



Valnämnd

Valnämnd

Kod: 1.1.6.7

Susanna Karlsson

Dnr: VALN/2024:00015

Svar på remiss Ju2024/00970

Biträde åt väljare

Förslag till beslut

Valnämnden tillstyrker förslaget med synpunkter.

Sammanfattning av ärendet

Valnämnden har fått möjlighet att yttra sig över remiss Ju2024/00970 Biträde åt väljare. I promemorian föreslås ändringar i vallagen som innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare på grund av funktionsnedsättning eller liknande anlitar ett biträde för att göra i ordning sina röster eller ta valsedlar. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2025 och därmed appliceras för första gången i de allmänna valen 2026.

Valnämnden tillstyrker förslaget men har följande synpunkter:

Genomför en fördjupad utredning om hur detta lagförslag påverkar väljare med olika funktionsnedsättningar och gruppen som helhet, innan det går vidare för beslut. Undersök hur lagförslaget förväntas påverka valdeltagandenivåer, valhemligheten, upplevelsen i vallokalen och röstning ur ett mänskliga rättigheter perspektiv.

Ärendet

Valnämnden har fått möjlighet att yttra sig över remiss Ju2024/00970 Biträde åt väljare. I promemorian föreslås ändringar i vallagen som innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare på grund av funktionsnedsättning eller liknande anlitar ett biträde för att göra i ordning sina röster eller ta valsedlar. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2025 och därmed appliceras för första gången i de allmänna valen 2026.



Bakgrund

Gällande rätt

Svensk lagstiftning

Den svenska folkstyrelsen och valsystemet bygger på principerna om fri åsiktsbildning och om allmän och lika rösträtt (1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen). I 7 kap. 3 § vallagen specificeras att varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster där. Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, ska dock på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne vid röstningen. På motsvarande sätt redogörs i 8 kap. 2 a § vallagen för att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valseklar på den avskärmade plats där valseklarna finns utlagda på begäran ska få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också i denna situation anlita någon annan person som hjälper honom eller henne med detta.

Internationell rätt, riktlinjer och rekommendationer

Krav på fria och hemliga val följer även av internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig att följa. I artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna anges att konventionsstaterna är förbundna att anordna fria och hemliga val inom skäliga tidsintervaller under förhållanden som tillförsäkrar folket rätt att fritt ge uttryck för sin mening. Detta följer också av artikel 25 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som slår fast att väljarna har rätt till hemliga val och att de också ska ha möjlighet att kunna rösta fritt.

Enligt artikel 29 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska personer med funktionsnedsättning garanteras politiska rättigheter och möjlighet att åtnjuta dem på lika villkor som andra. Vidare ska rätten för personer med funktionsnedsättning att rösta genom hemlig röstning i val och folkomröstningar utan hot skyddas. De ska även garanteras att fritt kunna uttrycka sin vilja som väljare och, i detta syfte, vid behov, på deras begäran, tillåtas att vid röstning får assisteras av en av dem fritt vald person.

Riktlinjer om fria och hemliga val tas upp i Venedigkommissionens kodex för god valpraxis (CDL-A [2002] 23 rev). Vikten av att röstningen sker individuellt framhålls särskilt. Ingen får övervaka eller kontrollera hur någon annan röstar. Vidare anges att familjeröstning, då en familjemedlem kan övervaka röstningen av en annan familjemedlem, inkräktar på valhemligheten. Även alla andra former av kontroll av en väljare över en



annan väljares röstning måste förbjudas. Det är staten som har ansvar för att valhemligheten upprätthålls och att det finns effektiva sanktioner mot överträdelse av den. Venedigkommissionen har kompletterat ovanstående, genom att garantera rätten att vid behov, på egen begäran, få hjälp att rösta av en person som man själv väljer. Detta ska göras under förhållanden som säkerställer att den valda personen inte utövar ett otillbörligt inflytande.

Enligt Europeiska kommissionens rekommendation 2023/2829 bör medlemsstaterna främja valdeltagandet för personer med funktionsnedsättning genom att ordna med röstningsassistans från en person som väljaren själv väljer. I de flesta medlemsstater, inklusive i Sverige, följs rekommendationen.

Gruppröstning

I rapporter från Swedish International Liberal Centre (SILC) och Democracy Volunteers efter 2014 och 2018 års allmänna val redovisades observationer som tyder på att fenomenet gruppröstning är relativt vanligt förekommande i Sverige (se t.ex. SILC:s rapporter från valövervakning av 2014 års val i Sverige s. 6–8 och Democracy Volunteers rapport från observationen av 2018 års val i Sverige s. 12–13). I rapporterna tecknas bilden av att fenomenet med flera personer samtidigt bakom valskärmen i en del fall framstått som normaliserat och inte mötts av protester från röstmottagarnas sida.

I sin erfarenhetsrapport från valen 2022 (Erfarenheter från valen 2022, VAL-686) redovisar Valmyndigheten resultatet av två studier som gjorts rörande bland annat väljarnas upplevelse av att rösta hemligt. Enligt den ena studien var den upplevda valhemligheten betydligt större i 2022 års val än före reformen med avskärmningar av valsedelställen. Enligt den andra studien, som genomfördes av Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet, var väljarnas upplevelse av besöket i vallokalen positiv i flera avseenden. Bland annat uppgav 94 procent av de som svarade att det stämde mycket bra att en person i taget gick bakom valskärmarna och 93 procent att det gick att ta valsedlar utan att andra kunde se (Väljarnas förtroende för valsyste­met och genomförandet av allmänna val, valforskningsprogrammets rapportserie 2023:8). Cirka fem procent av de svarande angav dock andra svarsalternativ rörande påståendet att en person i taget gick bakom valskärmarna än att det stämmer mycket bra. Dessa respondenter svarade att påståendet inte stämmer alls, inte stämmer särskilt bra eller endast stämmer ganska bra.

I erfarenhetsrapporten redovisar Valmyndigheten vidare resultaten av en eftervalsenkät till kommunerna. De flesta kommuner svarade i denna att de upplevde att valhemligheten har stärkts (80 procent) och att det var lätt att upprätthålla valhemligheten (80 procent).

Föreningen valobservation i Sverige (VOS) genomförde under valdagen 2022 en valobservationsinsats (Slutsatser och rekommendationer efter



valobservation av de svenska allmänna valen den 11 september 2022, Föreningen valobservation i Sverige, pressmeddelande 12 september 2022). I sina slutsatser anger föreningen att vissa problem med valhemligheten kvarstår, men att reformen med avskärningar av valsedelställ på det stora hela inneburit en förbättring. När det gäller gruppröstning konstaterar föreningen att det förekom i mindre utsträckning än 2018 och att röstmottagarna generellt var uppmärksamma och ansträngde sig för att upprätthålla regeln om att varje väljare ska vara ensam bakom valskärmen. Trots detta var det enligt föreningen ibland svårt för röstmottagarna att få väljarna att följa deras instruktioner, då medvetenheten inte alltid finns hos väljarna om att man ska vara ensam när man gör i ordning sin röst.

De allra flesta, både väljare och kommuner, ger uttryck för uppfattningen att valhemligheten i svenska val är stark. Det kan med hänsyn till tidigare erfarenheter dock inte uteslutas att det förekommer otillbörlig påverkan i samband med att en väljare anlitar en person som hjälper honom eller henne att göra i ordning sina röster eller ta valsedlar. Med hänsyn till vikten av att garantera väljarna rätten att rösta utan otillbörlig påverkan bedömer regeringen att det finns behov av att ytterligare förstärka skyddet mot gruppröstning i syfte att värna väljarnas rätt till fria val.

Promemorians förslag

”Röstmottagare bör alltid vara närvarande när väljare anlitar ett biträde.

Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster eller ta valsedlar, ska ha rätt att anlita ytterligare en person utöver en röstmottagare för att få hjälp med detta i den utsträckning som behövs. Förslaget innebär att en röstmottagare alltid är närvarande i dessa fall.”

Skälen för promemorians förslag

Det är av grundläggande betydelse för demokratin att valen är fria och hemliga. Gruppröstning innebär ett hot mot väljarnas rätt att utan påverkan från någon annan själva bestämma vilket parti de ska rösta på. Rätten för vissa väljare att få hjälp vid röstningen är ett undantag från huvudregeln om att valhandlingen ska ske i enskildhet och utan insyn. Det är ett undantag som motiveras av intresset av att göra det möjligt att rösta för personer som annars inte hade kunnat delta i valet. På grund av att regleringen innebär en avvikelse från huvudregeln om valhemlighet är det dock angeläget att så långt som möjligt säkerställa att den inte ger utrymme för otillbörlig påverkan på väljaren.

Ett sätt att ytterligare förstärka skyddet mot otillbörlig påverkan är att föreskriva att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare får hjälp av någon annan person med att rösta eller ta valsedlar. En sådan



ordning bedöms innebära att risken minskar för att väljaren utsätts för otillbörlig påverkan.

Utöver risken för att en väljare utsätts för otillbörlig påverkan kan det vidare inte uteslutas att en väljare på grund av karaktären på sin funktionsnedsättning, till exempel synnedsättning, inte har möjlighet att kontrollera att den som biträder henne eller honom följer de anvisningar som har lämnats. Genom att en röstmottagare alltid är närvarande minskar risken för att den som hjälper väljaren gör ett annat val än det väljaren önskar.

Att ställa krav på att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare får hjälp av någon annan innebär visserligen att väljaren riskerar att behöva röja sin valhemlighet för ytterligare en person. Röstmottagarens närvaro fyller dock i dessa fall endast ett syfte, nämligen att skydda den enskildes rätt att inte bli otillbörligt påverkad av någon annan. En röstmottagare omfattas dessutom av tystnadsplikt enligt 40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Tystnadsplikten är straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Det finns dessutom ett krav enligt 3 kap. 5 § andra stycket vallagen på att genomgå en särskild utbildning för att få förordnas som röstmottagare. Även om valhemligheten i viss mån begränsas, syftar röstmottagarens närvaro till att värna en annan grundläggande princip i valsyste­met, nämligen att väljaren har ett fritt val att själv och utan yttre påverkan bestämma hur rösträtten ska utövas.

Valnämndens synpunkter och förslag

Valnämnden ser vissa fördelar med förslaget, men även nackdelar, särskilt på grund av bristande förarbete om hur utfallet kan påverka personer med funktionsnedsättning och valdeltagandet.

I remissen står det:

”När ett förslag med motsvarande innebörd behandlades i 2021 års lagstiftningsärende (prop. 2021/22:52) anförde flera remissinstanser att ett sådant krav riskerar att skapa hinder för väljare med funktionsnedsättning eller liknande som tillvaratar sin rösträtt och riskerar att innebära att dessa väljare utsätts för integritetskränkande och stigmatiserande behandling vid röstningen.”

”Att ställa krav på att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare får hjälp av någon annan innebär visserligen att väljaren riskerar att behöva röja sin valhemlighet för ytterligare en person.”

Valnämnden ställer sig frågande till varför ingen fördjupad utredning genomförts om hur detta lagförslag påverkar väljare med olika funktionsnedsättningar och gruppen som helhet. Det är viktigt att undersöka med hänsyn till påverkan på valdeltagandenivåer, hur valhemligheten



påverkas, hur upplevelsen i vallokalen utvecklas och slutligen utifrån ett mänskliga rättigheter perspektiv.

Det positiva med lagförslaget uppfattas vara möjligheten att begränsa så kallad gruppöstning där personer, särskilt familjemedlemmar, försöker påverka andra under valhandlingen. Valobservatörer har identifierat fenomenet i Sverige och erfarna röstmottagare i Botkyrka kommun har under 2024 redogjort för exempel från tidigare val där de aktivt gått in och satt stopp för gruppöstning genom att erbjuda sig att hjälpa väljaren i fråga. Det står klart att problemet existerar, men inte i vilken utsträckning. Valnämnden välkomnar därför åtgärder som förhindrar otillbörlig påverkan under valhandlingen.

Ekonomiska konsekvenser

Lagförslaget kan medföra ökade kostnader kopplade till rekrytering och löner. Kommuner kan behöva öka antalet röstmottagare på röstmottagningsställen för att säkra att alla väljare får det stöd som lagändringen kräver. Vidare kan förslaget medföra ökad risk för konflikter och incidenter som i sin tur kan resultera i ökade kostnader för säkerhetsåtgärder.

Underlag för beslut

- 2024-07-01, Svar på remiss Ju2024/00970 Biträde åt väljare
- 2024-04-22, Remissmissiv Ju2024/00970 Biträde åt väljare
- 2024-04-22, Remiss Ju2024/00970 Biträde åt väljare

Charlotta Brask
Utvecklingsdirektör

Thomas Jansson
Kanslichef

Skickas till

ju.remissvar@regeringskansliet.se

benny.lindholm.narlinge@regeringskansliet.se

Valnämnden