.

Det grundläggande syftet med regeringsformens och vallagens bestämmelser om genomförande av allmänna val är att säkerställa

riktiga och demokratiskt legitima valresultat. Som 2015 års vallagsutredning är inne på har kravet att val ska vara hemliga ansetts tillgodosett genom vallagens bestämmelser om hur en röst görs i ordning (se t.ex. Valprövningsnämndens beslut 1994:30 och 2014:52). Regeringen har inte ifrågasatt den bedömningen men ändå konstaterat att frågan har väckt debatt och att invändningar rests mot att den plats där valsedlarna finns utlagda inte skyddas mot insyn (prop. 2017/18:38 s. 73). Liknande frågor har väckts i ett ärende som initierats av Europeiska kommissionen. I en skrivelse till kommissionen har framhållits att de svenska reglerna tillgodoser kraven om hemlig röstning vid val men att det kan finnas skäl att se över om det svenska valförfarandet ytterligare kan förbättras (dnr Ju2015/02545/L6). Regeringen har gjort bedömningen att det finns anledning att fortsatt överväga hur skyddet för enskilda väljare mot yttre påverkan vid röstning kan stärkas ytterligare (prop. 2017/18:38 s. 69).

I syfte att upprätthålla förtroendet för valsystemet i stort finns det alltså skäl att vidta lämpliga åtgärder för att ytterligare stärka skyddet mot yttre påverkan av väljare och minska risken för att väljare upplever obehag i samband med röstningen. Sådant obehag kan kopplas till en upplevd risk för att valhemligheten kan röjas i samband med röstningen. Skyddet för valhemligheten bör därför stärkas. Kraven på hur valsedlar görs tillgängliga i anslutning till ett röstmottagningsställe bör förändras.

2.4 Ett förbättrat skydd mot insyn från andra väljare

Förslag: I anslutning till ett röstmottagningsställe ska det ordnas en avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen.

Ändringar bör vara på plats inför valet till Europaparlamentet 2019

Flera av de remissinstanser som yttrat sig över 2015 års vallagsutrednings förslag om stärkt skydd för valhemligheten vill se en översyn av det befintliga valsedelsystemet. Bland dem finns

Valmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting och ett antal kommuner såsom bl.a. Borlänge kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun och Helsingborgs kommun. Dessa remissinstanser anser att det befintliga valsedelsystemet bör ses över i dess helhet och att ett förenklat och förbättrat system bör vara på plats inför de allmänna valen 2022. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting skulle en utredning som ser över hela valsedelsystemet kunna belysa bl.a. om neutrala valsedlar av den typ som är vanlig i andra länder kan införas i Sverige. Riksdagen har även i ett tillkännagivande till regeringen som sin mening anfört att väljare med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon (bet. 2015/16:KU14 punkt 4, rskr. 2015/16:205). Beredning av dessa frågor pågår alltjämt i Regeringskansliet.

Frågan om att vidta åtgärder för att ytterligare stärka skyddet för den enskilda väljaren mot yttre påverkan vid röstningen – genom ändringar i fråga om kraven på hur valsedlar görs tillgängliga i anslutning till ett röstmottagningsställe – är betydligt mera avgränsad än frågan om att göra en fullständig översyn av hela valsedelsystemet. I denna promemoria görs bedömningen att det är angeläget att snabbt vidta åtgärder för att effektivt stärka skyddet för valhemligheten redan inför 2019 års val till Europaparlamentet.

Olika tänkbara åtgärder för att stärka skyddet för valhemligheten

2015 års vallagsutredning övervägde flera olika tänkbara åtgärder för att stärka skyddet för valhemligheten (SOU 2016:71 s. 124–127). Förutom det alternativ som utredningen lämnade förslag om – valsedlar innanför valskärmarna – tog utredningen ställning till tänkbara alternativ med valsedelskrivare, att placera valsedlarna i ett separat rum och att anordna en avskärmning av den plats där valsedlarna enligt den nuvarande ordningen hålls tillgängliga.

Flera remissinstanser, däribland Länsstyrelsen i Jönköpings län, Gävle kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Norrköpings kommun, Vänersborgs kommun, Västerviks kommun och Åmåls kommun, pekade på att alternativet med en avskärmning av platsen där valsedlarna hålls tillgängliga kan tjäna syftet att stärka valhemligheten utan att leda till samma omfattande

investeringsbehov och lika stora risker för sabotage som de menar att utredningens förslag innebär.

En ordning som innebär att den plats där valsedlarna läggs ut – ett valsedelsbord eller särskilda valsedelställ – avgränsas med skärmar skulle ge väljarna en möjlighet att utan insyn från andra väljare plocka åt sig de valsedlar som de vill använda i valet och ta med sig dessa till valskärmarna där själva valhandlingen sedan utförs. Utformningen av platsen där valsedlarna hålls tillgängliga skulle alltså på detta sätt positivt kunna påverka skyddet för valhemligheten genom att staten underlättar för väljare att skydda sitt val av valsedlar från insyn (jfr Venedigkommissionens yttrande nr 190/2002 antaget den 18–19 oktober 2002, Code of Good Practice in Electoral Matters, CDL-AD [2002] 23 rev., punkt 4 och 52, där det poängteras att valhemligheten inte bara är en rättighet för en väljare utan även en skyldighet för henne eller honom). Som utredningen framhållit skulle en sådan ordning underlätta för väljare som bara vill ta en valsedel med sig in bakom valskärmen att skydda sin valhemlighet.

Utredningen menade att det finns nackdelar med en sådan lösning. Ett krav på avskärmning av valsedelställen eller valsedelsborden kan enligt utredningen begränsa möjligheterna att välja en plats för placering av valsedlarna. I vart fall i vissa lokaler kan svårigheterna att på lämpligt sätt placera ut avskärmningar kring platsen innebära en stor utmaning och skulle i vissa fall även kunna medföra att valnämnderna måste överväga om en lokal som man hittills använt fortsättningsvis kommer att kunna användas för ändamålet. Därutöver pekade utredningen på behovet av att hålla uppsikt över och kontroll av platsen där valsedlarna finns utlagda och den risk för köbildning som kan uppkomma när enbart en person åt gången kan ta valsedlar. Enligt utredningen övervägde nackdelarna med denna lösning de positiva sidor som lösningen har för att stärka skyddet för valhemligheten.

Valsystemet måste vara utformat på ett sätt som tillgodoser kravet på demokratisk legitimitet och som möjliggör för valadministrationen att tillgodose högt ställda krav på trygghet och säkerhet vid röstning. Men ett av demokratipolitikens mål är också att tillgodose önskemålet om ett högt och jämlikt valdeltagande. Valsystemet har därför utformats för att i vissa fall möjliggöra röstning i okontrollerade miljöer. Det gäller t.ex. i fråga om

brevröstning som sker från utlandet. Även möjligheterna till röstning genom bud innebär att valhandlingen sker utom kontroll för de offentliga funktionärer som tar emot rösten. Med utgångspunkten att vissa röstningsmetoder som inte fullt ut uppfyller kraven på att kontroll av valhemligheten upprätthålls rimligen måste godtas i vårt demokratiska system är det nödvändigt att i vissa avseenden göra avvägningar mellan intresset av att skydda väljarna mot yttre påverkan vid röstningen å ena sidan och behovet av att skapa goda möjligheter till valdeltagande för dem som har svårigheter att ta sig till en val- eller röstningslokal å andra sidan. Det kan också framhållas att en röstmottagare inte kan vägra att ta emot en valsedel enbart på den grunden att rösten inte har gjorts i ordning i en val- eller röstningslokal på det sätt som anges i lagen. Ett absolut skydd för valhemligheten är därmed svårt att garantera i alla tänkbara situationer. Det som i det svenska valsystemet hittills ansetts avgörande är i stället att väljarna erbjuds goda möjligheter att på ett förhållandevis enkelt sätt bevara valhemligheten.

Möjligheten att ta med sig valsedlar som man har fått från partierna har varit ett sådant sätt att skydda sin valhemlighet och möjligheten att ta blanka valsedlar eller valsedlar från flera partier från valsedelsborden har varit andra. Eftersom partiernas rutiner när det gäller distribution av valsedlar varierar och dessutom skiftar över tid torde det enda sätt som är praktiskt tillgängligt för väljarna dock i många fall vara att ta flera valsedlar eller att välja blanka valsedlar som väljaren skriver partinamnet på. En väljares val att ta en blank valsedel påverkar dock i många fall även möjligheten att personrösta. För partier som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater saknas nämligen möjlighet att göra en tillskrift av ett namn på en blank valsedel (jfr SOU 2013:24 s. 185–190). Under sådana förhållanden är en väljare som vill skydda sin valhemlighet och även vill lämna en särskild personröst hänvisad till att ta valsedlar från flera partier (jfr dock även avsnitt 3.2).

Även om många väljare sannolikt får antas ha god insikt om hur man kan skydda sin valhemlighet torde det inte vara uppenbart för alla. Särskilt en väljare som deltar i ett val för första gången kan uppleva sig vara ställd i en situation han eller hon inte är förberedd på. Väljare med erfarenheter från val framför allt i andra länder kan också känna sig överrumplade av den ordning som gäller i Sverige i samband med att valsedlarna ska väljas. Men även många väljare

med lång erfarenhet av förfarandet vid svenska val kan uppleva liknande obehag i motsvarande situation.

Som nämns ovan övervägde 2015 års vallagsutredning även andra åtgärder för att stärka skyddet för valhemligheten. En ordning som utredningen övervägde var att erbjuda väljare möjlighet att välja och skriva ut valsedlar bakom vissa valskärmar i en val- eller röstningslokal med hjälp av teknisk utrustning, t.ex. en dator och en valsedelskrivare. I denna promemoria görs bedömningen att det inte finns skäl att nu överväga den frågan ytterligare. Den bedömningen görs framför allt med utgångspunkt i de stora investeringar i teknisk hårdvara som en sådan reform skulle kräva, men även med beaktande av att det knappast är möjligt att genomföra reformen redan inför 2019 års val till Europaparlamentet.

Valsedlar ska tillhandahållas på en avskärmad plats

En ordning med avskärmning av den plats där valsedlarna läggs ut i anslutning till eller i lokalerna för röstmottagning är en lösning som tjänar syftet att stärka valhemligheten. En ordning med avskärmning är heller inte lika känslig när det gäller risken för sabotage. Det krav som i dag finns på att den plats där valsedlar kan läggas ut ska vara lämplig ger utrymme för ett visst mått av anpassning av avskärmningen i förhållande till val- och röstningslokalernas skiftande utformning. Ett krav på en avskärmad plats bör erbjuda goda möjligheter för röstmottagarna att kontrollera ordningen bland valsedlar i syfte att motverka bl.a. sådant sabotage som sker genom att väljare ersätter valsedlar av en viss typ med sedlar av en annan typ eller blandar samman och plockar bort vissa valsedlar.

Det bör i detta sammanhang framhållas att det givetvis är av vikt att en väljare inte bara i förhållande till andra väljare utan också i förhållande till de offentliga funktionärerna i en val- eller röstningslokal upplever att hans eller hennes valhemlighet är tryggad. Röstmottagarna måste därför utöva kontrollen med respekt för väljarnas integritet. I Valmyndighetens handbok till kommunerna inför valen 2014 framhålls att eftersom röstmottagarna har ett ansvar att hålla ordning bland valsedlarna

och också ska vara tillgängliga för frågor kan det inträffa att väljare får ta valsedlar när en röstmottagare är i närheten eller arbetar med att städa i valsedelstället. Det poängteras samtidigt att det är bra om röstmottagarna tänker på att i så stor utsträckning som möjligt lämna väljaren att i lugn och ro välja valsedlar (Handbok, Kommunernas uppgifter i Valen 2014, Valmyndigheten, s. 36–37).

Det kan vidare konstateras att ett krav på avskärmning kan tillgodoses av kommunerna utan att det ställs krav på omfattande investeringar i teknisk eller annan kostsam utrustning. Ansvaret att säkerställa att kravet uppfylls vilar på kommunernas valnämnder. Med tanke på att förutsättningarna för placering av valsedelsbord och valsedelställ och kontrollen av ordningen bland valsedlarna skiftar mellan olika röstmottagningsställen finns ett behov av viss flexibilitet vid utformningen av avskärmningen. Genom att inte i lag i detalj reglera avskärmningens utformning tillgodoses bl.a. det grundlagsstadgade kravet att en begränsning i den kommunala självstyrelsen inte bör sträcka sig längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som den avser att tillgodose (14 kap. 3 § regeringsformen).

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det är möjligt att utforma en avskärmning av valsedelstället på ett sådant sätt att skyddet för valhemligheten effektivt kan stärkas samtidigt som det ges rimligt goda förutsättningar för en röstmottagare att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och kunna hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelstället. En sådan åtgärd bedöms vidare kunna genomföras och tillämpas redan inför 2019 års val till Europaparlamentet. Det föreslås därför att det i anslutning till ett röstmottagningsställe ska ordnas en avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället bör den i stället ordnas inne i lokalen. För att kravet ska vara uppfyllt bör det krävas att valsedelstället effektivt skyddas från insyn från andra väljare så att en väljare kan välja sina valsedlar utan påverkan och insyn från andra väljare. Avskärmningen bör anpassas så att röstmottagarna kan fullgöra sitt uppdrag att upprätthålla ordningen bland valsedlarna.

Förslaget syftar inte till att i övrigt påverka den ordning som i dag gäller. De partier som deltar i valen ska t.ex. även

fortsättningsvis kunna lägga ut sina valsedlar på platsen (8 kap. 2 § andra stycket vallagen).

Några övriga frågor

Det är valnämnderna som ansvarar för hur valsedlarna ska placeras i vallokalerna och i kommunernas röstningslokaler. Valnämnderna bestämmer både i vilken ordning valsedlarna ska placeras sinsemellan och var i lokalerna valsedelställen ska vara uppställda. Placeringen av valsedlar måste göras på ett sätt som tillgodoser kraven på objektivitet och likformighet (jfr JO 2010/11 s. 284 och JO2012/13 s. 490). Valnämnderna ska också ta ställning till hur de namnvalsedlar som partier önskar lägga ut i lokalerna ska behandlas av röstmottagarna. Valnämnderna får besluta att partierna ska lämna en bunt valsedlar till röstmottagarna som sedan ser till att dessa placeras på avsedd plats i valsedelställen. En fördel med en sådan ordning är att det ofta blir lättare för röstmottagarna att upprätthålla ordningen bland valsedlarna. Det blir dessutom färre personer, utöver väljarna, som har anledning att uppehålla sig omkring valsedelställen. Ordningen kan därmed bidra till att ytterligare stärka känslan hos väljare att de kan välja sina valsedlar i lugn och ro.

Utbildning och information kan bidra till att stärka skyddet för valhemligheten. Numera ska också alla röstmottagare ha genomgått den utbildning som behövs för uppdraget (prop. 2013/14:124 s. 13). Utbildnings- och informationsinsatser kring hur röstningen går till och hur ordningen kan upprätthållas på röstmottagningsställena bör bidra till bl.a. ett smidigare flöde vid röstmottagningen, t.ex. genom att väljare går fram en och en till den avskärmade plats där valsedlar tillhandahålls.

Det kan inte uteslutas att ett obligatoriskt krav på avskärmning av den plats där valsedlarna hålls tillgängliga kan leda till att kommunerna i några fall behöver överväga om vissa av de lokaler som i dag används för röstmottagning även fortsatt kan användas för ändamålet. Det är givetvis angeläget att en reform som syftar till att stärka den demokratiska legitimiteten i valen genom förstärkningar av valhemligheten inte leder till att tillgängligheten, exempelvis för personer med funktionsnedsättning, i valen

försämras. Att väljare erbjuds goda möjligheter att rösta är viktigt för att både upprätthålla och stärka förutsättningarna för ett högt valdeltagande. I detta ligger även att förfarandet ska erbjuda likvärdiga förutsättningar att delta i valen för alla väljare, oberoende av faktorer såsom bakgrund, kön, ålder och funktionsnedsättning. Antalet röstningslokaler för förtidsröstning får därmed inte påverkas mer än högst marginellt. I det här sammanhanget görs dock bedömningen att de praktiska problem som kan uppkomma i fråga om valet av placering av valsedelställ och avskärmningar bör kunna lösas utan att tillgängligheten i valet påverkas. Det får förutsättas att valnämnderna noga överväger alternativa placeringar innan de ser sig nödgade att dra in en röstningslokal som tidigare har använts men som med hänsyn till de nya kraven inte längre bedöms som lämplig. I röstningslokaler på utlandsmyndigheterna ligger ansvaret för hur valsedlarna placeras i stället på dessa myndigheter.

De krav som nu gäller för röstmottagningsställen innebär bl.a. att dessa undantagslöst måste vara utformade så att de är tillgängliga, t.ex. för personer med funktionsnedsättning (prop. 2013/14:37 s. 27–31, jfr prop. 2013/14:124 s. 6).

3 Stärkt valhemlighet genom bättre möjlighet att personrösta

3.1 Personvalsinslaget i valsystemet

Av 3 kap. 1 § andra stycket regeringsformen framgår att väljarna inom ramen för partivalsystemet har möjlighet att lämna särskild personröst. I förarbetena till bestämmelsen konstateras att partierna var överens om att personvalsmomentet är av så grundläggande betydelse att det borde komma till uttryck i grundlag och ges det skydd som följer därav (jfr propositionen Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor, prop. 1993/94:115 s. 10). De närmare bestämmelserna om hur personröstningen sker finns i vallagen.

Möjligheten för väljarna att lämna en särskild personröst innebär att väljarna ges utrymme att, under de närmare förutsättningar som anges i vallagen, inom ramen för ett partival påverka vilka personer som tar plats i de beslutande församlingarna. Att personvalsmomentet är grundlagsfäst innebär först och främst att valsystemet inte kan förändras så att personvalsinslaget tas bort, om inte också en grundlagsändring genomförs. Men regleringen ger därutöver också uttryck för att personvalet rent principiellt är ett viktigt inslag i det svenska valsystemet.

Vad den särskilda preferensrösten innebär vid fördelningen av mandat inom partierna regleras i 14 kap. 9 § vallagen. Enkelt uttryckt innebär systemet att den kandidat som får flest personröster för ett parti inom en viss valkrets får partiets första mandat i den valkretsen, förutsatt att han eller hon fått tillräckligt många röster för att passera den s.k. personvalsspärren (minst fem procent av partiets röstetal i valkretsen). Väljaren kan lämna sin personröst genom att markera ett av namnen på en namnvalsedel som partiet går fram med i valet. Om ett parti inte har anmält samtliga

kandidater i valet kan väljaren också lämna en personröst genom att skriva till ett namn på en valsedel.

Ett annat sätt för väljaren att påverka vilka personer som ska företräda henne eller honom är att, i förekommande fall, välja bland olika listor som ett parti går fram med i ett val och lägga sin röst på partiet med den lista som upptar namn på personer som väljaren helst vill se valda.

Innan personvalsreformen genomfördes på 1990-talet fick personvalsinslaget i valsystemet sitt uttryck genom den fria nomineringsrätten. Den fria nomineringsrätten innebar att en väljare kunde nominera en kandidat för ett parti genom att på en valsedel för partiet ta upp ett namn på en valbar person – vilken som helst – utan krav på samtycke från vare sig partiet eller kandidaten.

Sedan personvalsreformen genomfördes har väljarnas fria nomineringsrätt successivt begränsats genom skilda reformer som framför allt inneburit att partiernas nomineringar begränsat väljarnas utrymme att själva nominera andra kandidater för partierna.

I propositionen Åtgärder mot missbruk av den fria nomineringsrätten (prop. 1993/94:146) föreslogs exempelvis att vissa begränsningar i den fria nomineringsrätten skulle göras i syfte att göra det mindre intressant att försöka utnyttja etablerade partibeteckningar för partier på ett illojalt sätt som i vissa fall hade förekommit. Den möjlighet som fanns för partier att skydda sin partibeteckning begränsade sig dittills i princip till ett krav på att listor för partier som anmält sina kandidater skulle toppas av ett namn på en person som partiet nominerat. Om listan toppades av någon annan person, räknades rösten enbart som en röst på partiet och påverkade inte mandatfördelningen inom partiet. De ändringar som gjordes genom den begränsade reformen innebar att inte bara toppnamnet utan de två översta namnen på listan skulle vara namn på kandidater som partiet hade anmält för att listan skulle gälla för namnen på den listan.

Genom regleringen i 1997 års vallag (1997:157) begränsades den fria nomineringsrätten ytterligare (propositionen Ny vallag, prop. 1996/97:70). Ändringarna innebar att partier med registrerad partibeteckning gavs möjlighet att frivilligt anmäla samtliga kandidater och därigenom skydda sin partibeteckning helt och

hållet från väljarnas tillskrivna namn. Reformen påverkade inte väljarnas möjlighet att nominera andra personer för partier som inte på förhand anmält samtliga sina kandidater. Den begränsade inte heller möjligheten för väljare att så sent som på valdagen bilda ett nytt parti och nominera kandidater för detta.

De senaste ändringarna i valsystemet som rör den fria nomineringsrätten följer av de förslag som lämnas i propositionen Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val (prop. 2013/14:48). Ändringarna innebär bl.a. att de partier som vill delta i ett val måste anmäla sitt deltagande senast 30 dagar före valdagen. Partier som redan är representerade i den beslutande församling som valet gäller behöver dock inte göra en särskild anmälan till valet utan anmäls automatiskt till nästa val. Ändringarna innebär vidare bl.a. att det ställs krav på att var och en som ställer upp som kandidat för ett parti ska ha lämnat sitt uttryckliga samtycke till kandidaturen senast fredagen före valdagen. Den nya ordningen tillämpas första gången i de allmänna valen hösten 2018.

3.2 Enklare att personrösta på blanka och partimarkerade valsedlar

Förslag: Vallagen ändras så att en tillskriven kandidat för ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater ska beaktas vid sammanräkningen – i stället för att som nu anses som obefintlig – under förutsättning att det är fråga om en kandidat som partiet har anmält. Om flera namn skrivs till ska det första namnet få väljarens personröst. Om inte den första men någon eller några av de övriga tillskrivna kandidaterna är anmäld av partiet ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld.

Om ett parti går fram i ett val med fler än en valsedel och det i ett enskilt fall inte går att avgöra vilken av ett partis listor en tillskriven kandidat ska tillgodoräknas vid sammanräkningen av röster ska frågan avgöras genom lottning.

Tidigare förslag om enklare möjligheter att personrösta

2011 års vallagskommitté (Ju 2011:13) föreslog i betänkandet E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24) att en tillskriven kandidat för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält samtliga kandidater ska beaktas vid sammanräkningen – i stället för att som nu anses som obefintlig – under förutsättning att det är fråga om en kandidat som partiet har anmält. Enligt förslaget skulle en sådan tillskrift anses som en personröst för den kandidaten. Om flera namn skrivs till ska den första kandidaten få väljarens personröst, om det är fråga om en kandidat som partiet har anmält. Övriga tillskrivna kandidater ska enligt förslaget, liksom hittills, betraktas som obefintliga. Betänkandet har remitterats och remissvaren finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2013/03126/L6).

Flertalet remissinstanser, däribland samtliga kommuner som yttrade sig över förslaget och Sveriges Kommuner och Landsting, tillstyrkte eller hade ingen invändning mot förslaget. Bland de länsstyrelser som fått betänkandet på remiss framförde samtliga länsstyrelser utom Länsstyrelsen i Uppsala län invändningar mot förslaget. Bland annat framförde de att det finns en stor risk för att förslaget kunde leda till att tiderna för sammanräkningen skulle komma att överskridas. Valmyndigheten var i sak positiv till förslaget men pekade på ett antal svårigheter som enligt myndigheten måste övervägas innan förslaget genomförs. Bland annat ansåg Valmyndigheten att det måste vara tydligt på vilken av valsedlarna rösten ska påföras eftersom detta kan få betydelse för valresultatet. Myndigheten kunde se två tillvägagångssätt för att undvika en godtycklig bedömning: lottning eller upprättandet av en ny valsedel för varje tillskrivet namn.

2011 års vallagskommittés förslag att förbättra möjligheterna att lämna en särskild personröst har inte genomförts. I propositionen Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet (prop. 2013/14:124) anfördes att det i annat sammanhang borde övervägas om det bör införas en möjlighet att lämna en särskild personröst på en kandidat genom att skriva till kandidatens namn på en blank valsedel eller en partimarkerad valsedel för ett parti som anmält samtliga sina kandidater (prop. 2013/14:124 s. 27).

Två skilda sätt att lämna en särskild personröst

Enligt nuvarande reglering i vallagen skiljer sig möjligheterna åt för en väljare att lämna en särskild personröst beroende på om ett parti har anmält kandidater eller inte. Är det fråga om partier som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater kan en väljare lämna en personröst genom att sätta ett kryss i det markerade utrymmet invid kandidatens namn på partiets namnvalsedel. Om en väljare skriver till ett kandidatnamn på en valsedel som gäller för ett sådant parti, t.ex. en partimarkerad valsedel eller en blank valsedel som av väljaren försetts med partiets partibeteckning, betraktas det tillskrivna namnet som obefintligt (13 kap. 8 § första stycket 2 vallagen). Detta gäller även om namnet har anmälts av partiet.

För partier som inte har anmält samtliga kandidater enligt 2 kap. 9 § vallagen gäller en annan ordning för tillskrivna namn. Om en väljare skriver till ett kandidatnamn på en valsedel som gäller för ett sådant parti, oavsett om tillskriften görs på en namnvalsedel, partivalsedel eller en blank valsedel, räknas valsedeln som en röst på partiet och det tillskrivna namnet som en kandidatnominering och en personröst på den personen. Om flera namn skrivs till får den överst tillskrivna kandidaten väljarens personröst (7 kap. 2 § tredje stycket vallagen).

När regleringen infördes i 1997 års vallag ansåg regeringen att det inte fanns behov för väljarna att kunna skriva till kandidater – i varje fall inte nya kandidater – på valsedlar för de partier som hade anmält sina kandidater (prop. 1996/97:70 s. 131–132). Sammanräkningsförfarandet kunde därmed förenklas väsentligt, samtidigt som ett snabbt och säkert valresultat garanterades. För de partier som inte hade kandidater ansågs det vara en fördel om kandidater kunde skrivas till för att undvika s.k. tomma stolar.

Gällande ordning för hur en personröst görs i ordning innebär i praktiken att en väljare som vid röstningstillfället inte har tillgång till ett partis namnvalsedel inte kan utnyttja möjligheten att personrösta om partiet har anmält samtliga sina kandidater i valet. För väljare som befinner sig i utlandet i samband med ett val skapar gällande ordning stora hinder mot möjligheten att utnyttja sin rösträtt fullt ut. Motsvarande svårigheter kan göra sig gällande för en väljare i landet som vill förtidsrösta i en annan kommun än den där

han eller hon är bosatt. 2011 års vallagskommitté redogjorde för att omkring 90 procent av väljarna vid 2010 års allmänna val röstade i den egna kommunen. Dessa väljare hade därmed vid röstningstillfället med automatik tillgång till partiernas namnvalsedlar och möjlighet att också lämna en särskild personröst genom att sätta ett kryss för kandidatens namn på valsedeln. De väljare som förtidsröstade utanför den egna kommunen hade däremot inte samma tillgång till partiernas namnvalsedlar för sin kommun, sitt landsting eller sin riksdagsvalkrets. Denna kategori av väljare behövde alltså i förväg beställa namnvalsedlar från det av väljaren önskade partiet för att kunna personrösta. Vid 2010 års val berördes närmare 250 000 väljares möjligheter att vid förtidsröstningen lämna en särskild personröst. Den hittillsvarande användningen av möjligheten att lämna en särskild personröst indikerar att 25 procent av de väljare som förtidsröstat har haft behov av att kunna skriva till en anmäld kandidat. Det innebär att något mer än 60 000 av de väljare som förtidsröstade utanför den egna kommunen – 25 procent av 250 000 – har haft behov av att kunna skriva till en anmäld kandidat. Enligt 2011 års vallagskommitté tydde dock de väljarkontakter som valmyndigheterna hade efter de allmänna valen 2010 på att behovet var betydligt mindre.

Det bör bli enklare att lämna en personröst på en anmäld kandidat

2011 års vallagskommitté pekade i sitt betänkande E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24) på att valmyndigheterna hade uppmärksammat att det från olika håll, framför allt från väljare, förts fram önskemål om att kunna personrösta på kandidater för ett parti som har anmält samtliga kandidater genom att skriva till namnet på en anmäld kandidat på en partivalsedel eller blank valsedel. Vid behandlingen av kommitténs förslag noterade regeringen att det var mycket som talade för att det kunde underlätta betydligt för väljare att personrösta när väljaren inte har tillgång till partiets namnvalsedel vid röstningstillfället. Regeringen underströk dock att en grundläggande förutsättning för att genomföra förslaget var att tiderna för sammanräkningen inte fick överskridas och att möjligheterna att skriva till namn också behövde anpassas till det

system för anmälan av kandidater som finns (prop. 2013/14:124 s. 29).

Under remissbehandlingen av kommitténs förslag framförde några länsstyrelser att tiden för sammanräkningen av valsedlar skulle kunna bli längre som en följd av att länsstyrelsen måste registrera nya valsedlar för varje tillskrivet namn, dvs. en ny valsedel måste läggas in i valdatasystemet varje gång en kandidat skrivs till på en valsedel. Några länsstyrelser menade att osäkerhet skulle kunna uppkomma vid sammanräkningen om en väljare t.ex. stavat ett namn fel eller textat namnet otydligt. Valmyndigheten och flera länsstyrelser framhöll också att osäkerhetsmoment kunde uppkomma om ett tillskrivet namn förekom på flera listor för ett visst parti.

Det kan konstateras att det förekommer att partier som går fram med flera olika listor i en valkrets sätter upp delvis samma kandidater på fler än en valsedel. Bland de kandidater som nominerats utses ledamöter i första hand på grundval av kandidaternas personliga röstetal, varvid alla personröster som lämnats för en viss kandidat under samma partibeteckning räknas samman. Om en kandidat får personröster genom markering på flera olika listor under samma partibeteckning slås dessa röster alltså ihop vid beräkningen av det personliga röstetalet (14 kap. 9 och 13 §§ vallagen). Om samtliga mandat inte kan fördelas på grundval av personligt röstetal, tillsätts resterande mandat i särskild ordning utifrån ett på visst närmare reglerat sätt framräknat jämförelsetal mellan kandidaterna (14 kap. 10 § vallagen).

Även ersättarordningen bestäms i första hand på grundval av kandidaternas personliga röstetal. Ordningen för utseende av ersättare skiljer sig dock delvis åt mellan de olika valen (14 kap. 15–17 §§). Systemet för ersättarval bygger i allt väsentligt på principen om listtrohet, som innebär att ersättare som inte väljs på grund av sitt personliga röstetal i stället väljs i en särskild ordning på grundval av de valsedlar som gällde för den kandidat som ursprungligen fick plats i ordningen. Mest utvecklad är listtroheten i fråga om val till kommunfullmäktige. I övriga val görs avsteg från denna ordning om det behövs för att tillräckligt många ersättare ska kunna utses.

Genom den ordning som gäller i dag för personval står det vid röstsammanräkningen, när partiet har anmält samtliga kandidater, alltid klart vilken av partiets olika listor som en väljare har valt att

använda vid personvalet. Även om kandidatens personliga röstetal inte påverkas av vilken lista en personröst ska hänföras till kan valet av lista ändå, på grund av principen om listtrohet, påverka den slutliga röstsammanräkningen. Det är därför viktigt att det av regleringen i vallagen framgår hur valmyndigheterna ska gå till väga i händelse av att en personröst lämnas för en person som förekommer på flera listor.

Om en personröst lämnats genom tillskrift av en kandidat på en valsedel för ett parti som inte har anmält sina kandidater registrerar länsstyrelsen en ny valsedelstyp för det partiet. Vid uträkningen av kandidaternas jämförelsetal kan väljarens val av valsedel (namnvalsedel, partimarkerad valsedel eller blank valsedel) påverka vilken grupp av valsedlar som valsedeln med tillskrivna kandidater inordnas i och därmed få betydelse för vilka kandidater som utses till ledamöter och ersättare.

De förändringar som nämns ovan när det gäller kravet på samtycke från samtliga kandidater kommer att påverka förfarandet vid personval som avser ett parti som inte har registrerat sin partibeteckning och anmält sina kandidater enligt 2 kap. 9 § vallagen. En kandidatnominering som avser någon som inte har samtyckt till kandidaturen för ett parti ska nämligen enligt 13 kap. 8 § första stycket 4 vallagen betraktas som obefintlig. En ny listtyp behöver inte upprättas om en personröst lämnas för någon som inte är valbar eller som inte har lämnat sitt samtycke. Partier som har utnyttjat möjligheten att skydda sina kandidatlistor påverkas inte på motsvarande sätt av den nya regleringen om samtycke till kandidatur.

Det finns inte något behov av att överväga förändringar av ordningen för hur personröster görs i ordning när det gäller ett parti som inte har anmält sina kandidater. För dessa partier kommer det även i framtiden att vara möjligt att lämna en särskild personröst både på de av partiet utlagda namnvalsedlarna och på en blank eller partimarkerad valsedel, förutsatt att kandidaten har samtyckt till kandidaturen. När det däremot gäller partier som har registrerat sin partibeteckning och även anmält samtliga kandidater i valet finns det skäl att överväga förändringar av den nuvarande ordningen för hur en personröst görs i ordning.

I syfte att förenkla för väljare att utnyttja sin rätt att lämna en särskild personröst på en kandidat för ett parti som har anmält sina

kandidater bör det, som 2011 års vallagskommitté föreslog, skapas utrymme för en väljare att skriva till ett av partiet anmält namn på en blank eller partimarkerad valsedel. En sådan ordning kan antas på ett påtagligt sätt underlätta möjligheterna för exempelvis utlandssvenskar att personrösta. De förbättrade möjligheterna att utnyttja rösträtten fullt ut kan i förlängningen bidra till att öka intresset inom denna väljargrupp för att delta i valet. En förändring i denna riktning bedöms därför kunna vara av betydelse för en av demokratipolitikens grundläggande målsättningar, att åstadkomma ett högt och jämlikt valdeltagande.

En sådan förändring av regleringen om personröstning kan också skapa förbättrade möjligheter för väljare i Sverige att lämna en särskild personröst under förtidsröstningen. Detta gäller i synnerhet när en väljare röstar på en annan ort än i sin egen valkrets, dvs. på en plats där det normalt saknas namnvalsedlar för den valkrets som väljaren hör till. Till det kommer att möjligheten att använda en blank valsedel för att göra både ett partival och ett personval kan bidra till att ytterligare stärka den enskilda väljarens möjligheter att själv skydda sin valhemlighet. Den som vill utnyttja sin rösträtt fullt ut och göra både ett parti- och ett personval blir med en sådan ordning inte hänvisad till att använda uteslutande de namnvalsedlar som gäller för ett parti som anmält sina kandidater för att göra detta. Det finns mot den bakgrunden skäl att skapa en ordning som stärker möjligheterna för väljare att lämna en särskild personröst på andra valsedelstyper än en namnvalsedel.

Hur bör systemet förändras?

En särskild personröst bör alltså kunna lämnas på alla typer av valsedlar som används i valet för alla partier som deltar i ett val. Förutom genom markering på en namnvalsedel bör personröster alltså kunna lämnas genom tillskrifter på blanka valsedlar eller på en partimarkerad valsedel för ett parti som anmält samtliga sina kandidater. En personröst som lämnas för en kandidat för ett sådant parti måste avse någon av de kandidater som partiet har anmält. Om flera namn skrivs till bör det första namnet få väljarens personröst. Om inte den första men någon eller några av de övriga tillskrivna kandidaterna är anmäld av partiet bör väljaren anses ha

lämnat en personröst på den första kandidaten som är anmäld. För att rösten ska kunna tillgodoräknas en viss kandidat måste det framstå som tillfredsställande klarlagt vid sammanräkningen att det är just den kandidaten som rösten avser. I annat fall bör rösten enbart tillgodoräknas partiet som en partiröst.

I de fall personrösten avser en person som bara förekommer på en valsedelstyp för partiet uppkommer inte några problem att avgöra vilken lista som personrösten ska knytas till. Om namnet förekommer på flera listor för partiet kan det dock uppkomma en osäkerhet i fråga om vilken lista som rösten ska avse när rösterna ska läggas samman i grupper vid sammanräkningen. När det inte av den information som lämnas av väljaren går att avgöra om personrösten ska avse en viss av flera tänkbara listor måste det på ett annat sätt avgöras vilken lista rösten ska få betydelse för när ledamöter och ersättare ska utses.

För att undvika en godtycklig bedömning av vilken lista som ska tillföras rösten kan man i dessa fall låta lotten avgöra. När väljaren inte själv har lagt någon vikt vid vilken lista rösten ska knytas till torde en sådan åtgärd i sig rimligen kunna anses godtagbar för att lösa det uppkomna problemet.

Ett alternativ till lottning i dessa specialfall skulle kunna vara att låta upprätta nya valsedelstyper för tillskrivna namn. Detta alternativ skulle i praktiken kunna leda till att ett mycket stort antal nya listtyper behöver upprättas. Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser en sådan ordning skulle kunna få, framför allt när det gäller tidsåtgången för att registrera nya listor.

Som Valmyndigheten påpekade i sitt yttrande över det förslag till ökade möjligheter att lämna särskild personröst som 2011 års vallagskommitté lämnade medför en ordning med lottning för att avgöra vilken lista en särskild personröst ska hänföras till att ett nytt moment måste införas i sammanräkningsförfarandet. Det är ett förfarande som redan med dagens ordning kännetecknas av sin komplexitet. En lottningsåtgärd torde dock normalt kunna hanteras med minst samma effektivitet som registreringen av en ny valsedel. Lottningsåtgärden skulle dessutom i ett sådant system behöva tillgripas endast om det råder osäkerhet i fråga om vilken av flera tänkbara listor en tillskriven personröst ska gälla för. Det får antas att införandet av ett nytt moment av detta slag i sammanräkningsförfarandet kan leda till att resultatet av den slutliga

rösträkningen fördröjs något i förhållande till den ordning som hittills gällt. 2011 års vallagskommitté konstaterade å andra sidan att tiderna för sammanräkningen, genom några av de övriga förslag som kommittén lämnade och som kommer att gälla från 2018 års allmänna val, väsentligt torde förkortas (SOU 2013:24, jfr prop. 2013/14:48). Sammanfattningsvis kan det ändå inte uteslutas att införandet av ett nytt moment av detta slag i sammanräknings-förfarandet kan leda till att resultatet av den slutliga rösträkningen fördröjs något.

Sammanfattning

Värdet av att väljarna, genom en reform av det slag som nu diskuterats, ges ökade möjligheter att fullt ut kunna utnyttja sin grundlagsreglerade rätt att lämna en särskild personröst – i fler sammanhang än vid röstning i vallokaler och röstningslokaler i bosättningskommunen – bedöms vid en sammanvägning av reformens olika för- och nackdelar väga upp risken för att den slutliga röstsammanräkningen kan komma att dra ut något på tiden i förhållande till den ordning som kommer att gälla från och med 2018 års allmänna val. Det bör därför skapas utrymme för en väljare att lämna en särskild personröst på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater. En tillskriven kandidat för ett sådant parti bör beaktas vid sammanräkningen – i stället för att som nu anses som obefintlig – under förutsättning att det är fråga om en kandidat som partiet har anmält. Om flera namn skrivs till bör det först tillskrivna kandidatnamnet få väljarens personröst. Om inte den första men någon eller några av de övriga tillskrivna kandidaterna är anmäld av partiet bör väljaren anses ha lämnat en personröst på den först tillskrivna kandidaten som är anmäld. Övriga tillskrifter bör i dessa fall inte betraktas som särskilda kandidatnomineringar. Om det vid sammanräkningen inte går att avgöra vilken av ett partis listor en tillskriven kandidat ska tillgodoräknas, bör frågan avgöras genom lottning.

4 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2018.

Ändringar i vallagstiftningen bör göras i sådan tid att valadministrationen får tid för nödvändiga anpassningar av it-stöd och utbildningsinsatser och i förekommande fall för att genomföra behövliga upphandlingar. Även partierna kan i många fall behöva tid för omställning när nya regler och rutiner för anmälan och deltagande i val införs.

Förslagen i promemorian syftar till att stärka väljarnas valhemlighet i samband med röstning i val- och röstningslokaler och att öka möjligheterna till personröstning. Förslagen påverkar i första hand valnämnderna som ansvarar för genomförandet av valen och länsstyrelserna som ansvarar för utbildning av valnämnderna och för den slutliga rösträkningen. Även Valmyndigheten, som har ett övergripande ansvar för valens genomförande och för att ta fram utbildningsmaterial och informera partierna och allmänheten om förfarandet i val, behöver tid för anpassningar av utbildningsmaterial m.m. Det sagda innebär att de föreslagna ändringarna inte kan genomföras redan i samband med de allmänna valen hösten 2018. Lagändringarna bör därför inte träda i kraft förrän efter valen i september 2018.

De nya kraven om avskärmning vid röstmottagning bör däremot kunna tillämpas i valet till Europaparlamentet som kommer att hållas i juni 2019 eller, om Europeiska unionens råd så beslutar, i april, maj eller juli 2019 (1 kap. 3 § vallagen). Det kan i detta sammanhang anmärkas att regeringen nyligen har föreslagit att ett omval ska hållas så snart det kan ske och senast inom tre månader efter Valprövningsnämndens beslut om omval (se förslaget i propositionen Snabbare omval, prop. 2017/18:38 s. 43–48). När det

gäller senare års omval har Valprövningsnämnden fattat beslut om omval den 11 februari 2011 respektive den 17 december 2014, dvs. knappt fem respektive tre månader efter ordinarie val. Efter val till riksdagen får regeringen inte besluta om extra val förrän tre månader har gått från den nyvalda riksdagens första sammanträde. Ett extra val ska hållas inom tre månader efter regeringens beslut om extra val (3 kap. 11 § regeringsformen). Tillräcklig tid för anpassningar bedöms därför finnas även i händelse av att ett omval eller ett extra val skulle behöva genomföras efter valen hösten 2018. Mot den bakgrunden bör dessa lagändringar träda i kraft den 1 oktober 2018 och tillämpas från och med ikraftträdandet. Något behov av övergångsreglering finns alltså inte.

De lagändringar som rör ökade möjligheter att personrösta bör också träda i kraft den 1 oktober 2018. Om en övergångsreglering inte införs blir olika bestämmelser avseende personröstning och rösträkning tillämpliga vid ett eventuellt omval i förhållande till de bestämmelser som gällde vid det ordinarie valet. En sådan ordning som föreslås kan möjligen påverka utfallet vid ett omval genom att de förenklade möjligheterna till personröstning kan leda till att andra kandidater väljs i omvalet än vad som hade varit fallet om det ordinarie valet vunnit laga kraft. Detta kan tala för att en övergångsreglering bör införas. Å andra sidan talar väljarintresset starkt för att det framstår som angeläget att förenkla möjligheterna för väljarna att lämna en särskild personröst. Väljare bör så snart som möjligt ges ökade möjligheter att fullt ut kunna utnyttja sin grundlagsreglerade rätt att lämna en särskild personröst – i fler sammanhang än vid röstning i vallokaler och röstningslokaler i bosättningskommunen. Tillräcklig tid för anpassningar och utarbetande av t.ex. system för lottningsåtgärder bedöms också finnas. Det föreslås därför ingen övergångsreglering när det gäller de utökade möjligheterna att lämna en särskild personröst.

5 Ekonomiska och andra konsekvenser

Bedömning: Förslaget medför ökade kostnader för genomförande av val, dels med en engångskostnad på 17 000 000 kronor för inköp av material för avskärmning av valsedelställ, dels med tillfälliga tillskott om 15 000 000 kronor vid varje kommande val för att ersätta fler röstmottagare. Kostnadsökningarna leder till behov av en anslagsökning på anslaget 6:1 *Allmänna val och demokrati* (utgiftsområde 1). Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 och i prognosen för 2019 föreslagit anslagshöjningar med motsvarande belopp som ska täcka ökade statsbidrag till kommuner och ökade anslag till utlandsmyndigheterna för nödvändiga investeringar i ny utrustning för att genomföra val samt ökade statsbidrag till kommunerna för genomförande av val till Europaparlamentet 2019.

Det kan inte uteslutas att förslaget att en väljare ska kunna lämna en särskild personröst på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater kan medföra marginella kostnadsökningar för länsstyrelserna. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar.

Förslagen medför inte kostnadsökningar för enskilda organ.

Ekonomiska konsekvenser

Ett krav på obligatorisk avskärmning av den plats där valsedlarna tillhandahålls, i eller i anslutning till en val- eller röstningslokal, medför behov av investeringar i alla kommuner och på utlands-

myndigheterna för anskaffning av lämpligt avskärmningsmaterial. Förutsättningarna för placeringen av olika slag av avskärmning skiftar för varje enskild lokal. Hur kraven lämpligen bör uppfyllas i det enskilda fallet bör avgöras av den myndighet som har det lokala ansvaret för genomförandet av valen, dvs. valnämnderna respektive utlandsmyndigheterna.

Det är svårt att förutse hur stor kostnaden som kan uppkomma för inköp av lämpligt avskärmningsmaterial i varje val- och röstningslokal blir. Om en kommun – exempelvis utifrån bedömningen av behovet att säkerställa en stor genomströmning av väljare – har valt att placera valsedlar på fler än ett ställe, uppkommer givetvis krav på utformning av avskärmningar på alla dessa platser. 2015 års vallagsutredning har uppskattat kostnaden för alternativet med avskärmning av valsedelställen till mellan 1 000 och 2 000 kr per röstmottagningsställe. I promemorian bedöms den genomsnittliga kostnaden för varje vallokal bli marginellt högre.

I varje valdistrikt ska det finnas en vallokal (4 kap. 20 § andra stycket vallagen). I 2014 års allmänna val fanns 5 837 valdistrikt i landet. I den siffran inkluderas inte de s.k. onsdagsdistrikten, där någon röstmottagning inte anordnas. I 2010 års val uppgick antalet valdistrikt till 5 668 och år 2006 fanns 5 783 valdistrikt. Antalet distrikt varierar alltså mellan olika valtillfällen. En utgångspunkt för beräkningarna är att det i landet kan komma att finnas omkring 5 800 valdistrikt. Vid de allmänna valen 2014 fanns samtidigt omkring 2 000 röstningslokaler för förtidsröstning i kommunerna. En rimlig uppskattning, som även 2015 års vallagsutredning utgick från, är att det i varje val i hela landet finns omkring 7 800 lokaler för röstmottagning i kommunerna. Förtidsröstning anordnades i 2014 års val även på 238 utlandsmyndigheter.

Kommunernas kostnader för att anskaffa material för avskärmning av valsedelställen kan mot den bakgrunden beräknas till omkring 16 500 000 kronor.

2015 års vallagsutredning gjorde bedömningen att en ordning med avskärmade valsedelställ kommer att kräva att två ytterligare röstmottagare anlitas i varje lokal för röstmottagning under hela röstningsperioden. Mot bakgrund av att kommunerna redan ska se till att minst två röstmottagare är närvarande vid röstmottagning i en röstningslokal (prop. 2013/14:124 s. 24) – en ordning som för de allmänna valen kommer att tillämpas första gången 2018 – och

att omfattningen av röstmottagningen under en stor del av förtidsröstningsperioden är begränsad kan utredningens bedömning ifrågasättas. Under större delen av tiden torde det i de allra flesta av röstningslokalerna vara tillräckligt att endast två röstmottagare tjänstgör samtidigt för att säkerställa ordningen bland valsedlar. I större röstningslokaler, som t.ex. Nordstan i Göteborg och Cityterminalen i Stockholm, är det givetvis inte tillräckligt med en så liten bemanning. Men detta gäller även med dagens ordning utan krav på särskild avskärmning av valsedelställen.

Ett rimligt antagande är att kommunerna redan, efter de förstärkningar som ålagts dem med anledning av 2015 års vallagsändringar, bör ha tillräckliga resurser för att klara av att utföra de utvidgade kontrolluppgifter som förslagen medför i röstningslokalerna. Däremot torde det finnas behov av att i varje vallokal ha ytterligare en röstmottagare under valdagen. Med utgångspunkt i de bedömningar som 2015 års vallagsutredning gjort i fråga om arvodet till en röstmottagare under valdagen med beaktande av 2016 års kostnadsläge bedöms att kostnaden för röstmottagningen, med de nya krav på utvidgad kontroll av valsedelställen som följer av förslagen, kan beräknas öka med omkring 15 000 000 kr (2 600 kr x 5 800 valdistrikt).

För utlandsmyndigheterna bedöms kostnaderna för avskärmningarna uppgå till omkring 500 000 kr (250 utlandsmyndigheter x 2 000 kr). Några ytterligare kostnader för extra röstmottagare bedöms inte uppkomma hos dessa myndigheter.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att nya skyldigheter som kommunerna åläggs genom offentligrättsliga krav på att utföra olika slags uppgifter som utgångspunkt ska finansieras av staten. Kommunerna får statligt stöd för sin medverkan i förtidsröstningen. Stödet finansieras på statens budget genom anslaget 6:1 *Allmänna val och demokrati* under utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Inför valet till Europaparlamentet 2019 bör anslaget ökas engångsvist med 17 000 000 kr för att täcka kostnaderna för kommunernas anskaffning av avskärmningsmaterial. Därutöver bör anslaget tillfälligt ökas med 15 000 000 kr vid varje kommande val för att täcka ökade kostnader för personal i vallokalerna på valdagen.

Dessa ökade kostnader för staten har beaktats i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 1, s. 80).

Det kan inte uteslutas att förslaget att en väljare ska kunna lämna en särskild personröst på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater kan medföra marginella kostnadsökningar för länsstyrelserna. Sådana kostnader bedöms rymmas inom befintliga anslagsramar.

Kommunala självstyrelsen

Förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen i viss begränsad omfattning. Kravet att platsen där valsedlarna läggs ut ska vara avskärmad innebär en ny skyldighet för kommunerna. Kravet kan få till följd att kommunerna behöver överväga anpassningar av de lokaler som fungerar som val- och röstningslokaler. Behovet av anpassningar bedöms dock i de flesta fall vara begränsat. Kommunernas kostnader för inköp av material för avskärmning föreslås täckas av ett särskilt riktat engångsvist statsbidrag till kommunerna. De ekonomiska konsekvenserna för staten avseende detta har beaktats i budgetpropositionen för 2018, se under redovisning av ekonomiska konsekvenser ovan. Förslaget innebär en förstärkning av valhemligheten som är betydelsefull för att upprätthålla förtroendet för valförfarandet. Det lämnas åt kommunerna, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, att själva avgöra hur de nya kraven ska uppfyllas i det enskilda fallet. Målet med åtgärderna bedöms inte kunna uppfyllas på något mindre ingripande sätt. Förslaget bedöms därför inte innebära en mer långtgående inskränkning i den kommunala självstyrelsen än vad som är nödvändigt med hänsyn till dess syfte (14 kap. 3 § regeringsformen). Förslaget att en väljare ska kunna lämna en särskild personröst på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Det ökade behovet av röstmottagare under valdagen bedöms inte heller påverka sysselsättningen i stort.

6 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)

7 kap.

2 § För att göra i ordning en röst *ska* väljarna för varje slag av val de vill delta i

1. ta en valsedel,
2. lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och
3. försluta valkuvertet.

Väljare som vill lämna en särskild personröst *ska* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte *har* registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Om väljaren skriver till flera kandidater* på en sådan valsedel, *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

Om en väljare skriver till en kandidat på en sådan valsedel som avses i 6 kap. 1 § 1 eller 3 för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten om kandidaten är anmäld av partiet. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld av partiet.

Valsedlar och valkuvert får inte förses med obehöriga märkningar.

I paragrafen regleras kraven på hur man gör i ordning en röst. Överväganden finns i avsnitt 3.2.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att en väljare som skriver till en kandidat på en valsedel med parti- och valbeteckning (s.k. partimarkerad valsedel) eller på en valsedel med enbart

valbeteckning (s.k. blank valsedel) för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap. ska anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. Hänvisningen till 6 kap. 1 § 1 eller 3 innebär att en särskild personröst inte kan lämnas genom en tillskrift på en av partiets namnvalsedlar. Om väljaren vill lämna en personröst på en sådan valsedel ska det i stället som hittills göras genom att sätta ett kryss i det markerade utrymmet invid kandidatens namn på valsedeln. Skriver väljaren till flera namn går personrösten till den först tillskrivna av de anmälda kandidaterna. De övriga tillskrifterna påverkar i ett sådant fall inte sammanräkningen på något sätt. Konsekvenserna av att tillskrifter görs på felaktigt sätt regleras i 13 kap. 8 §.

Av 14 kap. 2 a § framgår att lotten ska avgöra vilken valsedelsgrupp en tillskriven kandidat ska anses tillhöra om det inte går att avgöra vilken av ett partis listor en tillskriven kandidat ska tillgodoräknas.

Paragrafens hittillsvarande fjärde stycke flyttas och blir ett nytt *femte stycke*.

Övriga ändringar är endast språkliga.

8 kap.

2 § I anslutning till ett röstmottagningsställe *ska* det ordnas en lämplig *avskärmad* plats där valsedlar kan läggas ut. Om *en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den* i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats *ska* väljarna ha tillgång till

1. valsedlar med enbart valbeteckning,

2. valsedlar med parti- och valbeteckning,

a) för val till riksdagen samt landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet,

b) för val till landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställen inom det landsting eller den kommun där partiet är representerat,

3. valsedlar med parti- och valbeteckning för val till Europaparlamentet för varje parti som vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater om ett sådant parti deltar med endast en valsedel.

De partier som deltar i valen *ska* också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats.

Första stycket 2 och 3 gäller endast under förutsättning att partiet har gjort en begäran enligt 6 kap. 7 §.

I paragrafen regleras kraven på den plats där valsedlar läggs upp. Övervägandena finns i avsnitt 2.4.

Ändringen i *första stycket* innebär att den plats i anslutning till ett röstmottagningsställe (en val- eller röstningslokal) som ordnas för utläggning av valsedlar ska vara avskärmad. Kravet på avskärmning kompletterar det tidigare kravet att platsen ska vara lämplig. Kravet på avskärmning kan uppfyllas på skilda sätt. Det ligger på den lokala myndighet som ansvarar för genomförandet av valet – den kommunala valnämnden och utlandsmyndigheterna – att besluta hur avskärmningen ska utformas i varje val- och röstningslokal. För att kravet ska vara uppfyllt krävs dock att valsedelstället effektivt skyddas från insyn från andra väljare så att en väljare kan välja sina valsedlar utan påverkan och insyn från andra väljare. I kravet på avskärmning ligger inte att platsen ska utformas med draperi eller liknande som möjliggör ett fullständigt insynsskydd. Avskärmningen bör anpassas så att den skyddar platsen från insyn från andra personer i lokalen men samtidigt göra det möjligt för röstmottagarna att fullgöra sitt uppdrag att upprätthålla ordningen bland valsedlarna.

Övriga ändringar är endast språkliga.

13 kap.

8 § Ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses,
2. kandidaten, *i annat fall än som avses i 7 kap. 2 § fjärde stycket, har* skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.,
3. kandidaten inte är anmäld och finns på en valsedel för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., eller
4. kandidaten inte har samtyckt till kandidaturen enligt 2 kap.

Kandidatnamnen på en valsedel ska vidare anses obefintliga om

1. valsedeln upptar kandidater men inte är försedd med ett markerat utrymme för personröstning,
2. det lämnats mer än en särskild personröst eller det inte framgår vem personrösten avser,

3. markering för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller

4. ordningen mellan kandidaterna inte framgår klart.

Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje *och fjärde styckena* finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel.

I paragrafen regleras när kandidatnamn ska anses obefintliga. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

Ändringen i *första stycket 2* innebär att ett kandidatnamn som en väljare har skrivit till på en valsedel för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater enligt 2 kap. inte ska anses obefintligt, under förutsättning att kandidaten kandiderar för ett parti som har anmält kandidater enligt 2 kap. och att väljaren placerat kandidatens namn först av de tillskrivna kandidaterna. Genom hänvisningen till 7 kap. 2 § fjärde stycket blir en förutsättning för att tillskriften ska gälla som en personröst vid sammanräkningen alltså att kandidaten har anmälts av partiet. En annan förutsättning blir att tillskriften ska ha gjorts på en partimarkerad eller blank valsedel. Bestämmelsen kompletterar därigenom bestämmelsen i första stycket 3, som reglerar konsekvenserna av att en kandidat som förekommer på en namnvalsedel inte är anmäld av ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater i valet.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att den upplysning som finns i andra meningen rörande tillskrivna kandidatnamn kompletteras med en hänvisning till 7 kap. 2 § fjärde stycket, som innehåller den nya bestämmelsen om tillskrivna namn på valsedlar som avser ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater. Ändringen görs som en följd av ändringarna i 7 kap. 2 §.

I övrigt görs en språklig ändring.

14 kap.

2 a § *Om det vid en beräkning enligt detta kapitel inte går att avgöra vilken grupp av valsedlar en kandidat som har skrivits till enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket tillhör, ska lotten avgöra vilken grupp en sådan kandidat ska anses tillhöra.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om lottning i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

Av paragrafen framgår att lottning ska användas för att avgöra vilken kandidatlista som ska tillgodoräknas en kandidat som har skrivits till på en valsedel för ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga sina kandidater, om det inte på annat sätt går att avgöra vilken av partiets listor kandidaten ska anses tillhöra. När det inte av den information som väljaren lämnar går att avgöra om en personröst ska avse en viss av flera tänkbara kandidatlistor ska alltså lotten avgöra vilken lista rösten ska få betydelse för när ledamöter och ersättare utses. Lottningsåtgärden ska endast tillgripas om det råder osäkerhet i fråga om vilken av flera tänkbara listor en tillskriven personröst ska gälla för.