

E-röstning och andra valfrågor

Slutbetänkande av 2011 års vallagskommitté

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:24

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23922-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 27 oktober 2011 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av delar av valsystemet.

Som ordförande förordnades samma dag f.d. regeringsrådet Bengt-Åke Nilsson. Den 8 december 2011 förordnades som ledamöter f.d. riksdagsledamoten Max Andersson (MP), riksdagsledamöterna Lars Beckman (M), Josef Fransson (SD), Mats Gerdau (M), Karin Granbom Ellison (FP), Billy Gustafsson (S), f.d. riksdagsledamoten Helena Höij (KD), partisekreteraren Carin Jämtin (S) samt riksdagsledamöterna Mia Sydow Mölleby (V), Åsa Torstensson (C) och Ann-Britt Åsebol (M).

Som experter förordnades den 8 december 2011 numera kansli- rådet Paula Blomqvist (Justitiedepartementet), numera departements- rådet Klara Cederlund (Finansdepartementet), f.d. kanslichefen Jan Hult (Valnämnden i Stockholms kommun), numera sektions- chefen Kristina Lemon (Valmyndigheten) och numera ämnesrådet Mathias Säfsten (Justitiedepartementet). Som experter förordnades den 12 mars 2012 departementssekreteraren Anders Hektor (Närings- departementet) och den 4 juni 2012 länsjuristen Anna Blomberg (Länsstyrelsen i Västra Götalands län) och huvudföredraganden Cecilia Persson (Valprovsnämnden).

Som sekreterare anställdes den 1 december 2011 hyresrådet Lars-Åke Ström.

Kommittén har antagit namnet 2011 års vallagskommitté.

Den 10 januari 2013 överlämnade kommittén delbetänkandet ”Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater” (SOU 2012:94).

Kommittén har därefter fortsatt sitt arbete med de återstående frågorna enligt direktiven. Dessa frågor redovisas i kommitténs

slutbetänkande ”E-röstning och andra valfrågor” (SOU 2013:24).
Detta betänkande överlämnas härmed.

Kommitténs uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i april 2013

Bengt-Åke Nilsson

Max Andersson

Lars Beckman

Josef Fransson

Mats Gerdau

Karin Granbom Ellison

Billy Gustafsson

Helena Höij

Carin Jämtin

Mia Sydow Mølleby

Åsa Torstensson

Ann-Britt Åsebol

/Lars-Åke Ström

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)	24
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar	38
2 Utredningsuppdraget	39
2.1 Direktiven.....	39
2.2 Utredningsarbetet.....	40
2.3 Betänkandets disposition m.m.	41
3 E-röstning	43
3.1 Direktiven.....	43
3.2 Internationella erfarenheter.....	44
3.2.1 Danmark.....	45
3.2.2 Finland.....	46
3.2.3 Norge.....	46
3.2.4 Estland.....	48
3.3 Val enligt det nuvarande manuella förfarandet	49
3.3.1 Allmänna val och folkomröstningar	49
3.3.2 Huvuddragen i valförfarandet.....	51

3.4	Betydelsen av modern informationsteknik.....	57
3.4.1	Allmänna val och folkomröstningar	57
3.4.2	Svenskarnas användning datorer och internet.....	58
3.5	Manuella och elektroniska förfaranden för röstning och rösträkning.....	60
3.5.1	Skiljelinjer	60
3.5.2	För- och nackdelar	61
3.6	Demokratisk legitimitet och elektroniska förfaranden för röstning	65
3.6.1	Allmänna principer för fria och hemliga val.....	65
3.6.2	Periodiska val.....	65
3.6.3	De politiska alternativen.....	66
3.6.4	Inkluderande val med allmän rösträtt	67
3.6.5	Valdeltagande	67
3.6.6	Lika rösträtt.....	68
3.6.7	Öppenhet och efterhandskontroll	68
3.6.8	Hemliga val.....	69
3.7	Ekonomiska och administrativa avvägningar	71
3.7.1	E-röstning i kontrollerade miljöer	71
3.7.2	E-röstning i okontrollerade miljöer.....	71
3.7.3	Administrativa hänsyn.....	72
3.7.4	Sammanfattande bedömning	72
3.8	Tekniska utmaningar – möjliga lösningar	73
3.8.1	Vilka är kraven?	73
3.8.2	Vilka hot kan identifieras och vilka är motåtgärderna?.....	74
3.9	Vilka krav ska då ställas på ett elektroniskt röstningssystem?	78
3.9.1	Nationella regler och internationella förpliktelser.....	78
3.9.2	Grundläggande principer som valsystemet bygger på måste kunna upprätthållas	80
3.9.3	Är e-röstning i okontrollerade miljöer förenlig med kravet på hemliga val?	82
3.9.4	Hemliga och fria val ställer särskilda krav på utformningen av ett e-röstningssystem.....	84
3.9.5	E-röstning i okontrollerade miljöer kräver väljarlegitimation.....	87

3.10	Försök – plan och ramar.....	88
4	Förtidsröstning.....	93
4.1	Direktiven.....	93
4.2	Förtidsröstningens utveckling och nuvarande omfattning.....	95
4.3	Antal och typer av röstningslokaler för förtidsröstningen	98
4.4	Antal röstmottagare.....	99
4.5	Röstningslokalernas belägenhet och utformning	100
4.5.1	Gällande bestämmelser.....	100
4.5.2	Rapport från Valmyndigheten	101
4.5.3	Valprövningsnämndens promemoria.....	101
4.5.4	Kommitténs enkätundersökning.....	106
4.5.5	Överväganden och förslag.....	107
4.6	Öppettider för förtidsröstningen	110
4.6.1	Gällande bestämmelser.....	110
4.6.2	Kommitténs enkätundersökning.....	112
4.6.3	Överväganden och förslag.....	112
4.7	Bemanning.....	113
4.7.1	Gällande bestämmelser.....	113
4.7.2	Valprövningsnämndens promemoria.....	114
4.7.3	Kommitténs enkätundersökning.....	115
4.7.4	Överväganden och förslag.....	115
4.8	Rekrytering och utbildning av röstmottagare.....	116
4.8.1	Gällande bestämmelser.....	116
4.8.2	Rapport från Valmyndigheten	117
4.8.3	Valprövningsnämndens promemoria.....	118
4.8.4	Kommitténs enkätundersökning.....	118
4.8.5	Överväganden och förslag.....	120
4.9	Hanteringen av förtidsröster m.m.	122
4.9.1	Gällande bestämmelser.....	122
4.9.2	Rapport från Valmyndigheten	125
4.9.3	Valprövningsnämndens promemoria.....	125
4.9.4	Kommitténs enkätundersökning.....	126

4.9.5	Överväganden och förslag	128
4.10	Valnämndens preliminära rösträkning (onsdagsräkningen)	129
4.10.1	Gällande bestämmelser	129
4.10.2	Rapport från Valmyndigheten	129
4.10.3	Kommitténs enkätundersökning	130
4.10.4	Överväganden och förslag	131
5	Förtidsröstning vid omval	133
5.1	Direktiven	133
5.2	Nuvarande ordning	133
5.3	Omvalen 2011 i landstingsvalet i Västra Götalands län och kommunvalet i Örebro	134
5.4	Valmyndighetens erfarenheter från omvalen 2011	135
5.5	Överväganden och förslag	136
6	Deltagande i val för personer med funktionsnedsättning	139
6.1	Tillgängligheten till vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning	139
6.1.1	Direktiven	139
6.1.2	Mänskliga rättigheter	140
6.1.3	Funktionshinderspolitiken	141
6.1.4	Tillgänglighet till offentliga lokaler och allmänna platser enligt plan- och bygglagen	143
6.1.5	Tillgängligheten till val- och röstningslokaler enligt vallagen	145
6.1.6	Förekomsten av val- och röstningslokaler som inte uppfyller kraven på tillgänglighet	146
6.1.7	Överväganden och förslag	148
6.2	Biträde åt väljare vid röstning	152
6.2.1	Direktiven	152
6.2.2	Nuvarande regler om hur man röstar på ett röstmottagningsställe	152
6.2.3	Överväganden och förslag	154

7	Budröstning.....	157
7.1	Direktiven.....	157
7.2	Bestämmelser om röstning genom bud.....	158
7.3	Mottagning av röster som lämnas av bud.....	159
7.4	Genomförandet av budröstningen valen 2010.....	162
7.4.1	Valmyndighetens rapport.....	162
7.4.2	Valprövningsnämndens promemoria.....	163
7.5	Överväganden och förslag.....	164
7.5.1	Budröstning och ambulerande röstmottagning.....	164
7.5.2	Förfarandet vid budröstning.....	167
8	Vissa EU-medborgares rösträtt och valbarhet i kommunala val och val till Europaparlamentet	171
8.1	Direktiven.....	171
8.2	Rösträtt och valbarhet enligt unionsrätten.....	172
8.3	Rösträtt och valbarhet enligt svensk rätt.....	173
8.4	Röstlängd.....	174
8.5	Folkbokföring.....	175
8.6	Behandling av personuppgifter i verksamhet med val	178
8.7	Överväganden och förslag.....	179
8.7.1	Rätten att rösta och vara valbar i kommunala val och i val till Europaparlamentet utvidgas	179
9	Ökade möjligheter att lämna särskild personröst	185
9.1	Inledning.....	185
9.2	Nuvarande regler för personröstning	185
9.3	Överväganden och förslag.....	187

10	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	191
10.1	Förslagens ekonomiska konsekvenser för valadministrationen	192
10.1.1	Nuvarande kostnader	192
10.1.2	Försök med e-röstning	192
10.1.3	Förtidsröstningen	193
10.1.4	Deltagande i val för personer med funktionsnedsättning	195
10.1.5	Budröstning	196
10.1.6	Vissa EU-medborgare	196
10.1.7	Ökade möjligheter att lämna särskild personröst	197
10.1.8	Behovet av utbildning och information	197
10.1.9	Sammanfattning	197
10.2	Finansiering	197
10.3	Förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen	198
10.4	Övriga konsekvenser	198
11	Ikraftträdande och genomförande	199
12	Författningskommentar	201
12.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)	201
12.2	Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)	202
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar	210
	Reservation	211
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv (dir. 2011:97)	213
	<i>Bilaga 2</i> Europarådets rekommendation om en gemensam standard för elektronisk röstning	239

<i>Bilaga 3</i> ”Elektroniska röstningsförfaranden i Europa” av David Bismark.....	259
<i>Bilaga 4</i> ”Med ansvar för frågor om val” av Stefan Dahlberg och Petrus Sundin.....	289

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Kommitténs uppgift enligt direktiven är att se över delar av valsystemet. I en första etapp har kommittén bl.a. behandlat frågor som rör proportionaliteten vid val, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län (se SOU 2012:94).

I en andra etapp har kommittén bl.a. haft att överväga om

- det bör införas ett elektroniskt röstningsförfarande vid allmänna val och folkomröstningar,
- det finns behov av kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder för att säkerställa att tillförlitligheten och effektiviteten i valprocessen vid förtidsröstning kan upprätthållas, att otillbörlig påverkan av röstande inte sker och att korrekt avgivna röster kommer med i sammanräkningen,
- kommuner utanför ett omvalsområde bör vara skyldiga att anordna möjligheter till förtidsröstning,
- det finns skäl att ytterligare begränsa kommunernas möjligheter att som val- och röstningslokaler använda lokaler som inte uppfyller tillräckligt höga krav på tillgänglighet,
- budets roll vid budröstning bör förtydligas, och
- bestämmelserna i vallagen (2005:837) och kommunallagen (1991:900) fullt ut är förenliga med unionsrättens krav i fråga om rätten för unionsmedborgare att rösta och vara valbara i kommunala val och val till Europaparlamentet.

Huvudinnehållet i de förslag som läggs fram i detta slutbetänkande är följande.

E-röstning

Enligt kommitténs bedömning finns det ett värde i sig att göra det enklare och mindre kostnadskrävande för väljarna att utöva sina demokratiska rättigheter. Ett sätt att uppnå det målet är att – under förutsättning att de höga säkerhetskrav som måste ställas på valförfarandet kan uppfyllas – tillåta e-röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler. En sådan ordning kan också ge väljare med funktionsnedsättningar möjlighet att delta i val på jämlika villkor och underlätta för de som förtidsröstar utanför den egna kommunen och utlandsboende att delta i val. Vidare blir sammanräkningen av rösterna säkrare och valresultatet kan redovisas snabbare. På sikt bör också kostnaderna för val kunna reduceras.

Syftet med att införa e-röstning ska dock inte, vilket måste understrykas, vara att den nuvarande traditionella röstningen i vallokaler och röstningslokaler ska upphöra. E-röstningen ses som ett komplement till det nuvarande manuella systemet. Det innebär att väljare som känner sig främmande inför tekniken även fortsättningsvis ska kunna rösta på det traditionella sättet med pappersvalsedlar i sin vallokal på valdagen eller i en röstningslokal för förtidsröstning.

En ytterligare aspekt på frågan om e-röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler är att säkerhetskraven måste sättas så högt och förfarandet även i övrigt utformas på ett sådant sätt att väljarnas förtroende för valsystemet inte riskeras.

Det finns enligt kommitténs mening flera skäl för att genomföra omfattande försök innan man generellt öppnar möjlighet för e-röstning i okontrollerade miljöer, dvs. från andra platser än ett röstmottagningsställe. Ett mycket viktigt skäl är att väljarnas förtroende för förfarandet måste kunna säkerställas. Lika viktigt är att få till stånd en teknisk lösning som uppfyller högt ställda krav på säkerhet. Ett annat skäl är att de problemställningar som rör otillbörlig påverkan av väljare och köp och försäljning av röster kan behöva ytterligare belysas.

Försök fyller flera viktiga funktioner. Försök bör visa om tillräcklig säkerhet kan uppnås med de lösningar som är möjliga. Försök stimulerar till offentlig debatt och kan därmed bidra till att skapa förtroende för systemet.

Den tekniska lösningen bör utformas så att den kan tillämpas både i val- och röstningslokaler och via internet från andra platser.

Kommittén föreslår att det så snart som möjligt, bl.a. för att de norska försöken med e-röstning i samband med stortingsvalet i september 2013 ska kunna följas, tillsätts en utredning med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa ett e-röstningssystem och, om man bedömer att krav på säkerhet m.m. kan uppfyllas, redovisa de juridiska, tekniska och administrativa förutsättningar som enligt utredningens bedömning ska gälla för en försöksverksamhet.

Kommittén förordar i första hand försök med e-röstning via internet i okontrollerade miljöer, men den tekniska lösningen bör utformas så att den kan tillämpas även i vallokaler och röstningslokaler.

Inriktningen för utredningens arbete bör vara att försök med e-röstning ska genomföras vid de allmänna valen 2018. Försöket bör avse samtliga tre val och genomföras i ett representativt urval av kommuner.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvat i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarisismens funktionssätt. Samtliga riksdagspartier bör därför ges representation i utredningen.

Förtidsröstning

Val- och röstningslokaler

Värdemässigt neutrala lokaler

Enligt vallagen ska varje kommun se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som vallokaler och röstningslokaler och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta. Vilka lokaler som ska användas bestämmer varje kommun. Det ligger i sakens natur att det ofta blir fråga om kommunens egna lokaler, t.ex. kommunkontor, skolor och bibliotek. Men det finns inget som hindrar en kommun att använda lokaler som tillhör någon annan huvudman. Det är ett naturligt krav på de lokaler som används att de av väljarna uppfattas som värdemässigt neutrala. Röstmottagningen bör därför inte äga rum i t.ex. lokaler som har anknytning till religiösa eller politiska sammanlutningar eller liknande och inte heller i lokaler med anknytning till visst företag. Detta bör komma till tydligt uttryck i vallagen.

Röstningslokalernas belägenhet och utformning

Det finns exempel på röstningslokaler i Valprovsnämndens promemoria Erfarenheter av överklaganden i 2010 års allmänna val där lokalen inte uppfyllde de krav som enligt Valprovsnämnden bör ställas för att väljare ska vara skyddade under själva valhandlingen.

Enligt kommitténs mening är det av stor vikt för att kunna uppnå ett högt valdeltagande att det finns lätt tillgängliga röstningslokaler. Platser där ett stort antal personer vistas eller passerar är från den synpunkten mycket lämpliga. Samtidigt måste det dock understrykas att det skydd som väljarna har rätt till i en röstningslokal, bl.a. att inte utsättas för politisk propaganda i muntlig, skriftlig eller annan form, måste kunna garanteras. Vidare måste det vara klart vilket område röstmottagarna har befogenhet och skyldighet att upprätthålla sådan ordning som förutsätts för att väljaren ska kunna ostört genomföra sin valhandling.

För att bestämmelserna i 8 kap. 4 § vallagen, som gäller väljarens skydd på ett röstmottagningsställe och röstmottagarnas befogenheter att upprätthålla ordningen, ska kunna tillämpas, måste röstmottagningsstället, enligt kommitténs mening, vara tydligt avgränsat, t.ex. genom avskärmning eller på liknande sätt, så att man skapar ett rum där röstningen sker.

Valprovsnämndens uttalanden i samband med prövning av överklaganden i 2010 års allmänna val har fått stor uppmärksamhet hos kommunerna. Mot denna bakgrund kan man, enligt kommitténs mening, utgå ifrån att kommunerna kommer lägga sig vinn om att röstningslokalerna ges en klar avgränsning i förhållande till omgivande verksamheter. Det angivna kravet bör också klart framgå av vallagen.

Valpropaganda i omedelbar närhet av röstningslokaler

Som Valprovsnämnden uttalat i sitt beslut angående förtidsröstningen på Stockholms Central, ligger det enligt kommitténs mening närmast till hands att tolka förbudet i 8 kap. 3 § vallagen mot bl.a. politisk propaganda vid röstmottagningsställen så att det inte är begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till röstningslokalen. Hur stort utrymme som omfattas av förbudet torde knappast vara möjligt eller ens lämpligt att

precisera i föreskrifter. Bestämmelsen får tolkas med utgångspunkt i dess syfte, nämligen att väljaren ska kunna genomföra sin valhandling i en skyddad och neutral miljö och därför inte får nås av t.ex. politisk propaganda i omedelbar närhet av röstningslokalen. Det är kommunerna genom deras valnämnder vid valet av röstmottagningsställen och de av kommunerna utsedda röstmottagarna som primärt har ansvaret för att förbudet mot politisk propaganda på röstmottagningsställen och utrymmen intill dessa upprätthålls. Men det är också av vikt att partiorganisationerna beaktar kraven i 8 kap. 3 § vallagen när partierna planerar sina valaktiviteter.

Kommittén anser inte att det krävs några ändringar i gällande bestämmelser för att åstadkomma erforderligt skydd för väljarna under röstningen.

Öppettider för förtidsröstningen

Vallagens bestämmelser om att kommunen bestämmer tiden för öppethållande i röstningslokaler för förtidsröstning kompletteras med en minimiregel av innebörd att minst en röstningslokal i varje kommun måste vara öppen för röstmottagning varje dag under den tid röstmottagning får ske och fram till kl. 20.00 valdagen.

Bemanning

Den nuvarande bestämmelsen om att det vid röstmottagning i en röstningslokal för förtidsröstning ska finnas så många röstmottagare som behövs kompletteras med en bestämmelse om att minst två röstmottagare ska vara närvarande vid röstmottagning.

Rekrytering och utbildning

Rekrytering och utbildning av valnämnder och röstmottagare

Kommittén har inte funnit skäl att närmare överväga några formella regler av jävskaraktär när det gäller röstmottagarna. En gräns som kommittén tycker är befogad är att en person som kandiderar på lista inte ska fungera som röstmottagare.

Enligt kommitténs bedömning behövs utbildning inför varje val för både valnämnder och röstmottagare. Kommittén föreslår att

bara den som har genomgått erforderlig utbildning för röstmottagare ska få förordnas som röstmottagare.

Den lagstadgade skyldigheten att ta emot ett uppdrag som röstmottagare upphävs.

Ansvar för utbildning

Länsstyrelsen, som regional valmyndighet, ges ansvaret för utbildningen av valnämnderna i länet.

Valnämnderna ansvarar, som hittills, för utbildningen av röstmottagare.

Valmyndigheten ska, även fortsättningsvis, utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.

Hantering av förtidsröster

De föreskrifter om hantering av valmateriel som vallagen innehåller bedöms i huvudsak som tillräckliga för att garantera valsäkerheten och möjliggöra efterföljande kontroller av valförfarandet.

En uttrycklig bestämmelse om att mottagen valmateriel (som härrör från förtidsröstningen), i avvaktan på rösträkningen, ska förvaras avskilt och på ett säkert sätt bör dock införas i vallagen.

Valnämndens preliminära rösträkning (onsdagsräkningen)

Om det är nödvändigt för att med betryggande säkerhet klara av den preliminära rösträkningen får valnämnderna fortsätta den rösträkning som enligt nuvarande regler ska ske på onsdagen efter valet under ytterligare en dag.

Fortsätter sammanträdet på torsdagen efter valdagen ska de val som räknats färdigt under onsdagen redovisas särskilt till länsstyrelsen.

Förtidsröstning vid omval

I de kommuner som omvalet gäller ska det finnas röstningslokaler som i fråga om öppethållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta.

I kommuner utanför omvalsområdet ska det finnas minst en röstningslokal som under hela förtidsröstningsperioden ger väljarna möjligheter att rösta. Senast en vecka efter beslutet om omval ska kommunerna utanför omvalsområdet meddela Valmyndigheten var och när förtidsröstning inom kommunen kan ske.

Deltagande i val för personer med funktionsnedsättning

Tillgängligheten till vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning

Den nuvarande möjligheten för en kommun att, efter dispens, använda en lokal för röstmottagning som inte uppfyller kraven på tillgänglighet tas bort.

Möjligheten att i vissa fall kunna avge en röst utanför en vallokal ska gälla vid all röstmottagning, alltså även vid röstmottagning i röstningslokal under förtidsröstningen.

Biträde åt väljaren vid röstning

En bestämmelse införs i vallagen som klargör att väljare som inte själva kan göra i ordning sina röster får anlita inte bara röstmottagarna utan även en enskild person som hjälper dem vid röstningen.

För att stärka skyddet för valhemligheten i dessa fall införs i vallagen en uttrycklig tystnadsplikt för enskild som hjälper en väljare att rösta.

Budröstning

Budröstning och ambulerande röstmottagning

Väljare som på grund av sjukdom, funktionshinder eller ålder inte kan ta sig till sin vallokal eller en röstningslokal för förtidsröstning

ska på begäran få lämna sina röster i bostaden till särskilt förordnade röstmottagare, två s.k. *ambulerande röstmottagare*. Om en väljare i ett sådant fall, på grund av funktionshinder eller liknande, inte själv kan göra i ordning sina röster, ska han eller hon, under samma förutsättningar som i en vallokal eller röstningslokal, på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna eller av en enskild person i samband med röstmottagningen.

Den nuvarande möjligheten att rösta med hjälp av anhöriga och vårdare som bud behålls. Av kommunerna förordnade bud ersätts med de av kommunerna förordnade röstmottagarna.

Förfarandet vid budröstning

Vittne och bud ska inte längre ange sina adresser på ytterkuvertet för budröst.

Väljare som röstar genom bud ska, utöver vad som nu gäller, även intyga att han eller hon för varje val han eller hon deltar i själv har lagt en valsedel i ett valkuvert.

Vissa EU-medborgares rösträtt och valbarhet i kommunala val och val till Europaparlamentet

Bestämmelserna om rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i 4 kap. 2 § kommunallagen utvidgas till att omfatta även unionsmedborgare som senast på valdagen fyller 18 år och är bosatta i kommunen men som inte är folkbokförda där, eftersom de, utan att tillhöra främmande makts beskickning, har full diplomatisk immunitet. Detta innebär att dessa personer inte bara kan rösta och är valbara i val till kommunfullmäktige utan också i val till landstingsfullmäktige och i val till Europaparlamentet.

Unionsmedborgare som getts rösträtt utan att vara folkbokförda här i landet måste för att få utöva sin rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige och vid val till Europaparlamentet anmäla senast 30 dagar före valdagen skriftligen hos den centrala valmyndigheten respektive länsstyrelsen att de vill bli upptagna i röstlängden.

Ökade möjligheter att lämna särskild personröst

I stället för att som nu anses som obefintlig ska en tillskriven kandidat för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater beaktas vid sammanräkningen, under förutsättning att det är fråga om en kandidat som partiet har anmält. Väljaren ska då anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. Om flera namn skrivs till får den första kandidaten väljarens personröst, om det är fråga om en kandidat som partiet har anmält. Övriga tillskrivna kandidater betraktas, liksom enligt gällande lag, som obefintliga.

Ikraftträdande och genomförande

Kommittén förordar att de framlagda förslagen ska kunna tillämpas första gången vid de allmänna valen 2014.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § kommunallagen (1991:900)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. **2 §²**

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),

2. är medborgare i Island eller Norge, eller

3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen.

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har också en unionsmedborgare som är bosatt i kommunen men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte ska folkbokföras där.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

² Senaste lydelse 1997:166.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837)

dels att 9 kap. 4 § ska upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 2–5 §§, 4 kap. 20 och 21 §§, 5 kap. 3 §, 7 kap. 1–3, 5, 7 och 8 §§, 10 kap. 7 §, 12 kap. 1 och 7 §§ och 13 kap. 8 § samt rubriken närmast före 4 kap. 20 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fem nya paragrafer, 4 kap. 20 a och 21 a §§, 5 kap. 2 a §, 7 kap. 3 a § och 8 kap. 10 a § samt närmast före 4 kap. 21 a §, 7 kap. 3 a § och 8 kap. 10 a § nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 16 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Länsstyrelsen är regional valmyndighet med ansvar i länet för frågor om val.

Länsstyrelsen är regional valmyndighet med ansvar i länet för frågor om val *och för utbildning av valnämnderna.*

3 §

I varje kommun *skall* det finnas en valnämnd, som är lokal valmyndighet med ansvar i kommunen för frågor om val.

I varje kommun *ska* det finnas en valnämnd, som är lokal valmyndighet med ansvar i kommunen för frågor om val.

Att kommunerna *skall* se till att det finns *en vallokal för varje valdistrikt* framgår av 4 kap. 20 §.

Att kommunerna *ska* se till att det finns *lokaler för rösttagning* framgår av 4 kap. 20 §.

I val som gäller hela landet ansvarar varje kommun också för att det i kommunen finns röstningslokaler som i fråga om öppethållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta.

Om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att som röstningslokal använda en lokal som inte uppfyller kravet på tillgänglighet, skall saken underställas länsstyrelsen. Kommunen skall ange varför någon annan lokal inte kan användas i stället och vilka åtgärder som kommunen avser att vidta för att komma till rätta med bristen inför senare val. Länsstyrelsen beslutar därefter om kommunen får använda lokalen i fråga för det aktuella valet.

4 §

På varje röstmottagningsställe *skall* det finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen *skall* kunna genomföras.

För varje valdistrikt *skall* det utses minst fyra röstmottagare, varav en ordförande och en ersättare för ordföranden. Vid röstmottagningen *skall* minst tre av röstmottagarna vara närvarande i vallokalen. En av dessa *skall* vara ordföranden eller ordförandens ersättare.

På varje röstmottagningsställe *ska* det finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen *ska* kunna genomföras.

För varje valdistrikt *ska* det utses minst fyra röstmottagare, varav en ordförande och en ersättare för ordföranden. Vid röstmottagningen *ska* minst tre av röstmottagarna vara närvarande i vallokalen. En av dessa *ska* vara ordföranden eller ordförandens ersättare.

Vid röstmottagning i en röstningslokal ska minst två röstmottagare vara närvarande.

5 §

Röstmottagare förordnas av valnämnden. Röstmottagare hos en utlandsmyndighet förordnas dock av myndighetens chef. Om valnämnden har beslutat att

Röstmottagare förordnas av valnämnden. Röstmottagare hos en utlandsmyndighet förordnas dock av myndighetens chef. Om valnämnden har beslutat att

röstmottagning *skall* äga rum på ett sjukhus, en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller någon liknande inrättning, får nämnden överlåta åt den som är chef för inrättningen att förordna röstmottagare där.

Alla som är valbara till ledamöter i valnämnden är skyldiga att ta emot ett uppdrag som röstmottagare i ett valdistrikt, om de inte har ett giltigt hinder.

röstmottagning *ska* äga rum på ett sjukhus, en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller någon liknande inrättning, får nämnden överlåta åt den som är chef för inrättningen att förordna röstmottagare där.

Som röstmottagare får förordnas endast den som har fått erforderlig utbildning.

4 kap.

Vallokaler

Vallokaler och röstningslokaler

20 §

Varje kommun *skall* se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som *vallokaler* och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta.

För varje valdistrikt *skall* det finnas en vallokal.

Om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att använda en vallokal som inte uppfyller kravet på tillgänglighet, skall det förfarande som anges i 3 kap. 3 § sista stycket tillämpas.

Varje kommun *ska* se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas för *röstmottagning* och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta.

För varje valdistrikt *ska* det finnas en vallokal. *Därutöver ska i varje kommun finnas ett erforderligt antal röstningslokaler för förtidsröstning.*

Den centrala valmyndigheten bestämmer, efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), hos vilka svenska utlandsmyndigheter det ska finnas röstningslokaler.

20 a §

En lokal för röstmottagning ska inte ha anknytning till viss politisk eller religiös sammanlutning eller till visst företag.

En lokal för röstmottagning ska vara tydligt avgränsad och även i övrigt lämpad för ändamålet så att väljare inte hindras eller störs under röstningen.

21 §

En vallokal *skall* vara öppen för röstning

1. vid val till Europaparlamentet: mellan klockan 8.00 och 21.00,

2. vid övriga val: mellan klockan 8.00 och 20.00.

Om väljarna i ett valdistrikt ändå har tillräckligt goda möjligheter att rösta, får kommunen bestämma att de öppettider som sägs i första stycket *skall* begränsas för en viss vallokal. En vallokal måste dock alltid vara öppen

1. vid val till Europaparlamentet: minst mellan klockan 9.00 och 13.00 samt mellan klockan 17.00 och 21.00,

2. vid övriga val: minst mellan klockan 9.00 och 13.00 samt mellan klockan 17.00 och 20.00.

Om kommunen avser att begränsa öppethållandet i en vallokal, *skall* kommunen samråda med länsstyrelsen innan

En vallokal *ska* vara öppen för röstning

1. vid val till Europaparlamentet: mellan klockan 8.00 och 21.00,

2. vid övriga val: mellan klockan 8.00 och 20.00.

Om väljarna i ett valdistrikt ändå har tillräckligt goda möjligheter att rösta, får kommunen bestämma att de öppettider som sägs i första stycket *ska* begränsas för en viss vallokal. En vallokal måste dock alltid vara öppen

1. vid val till Europaparlamentet: minst mellan klockan 9.00 och 13.00 samt mellan klockan 17.00 och 21.00,

2. vid övriga val: minst mellan klockan 9.00 och 13.00 samt mellan klockan 17.00 och 20.00.

Kommunen bestämmer vilka dagar och tider en röstningslokal ska vara öppen för röstning. I varje kommun ska dock minst en röstningslokal vara öppen varje dag under den tid förtidsröstningen får ske och fram till klockan 20.00 valdagen.

Om kommunen avser att begränsa öppethållandet i en vallokal, *ska* kommunen samråda med länsstyrelsen innan

den beslutar i saken. Kommunen *skall* ange varför den gjort bedömningen att väljarna får tillräckligt goda möjligheter att rösta trots begränsningen.

den beslutar i saken. Kommunen *ska* ange varför den gjort bedömningen att väljarna får tillräckligt goda möjligheter att rösta trots begränsningen.

Röstmottagningslokaler vid omval

21 a §

I de kommuner som valet gäller ska finnas lokaler för röstmottagning i enlighet med bestämmelserna i 20 §.

I övriga kommuner ska finnas minst en röstningslokal som ger väljarna goda möjligheter att rösta.

Röstningslokalerna ska hållas öppna enligt bestämmelserna i 21 §.

Kommuner som avses i andra stycket ska senast en vecka efter beslut om omval meddela den centrala valmyndigheten var och när förtidsröstning inom kommunen kan ske.

5 kap.

2 a §

Vid val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige ska unionsmedborgare som enligt 4 kap. 2 § andra stycket kommunallagen (1991:900) har rösträtt tas upp i röstlängd om de skriftligen hos den centrala valmyndigheten senast 30 dagar före valdagen

1. anmäler att de vill bli upptagna i röstlängden, och

2. anger sin nationalitet och adress i Sverige samt sin födelse-

tid eller, i förekommande fall, sitt personnummer.

Väljare som har tagits upp i röstlängd enligt denna paragraf kvarstår där tills de stryks från den på egen begäran eller villkoren för rösträtt inte längre är uppfyllda.

3 §

Vid val till Europaparlamentet *skall* unionsmedborgare som inte är svenska medborgare tas upp i röstlängd endast om de fyller 18 år senast på valdagen, är folkbokförda här i landet och senast 30 dagar före valdagen skriftligen hos länsstyrelsen

1. anmäler att de vill bli upptagna i röstlängden,

2. anger sin nationalitet och adress i Sverige,

3. anger den valkrets eller det område i hemstaten där de senast var upptagna i röstlängd, och

4. försäkrar att de inte kommer att rösta i en annan medlemsstat.

Underrättelse om att någon har tagits upp i röstlängd enligt denna paragraf *skall* sändas till valmyndigheten i den stat där väljaren är medborgare.

Väljare som har tagits upp i röstlängd enligt denna paragraf kvarstår där till dess de stryks från den på egen begäran eller villkoren för rösträtt inte längre är uppfyllda.

Vid val till Europaparlamentet *ska* unionsmedborgare som inte är svenska medborgare tas upp i röstlängd endast om de fyller 18 år senast på valdagen, är folkbokförda här i landet *eller som är bosatta här men som, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481), inte ska folkbokföras här* och senast 30 dagar före valdagen skriftligen hos länsstyrelsen

1. anmäler att de vill bli upptagna i röstlängden,

2. anger sin nationalitet och adress i Sverige,

3. anger den valkrets eller det område i hemstaten där de senast var upptagna i röstlängd, och

4. försäkrar att de inte kommer att rösta i en annan medlemsstat.

Underrättelse om att någon har tagits upp i röstlängd enligt denna paragraf *ska* sändas till valmyndigheten i den stat där väljaren är medborgare.

7 kap.

1 §

Röstning äger rum på röstmottagningsställen. Väljare röstar i första hand i sin vallokal på valdagen. De kan också före eller under valdagen rösta i röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat. Väljare får dessutom i vissa fall rösta genom bud eller brev.

Den centrala valmyndigheten bestämmer, efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), hos vilka svenska utlandsmyndigheter det skall finnas röstningslokaler.

Röstning äger rum på röstmottagningsställen. Väljare röstar i första hand i sin vallokal på valdagen. De kan också före eller under valdagen rösta i röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat. Väljare får dessutom i vissa fall *lämna sina röster till ambulerande röstmottagare eller* rösta genom bud eller brev.

2 §

För att göra i ordning en röst *skall* väljarna för varje slag av valde 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.

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* väljaren anses ha lämnat en personröst för den

För att göra i ordning en röst *ska* väljarna för varje slag av valde 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 anmält kandidater enligt 2 kap., *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. Har flera kandidater

kandidaten. Har flera kandidater skrivits till på en sådan valsedel, *skall* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

skrivits till på en sådan valsedel, *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten. *Detsamma gäller om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som anmält kandidater enligt 2 kap., under förutsättning att kandidaten är anmäld.*

Valsedlar och valkuvert får inte förse med obehöriga märkningar.

3 §

Väljare *skall* göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna.

Väljare som på grund av *funktionshinder* eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, *skall* på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs.

Väljare *ska* göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna.

Väljare som på grund av *funktionsnedsättning* eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, *ska* på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. *Väljare får också anlita någon annan person som hjälper väljaren vid röstningen.*

Ambulerande röstmottagare

3 a §

Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får i stället på begäran lämna sina valsedlar till särskilt förordnade röstmottagare (ambulerande röstmottagare).

Utöver de allmänna bestämmelser om röstning och rösttagning som finns i 7 och 8 kap.

tillämpas bestämmelserna i 10 kap. om röstmottagning i röstningslokal.

5 §

Följande personer får vara bud:

1. väljarens make eller sambo samt väljarens, makens eller sambons barn, barnbarn, föräldrar eller syskon,

2. de som yrkesmässigt eller på liknande sätt ger väljaren vård eller som annars brukar hjälpa väljaren i personliga angelägenheter,

3. de som särskilt har förordnats av kommunen att vara bud,

4. av Posten AB anställda lantbrevbärare,

5. anställda vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt.

Ett bud *skall* ha fyllt 18 år.

Följande personer får vara bud:

1. väljarens make eller sambo samt väljarens, makens eller sambons barn, barnbarn, föräldrar eller syskon,

2. de som yrkesmässigt eller på liknande sätt ger väljaren vård eller som annars brukar hjälpa väljaren i personliga angelägenheter,

3. av Posten AB anställda lantbrevbärare,

4. anställda vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt.

Ett bud *ska* ha fyllt 18 år.

7 §

Väljare som vill rösta genom bud *skall*

1. i närvaro av budet och ett vittne lägga de valkuvert som gjorts i ordning i ett ytterkuvert för budröst,

2. klistra igen ytterkuvertet,

3. på kuvertet

a) intyga att de gjort i ordning valkuvert och ytterkuvertet på detta sätt och att valkuvert inte har gjorts i ordning tidigare än vad som är tillåtet; väljare som avses i

Väljare som vill rösta genom bud *ska*

1. för varje val själv lägga en valsedel i ett valkuvert,

2. i närvaro av budet och ett vittne lägga de valkuvert som gjorts i ordning i ett ytterkuvert för budröst,

3. klistra igen ytterkuvertet,

4. på kuvertet

a) intyga att de gjort i ordning valkuvert och ytterkuvertet på detta sätt och att valkuvert inte har gjorts i ordning tidigare än vad som är tillåtet; väljare som avses i

4 § första stycket *skall* dessutom på ytterkuvertet intyga att de uppfyller kraven för att få budrösta,

b) ange sitt namn och sitt personnummer.

På ytterkuvertet *skall* vittnet och budet ange sina

1. namn,
2. personnummer,
3. *adresser*,

och intyga att väljaren själv har gjort det som sägs i första *och andra styckena* samt att de inte känner till något som gör att de uppgifter som väljaren har lämnat inte är riktiga. Vidare *skall* det antecknas vilken av de i 5 § första stycket angivna kategorierna som är tillämplig på budet.

Ett vittne *skall* ha fyllt 18 år.

4 § första stycket *ska* dessutom på ytterkuvertet intyga att de uppfyller kraven för att få budrösta,

b) ange sitt namn och sitt personnummer.

På ytterkuvertet *ska* vittnet och budet ange sina

1. namn,
2. personnummer,

och intyga att väljaren själv har gjort det som sägs i första *stycket 2–4* samt att de inte känner till något som gör att de uppgifter som väljaren har lämnat inte är riktiga. Vidare *ska* det antecknas vilken av de i 5 § första stycket angivna kategorierna som är tillämplig på budet.

Ett vittne *ska* ha fyllt 18 år.

8 §

I stället för vad som sägs i 7 § första och andra styckena gäller att bud som är lantbrevbärare inte behöver vara närvarande när väljaren gör i ordning ett ytterkuvert för budröst. Ett sådant bud *skall* på ytterkuvertet i stället för personnummer *och adress* ange sitt tjänstgöringsnummer *samt* intyga att kuvertet har tagits emot från väljaren själv.

I stället för vad som sägs i 7 § andra stycket gäller att ett bud som är anställd vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt i stället för personnummer *och adress* får ange sitt tjänstgörings-

I stället för vad som sägs i 7 § första och andra styckena gäller att bud som är lantbrevbärare inte behöver vara närvarande när väljaren gör i ordning ett ytterkuvert för budröst. Ett sådant bud *får* på ytterkuvertet i stället för personnummer ange sitt tjänstgöringsnummer. *Budet ska* intyga att kuvertet har tagits emot från väljaren själv.

I stället för vad som sägs i 7 § andra stycket gäller att ett bud som är anställd vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt i stället för personnummer får ange sitt tjänstgöringsnummer.

nummer.

Den som inte har något personnummer eller tjänstgöringsnummer *skall* i stället ange någon motsvarande identifikationsuppgift.

Den som inte har något personnummer eller tjänstgöringsnummer *ska* i stället ange någon motsvarande identifikationsuppgift.

8 kap.

Mottagning av röster som väljaren lämnar utanför ett röstmottagningsställe

10 a §

Är ett röstmottagningsställe under någon tid inte tillgängligt för väljare med funktionsnedsättning, får röstmottagarna ta emot deras valkuvert utanför röstmottagningsstället, om det kan ske under betryggande former.

10 kap.

7 §

Det *skall* fortlöpande föras anteckningar över röstmottagningen i en röstningslokal.

Om röstmottagningen avbryts *skall* anteckningarna och de kuvert som tagits emot förvaras på ett säkert sätt under avbrottet.

Det *ska* fortlöpande föras anteckningar över röstmottagningen i en röstningslokal.

Om röstmottagningen avbryts *ska* anteckningarna och de kuvert som tagits emot förvaras på ett säkert sätt under avbrottet.

I avvaktan på att rösträkningen sker ska mottagen valmateriel förvaras avskilt och på ett säkert sätt.

12 kap.

1 §

På onsdagen efter valdagen *skall* valnämnden sammanträda för att granska och räkna de röster som inte räknats i vallokaler. Sammanträdet är offentligt.

På onsdagen efter valdagen *ska* valnämnden sammanträda för att granska och räkna de röster som inte räknats i vallokaler. Sammanträdet är offentligt.

Resultatet av nämndens röst-räkning är preliminärt.

Vid sammanträdet *skall* nämnden granska

1. fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som till och med valdagen kommit in till nämnden och behållits där,

2. fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som röst-mottagarna lämnat tillbaka till nämnden enligt 9 kap. 13 §,

3. fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som kommit in till nämnden innan någon av de valurnor som sägs i 2 § har tömts, och

4. fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som röst-mottagarna enligt 9 kap. 12 § lagt in i särskilda omslag.

Granskningen går i tillämpliga delar till på samma sätt som enligt 9 kap. 9–12 §§.

Resultatet av nämndens röst-räkning är preliminärt.

Vid sammanträdet *ska* nämnden granska

1. fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som till och med valdagen kommit in till nämnden och behållits där,

2. fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som röst-mottagarna lämnat tillbaka till nämnden enligt 9 kap. 13 §,

3. fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som kommit in till nämnden innan någon av de valurnor som sägs i 2 § har tömts, och

4. fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som röst-mottagarna enligt 9 kap. 12 § lagt in i särskilda omslag.

Om ytterligare tid behövs för att på ett betryggande sätt genomföra rösträkningen får valnämnden fortsätta sammanträdet på torsdagen efter valdagen.

7 §

När sammanträdet för röst-räkning avslutats, *skall* valnämnden till länsstyrelsen genast överlämna

1. nämndens protokoll, och
2. de omslag som nämnden gjort i ordning.

När sammanträdet för röst-räkning avslutats, *ska* valnämnden till länsstyrelsen genast överlämna

1. nämndens protokoll, och
2. de omslag som nämnden gjort i ordning.

Om valnämnden, med stöd av 1 § fjärde stycket, fortsätter sammanträdet på torsdagen efter valdagen ska de val som räknats

färdigt under onsdagen redovisas särskilt till länsstyrelsen.

Om länsstyrelsen begär det *skall* nämnden också överlämna röstlängderna.

Om länsstyrelsen begär det *ska* nämnden också överlämna röstlängderna.

13 kap.

8 §

Ett kandidatnamn på en valsedel *skall* 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., eller

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

Kandidatnamnen på en valsedel *skall* vidare anses obefintliga om

1. valedeln 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 *skall* inte anses

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 § tredje stycket sista meningen*, skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., eller

3. kandidaten inte är anmäld och finns på valsedel för ett parti som anmält kandidater enligt 2 kap.

Kandidatnamnen på en valsedel *ska* vidare anses obefintliga om

1. valedeln 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.*

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.

16 kap. Tystnadsplikt

1 §

Den som, genom att lämna biträde åt en väljare, har fått kännedom om hur väljaren har röstat vid val enligt denna lag, får inte obehörigen röja eller utnyttja uppgifterna.

I fråga om den som är röstmottagare eller annars fullgör en uppgift i det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §³

Beträffande en person som avses i 2 § 1 får i databasen behandlas uppgifter om personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, fastighetsbeteckning, valdistrikt, medborgarskap samt tidpunkt för invandring. För en person som inte är folkbokförd i Sverige får dessutom behandlas uppgift om tidpunkt för utvandring och för anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837).

När det gäller en person som avses i 2 § 1 får i databasen behandlas uppgifter om *födelse*tid, personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, fastighetsbeteckning, valdistrikt, medborgarskap samt tidpunkt för invandring. För en person som inte är folkbokförd i Sverige får dessutom behandlas uppgift om tidpunkt för utvandring och för anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen (2005:837).

4 §⁴

Beträffande en person som avses i 2 § 2 får i databasen behandlas uppgifter om personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, medborgarskap samt partibeteckning och övriga uppgifter som avses i 6 kap. 1–3 §§ vallagen (2005:837) på valsedlar där personen är upptagen.

När det gäller en person som avses i 2 § 2 får i databasen behandlas uppgifter om *födelse*tid, personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, medborgarskap samt partibeteckning och övriga uppgifter som avses i 6 kap. 1–3 §§ vallagen (2005:837) på valsedlar där personen är upptagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

³ Senaste lydelse 2005:846.

⁴ Senaste lydelse 2005:846.

2 Utredningsuppdraget

2.1 Direktiven

Kommitténs uppgift enligt direktiven är att se över delar av valsystemet. I uppgiften ingår bl.a. att överväga om

1. reglerna om fördelning av mandat vid val till riksdagen bör ändras,
2. det bör införas kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner,
3. den fria nomineringsrätten bör inskränkas och om det bör införas krav på offentliga valförberedelser,
4. det bör införas ett elektroniskt röstningsförfarande vid allmänna val och folkomröstningar,
5. valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län bör ändras,
6. det bör införas ett starkare skydd för registrerade partibeteckningar och om det bör vara möjligt att ange partisymboler på valsedlarna,
7. det finns behov av kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder för att säkerställa att tillförlitligheten och effektiviteten i valprocessen vid förtidsröstning kan upprätthållas, att otillbörlig påverkan av röstande inte sker och att korrekt avgivna röster kommer med i sammanräkningen,
8. kommuner utanför ett omvalsområde bör vara skyldiga att anordna möjligheter till förtidsröstning,

9. det finns skäl att ytterligare begränsa kommunernas möjligheter att som val- och röstningslokaler använda lokaler som inte uppfyller tillräckligt höga krav på tillgänglighet,
10. budets roll vid budröstning bör förtydligas, och
11. bestämmelserna i vallagen (2005:837) och kommunallagen (1991:900) fullt ut är förenliga med unionsrättens krav i fråga om rätten för unionsmedborgare att rösta och vara valbara i kommunala val och val till Europaparlamentet.

Det står vidare kommittén fritt, att med utgångspunkt i Valmyndigheten och Valprövningsnämndens redovisade erfarenheter efter de allmänna valen 2010, se över även andra delar av vallagen i syfte att göra den mer förutsebar och lättillämpad.

Uppdraget ska i fråga om förslag som rör proportionaliteten i val, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen redovisas senast den 14 december 2012. Uppdraget när det gäller övriga frågor ska redovisas senast den 15 mars 2013.

Regeringens direktiv (dir. 2011:97) återges i sin helhet i *bilaga 1*.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i december 2011.

För att fullgöra vårt uppdrag har vi bl.a. genom en serie presentationer m.m. inför kommittén informerat oss i de frågor som rör valsysteem, mandatfördelningsmetoder och elektroniska röstningsförfaranden. Uppläggningsen av detta arbete redovisas närmare i kommitténs delbetänkande Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94 s. 40 f.).

I delbetänkandet, som överlämnades den 10 januari 2013, lade kommittén fram förslag som rörde proportionaliteten vid val, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län (punkterna 1, 2, 3, 5 och 6 i uppställning ovan).

Under sitt fortsatta arbete har kommittén följt förberedelserna i Danmark och Norge för försök med e-röstning.

Kommittén har låtit översätta Europarådets rekommendation den 30 september 2004 om en gemensam standard för elektroniska röstningssystem (Rec. [2004] 11). Rekommendationen återges i svensk översättning i *bilaga 2*.

Vidare har kommittén haft fortsatt samråd med Sverige Kommuner och Landsting i de frågor som rör kommunerna.

Kommittén har också samrått med Protokollet vid Utrikesdepartementet i frågan om vissa EU-medborgares rösträtt och valbarhet i kommunala val och val till Europaparlamentet.

För att få en ytterligare belysning av utvecklingen under 2000-talet av metoder för att genomföra e-röstning uppdrog kommittén åt fil dr David Bismark att utarbeta en rapport i ämnet. Rapporten, Elektroniska röstningsförfaranden i Europa, har i januari 2013 presenterats för kommittén och redovisas i *bilaga 3*.

För att få en närmare belysning av de valadministrativa frågeställningarna som tas upp i kommitténs direktiv har vi genomfört två enkätundersökningar, en till samtliga kommuner i landet och en till samtliga länsstyrelser. På kommitténs uppdrag har fil. dr Stefan Dahlberg och biträdande forskaren Petrus Sundin vid Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs Universitet, sammanställt och analyserat kommunernas enkätsvar. Sammanställningen och analysen (Med ansvar för frågor om val) har i januari 2013 presenterats för kommittén och redovisas i *bilaga 4*. På kommitténs uppdrag har kommitténs expert Anna Blomberg sammanställt länsstyrelsernas enkätsvar och vid samma tillfälle presenterat den för kommittén. Innehållet i sammanställningen redovisas i anslutning till respektive fråga.

2.3 Betänkandets disposition m.m.

De frågor som kommittén behandlar i detta betänkande har i huvudsak tagits upp i den ordning de förekommer i kommitténs direktiv.

Vi har i det tidigare betänkandet (SOU 2012:94, avsnitt 4) behandlat frågan om anmälan om deltagande i val och föreslagit att en obligatorisk förhandsanmälan av partier och kandidater ska införas. Ett problem som vi uppmärksammat vid dessa överväganden är att väljare som vid röstningstillfället inte har tillgång till sitt partis namnvalsedel – om partiet i fråga har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater – inte har möjlighet att lämna en särskild personröst. Vi har därför undersökt om det, med hänsyn till bl.a. tiderna för sammanräkningen av rösterna, går att införa en ordning som tillåter väljarna att personrösta genom att skriva till ett anmält kandidatnamn på en partimarkerad

valsedel eller på en blank valsedel. Den frågan behandlas i avsnitt 9 Ökade möjligheter att lämna särskild personröst.

I delbetänkandet (SOU 2012:94) redovisade kommittén ett antal uppgifter ur valstatistiken. Dessa återges inte nu. I detta slutbetänkande redovisas endast valstatistik med anknytning till de särskilda frågor som behandlas i betänkandet.

3 E-röstning

3.1 Direktiven

Enligt våra direktiv ska vi som ett komplement till det nuvarande manuella förfarandet för röstning med pappersvalsedlar

- överväga möjligheterna att införa ett elektroniskt förfarande för röstning och rösträkning vid allmänna val, val till Europaparlamentet och nationella folkomröstningar,
- överväga både system som bygger på att röstning sker i vallokaler och röstningslokaler och system som innebär att röstning kan ske via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler, och
- föreslå de lagändringar som vi finner motiverade.

Våra överväganden ska enligt direktiven inriktas på att skapa rättsliga och praktiska förutsättningar för att pröva ett elektroniskt förfarande i mindre skala och utvärdera detta innan det tas i bruk i större omfattning i allmänna val eller folkomröstningar i hela landet.

En förutsättning för att ett elektroniskt röstningsförfarande (e-röstning) ska kunna inrättas är dock, enligt direktiven, att de grundläggande principer som valsyste­met bygger på kan upprätthållas. Det innebär att högt ställda krav på tillförlitlighet måste kunna uppfyllas. Det måste vidare vara möjligt att verifiera och kontrollera resultatet i efterhand. Den absoluta valhemligheten måste också kunna garanteras. Det krävs dessutom att systemet är utformat så att inga andra än de som har rösträtt kan rösta och att väljarna bara kan utnyttja sin röst en gång i ett val. En given röst ska inte heller kunna ändras av någon annan. Slutligen måste systemet säkerställa att sammanräkningen av röster blir korrekt på alla nivåer i valen.

I vårt arbete ska vi beakta de erfarenheter som finns av e-röstning i andra länder inom Europa, exempelvis Norge, Finland, Estland, Nederländerna och Schweiz. Vi ska även lägga stor vikt vid Europarådets rekommendation den 30 september 2004 om en gemensam standard för elektronisk röstning (Rec. [2004] 11) och beakta det arbete som bedrivs på området inom organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Europarådets rekommendation (Rec. [2004] 11) återges i sin helhet i *bilaga 2*.

Europeiska erfarenheter av e-röstning redovisas i *bilaga 3* (En rapport för 2011 års vallagskommitté av fil. dr David Bismark). I rapporten lämnas också en redovisning för det arbete som bedrivs av OSSE.

3.2 Internationella erfarenheter

I stora drag kan man säga att det finns tre förhållningssätt när det gäller e-röstning. Ett sätt är att man över huvud taget inte vill använda sig av e-röstning. Ett annat sätt är att bara tillämpa e-röstning i val- och röstningslokaler, dvs. i av valmyndigheterna kontrollerade miljöer. Ett tredje sätt är att också tillämpa e-röstning över internet från vilken plats som helst, dvs. i okontrollerade miljöer.

Även om många länder använder sig av elektroniska hjälpmedel i valprocessen, är det en minoritet som använder sig av sådana i själva röstningen. Endast elva länder har hittills använt sig av internetröstning i okontrollerade miljöer vid bindande politiska val. Estland är hittills det enda landet som tillämpar internetröstning i okontrollerade miljöer för samtliga väljare. Frankrike tillämpar internetröstning som en möjlighet för utlandsboende, medan Schweiz tillämpar detta i vissa regioner.

Att så få länder har erfarenheter av internetröstning har sin förklaring i att det är en förhållandevis ny form för tillämpning av modern informationsteknik. Många länder har erfarenhet av elektronisk röstning i val- och röstningslokaler utan användning av internet, och omkring trettio länder har tillämpat elektronisk röstning i val- och röstningslokaler vid bindande politiska val. Brasilien, Indien och USA hör till de länder som har längst erfarenhet av sådan röstning.

Synen på e-röstning skiftar således från land till land. I länder med högt valdeltagande och där valen har hög legitimitet hos befolkningen, som i de nordiska länderna, har intresset för att införa elektroniska röstningsförfaranden tills helt nyligen varit relativt svalt. I länder med lågt valdeltagande, som t.ex. Storbritannien, har intresset varit större. Likaså i länder med ofta återkommande val och folkomröstningar, som t.ex. Schweiz, och med komplicerade val, som t.ex. Belgien och Nederländerna.

Erfarenheter av elektroniska röstningsförfaranden i Europa redovisas i *bilaga 3* till detta betänkande. I sammanställningen redovisas för de aktuella länderna (Danmark, Estland, Nederländerna, Norge, Finland, Frankrike, Schweiz och Tyskland): praktiska erfarenheter i sammandrag, aktuella kravspecifikationer, tekniska överväganden, systemkostnader och systemspecifikationer samt dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag.

Intresset för att införa e-röstning har som nämnts inte tidigare varit särskilt stort i de nordiska länderna. Det gäller särskilt Danmark och Sverige. Frågan har visserligen diskuterats i flera utredningar, men det har hittills inte lett till att elektroniska röstningsförfaranden prövats. Förtroendet för valsystemet har varit högt, likaså valdeltagandet. Att under sådana förhållanden införa något som riskerar att förstöra det som fungerar väl har, i varje fall i Sverige, inte ansetts värt risken (SOU 2004:111 s. 175 f.).

3.2.1 Danmark

Inte heller i Danmark har intresset för e-röstning varit särskilt stort. Även om e-lösningar har prövats i lokala folkomröstningar, har tills helt nyligen några initiativ för elektroniska röstningsförfaranden inte förts fram från statsmakternas sida. I november 2012 föreslog regeringen att det skulle bli möjligt för de kommuner som så önskar att, som ett komplement till det manuella förfarandet för röstning med pappersvalsedlar, införa ett elektroniskt förfarande för röstning och rösträkning vid val till Folketinget, Europaparlamentet och kommuner och regioner (L 132). Enligt förslaget skulle röstningen som hittills ske i vallokaler. Följande skäl angavs:

- Minimering av andra ogiltiga röster än blanka.
- Bättre tillgänglighet, särskilt för vissa väljargrupper med funktionsnedsättningar.
- Möjlighet för väljare att kunna verifiera att avgiven röst har avgetts korrekt och är registrerad.
- Säkrare sammanräkning.
- Snabbare sammanräkning och redovisning av valresultatet.

Efter behandling av förslaget i Folketinget i februari 2013 och i Kommunaludvalget i mars 2013 föll dock förslaget.

3.2.2 Finland

I Finland prövades möjligheterna till e-röstning i tre kommuner vid kommunvalen 2008. E-röstningen skulle vara ett komplement och inte ersätta det traditionella röstningsförfarandet med pappersvalsedlar. Före röstningen i röstningslokalen tillfrågades varje väljare om han eller hon ville rösta med pappersvalsedel eller elektroniskt genom särskilda röstningsmaskiner som placerats i vallokalen (speciella datorer kopplade till internet).

I den utvärdering som gjordes av Justitieministeriet konstaterades ”att bedömt som helhet lyckades försöket inte, eftersom röstningen i 232 fall avbröts och Högsta förvaltningsdomstolen bestämde att valet skulle tas om”(pressmeddelande från Justitieministeriet 1 oktober 2009: Större öppenhet behövs i systemet för elektronisk röstning). Utöver det förhållandet att röstningen avbröts för vissa väljare visade utvärderingen att förfarandet inte gav de positiva effekter som förväntats, exempelvis minskat myndighetsarbete.

Den finska regeringen beslöt i januari 2010 att arbetet med att utveckla möjligheter till e-röstning för närvarande inte skulle fortsätta i den prövade formen.

3.2.3 Norge

I Norge genomfördes vid kommunstyrelse- och fylkestingsvalen 2011 försök med e-röstning i tio kommuner. Försöket innebar att väljarna fick möjlighet att rösta via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler under perioden för förtidsröst-

ningen. Precis som vid det finska försöket var internetröstningen ett komplement till det manuella förfarandet för röstning med pappersvalsedlar.

I direktiven för försöket angavs följande skäl:

- Öka tillgänglighet för alla väljargrupper och särskilt för de väljargrupper som i dag inte har full tillgänglighet, exempelvis personer med funktionsnedsättningar, utlandsboende eller personer som tillfälligt befinner sig utomlands.
- Nya generationer väljare förväntar sig elektroniska lösningar.
- En snabbare och mer korrekt redovisning av valresultatet.
- Minskade kostnader på lång sikt.
- Ger möjlighet att genomföra direktdemokrati till lägre kostnader (folkomröstningar).

Inför försöket genomförde Kommunal- och regionaldepartementet en förnyad analys av de säkerhetskrav som ett elektroniskt röstningsförfarande måste uppfylla. Departementets analys gjordes mot bakgrund av de överväganden och förslag som inför försöket hade lagts fram i rapporten ”Elektronisk stemmegivning – utfordringar og muligheter”. I rapporten hade föreslagits att elektronisk röstning först borde testas i vallokaler och röstningslokaler, innan det testades från andra platser av det skälet att man inte kunde se vilka säkerhetsmekanismer som krävdes för att garantera ett tillräckligt säkert system för internetröstning i s.k. okontrollerade miljöer.

Enligt departementets analys hade säkerhetsbilden ändrats. Enligt analysen var säkerhetskraven väl så stora, om inte större, vid elektronisk röstning i vallokaler och röstningslokaler. En enda ”korrumpad” datamaskin i en val- eller röstningslokal skulle kunna få långt större konsekvenser för valet än en enda ”korrumpad” dator hemma hos en väljare. Det skulle också medföra betydande kostnader och behövas resurser för att övervaka dessa maskiner under hela förtidsröstningsperioden. Därtill kom också investeringskostnaderna för en stabil nätverksinfrastruktur i lokalerna och kostnaderna för inköp av maskinerna m.m. En annan aspekt som lyftes fram i analysen var att elektronisk röstningen i val- eller röstningslokaler inte gav några tillgänglighetsvinster för någon väljargrupp.

Sammanfattningsvis utmynnade detta i att försök med elektroniskt val skulle genomföras över internet ifrån andra platser än vallokaler och röstningslokaler. Följande förutsättningar skulle gälla:

- Elektronisk röstning kan bara vara ett komplement till röstning i vallokaler och röstningslokaler.
- Elektronisk röstning ska bara kunna genomföras under perioden för förtidsröstning.
- Det måste etableras en ordning som gör det möjligt att rösta elektroniskt flera gånger, det vill säga att det är möjligt att rösta om så många gånger som vederbörande väljare önskar.
- En röst på en pappersvalsedel i en vallokal på valdagen eller i en röstningslokal under förtidsröstningen gäller alltid före en eventuell elektronisk röst.
- Att det används en god identifierings- och autentiseringslösning (elektroniskt id) baserad på en hög säkerhetsnivå.
- Att det elektroniska systemet är tekniskt säkert och pålitligt och uppfyller grundläggande principer för valförfarandet.

Av den utvärdering som gjorts av försöket på uppdrag av Kommunal- och regionaldepartementet konstaterar den norska regeringen i ett pressmeddelande 14 december 2012 att erfarenheterna av försöket är goda och att regeringen därför avser att genomföra försök med internetröstning också vid stortingsvalet 2013. En proposition i frågan lämnades samma dag till Stortinget, prop. 52L (2012–2013). Även om erfarenheterna av försöket är goda återstår ändå, enligt den norska regeringen, flera obesvarade frågor och att det därför finns behov av fortsatta försök och mer forskning. Ett sådant område är hur internetröstning på sikt kan påverka valdeltagandet.

Enligt vad kommittén erfarit ska frågan avgöras av Stortinget tidigast den 30 april 2013.

3.2.4 Estland

I Estland lanserades idén om införandet av ett elektroniskt röstningsförfarande redan 2001 med inriktning att röstningen skulle ske över internet från andra platser än vallokaler och röstnings-

lokaler. Internetröstning genomfördes första gången vid lokalvalen 2005. Skälen var följande:

- Öka valdeltagandet, genom att ”behålla” väljare och öka intresset bland de unga väljarna.
- Anpassa röstningsförfarandet till den moderna informations-tekniken.
- Göra det allmän sett enklare att rösta.

Förfarandet är mycket likt det norska förfarandet för elektronisk röstning:

- Elektronisk röstning kan bara genomföras under perioden för förtidsröstning.
- För att förhindra köp och försäljning av röster och otillbörlig påverkan är det möjligt att rösta flera gånger och att sist avgiven röst räknas.
- En röst på en pappersvalsedel i vallokal gäller alltid före en eventuell elektronisk röst.

I bilaga 3 till betänkandet kommenteras den utvärdering OSSE gjort av det estniska e-röstningssystemet.

3.3 Val enligt det nuvarande manuella förfarandet

3.3.1 Allmänna val och folkomröstningar

Kännetecknande för allmänna val är att de är strängt lagreglerade. Den nuvarande vallagen, liksom tidigare vallagar, innehåller, så långt möjligt, en fullständig reglering av förfarandet för samtliga allmänna val. Där regleras vem som får rösta i valet och vem som är valbar, indelning i valkretsar och valdistrikt, upprättande av röstlängder, tillhandahållande av valsedlar, hur röstning och röstmottagning går till, förvaring och transport av röster, sammanräkning av röster, fördelning av mandat och utseende av ledamöter och ersättare samt rapportering av valresultatet. Endast rent administrativt betonade bestämmelser och regleringar av valtekniska förhållanden och liknande ges i föreskrifter av lägre valör än lag.

Principen om fria och hemliga val är grundläggande. Det gäller också principen ”en väljare – en röst” liksom tillägget att ”varje röst ska vara lika mycket värd”.

I Sverige har vi fyra typer av allmänna val:

- till riksdagen,
- till landstingsfullmäktige,
- till kommunfullmäktige, och
- till Europaparlamentet.

Ordinarie val till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige hålls den andra söndagen i september vart fjärde år. Nästa ordinarie val hålls 2014.

Val till Europaparlamentet hålls i juni vart femte år under en period som Europaparlamentet beslutar. Valet genomförs enligt respektive EU-lands nationella vallag. Valdag enligt vallagen är alltid en söndag. Det senaste valet till Europaparlamentet hölls 2009. Nästa val hålls i juni 2014 och alltså denna gång samma år som ordinarie val till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige.

Mellan ordinarie val kan extra val utlysas av regeringen. Extra val ska också hållas om riksdagen förkastar talmannens förslag till statsminister fyra gånger och ordinarie val inte ska hållas inom tre månader. Vilken dag som ska vara valdag bestäms av regeringen respektive riksdagens talman.

Sedan den 1 januari 2011 får också kommun- och landstingsfullmäktige besluta om extra val till fullmäktige mellan ordinarie val. Kommun- och landstingsfullmäktige bestämmer efter samråd med den centrala valmyndigheten och länsstyrelsen vilken dag som ska vara valdag.

Ett val kan överklagas hos Valprövningsnämnden. Nämnden kan då besluta att valet ska göras om. Tidpunkten för sådant omval bestäms av regeringen i fråga om riksdagsval och av Valmyndigheten vid omval till landstings- och kommunfullmäktige.

I Sverige finns vidare två typer av folkomröstningar som gäller hela landet (nationella folkomröstningar): rådgivande folkomröstningar och beslutande folkomröstningar i grundlagsfrågor. En folkomröstning i grundlagsfrågor ska alltid hållas i samband med det val över vilket förslaget till grundlagsändringen vilar. Riksdagen beslutar i övrigt om en nationell folkomröstning ska hållas och när.

Riksdagen beslutar också om vilka svarsalternativ som väljarnas ska ta ställning till och vilka som ska ha rätt att rösta i omröstningen. Folkomröstningar kan också hållas i en kommun eller ett landsting. Sådana folkomröstningar är alltid rådgivande och det är kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige som beslutar om en folkomröstning ska hållas i kommunen eller landstinget.

Nationella folkomröstningar regleras i folkomröstningslagen (1979:369) och kommunala folkomröstningar regleras i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

3.3.2 Huvuddragen i valförfarandet

Planering och genomförande av allmänna val är en omfattande process. Starkt förenklat kan man tala om det som sker

- före valet (*förberedelser*),
- under valet (*förtidsröstning och röstning på valdagen i vallokal*), och
- efter valet (*sammanräkning, mandatfördelning, utseende av ledamöter och ersättare och rapportering av valresultat*).

En kortare beskrivning lämnas i det följande över förfarandet för att ge en bild inte bara av komplexiteten i processen utan också av de mer speciella förutsättningar som kännetecknar valsyste­met och som ett elektroniskt röstningsförfarande måste anpassas till. Som framgår av följande beskrivning går de olika momenten ofta i varandra.

Framställning av röstlängder och röstkort

Inför varje val upprättar Valmyndigheten för varje valdistrikt en förteckning över dem som är röstberättigade i valet (*röstlängd*). För var och en som finns i röstlängd upprättar Valmyndigheten också ett röstkort. Endast de som finns i röstlängden för valdistriktet får rösta i den vallokalen.

Röstlängderna grundas på de uppgifter som 30 dagar före valdagen finns i Skatteverkets folkbokföringsregister. De röstberättigade tas upp i röstlängden för det valdistrikt där de är folkbokförda denna dag. De som är med i röstlängden får ett röstkort. Röstlängd-

derna trycks 7 till 8 dagar före valdagen. De tryckta röstlängderna skickas direkt från tryckeriet till kommunerna påföljande dag.

Svenska medborgare som inte längre är folkbokförda här i landet tas upp i röstlängd under tio år från den dag folkbokföringen upphörde. Därefter tas de, för tio år i sänder, med i röstlängden om de skriftligen anmäler sin adress hos Skatteverket. Om Valmyndigheten vid val till riksdagen eller Europaparlamentet senast dagen före valdagen tar emot en röst från en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd här i landet och som inte är upptagen i röstlängd, lägger myndigheten till väljaren i röstlängden.

De som anser att röstlängden innehåller felaktiga uppgifter om dem ska senast tolv dagar före valdagen hos länsstyrelsen skriftligen begära att uppgifterna rättas. Det gäller också dem som anser sig vara felaktigt utslutna ur röstlängden. Det som hänt senare än 30 dagar före valdagen får dock inte läggas till grund för rättelse. Länsstyrelsen beslutar om rättelse ska göras eller inte. Länsstyrelsens beslut måste föras in i röstlängden senast på valdagens morgon.

Röstkortet skickas ut i så god tid att de kan beräknas vara väljare som är folkbokförda här i landet till handa senast 18 dagar före valdagen. Valnämnderna kan också med hjälp av it-stöd registrera vissa uppgifter som behövs för framställningen av röstkort. Röstkortet innehåller information om var personen kan rösta. Röstkortet är också adressbärare vid förtidsröstningen. På röstkortet framgår till vilken kommun och vilket valdistrikt som förtidsrösten ska skickas. En väljare kan rösta i sin ordinarie vallokal utan röstkort men vid röstning på något förtidsröstningsställe inom landet måste väljaren ha röstkortet med sig om det inte finns möjlighet att skriva ut dubbletröstkort på stället.

Modern informationsteknik ger således underlag för den tryckta röstlängd som används i vallokaler för avprickningen av alla dem som röstat i vallokalen och för alla dem som förtidsröstat. De tryckta röstlängderna är offentliga.

Den fria nomineringsrätten

Den fria nomineringsrätten har sedan länge ansetts vara en central princip inom det svenska valsystemet. Principen kommer till uttryck i valsystemet genom att det, bortsett från kravet på rösträtt, inte finns några formaliakrav för att kandidera och vara valbar i ett

val. Eftersom några särskilda krav inte ställs upp i fråga om t.ex. registrering av partier eller förhandsanmälan av kandidater kan väljare så sent som på valdagen bilda ett nytt parti och kandidera i valet. Väljarna kan alltså på en blank valsedel ange vilken partibeteckning och vilket kandidatnamn som helst med verkan att valsedlar med den tillskrivna partibeteckningen räknas som en röst på partiet och det tillskrivna namnet som en kandidatnominering och en personröst på den personen. Ett elektroniskt röstningsförfarande måste då utformas så att den fria nomineringsrätten inte begränsas.

Det förtjänar att i sammanhanget påpekas att i kommitténs delbetänkande Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94 s. 151 och 161) har kommittén föreslagit att endast de partier som på förhand (senast 30 dagar före valdagen) har anmält sitt deltagande i val får delta i mandatfördelningen och att endast den som före valet (senast fredagen före valdagen) skriftligen samtyckt till sin kandidatur ska kunna utses till ledamot eller ersättare. Genomförs förslagen innebär det väsentligt mera gynnsamma förutsättningar för införandet av ett system för e-röstning.

Registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater

Under den tid den fria nomineringsrätten funnits har det förekommit att den på olika sätt missbrukats. Det har bl.a. rört sig om olika former av otillbörligt utnyttjande av andra partiets beteckningar och kandidater. För att hindra missbruk kan de partierna som så önskar registrera sina partibeteckningar och anmäla sina kandidater (2 kap. vallagen).

Skyddet som ges genom registrering kan i första hand ses som ett administrativt skydd för partibeteckningen. Genom registreringen hindras att andra förväxlingsbara partibeteckningar registreras. För att en registrerad partibeteckning ska bli skyddad i ett visst val, i den meningen att väljarna inte ska kunna nominera kandidater för partiet, måste partiet skriftligen anmäla samtliga sina kandidater till det valet.

En anmälan om registrering av partibeteckning ska göras senast den sista februari det år ordinarie val ska hållas, för att registreringen ska gälla från och med det valet. Om det är fråga om ett annat slag av val ska en anmälan i stället göras senast en vecka efter det att

beslutet om valdag har meddelats för att registreringen ska gälla från och med det valet. Anmälan görs till Valmyndigheten.

En anmälan av kandidater görs hos Valmyndigheten när det gäller val till Europaparlamentet och i övrigt hos länsstyrelsen. Valmyndigheten beslutar inför varje val när kandidaterna senast ska anmälas. Varje parti som har registrerat sin partibeteckning underkäntas särskilt om tidpunkten.

De nuvarande reglerna om registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater innebär i praktiken en form av förhandsanmälan av partier, även om den inte är ett formellt villkor för att delta i val.

För partier som inte redan är representerade i den beslutande församling som anmälan om registrering av partibeteckning gäller krävs ett visst dokumenterat väljarstöd för att få partibeteckningen registrerad. De som stöder en sådan anmälan ska egenhändigt underteckna en förklaring om stödet.

Valmyndigheten använder Skatteverkets folkbokföringsregister för sina kontroller.

Valsedlar och valkuvert

Vid val används valsedlar med parti- och valbeteckning (parti-markerade valsedlar), valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater (namnvalsedlar) och valsedlar med enbart valbeteckning (blanka).

Alla valsedlar och kuvert som används vid val tillhandahålls av den centrala valmyndigheten.

Partier som vill att deras partivalsedlar ska läggas ut i alla lokaler där man kan rösta ska anmäla detta i god tid före valet. För valet 2010 bestämdes detta datum till den 15 januari 2010. Detta gäller för de partier som fått mer än 1 % av rösterna i hela landet i något av de två senaste riksdagsvalen samt partier som är representerade i landstings- eller kommunfullmäktige.

Senast den 15 april valåret (2010 års val) ska partierna ha beställt valsedlar för att få leverans senast 45 dagar före valdagen. Valsedlar kan beställas även efter detta datum, men utan 45-dagarsgarantin. Partierna har möjlighet att beställa sina valsedlar elektroniskt.

Vallokaler, röstningslokaler och valfunktionärer

Kommunerna svarar för att det finns vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstningen som i fråga om öppethållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta. Kommunerna svarar vidare för rekrytering och utbildning av valfunktionärerna. Detta är uppgifter som fordrar stora personella och ekonomiska resurser.

Identifiering av väljaren och avprickning i röstlängden

Röstning äger rum på röstmottagningsställen. Väljare röstar i första hand i sin vallokal. De kan också före eller under valdagen rösta i röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat. Väljare får dessutom i vissa fall rösta genom bud eller brev.

Förtidsröstningen i de lokaler som kommunen har inrättat startar 18 dagar före valdagen och pågår till och med valdagen. Förtidsröstningen hos utlandsmyndigheterna startar 24 dagar före valdagen och pågår så länge att de röster som avges kan antas vara hos Valmyndigheten senast dagen före valdagen. Brevröstningen startar 45 dagar före valdagen.

Under förtidsröstning mottar således kommunen röster från flera kanaler. Någon avprickning i röstlängden sker dock inte under förtidsröstningen. Bakgrunden till att så inte görs är att varje väljare har rätt att personligen rösta i sin vallokal på valdagen även om han eller hon redan har röstat i en röstningslokal eller brevrostat (*ånger-röstning*).

För att göra i ordning en röst ska väljarna för varje val de vill delta i ta en valsedel, lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den och försluta valkuvertet. Väljarna ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna.

Röstmottagaren kan kräva att väljaren legitimerar sig eller på annat sätt styrker sin identitet innan han eller hon lämnar valkuverten. Sker röstningen i vallokal avprickas väljaren i röstlängden när valkuverten tas emot och i väljarens närvaro läggs i valurnorna för de val valsedlarna gäller. *Avprickningen i röstlängden* säkerställer att väljaren inte kan få flera röster godkända.

Sker röstningen i en röstningslokal för förtidsröstning läggs valkuverten, i väljarens närvaro, i fönsterkuvert tillsammans med välja-

rens röstkort eller, om röstmottagningen sker hos en utlandsmyndighet, ett adresskort. Fönsterkuvertet klistras därefter igen. De fönsterkuvert som har gjorts i ordning i röstningslokaler som en kommun har inrättat skickas till valnämnden i den kommun där väljaren är upptagen i röstlängden eller lämnas direkt till röstmottagarna i valdistriktet, om kuverten kan beräknas vara dem till handa innan tiden för röstmottagningen i vallokalen går ut. De fönsterkuvert som har gjorts i ordning hos utlandsmyndigheterna skickas till Valmyndigheten, som sedan lämnar dessa till valnämnderna i de kommuner där väljarna är upptagna i röstlängden.

Budröster behandlas på samma sätt som om väljaren själv röstat. Brevröster hanteras på motsvarande sätt som förtidsröster som har gjorts i ordning hos utlandsmyndigheterna.

Förvaring och transport av valsedlar

I både vallokaler och lokaler för förtidsröstning finns ett behov av att förvara de valkuvert som tagits emot tills de transporteras vidare till valnämnden/länsstyrelsen. Tiden för förvaringen och transportsätten varierar. De krav som ställs är att de ska förvaras och transporteras på ett säkert sätt.

Sammanräkning och kontroll

Sammanräkningen kan i grova drag delas in i tre delar: preliminär rösträkning inklusive den s.k. onsdagsräkningen, slutlig rösträkning samt fördelning av mandat mellan partier och utseende av ledamöter och ersättare.

Den preliminära rösträkningen i vallokalen är offentlig och ska genomföras utan avbrott. Också valnämndens preliminära rösträkning (onsdagsräkningen) är offentlig. Länsstyrelsen gör den slutliga rösträkningen. Även denna rösträkning är offentlig. Länsstyrelsen underrättar Valmyndigheten om resultatet av rösträkningen när det gäller val till riksdagen och Europaparlamentet.

Valmyndigheten fördelar mandat i riksdagen och Europaparlamentet samt fastställer vilka kandidater och ersättare som blivit valda. Länsstyrelsen fördelar mandat i landstings- och kommunfullmäktige och fastställer för varje valkrets vilka kandidater som valts till ledamöter och ersättare.

När Valmyndigheten och länsstyrelsen har fördelat mandaten mellan partierna och utsett ledamöter och ersättare och kungjort valresultatet för respektive val är valet avslutat.

Den slutliga sammanräkningen av röster och fördelningen av mandat samt utseende av ledamöter och ersättare sker med användning av it-stöd.

Rapportering av valresultatet

Det sista ledet i processen är rapporteringen av valresultatet i form av statistik över röstandelar, mandatfördelning, utsedda ledamöter och ersättare, valdeltagande och så vidare.

3.4 Betydelsen av modern informationsteknik

3.4.1 Allmänna val och folkomröstningar

Vid genomförande av de allmänna valen sköts i dag valadministrationen i stor utsträckning med hjälp av modern informationsteknik. En tillbakablick visar att redan år 1972 togs maskinell teknik till hjälp för upprättande av röstlängder, slutlig sammanräkning och mandatfördelning samt utseende av ledamöter och ersättare. Vid 1988 års val blev det möjligt att skriva ut duplett-röstkort maskinellt. Till 1994 års val blev det möjligt för partierna att elektroniskt beställa valsedlar. Vid detta val blev det också för första gången möjligt för valadministrationen att via internet presentera och sprida valresultatet till media och från och med 1998 års val är det möjligt för allmänheten att via internet följa den slutliga sammanräkningen.

Genom vidareutveckling av valdatasystemet kan partierna numera beställa valsedlar on-line samtidigt som valadministrationen vid granskningen och handläggningen av beställningarna har stöd av automatiska kontrollmoment i systemet när det gäller frågor om betalning för valsedlar, preliminär valbarhetskontroll m.m. Valdatasystemet gör det också möjligt att elektroniskt registrera uppgifter om vallokaler och andra uppgifter som behövs för framställningen av röstkort. Uppgifter för att i tryck framställa röstlängder, röstkort, förteckningar över röstmottagningsställen på utlandsmyndigheter och adressuppgifter och annan specialriktad information kan också fås från valdatasystemet. För den slutliga sammanräkningen

tillämpas automatiska beräkningssystem. Förutom vid själva röstningen är det numera bara vid räkningen av rösterna och avprickningen i röstlängden som den moderna informationsteknologin inte kommer till användning.

När det gäller räkningen av valsedlarna utesluter inte den gällande ordningen att räkningen sker med hjälp av elektronisk utrustning för optisk läsning. I samband med valet till Europaparlamentet 2009 och de allmänna valen 2010 utnyttjade exempelvis Länsstyrelsen i Stockholms län sådan utrustning. (Valmyndighetens årsredovisning för 2009 samt rapport 2011:1 s. 15).

Traditionellt har genomförande av allmänna val varit en manuell och arbetsintensiv process. Den successivt ökade användningen av it-stöd för administrativa förenklingar och ekonomisk effektivisering ses som okontroversiell och kommer med all säkerhet att fortsätta. Valmyndigheten har också i en skrivelse till regeringen den 11 januari 2013 (dnr 13-004/1) hemställt om medel för en studie som ska ge en grund för förslag till regeringen om resurser för anpassning eller utbyte av dagens it-stöd för valadministrationen.

3.4.2 Svenskarnas användning datorer och internet

Den successivt ökande användningen av modern informationsteknik är en viktig del i samhällets utveckling. I Statistiska centralbyråns (SCB) rapport Svenskarnas användning av datorer och internet (2012), en urvalsundersökning som vände sig till personer i åldern 16 till 74 år, sammanfattas utvecklingen i huvudsak enligt följande:

- 6,6 miljoner personer har tillgång till en dator i hemmet 2012. Detta motsvarar, enligt rapporten, en andel på 94 procent av personerna i åldrarna 16–74 år. Nästan lika många personer hade också tillgång till internet.
- Cirka 80 procent av svenskarna använder internet i stort sett varje dag. År 2005 var andelen dagliga användare inte fullt 60 procent. Andelen som aldrig använt internet har sedan 2005 sjunkit från något mer än 10 procent till 5 procent 2012.
- Det mest förekommande användningsområdet är att skicka och ta emot e-post. Drygt 85 procent av befolkningen använde e-post under första kvartalet 2012.

- Nästan tre av fyra svenskar hämtade information från myndigheternas hemsidor under perioden april 2011 till mars 2012. Närmare hälften har laddat hem blanketter från någon myndighets webbsida och 45 procent har även skickat in ifyllda blanketter via en sådan hemsida. Enligt Skatteverket deklarerade 2012 drygt 4 900 000 svenskar online.
- Omkring hälften av alla personer mellan 16 och 74 år handlade resor, t.ex. tåg/flygbiljetter eller andra researrangemang, över internet under perioden april 2011 till mars 2012. Nästan lika många handlade biljetter till evenemang.
- Sex av tio kopplar upp sig mot internet utanför hemmet via mobila anslutningar. Vanligast är att ansluta till internet via en smartphone eller mobiltelefon, vilket närmare 60 procent av befolkningen gör.

I SCB:s rapport belyses också individernas it-kompetens:

- Cirka 30 procent av männen och 13 procent av kvinnorna, totalt 22 procent, har någon gång programmerat. Nära åtta av tio använder en dator i stort sett varje dag. Drygt sju av tio män har någon gång installerat en ny utrustning, t.ex. ett modem eller en skrivare. Bland kvinnor är andelen inte fullt fem av tio.

Vidare belyses i rapporten skillnader mellan vissa grupper:

- Generellt sett är yngre de mest frekventa användarna av internet. Skillnaderna mellan yngre och medelålders är dock relativt små.
- Den grupp som utmärker sig mest är de äldre. De har både klart lägre tillgång till internet och använder det mindre frekvent.
- Vilken utbildningsnivå en person har påverkar också internetanvändningen. Mönstret är tydligt, lägre utbildade har mindre tillgång till internet och använder internet i mindre utsträckning. Tillgången till och användningen av internet ökar med högre utbildningsnivå.
- Nästan alla studerande och förvärvsarbetande har tillgång till internet i hemmet, 98 respektive 97 procent.
- Cirka nio av tio arbetssökande har tillgång till internet i hemmet och cirka åtta av tio pensionärer.

I rapporten lämnas också en internationell jämförelse: En av fem EU-medborgare i åldrarna 16–74 år har aldrig använt internet. I de nordiska länderna är andelen som aldrig använt internet betydligt lägre. Lägst är den på Island (3 procent), följt av Norge (4 procent) och Sverige (5 procent).

3.5 Manuella och elektroniska förfaranden för röstning och rösträkning

3.5.1 Skiljelinjer

En först skiljelinje går mellan manuella pappersbaserade valsystem (pappersvalsedlar) och elektroniska valsystem (elektroniska valsedlar), dvs. efter vilket medium som är bärare av informationen på valsekeln. Ett elektroniskt röstningsförfarande innebär inte med nödvändighet röstning över internet. Det kan också vara fråga om olika typer av elektroniska röstningsmaskiner eller kiosklösningar, placerade i vallokaler eller röstningslokaler, där väljarna avger sina röster med hjälp av terminaler eller automater liknande de uttagsautomater eller andra system i handeln där kunderna interagerar med en dator.

Den andra skiljelinjen gäller frågan var röstningen äger rum: röstning i en vallokal eller i en röstningslokal för förtidsröstning (s.k. kontrollerade miljöer) och röstning utanför vallokaler och röstningslokaler, t.ex. i bostaden eller på arbetsplatsen (s.k. okontrollerade miljöer). Skälet till att val genomförs i kontrollerade miljöer är kravet på valhemlighet och att röstningen ska kunna ske utan otillbörlig påverkan vid själva röstningen.

Detta ger följande schematiska uppställning över alternativen.

Tabell 3.1 Röstning efter medium och miljö

	I kontrollerad miljö (i vallokal)	I okontrollerad miljö (utanför vallokal)
Pappersvalsedel	Traditionell pappersvalsedel i vallokalen	Brevröstning och budröstning
Elektronisk valsedel	Röstningsmaskin i vallokalen	Elektronisk röstning utanför vallokal (internet)

En ytterligare skiljelinje som kan få betydelse för frågan är när röstningen äger rum, det vill säga under perioden för förtidsröstning eller på valdagen.

Vi får då följande uppställning över alternativen.

Tabell 3.2 Röstning efter medium, miljö och tidpunkt

	I kontrollerad miljö		I okontrollerad miljö	
	Röst på papper	E-röst	Röst på papper	E-röst
	A	B	C	D
Före valdagen	I lokal för förtidsröstning	Röstningsmaskin i lokal för förtidsröstning	Utanför lokal för förtidsröstning (brevröstning, budröstning)	Utanför lokal för förtidsröstning (internet)
	E	F	G	H
På valdagen	I vallokal	Röstningsmaskin i vallokal	Utanför vallokal (brevröstning, budröstning)	Utanför vallokal (internet)

De fortsatta övervägandena koncentreras på de två kolumnerna för e-röstning, dvs. på B, D, F och H i enlighet med våra direktiv.

Det ska noteras att många av de argument som anförs mot elektroniska röstningsförfaranden inte primärt gäller användningen elektroniska medier, utan att röstningen sker i en okontrollerad miljö. Argument finns i och för sig att det är bättre att använda elektroniska medier framför papperslösningar i de fall man tillåter röstning i okontrollerade miljöer. Med elektroniska medier ges möjligheter för en säkrare identifiering och autentisering av väljaren¹. Ges väljaren dessutom möjlighet att rösta på nytt (*ångerrösta*), torde också möjliga problem i form av otillbörlig påverkan och köp och försäljning av röster kunna begränsas.

3.5.2 För- och nackdelar

För många svenskar är det i dag närmast en självklarhet att använda internet för att göra inköp, betala räkningar, kontakta offentliga myndigheter samt att upprätta och lämna sin självdeklaration. För många är också internet en informationskälla och kommunikationskanal inom familjen och i relationer med vänner, arbetet och om-

¹ Förutsätter en säker ordning för identifiering, nationellt id.

världen i övrigt. Detta kan i sin tur ställa ökade krav på att privata och offentliga tjänster ska vara tillgängliga på ett enkelt och direkt sätt via internet.

Vad som redovisats angående svenskarnas användning av datorer och internet väcker frågan om att vi också borde kunna rösta från en dator i hemmet eller på arbetet. Har man väl bestämt sig för vilket parti eller vilken kandidat man vill rösta på så är röstningen en förhållandevis enkel sak. Använder man sig av en dator handlar det först och främst om att hämta hem en valsedel för det parti som man tänker rösta på, eventuellt markera vilken kandidat man helst vill se vald, och sedan trycka på symbolen/tangenten för ”sänd”. Detta går dessutom att göra oavsett var i landet man befinner sig.

Ur ett demokratiperspektiv förefaller ett elektroniskt röstningsförfarande (e-röstning) kunna leda till flera positiva effekter. Det torde kunna ge ökade möjligheter för väljare med funktionsnedsättning att delta i val på jämlika villkor. Det gäller t.ex. för personer som på grund av en funktionsnedsättning har svårt att med den nuvarande ordningen kunna göra i ordning sina röster utan hjälp av andra personer. Det skulle också göra det enklare att rösta för personer som befinner sig utomlands utan närhet till en ambassad, exempelvis utlandssvenskar eller utlandsstationerad militär personal. Det finns även skäl att anta att många väljare förväntar sig att de ska kunna använda modern teknik när de röstar. Möjligheten att e-rösta torde också kunna leda till ett ökat valdeltagande.

E-röstning kan också ge möjligheter att genomföra valnämndernas preliminära rösträkning – onsdagsräkningen – och länsstyrelsernas slutliga rösträkning snabbare än enligt nuvarande ordning med pappersvalsedlar. E-röstning kan också, under förutsättning att systemet är korrekt programmerat, minimera risken för fel vid röstning samt röstmottagning och rösträkning. Beroende på hur ett elektroniskt röstningsförfarande utformas (e-röstning i val- och röstningslokaler eller från vilken plats som helst) och i vilken omfattning det utnyttjas finns vidare förutsättningar att på sikt minska kostnaderna för genomförande av valen

Frågan är om det är så enkelt. En jämförelse med t.ex. banktransaktioner haltar på flera punkter. När det gäller den typen av transaktioner, som det ofta hänvisas till i den allmänna debatten och som många redan är väl bekanta med, kan både den som sänder ett betalningsuppdrag och den som tar emot uppdraget i efterhand kontrollera att överföringen är korrekt utförd genom bl.a. konto-

utdrag och dokumenterat betalningsuppdrag. I ett val gör kravet på att valhemligheten måste kunna garanteras att den typen av bekräftelser inte är möjliga. I ett val måste väljarna kunna få den typen av bekräftelser utan att valhemligheten riskeras.

De principer som valsystemet bygger på innebär att det inte får uppstå något tvivel om att varje röst registreras, räknas och bidrar till valresultatet på ett riktigt sätt, samtidigt som det inte ska vara möjligt att koppla samman väljarens identitet med den av väljaren avgivna rösten.

Ett elektroniskt röstningsförfarande blir uppenbarligen mer komplicerat än det nuvarande manuella förfarandet för röstning med pappersvaledlar. Med det manuella förfarandet är det möjligt för väljarna att förstå och kontrollera vad som sker. Med ett elektroniskt röstningssystem är det bara experter som har förutsättningar att förstå exakt vad som sker i systemet. Väljarnas egenkontroll ersätts av tillit till experterna, både de som har stått för utformningen och konstruktionen av systemet, och de som har certifierat och kontrollerat att det fungerar korrekt. Det finns en risk för att bristande transparens och svårigheter att förstå systemet kan leda till minskat förtroende för valsystemet hos väljarna. För att möta den risken är det viktigt att ett e-röstningssystem också är så öppet och tillgängligt som möjligt för granskning av oberoende experter.

Samtidigt finns det anledning att erinra om att det manuella förfarandet med pappersvaledlar inte är felfritt. Otillräcklig utbildning hos röstmottagarna, bristande rutiner m.m. kan i enstaka fall leda till att röster kommer bort eller av andra orsaker inte räknas eller räknas trots att de inte borde ha godkänts.

Ett elektroniskt förfarande har emellertid också sina svagheter. Ett fel i maskin- eller programvara kan, oavsett orsaken, påverka valresultatet i en betydligt större omfattning än de fel som kan förekomma i det manuella förfarandet. En dator kan på grund av strömavbrott eller av andra orsaker sluta fungera med följd att avgivna röster försvinner. Den eller de datorer som tar emot rösterna kan blockeras genom att någon bombarderar dem med andra uppgifter. Någon kan fånga upp rösten när den är i nätverket och ändra den. Nätverket kan vara avlyssnat eller kan det finnas virus eller liknande på avsändardatorn.

Till förutsättningarna för elektroniska röstningsförfaranden hör därför att planera för strömavbrott genom avbrottssäker kraftöverföring och för mer katastrofala händelser, t.ex. genom att duplicera

minnes- och beräkningskapacitet med spegelresurser på olika geografiska platser. Andra typer av risker som måste kunna hanteras är att centrala resurser drabbas av virus eller angrepp eller att väljarens egen hemdator eller kommunikationsvägarna drabbas av störningar.

En annan skillnad mellan manuella och elektroniska förfaranden är, när det gäller det manuella förfarandet, att det krävs ett stort antal personer utspridda på många vallokaler för att skadan ska bli stor, medan det vid ett elektroniskt förfarande kan räcka med en enda person. Det kan också vara väl så problematiskt vid e-röstning att upptäcka om något fel har förekommit, avsiktligt eller oavsiktligt, under röstningen. Även om inget fel har förekommit kan därför ett påstående om fel i det elektroniska systemet vara tillräckligt för att det ska leda till att både valresultatet och själva förfarandet ifrågasätts. Samtidigt är förtroendet för systemet och förfarandet helt avgörande. Även om fel begås i det manuella systemet har väljarna ändå ett förtroende för systemet. Detta förtroende måste upprätthållas också om man öppnar för modern informationsteknik. Detta gäller oavsett om det rör valadministrativa uppgifter eller själva valhandlingen.

En ytterligare omständighet som bör beaktas är att tillgången till och användningen av informations- och kommunikationstekniken inte är lika för alla. Olikheten gäller inte bara tillgången till teknologin, utan också kunskapen om och tilltron till själva användandet av tekniken (se avsnittet Betydelsen av modern informationsteknik, 3.4.2). Även om alltfler fått tillgång till internet, finns ändå skillnader med hänsyn till vilka grupper som behärskar tekniken. Unga människor med hög utbildning är de som brukar internet mest. Det finns en möjlighet att röstning via internet kan bidra till att dessa resursstarka grupper deltar i val i större utsträckning än tidigare, och att skillnaden mellan resursstarka och resurssvaga väljare ökar. Å andra sidan kan internetröstning verka utjämnande för valdeltagandet mellan unga väljare och äldre väljare.

Vissa grupper av väljare kan också ha större svårigheter än andra att använda vissa typer av e-röstningssystem av andra skäl än de som nu nämnts.

3.6 Demokratisk legitimitet och elektroniska förfaranden för röstning

3.6.1 Allmänna principer för fria och hemliga val

Valen ska för det första vara fria. Tvång eller andra begränsningar får således inte förekomma i någon del av valprocessen. Enligt praxis förutsätter det att valen sker inom ramen för de mänskliga rättigheterna (FN:s konvention om civila och politiska rättigheter och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – Europakonventionen, första tilläggsprotokollet 3). Det gäller otillbörligt verkande vid röstning och tagande av otillbörlig belöning vid röstning (17 kap. 8 § brottsbalken). Det allmänna ska inte blanda sig i valen i annan mån än som behövs för att underlätta valförfarandet, t.ex. tillhandahålla valsedlar, lokaler för röstmottagning och röstmottagare samt svara för sammanräkningen.

Valen ska för det andra vara hemliga. Väljarna ska kunna bevara sin valhemlighet. Ingen annan ska kunna ta reda på hur någon har röstat. Valhemligheten är tryggad genom särskilda regler i vallagen som gäller själva valhandlingen. Brott mot rösthemligheten är kriminaliserat (17 kap. 9 § brottsbalken).

3.6.2 Periodiska val

I system som betraktas som demokratiska väljs representanterna för en närmare angiven period. I ett parlamentariskt system innebär detta att det är bestämt hur länge de folkvalda som längst kan sitta (perioden kan brytas av ett extra val). Återkommande val gör att partier och kandidater är beroende av ett förnyat väljarförtroende. Det möjliggör ansvarsutkrävande och säkerställer att de valda, i större eller mindre grad, agerar i enighet med väljarnas intressen.

I en framtid kan man tänka sig att modern informationsteknik gör det väsentligt enklare än i dag att genomföra val, dels för att själva röstningen blir enklare att genomföra, särskilt om den får äga rum från vilken plats som helst (okontrollerad miljö), dels för att sammanräkningen av röster kan automatiseras. Detta kan i förlängningen innebära att valförfarandet ska komma till användning i högre utsträckning än det gör i dag.

3.6.3 De politiska alternativen

Valkampen förutsätter respekt för grundläggande friheter och rättigheter – yttrandefrihet, föreningsfrihet och organisationsfrihet. Dessa är nödvändiga för att klarlägga innehållet i de politiska alternativen för väljarna.

Modern informationsteknik kan få stor betydelse också på detta område när det gäller rutiner för anmälan om deltagande i val och nomineringar av kandidater och för att ge väljarna en bättre översikt över vilka partier och kandidater som ställer upp i valen. Utformningen av valsedlarna liksom den teknik som används i val- och röstningslokalerna kan också få betydelse för valdeltagandet och antalet valsedlar som avges i enlighet med väljarnas intentioner.

Brukargränssnittet vid e-röstning kan jämföras med utformningen av pappersvalsedlar och har motsvarande betydelse. Brukargränssnitt, skärmbildstruktur och förekomsten av tilläggsinformation får stor betydelse vid användning av datorer för röstning. Det gäller oavsett om röstningen äger rum i val- och röstningslokaler eller på andra platser utanför valmyndigheternas kontroll. Även om brukargränssnittet görs enkelt, innebär det inte att det är utan problem att hantera komplicerade valsystem med omfattande möjligheter för väljarna att ändra partiernas vallistor. Som redovisas i David Bismarks rapport (*se bilaga 3*) är det inte heller någon tillfällighet att flera länder med förhållandevis komplicerade valsystem har valt att placera elektroniska röstningsmaskiner i vallokalerna för att på så sätt underlätta för väljarna och snabbare kunna redovisa valresultatet (Nederländerna och Irland).

Modern teknik kan också förhindra att valsedlar ogiltigförklaras genom att väljaren får ett felmeddelande och på så sätt kan korrigeras sin valsedel innan den avges. Men modern teknik kan också verka begränsande för väljarnas möjligheter. Som exempel kan nämnas SMS-röstning, som i många fall, beroende på hur avancerad den mobiltelefon är som väljaren har, inte kan användas för annat än en röst på ett parti eller på en partilista utan möjlighet till t.ex. personmarkering.

Ett sätt att få en bild av vad brukargränssnittet betyder i sammanhanget är att genomföra kontrollerade experiment innan ett e-röstningsförfarande tas i bruk.

3.6.4 Inkluderande val med allmän rösträtt

Allmän rösträtt är ett grundläggande villkor i demokratisk teori och praxis, och har varit så sedan början av 1900-talet. Rösträtten kan inte vara förbehållen ett fåtal utan bör omfatta hela den vuxna befolkningen. Den bör heller inte vara sådan att det faktiska valdeltagandet begränsas. Ett lågt valdeltagande ses av de flesta som ett problem. Någon allmän bestämd nedre gräns för vad som kan anses vara en lägsta acceptabel nivå finns dock inte.

I en demokrati godtas inte heller några skillnader i fråga om kriterierna för rösträtt och valbarhet. Avgörande för att en folkvald församling ska agera i enlighet med folkets intresse är att alla delar av väljarskaran mobiliseras vid valen och att det inte finns några systematiska skillnader när det gäller väljarbortfallet. Av erfarenhet vet vi dock att faktorer som ålder, utbildning och socioekonomisk status har betydelse för valdeltagandet och att detta kan ge upphov till bristande representativitet.

3.6.5 Valdeltagande

Fyra faktorer brukar framhållas som särskilt viktiga för valdeltagandet. Valsystemet i sig är en sådan faktor. Valdeltagandet har en tendens att var lägre i system med majoritetsval än i proportionella valsystem. En annan faktor är tillgängligheten. Ju besvärligare eller mer kostnadskrävande det är för väljarna att rösta desto lägre valdeltagande (krångliga registreringsprocedurer, få valdagar, om valdag är en vardag, stora avstånd till vallokaler, köer i vallokaler m.m.). En ytterligare faktor är de politiska förhållanden. Om valet står mellan klara politiska alternativ eller om det är stor spänning eller osäkerhet kring utfallet av valet. Den fjärde faktorn är väljaren själv. Genomgående deltar yngre väljare mindre än andra. Deltagandet ökar med högre utbildning och högre inkomst.

E-röstningsförfaranden, särskilt röstning över internet, har av många lyfts fram som förfaranden som kan öka valdeltagandet. Erfarenheterna av e-röstningsförfaranden är dock än så länge begränsade, varför det inte går att säga något med bestämdhet i den frågan. Det kan inte heller uteslutas att de skillnader i valdeltagande som finns i dag mellan olika grupper kan komma att förstärkas. En möjlig effekt skulle alltså kunna vara att valdeltagandet ökar, men inte i de grupper som i dag har ett lågt valdeltagande.

Det finns också, för det fall man öppnar för e-röstning utanför val- och röstningslokaler, anledning att i det här sammanhanget vara uppmärksam på att antalet lokaler på sikt kan komma att minska och att vissa väljare därmed kan uppleva en begränsad tillgänglighet.

3.6.6 Lika rösträtt

Demokratiska val bygger på förutsättningen att varje väljares uppfattning är lika värdefull. Det innebär att varje röstberättigad har samma röststyrka.

Likhetsprincipen innebär att de rutiner och den teknik som används vid val ska säkerställa att varje väljare bara får avge en röst som räknas och att denna röst också registreras och räknas. De rutiner och den teknik som används måste också förhindra en väljare från att av avge flera röster som räknas, att samma röst räknas flera gånger, att röster kommer bort och att röster försenas under valprocessen och därför inte räknas.

Manuella röstningsförfaranden har använts och utvecklats under lång tid och uppfyller i huvudsak de nu nämnda kraven för likhetsprincipen. E-röstningsförfaranden måste utformas så att också de uppfyller angivna behov.

3.6.7 Öppenhet och efterhandskontroll

Öppenhet eller transparens bidrar inte bara till att genomförandet av valen kan följas utan också kan förstås. Det är i sin tur förtroendeskapande. Goda rutiner för kontroll i efterhand har en motsvarande effekt. Öppenhet och goda rutiner för kontroll i efterhand verkar båda för att valresultatet uppfattas som trovärdigt.

Det förhållandet att väljare ska ha möjlighet att förstå hur valsystemet verkar och hur valen genomförs innebär begränsningar för hur systemet kan utformas. Det finns därför ett värde i sig att systemet är så enkelt som möjligt.

Hur det nuvarande manuella förfarandet med pappersvalsedlar fungerar och rutinerna för hur valen ska genomföras kan den som själv vill sätta sig in i. Häri ligger en väsentlig skillnad mellan ett manuellt förfarande och ett förfarande som bygger på elektroniska lösningar. Den tekniska sidan när det gäller e-röstningsförfaranden

är det bara experter som helt kan förstå. Väljarna får förlita sig på att de bedömningar som experterna gör är riktiga och att systemet fungerar i enlighet med förutsättningarna.

Som vi här ovan antytt är en avgörande förutsättning att det går att lita på valresultatet. Blir det diskussion om valresultatet måste det vara möjligt att verifiera de delar av förfarandet som ifrågasätts, och på så vis slå fast om resultatet är riktigt eller inte. I ett e-röstningsförfarande måste det därför vara möjligt att genom loggning eller säkerhetskopiering kunna återskapa handlingar eller händelser för kontroll i efterhand.

En ökad användning av informationsteknik innebär ökad grad av professionalisering. Den betydelse som den nuvarande lekmanakontrollen – cirka 50 000 röstmottagare engageras – har i det manuella systemet för att underbygga förtroende för systemet kan inte överföras utan förtroendet måste byggas på andra förutsättningar.

3.6.8 Hemliga val

Val är hemligt i den mening att väljaren ska kunna avge sin röst osett och utan otillbörlig påverkan i själva valögonblicket. Det ska inte, sedan rösten har avgetts, vara möjligt att koppla samman en avgiven röst med någon person. Rösterna som räknas ska med andra ord vara anonyma. Det innebär bl.a. att en väljare inte ska kunna bevisa för någon annan hur han eller hon har röstat.

Det åligger det allmänna att genom betryggande rutiner och procedurer skapa så goda förutsättningar som möjligt för att säkerställa valhemligheten. Detta är inte något som har överlåtits på väljarna själva.

Valhemligheten skyddar således väljaren mot otillbörlig påverkan under själva röstningen. Valhemligheten förhindrar också köp och försäljning av röster. Eftersom ingen väljare kan bevisa hur han eller hon har röstat, finns det heller ingen marknad för detta.

Proceduren i vallokaler och röstningslokaler innebär också att väljaren själv ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och sedan lägga in rösterna i ett valkuvert som ska förslutas innan han eller hon går fram till röstmottagarna och valurnan.

Röstning genom brev och bud är exempel på röstningsförfaranden där skyddet för valhemligheten inte är lika starkt som vid röstning i vallokal eller röstningslokal. Vid båda dessa former för

röstning är det väljaren själv som ansvarar för att han eller hon inte utsätts för otillbörlig påverkan när rösterna görs i ordning. Båda förfarandena har visserligen försätts med säkerhetsföreskrifter, bl.a. vittneskrav, men ytterst handlar det ändå om att man litar på att den avgivna rösten varken är såld eller köpt utan är väljarens eget val.

När det gäller e-röstningsförfaranden utanför vallokaler och röstningslokaler, dvs. i okontrollerade miljöer, är förhållandena i stort sett desamma som vid brevröstning. I den utsträckning som brevröstningen anses förenlig med kravet på hemliga val bör det-samma kunna gälla även e-röstning i okontrollerade miljöer.

E-röstning i okontrollerade miljöer anses i Norge förenlig med principen om hemliga val om följande förutsättningar läggs till grund för förfarandet, Prop. 52 L (20122013) s. 59:

- Elektronisk röstning får bara vara ett komplement till röstning i vallokaler.
- Elektronisk röstning får bara äga rum under förtidsröstningsperioden.
- Det ska vara möjligt att rösta elektroniskt flera gånger, dvs. möjligt för den väljare som röstar elektroniskt att rösta om så många gånger han eller hon önskar.
- En pappersröst under förtidsröstningsperioden eller på valdagen tar alltid över eventuella elektroniska röster.
- En god identifierings- och autentiseringslösning (elektroniskt id) baserad på hög säkerhetsnivå.
- Det elektroniska systemet ska vara tekniskt säkert och tillförlitligt och uppfylla grundläggande principer för genomförande av val.

3.7 Ekonomiska och administrativa avvägningar

3.7.1 E-röstning i kontrollerade miljöer

E-röstning i kontrollerade miljöer förutsätter att vallokaler och röstningslokaler utrustas med datorer (en dator utrustad med pek-skärm eller en traditionell persondator), där väljaren avger och får sin röst registrerad direkt i ett datasystem, antingen genom att rösten lagras lokalt på ett medium som sedan transporteras till en central sammanräkningsenhet eller överförs direkt via ett nätverk till en central sammanräkningsenhet.

E-röstning i kontrollerade miljöer medför en del besparingar såsom minskade utgifter för valsedlar och ett minskat behov av personal för sammanräkningen av röster.

E-röstning i kontrollerade miljöer kräver investeringar för en stabil nätverksinfrastruktur i vallokalerna och röstningslokalerna. Därtill kommer betydande kostnader och resurser för att skydda och underhålla utrustningen inte bara under förtidsröstningsperioden utan också under tiden mellan valen.

Man torde också få räkna med att e-rösta kan ta längre tid för en väljare än det tar att rösta med pappersvalsedlar. Det kan innebära att man måste utrusta lokalerna med flera avskilda platser eller inrätta fler vallokaler för att undvika köbildning. Möjligen torde behovet av bemanning också kunna öka något för att kunna bistå väljarna vid röstningen.

Att införa e-röstning i vallokaler och röstningslokaler för alltså med sig betydande kostnader och det är mycket som talar för att en sådan ordning inte, totalt sett, leder till några besparingar utan snarare fördyringar.

3.7.2 E-röstning i okontrollerade miljöer

E-röstning i okontrollerade miljöer via t.ex. internet, mobiltelefon, TV m.fl. kanaler förutsätter att det allmänna tillhandahåller ett datasystem som väljarna kan använda för att rösta, samtidigt som det måste utvecklas system för hur rösterna ska kunna tas emot och hur väljare och avgivna röster ska kunna registreras. Som en yttersta konsekvens kommer det, med en sådan ordning, inte att finnas något behov av att inrätta vallokaler och röstningslokaler, vilket innebär väsentligt lägre utgifter för bemanning och utrustning. Eftersom väljarna själva har den nödvändiga utrustningen för att

kunna rösta, kommer större delen av utgifterna för denna del av genomförandet av val att överföras på väljarna. Men man måste också räkna med att det finns väljare som inte har tillgång till datorer och att det därför ändå kan bli nödvändigt att tillhandahålla sådan utrustning för dessa väljare.

Kostnaderna torde i huvudsak avse systemutveckling och implementering. Att närmare uppskatta denna kostnad med rimlig grad av säkerhet är svårt utan någon närmare kravspecifikation. Behovet av vallokaler och bemanning torde dock minska betydligt.

3.7.3 Administrativa hänsyn

Införandet av e-röstning förenklar och effektiviserar de manuella procedurerna i valet och minimerar de manuella felkällorna, dvs. de fel som kan hänföras till sen mänskliga faktorn. Tekniken kan också bidra till en snabbare och mer korrekt redovisning av valresultatet. Tekniken ger också, om röstning över internet tillåts från andra platser än vallokaler och röstningslokaler, inte bara förenklingar för väljare i största allmänhet utan ökade möjligheter särskilt för väljare med funktionsnedsättningar att kunna rösta med bevarad valhemlighet (alltså utan hjälp av någon annan). Den kan också underlätta för väljare som befinner sig utomlands eller på annan ort än bostadsorten att rösta.

Användningen av modern teknik är emellertid mer kompetenskrävande än det manuella förfarandet. Det blir därför viktigt att det på nationell nivå tas ansvar för samordning och styrning när det gäller användningen av teknik vid e-röstning. Staten bör ha ansvaret för att upprätta kravspecifikationer och certifieringsordningar.

En förutsättning för att använda modern teknik är, enligt vår mening, att tekniken minskar resursbehovet, inte ökar det. En försöksverksamhet innebär emellertid att genomförandet av val kompliceras och resursbehovet ökar, då det manuella förfarandet med pappersvalsedlar samtidigt används.

3.7.4 Sammanfattande bedömning

E-röstning har flera administrativa fördelar. Tekniken bidrar till att sammanräkningen kan bli säkrare och att valresultatet kan presenteras snabbare. Tekniken bidrar också till att reducera resurskrävande

manuella procedurer och kontrollrutiner. Tekniken kan också minimera antalet ogiltiga röster. Den ger också en väljare möjlighet att verifiera att avgiven röst har avgetts korrekt och är registrerad.

E-röstning i vallokaler och röstningslokaler utlöser emellertid nya kostnader i form av investeringar i datorer och en stabil nätverksinfrastruktur. Därtill kommer betydande kostnader och resurser för att säkert förvara och underhålla utrustningen under förtidsröstningsperioden och under tiden mellan valen.

Besparingar torde kunna uppnås först vid e-röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler.

Kostnadsnivån kommer att vara minst densamma som i dag så länge som man behåller den traditionella röstningen med pappersvalsedlar i vallokalerna och röstningslokalerna. Först när antalet väljare som röstar manuellt minskar i förhållande till de väljare som röstar elektroniskt med egen utrustning i okontrollerade miljöer torde man kunna skönja en minskning i kostnadsnivå och resursbehov.

3.8 Tekniska utmaningar – möjliga lösningar

3.8.1 Vilka är kraven?

I Europarådets rekommendation (*se bilaga 2*) anges ett stort antal tekniska krav för e-röstningsförfaranden. I rekommendationen framhålls också att brukargränssnittet ska ha hög kvalitet (punkterna 47–50 i rekommendationen). Det innebär bl.a. att utformningen av brukargränssnittet måste ges en neutral utformning i förhållande till valmöjligheterna. Det måste också, med hänsyn till att valen hålls med långa mellanrum, vara brukarvänligt. Brukargränssnittet bör vidare baseras på de kriterier som gäller för personer med funktionsnedsättning. Ett e-röstningsförfarande måste uppfylla nu nämnda kriterier.

E-röstningsförfaranden har som tidigare nämnts sina fördelar: hög tillgänglighet, okomplicerad valhandling, effektiv sammanräkning. Men med elektroniska lösningar följer också ett antal tekniska utmaningar. Den valda lösningen måste, som också framhålls i våra direktiv, kunna säkerställa att:

- väljaren får avge sin röst,
- väljaren inte får avge mer än en godkänd röst,

- rösten hålls hemlig och inte kan härledas till väljaren,
- rösten inte kan ändras eller förfalskas,
- en avgiven röst inte går förlorad,
- det inte förekommer röster som ingen väljare har avgett,
- sammanräkningen av röster blir korrekt,
- resultatet går att verifiera och kontrollera i efterhand.

Vårt nuvarande manuella förfarande för röstning med pappersvalsedlar har högt förtroende hos väljarna. Det är enkelt och okomplicerat, går att förstås av alla och envar och är öppet för lekmanakontroll. Behandlas rösterna av en dator ersätts lekmanakontroll av en tillit till de experter som har utformat, programmerat, testat, kontrollerat och certifierat systemet. Bristande transparens och svårigheter att förstå systemet i kombination med bortfallet av lekmanakontrollen väcker frågan om det kan leda till minskat förtroende hos väljarna för valsystemet.

Ny teknik ger som regel upphov till nya problem. Även om vårt nuvarande pappersbaserade valsystem inte är utan fel, så krävs det ofta ett stort antal av varandra oberoende fel eller ett stort antal illojala valfunktionärer för att valresultatet ska påverkas. Med elektroniska lösningar finns det riks för att enda person, med erforderlig access till systemet, kan genomföra små ändringar i systemlösningen som kan påverka ett stort antal röster. Även maskinell lagring av avgivna röster kan öppna för sådana manipulationer.

Med elektroniska lösningar finns också en risk för programmeringsfel eller tekniska sammanbrott. Vidare öppnas för rena handhavandefel på grund av bristande kunskap och förståelse för systemet (den mänskliga faktorn).

3.8.2 Vilka hot kan identifieras och vilka är motåtgärderna?

Ett e-röstningssystem består i huvudsak av

- Den dator som väljaren använder
- Den eller de datorer i valsystemet som tar emot väljarens röst.

- Nätverket mellan väljarens dator och den eller de datorer i valsystemet som tar emot väljarens röst.
- Ett bakomliggande system med en eller flera datorer som tar emot rösterna från den eller de datorer som tagit emot väljarens röster för vidarebehandling (sammanräkning, mandatfördelning och utseende av ledamöter och ersättare).

Det torde inte vara möjligt att garantera att ett elektroniskt system är helt fritt från fel. Frågan är vilken säkerhetsnivå som kan godtas för olika tekniska lösningar och vilka åtgärder som kan vidtas om något skulle gå fel. Säkerhetsproblemen vid användningen av internet är väl kända och belysta i ett stort antal rapporter. Det finns också i valsammanhang ett stort antal utvärderingar och säkerhetsanalyser för såväl rena internetlösningar som för röstningsmaskiner i vallokaler och röstningslokaler². System som bygger på att röstningen sker i vallokaler och röstningslokaler anses allmänt vara väsentligt mindre utsatta för fusk och fel. Hoten när det gäller röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler och tänkbara motåtgärder kan sammanfattas enligt följande.

Hot riktade mot väljarens dator

Virusangrepp innefattar bl.a. program som angriper maskinens hårddisk och som kan stoppa datorn, övervaka väljarens användning av data, ta över delar av datorn och få den att uppföra sig i strid mot väljaren avsikt, utan att väljaren själv är medveten om detta, samt manipulera data i hårddisk och i överföring. Ett sätt att garantera "rena" väljardatorer kan vara att starta datorn från en särskild version av operativsystemet på cd-rom som distribueras väljarna. Lösningen ställer dock krav inte bara på väljarens datorutrustning utan också på väljarens kompetens.

Programmeringsfel kan leda till att väljarens röst går förlorad eller att väljaren inte får avge någon röst. Ett sätt att undvika detta kan vara ett genomföra kontrollerade tester.

² Se t.ex. "International Experience with E-voting" (Barrat I Esteve, Goldsmith & Turner, 2012; International Foundation for Electoral Systems (IFEE), och "E-valg i ett demokratiskt perspektiv" (Segaard, Baldersheim & Saglie, 2012:5); Institutet för samfunnsforskning (ISF).

Hot riktade mot valsystemets datorer

Överbelastningsangrepp kan leda till att valsystemet blir helt eller delvis blockerat över längre tid och att väljaren inte kan rösta. Tänkbara lösningar kan vara att avsluta e-röstningen före valdagen för att ge väljarna möjlighet att rösta i vallokal på valdagen, planera för stora trafikvolymmer, ha reservsystem eller ha rutiner för att flytta valets nätsida till andra IP-adresser.

Insiderangrepp innebär att någon inom valadministrationen ändrar programvaran. Lösningen kan vara att programvaran för att behandla rösterna måste vara certifierad enligt nationella eller internationella regler. Certifieringen ger en formell dokumentation att systemet har testats och uppfyller de krav som gäller för systemet.

Dataintrång innebär att någon obehörigen skaffar sig tillgång till systemet och ändrar programvaran. Det öppnar för att väljare kan avge mer än en röst eller att avgivna röster ändras. Lösningar för att minska risken för dataintrång är att fortlöpande kontrollera systemets säkerhet, hålla sig noga informerad om systemets svagheter, övervaka datatrafiken, använda sig av riktade kontroller, utbilda personalen som ansvarar för genomförandet av valet och driften av systemet i de säkerhetsrutiner som måste iakttas, m.m.

Sabotage kan riktas mot centrala funktioner som lagringen av väljarnas röster och processorer för behandlingen av rösterna. Sabotage kan också riktas mot strömförsörjning och lokaler. Det kan innebära att väljaren inte får rösta eller att avgivna röster kan ändras. Lösningen är hög fysisk säkerhetsnivå för centrala funktioner i systemet. I detta innefattas även "backup" för centrala komponenter och för strömförsörjning.

Fel i programvaran innebär att ett stort antal röster kan gå förlorade. Lösningen är som tidigare nämnts kontrollerade tester.

Hot riktade mot överföringen av röster

Brister i säkerheten vid överföringen innebär risk för att någon annan kan få tillgång till väljarens röst. För att gardera sig mot den typen av risker kan lösningen vara att använda sig av krypteringsrutiner.

Man in the middle innebär att någon annan genom att ändra valsystemets domännamn eller använda sig av förväxlingsbart domännamn ändrar dataöverföringen så att ursprungligen avgivna röster raderas eller ersätts av andra röster. För att gardera sig mot den typen av risker kan man införa digitala signaturer så att det går att verifiera vem som har avgett rösten, men utan att valhemligheten riskeras. Det innebär vidare att någon form av säkerhets- eller kvitteringslösning måste införas. Det kan t.ex. innebära att väljare får en kvittering via en alternativ kanal som liknar de lösningar som valts i Estland och i Norge där väljaren får en kvittering via mobiltelefonen eller, som i Schweiz, där väljarens röstkort innehåller omfattande kontrollinformation som ingår i dialogen mellan väljarens dator och den centrala röstmottagningsdatorn.

Generella hot

Tekniskt sammanbrott. Fortlöpande tillgång till it-system och internet är nödvändig vid ett e-röstningsförfarande. Det måste därför förutsättas att alla centrala delar av den infrastruktur som används är robust och säker. Behovet av säkerhet får bestämmas efter vad som kan anses vara en acceptabel risk. Samtidigt måste uppmärksammas att man inte kan slå sig till ro med att ett system uppfyller säkerhetskraven när det tas i bruk. Det måste uppfylla kraven under hela sin livslängd.

Det pågår kontinuerligt arbete med att utveckla fysiska säkerhetslösningar. Det innebär att man måste ställa krav på internetleverantörerna om bl.a. återkommande värdering av risker, fortlöpande uppgradering av teknik och rutiner till acceptabel nivå i förhållande till aktuella hot och dokumenterade beredskapsplaner.

Den mänskliga faktorn

Kunskaps- och kompetensbrister hos väljarna innebär i sig säkerhetsproblem. Ett elektroniskt röstningssystem i okontrollerade miljöer förutsätter att väljarna tar ansvar för säkerheten i sin egen miljö. Säkerhetsproblem relaterade till it-användning är emellertid ofta komplexa. För att väljarna ska kunna uppfylla sin del av ansvaret förutsätter det att väljarna har förståelse för och kunskap om de

problem de möter. Det förutsätter informationsinsatser före varje val där väljarna informeras detaljerat och med illustrationer om hur det elektroniska röstningsförfarandet går till i praktiken, vilka säkerhetsmekanismerna är och vilka åtgärder som väljarna själva förutsätts vidta när det gäller säkerheten.

3.9 Vilka krav ska då ställas på ett elektroniskt röstningssystem?

3.9.1 Nationella regler och internationella förpliktelser

Nationella regler

I regeringsformens portalparagraf, 1 kap. 1 §, slås fast att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. I 3 kap. 1 § slås vidare fast att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val.

Att valen är allmänna innebär att alla som uppfyller vissa allmänna krav har rösträtt. Att rösträtten ska vara lika innebär att varje röstberättigad har samma röststyrka. Att valen är fria syftar på den fria åsiktsbildningen. Det allmänna ska inte påverka valen och dessa ska vara fria från inblandning från det allmännas sida. Att valen är fria hindrar inte att det allmänna tillhandahåller praktiska arrangemang för att underlätta valförfarandet. Rösträtten är också hemlig i den meningen att man ingen annan ska kunna utröna hur väljaren röstat. Mot principen om valhemligheten står offentlighetsprincipen, dvs. att det allmännas verksamhet ska vara öppen för insyn. Denna princip kommer bl.a. till uttryck i vallagens regler om att valurnan ska visas (dvs. att den är tom) när röstningen börjar och att röstsammanräkningen är offentlig.

I 17 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken finns straffbestämmelser som knyter an till politiska val. Enligt dessa bestämmelser är det straffbart bl.a. att köpa och sälja röster, hindra röstningen eller förvanska utgången av röstningen eller skaffa sig kännedom om hur någon har röstat.

Internationella förpliktelser

De viktigaste internationella förpliktelserna för val är i detta sammanhang FN:s konvention om civila och politiska rättigheter (artikel 25) och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – Europakonventionen, första tilläggsprotokollet (artikel 3).

Båda konventionerna säkerställer väljarnas rätt till hemliga val och möjlighet att kunna rösta fritt utan otillbörlig påverkan eller tvång. Enligt artikel 25 i FN-konventionen ska val ”be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors”. Enligt artikel 3 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska ”fria och hemliga val anordnas med skäliga tidsintervaller under förhållanden som tillförsäkrar folket rätten att fritt ge uttryck åt sin mening beträffande sammansättningen av den lagstiftande församlingen”. Rättigheterna i artikel 3 är dock inte absoluta. Begränsningar får göras men bara under förutsättning att de tjänar ett legitimt ändamål. Huruvida rättigheterna enligt artikel 3 också gäller val till kommunala beslutande församlingar beror av hur omfattande församlingarnas beslutanderätt är. Svenska kommuner torde därför också omfattas av bestämmelsen.

Europarådet har utarbetat en standard för elektronisk röstning i form av en rekommendation, Rec (2004) 11 av den 30 september. Rekommendationen, som innehåller rättsliga, tekniska och operationella standarder, bygger på internationella förpliktelser och standarder. Rekommendationen får ses som en minimistandard. De rättsliga standarderna tar sin utgångspunkt i de principer som vårt demokratiska system bygger på och anger de krav som måste uppfyllas i samma stund som man öppnar för ett e-röstningsförfarande. De operationella kraven handlar om vilka tekniska krav som gäller för maskin- och programvara i ett e-röstningssystem för att säkerställa teknisk säkerhet, tillgänglighet och interoperabilitet i systemet. Närmare riktlinjer ges i Europarådets handbok om elektronisk röstning (november 2010). Vidare har genom Europarådet tagits fram riktlinjer: ”Guidelines on certification of e-voting systems” och ”Guidelines on transparency of e-enabled elections”. Av sist nämnda riktlinjer framgår att elektronisk röstning bör införas endast om det redan finns ett stort förtroende hos befolkningen för det sätt på vilket valen genomförs.

Venedigkommissionen (ett rådgivande lagtolkningsorgan inom Europarådet) har värderat Europakonventionens krav på hemliga

val när det gäller e-röstningsförfaranden i okontrollerade miljöer. Enligt kommissionens bedömning finns ingen konflikt under förutsättning att vissa förhållningsregler gäller och förfarandet är säkert och pålitligt (dok. CDL-AD [2004] 012-e).

Venedigkommissionens kodex för god valpraxis ger standarder och riktlinjer för genomförande av val i Europa. De fem huvudprinciperna, som också vår egen regeringsform ger uttryck för, är allmän och lika rösträtt samt fria, hemliga och direkta val. Den närmare innebörden av principerna beskrivs i kodexen. Kodexen är inte rättsligt bindande. Enligt kodexen ska en väljare alltid ha möjlighet att rösta i en vallokal. Elektronisk röstning kan godtas när det anses säkert och pålitligt och ger väljarna möjlighet att ändra sina röster för att säkerställa valhemligheten:

electronic voting should be used only if it is safe and reliable; in particular, voters should be able to obtain a confirmation of their votes and to correct them, if necessary, respecting secret suffrage; the system must be transparent.

Som tidigare nämnts accepteras brevröstning och budröstning som former för röstning i okontrollerade miljöer. Men det rör sig då om särregleringar för att göra det möjligt för vissa kategorier av väljare att rösta, något som de i avsaknad av sådan reglering inte heller skulle ha kunnat. Utgångspunkten är alltså att alla väljare ska garanteras rätten att rösta hemligt. Detta innebär att alla väljare enligt lag har rätt att rösta hemligt och under sådana förhållanden att de inte utsätts för tvång eller annan otillbörlig påverkan och att valmyndigheterna har en skyldighet att skapa sådana förhållanden att väljarna kan utöva denna rätt.

3.9.2 Grundläggande principer som valsystemet bygger på måste kunna upprätthållas

Kommitténs bedömning: Diskussionen kring valhemligheten rör i första hand e-röstning i okontrollerade miljöer, men den gäller också för vissa andra röstningsformer som brevröstning och budröstning. Vår utgångspunkt är att valhemligheten måste kunna säkerställas vid e-röstning.

En annan huvudfråga gäller den tekniska utformningen – innefattande operationella och tekniska standarder som måste uppfyllas – av ett e-röstningssystem. Vår utgångspunkt är att ett

e-röstningssystem ska vara lika tillförlitligt och säkert när det gäller tekniken som val som hålls utan användning av elektroniska hjälpmedel.

En förutsättning för att e-röstning ska kunna införas är att de grundläggande principer som valsyste­met bygger på kan upprätthållas. Det innebär att högt ställda krav på tillförlitlighet måste kunna uppfyllas. Det måste vidare vara möjligt att verifiera och kontrollera resultatet i efterhand. Valhemligheten måste också kunna säkerställas. Det krävs dessutom att systemet är utformat så att inga andra än de som har rösträtt kan rösta och att väljarna bara kan utnyttja sin röst en gång i ett val. En avgiven röst ska inte heller kunna ändras av någon annan. Slutligen måste systemet säkerställa att sammanräkningen av röster blir korrekt på alla nivåer i valen.

Kraven i Europarådets rekommendation den 30 september 2004 om en gemensam standard för elektronisk röstning (Rec. [2004] 11) bör beaktas vid utformningen av förfarandet (se bilaga 2). Rekommendationen tar sin utgångspunkt i att e-röstning ska följa alla principer för demokratiska val och folkomröstningar. Vidare att e-röstning ska vara lika tillförlitliga och säkra som demokratiska val som hålls utan användning av elektroniska hjälpmedel.

Hur valhemligheten ska kunna säkerställas är en av huvudfrågorna i diskussionen om möjligheterna att införa e-röstning. Principen om fria och hemliga val innebär att en väljare ska kunna avge sin röst osett, att väljaren inte ska utsättas för otillbörlig påverkan och att väljaren inte ska tvingas rösta mot sin vilja eller på ett bestämt sätt. Hemliga val innebär dessutom att väljarens röst måste kunna hemlighållas även efter det att den har avgetts, det vill säga att väljarens identitet inte ska kunna kopplas samman med den avgivna rösten.

När väljaren e-röstar kan detta göras antingen på ett röstmottagningsställe (i en vallokal eller i en röstningslokal för förtidsröstning) eller från någon annan plats, t.ex. väljarens bostad eller arbetsplatsen. Vallokaler och röstningslokaler kan betecknas som kontrollerade miljöer i den meningen att röstningen äger rum där det finns valfunktionärer. När röstningen äger rum utanför kontrollerade miljöer innebär det att det inte finns någon valfunktionär på plats när väljaren röstar. Denna skillnad har betydelse för diskussion kring skyddet för valhemligheten.

Denna diskussion rör i första hand e-röstning i okontrollerade miljöer, men den gäller också för andra röstningsformen som brev-röstning och budröstning. Vår utgångspunkt är att valhemligheten måste kunna säkerställas vid e-röstning.

En annan huvudfråga gäller den tekniska utformningen – innefattande operationella och tekniska standarder som måste uppfyllas – av ett e-röstningsförfarande. Vår utgångspunkt är att ett e-röstningsförfarande ska vara lika tillförlitligt och säkert när det gäller tekniken som val som hålls utan användning av elektroniska hjälpmedel.

3.9.3 Är e-röstning i okontrollerade miljöer förenlig med kravet på hemliga val?

Kommitténs bedömning: Ett system för e-röstning i okontrollerade miljöer torde kunna utformas på ett sådant sätt att ett erforderligt skydd för valhemligheten uppnås. För att uppnå detta skydd bör väljarna ges möjlighet att ändra en avgiven e-röst med en ny e-röst eller genom att avge en röst på traditionellt sätt i en röstningslokal eller vallokal. Vidare bör gälla att en pappersröst alltid har företräde framför en e-röst. En sådan ordning skulle också ge väljarna skydd mot otillbörlig påverkan och också hindra köp och försäljning av röster.

Kravet på fria och hemliga val innebär, som tidigare nämnts, att väljaren ska ha möjlighet att avge sin röst ensam, osett och utan att bli utsatt för otillbörlig påverkan. I vallagen kommer kravet på hemliga val till uttryck på flera sätt. Vid traditionell röstning i vallokal och röstningslokal föreskrivs att väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm (7 kap. 3 § vallagen). Att utsätta någon för otillbörligt påverkan är straffbart enligt 17 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken.

Att säkerställa kravet på fria och hemliga val vid e-röstning i kontrollerade miljöer anses oproblematiskt. Frågan är om det går att trygga genomförandet av fria och hemliga val om man tillåter e-röstning i okontrollerade miljöer, t.ex. i bostaden, på arbetsplatsen eller från vilken annan plats som helst. Vid sådana förhållanden finns det inte någon röstmottagare på plats under själva valhandlingen.

Frågan har som nämnts övervägts av Venedigkommissionen. Problemställningen för kommissionen var om röstning i okontrollerade miljöer var förenligt med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt konventionen har väljare rätt till att avge sin röst vid "hemlig röstning". Till denna rätt har det ställts upp krav på att myndigheterna ska se till att röstningen sker "under förhållanden som säkerställer att folket fritt får uttrycka sin mening".

Samma problemställning är aktuell också vid brevröstning. Kommissionen hänvisar i sina överväganden till att brevröstning i okontrollerade miljöer har blivit en vanlig röstningsform i flera medlemsländer under senare år och därför bör definieras som en europeisk standard.

När det gäller e-röstning, hänvisar kommissionen till riktlinjerna för god valpraxis. Enligt denna ska e-röstning tillåtas bara om den är säker och pålitlig. Baserat på en analys av brevröstningen i okontrollerade miljöer, anser kommissionen att liknande standarder kan utvecklas vid e-röstning. E-röstning är inte generellt tillåtet enligt Europakonventionen men inte heller utesluten. Huruvida den kan godtas beror på de rättsliga, processuella och tekniska standarder som tillämpas. Över tid kan det alltså utvecklas standarder som kan definieras som sedvana.

Kommissionens slutsats är således att e-röstning i okontrollerade miljöer kan vara förenlig med europeiska standarder och därmed Europakonventionen, förutsatt att vissa förhållningsregler iakttas när man utformar procedurerna för en sådan röstning.

Vi gör därför bedömningen att ett system för e-röstning i okontrollerade miljöer torde kunna utformas på ett sådant sätt att ett erforderligt skydd för valhemligheten uppnås. För att uppnå detta skydd bör väljarna ges möjlighet att ändra en avgiven e-röst med en ny e-röst eller genom att avge en röst på traditionellt sätt i en röstningslokal eller vallokal. Vidare bör gälla att en pappersröst alltid har företräde framför en e-röst. En sådan ordning skulle också ge väljare skydd mot otillbörlig påverkan och också hindra köp och försäljning av röster. Hittills vunna erfarenheter från det norska försöket med e-röstning via internet i okontrollerade miljöer, där en sådan ordning tillämpades, talar för detta.

3.9.4 Hemliga och fria val ställer särskilda krav på utformningen av ett e-röstningssystem

Kommitténs bedömning: Ett e-röstningssystem måste utformas så att valhemligheten inte riskeras i någon del av valproceduren. Detta innebär att valhemligheten måste säkerställas under hela förloppet, t.ex. vid överföring av pinkoder eller andra elektroniska meddelanden till väljaren inför röstningen, under ifyllandet av e-valsedeln, när valsedeln avges, under överföringen och lagringen av valsedeln och under räkningen av valsedlarna. Detta ställer särskilda krav på val av teknisk lösning.

Hemliga och fria val innebär att en väljare ska ha möjlighet att rösta ensam och osett och utan att i själva valögonblicket påverkas på ett otillbörligt sätt. I vallagen kommer detta till uttryck bl.a. i bestämmelsen att väljare vid röstningen i en vallokal eller en röstningslokal för förtidsröstning ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna de förslutna valkuverten till röstmottagarna (7 kap. 3 §). Traditionellt har kravet uppfattats så att en väljare ska använda sig av valskärmen, även om han eller hon inte själv önskar det. Det finns dock ingen sanktion till bestämmelsen.

I 13 kap. 6 och 7 §§ vallagen finns en uttömmande reglering av vilka omständigheter som medför att valsedlar ska förklaras ogiltiga. Det förhållandet att valhemligheten röjts utgör dock ingen grund för att ogiltigförklara valsedeln.

När ett valkuvert har lämnats till en röstmottagare finns krav och rutiner reglerade i vallagen för att säkerställa valhemligheten. Olika krav gäller således för förvaring, transport och rösträkning.

Kraven på hemliga och fria val måste också säkerställas om det införs ett e-röstningssystem.

Av *punkten 9 i rekommendationen Rec (2004) 11* framgår att ett elektroniskt röstningssystem ska säkerställa att väljaren fritt får ge uttryck för sin egen mening och av *punkten 16 i rekommendationen* framgår att systemet ska utformas så att valhemligheten inte riskeras i någon del av proceduren. Detta innebär alltså att valhemligheten måste säkerställas under hela röstningen, t.ex. vid överföring av pinkoder eller andra elektroniska meddelanden till väljaren inför röstningen, under ifyllandet av valsedeln, när valsedeln avges, under överföringen av valsedeln och under räkningen av valsedlarna.

Detta ställer särskilda krav på val av teknisk lösning, vilket måste komma till uttryck i en kravspecifikation för systemet.

I det manuella pappersbaserade systemet finns det under en del av röstningsproceduren – främst vid förtidsröstningen – en koppling mellan väljaren och väljarens valsedel. Särskilda rutiner gäller för att säkerställa valhemligheten. Väljaren ska lägga in sin valsedel i ett valkuvert. Valkuvertet läggs sedan tillsammans med väljarens röstkort, som innehåller upplysningar om väljaren, i ett omslagskuvert som sänds till valnämnden/väljarens vallokal. För att kunna pricka av väljaren i röstlängden är det nödvändigt att veta väljarens identitet. I det manuella systemet skiljs sedan omslagskuvertet med röstkortet från det förseglade valkuvertet med valsedeln i närvaro av minst tre röstmottagare. En motsvarande koppling mellan väljaren och väljarens valsedel kommer att bli nödvändig även i ett elektroniskt valsystem.

Det elektroniska systemet ska vidare, enligt *punkten 17 i rekommendationen*, säkerställa att den röst som avgetts och den röst som räknas är och förblir anonym och att det inte ska vara möjligt att i ett senare skede kunna koppla samman väljaren med den avgivna rösten. Detta innebär dock inte enligt rekommendationen, så länge valhemligheten säkerställs, att det i ett visst skede i proceduren inte får finnas en teknisk koppling mellan väljarens identitet och den avgivna rösten. Detta blir t.ex. nödvändigt om väljaren ska tillåtas att senare ändra sin röst. I ett sådant fall måste kopplingen mellan väljaren och rösten bestå till den tidpunkt då det inte längre är möjligt att avge någon röst. Under hela denna process måste rösten kunna hemlighållas. Det innebär att rösten måste förseglas, t.ex. genom kryptering, och förbli förseglad genom hela röstningen, lagringen och tillbakatagandet, samtidigt som den förseglade rösten under hela processen behåller kopplingen till en viss namngiven väljare.

I det manuella pappersbaserade systemet är som nämnts väljarens identitet och valsedeln fysiskt separerade, vilket också på ett enkelt sätt kan kontrolleras av röstmottagarna. Vid ett elektroniskt röstningsförfarande utanför vallokaler och röstningslokaler måste separationen ske elektroniskt.

För det fall man väljer en ordning som tillåter väljaren att ändra en avgiven röst, är det den sist avgivna rösten som räknas. Den rösten läggs i valurnan när valet har avslutats och kopplingen mellan rösten och väljaren bryts. Det ska inte vara möjligt att rekonstruera kopplingen mellan rösten och väljaren sedan rösten lagts i valurnan.

Detta kräver särskilda tekniska lösningar som måste komma till uttryck i en kravspecifikation.

Av *punkten 18 i rekommendationen* framgår att ett elektroniskt röstningssystem ska vara så utformat att det förväntade antalet röster i varje elektronisk valurna inte får vara så få att det blir möjligt att koppla rösterna till en enskild väljare. Vidare krävs enligt *punkten 19* att information som är nödvändig för den elektroniska processen inte ska kunna användas för att bryta valhemligheten.

Principen om fria val måste också, enligt *punkten 10 i rekommendationen*, upprätthållas genom utformningen av brukargränssnittet och vägledningar av väljaren genom röstningsproceduren. Den senare ska vara så utformad att den förebygger förhastad och oreflekterad röstning. Brukargränssnittet ska utformas så att det över huvud taget inte är möjligt att manipulera väljaren under röstningen (*punkten 12 i rekommendationen*). Detta ställer krav inte bara på den tekniska lösningen utan också på brukargränssnittet.

Enligt *punkten 11 i rekommendationen* ska väljaren under själva röstningen innan någon röst ännu har avgetts ha möjlighet att ändra sig eller avbryta röstningen utan att detta registreras eller blir tillgängligt för någon annan.

Principen om fria val innebär också rätt att rösta blankt (*punkten 13 i rekommendationen*). Det gäller också i det manuella pappersbaserade valsystemet.

Ett elektroniskt röstningssystem ska, enligt *punkten 14 i rekommendationen*, ge en tydlig bekräftelse till väljaren när röstningen har genomförts. Det ställer krav på teknisk lösning och brukargränssnitt. Det ska säkerställa att väljaren ska få veta att rösten är avgiven, mottagen och registrerad i enlighet med väljarens val. Detta är en grundläggande förutsättning för att skapa förtroende för systemet.

Tillämpas ett system som ger väljaren möjlighet att ändra en redan avgiven röst ställer det som nämnts särskilda krav när det gäller lagringen av röster. Röster kan då inte läggas i den elektroniska valurnan förrän vallokalerna har stängts.

3.9.5 E-röstning i okontrollerade miljöer kräver väljarlegitimation

Kommitténs bedömning: E-röstning i okontrollerade miljöer förutsätter att en identifierings- och autentiseringslösning beträffande väljaren (elektroniskt id) baserad på hög säkerhetsnivå införs.

Vi elektronisk röstning i okontrollerade miljöer måste röstmotagarna kunna kontrollera att inte någon röstar i någon annans namn (se punkterna 5, 6, 82 och 94 i Europarådets rekommendation). Detta förutsätter att en identifierings- och autentiseringslösning (elektroniskt id) baserad på hög säkerhetsnivå införs.

Det kan t.ex. ske på det sättet att väljaren får allt från ett röstkort med en hemlig kod till avancerade smartkortlösningar. Ett annat alternativ är att väljaren har ett generellt legitimationskort som kan användas även för andra ändamål än val. En väljare ska alltså bara kunna avge en röst som räknas. Detta kan uppnås genom att systemet gör legitimationen obrukbar för ytterligare röstning eller att legitimationen har väljarens personnummer som kan läsas av systemet. Det först nämnda alternativet förutsätter att systemet kan ändra legitimationen efter att väljaren har avgett sin röst. I det andra alternativet har systemet en bild av vilka legitimationer som har använts. Systemet kan då, för det fall legitimationen används flera gånger, antingen avvisa senare försök att rösta eller ta emot rösten och radera föregående röster.

Enligt vår mening bör den senare lösningen väljas, då den löser en del av problemen som vid e-röstning i okontrollerade miljöer är förbundna med otillbörlig påverkan och köp och försäljning av röster. Detta innebär också att en e-röst inte kan läggas i den elektroniska valurnan och avprickas i röstlängden förrän fristen att rösta om har löpt ut. Rösten måste i så fall lagras.

Med en sådan lösning är väljarens identitet känd av valsystemet. Det måste då utformas på ett sådant sätt att väljarens identitet inte kan sammankopplas med väljarens röst. I Norge och Estland har detta problem lösts genom ”förseglade elektroniska valsedlar” med tillämpning av asymmetrisk krypteringsteknik. Enligt vår mening bör en motsvarande lösning övervägas vid ett försök i Sverige.

3.10 Försök – plan och ramar

Kommitténs bedömning: Det finns ett värde i sig att göra det enklare och mindre kostnadskrävande för väljarna att utöva sina demokratiska rättigheter. Ett sätt att uppnå det målet är att – under förutsättning att de höga säkerhetskrav som måste ställas på valförfarandet kan uppfyllas – tillåta e-röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler. En sådan ordning kan också ge väljare med funktionsnedsättningar möjlighet att delta i val på jämlika villkor och underlätta för de som förtidsröstar utanför den egna kommunen och utlandsboende att delta i val. Vidare blir sammanräkningen av rösterna säkrare och valresultatet kan redovisas snabbare. På sikt bör också kostnaderna för val kunna reduceras.

Det finns dock flera skäl för att genomföra omfattande försök innan man generellt öppnar möjlighet för e-röstning i okontrollerade miljöer, dvs. från andra platser än ett röstmottagningsställe. Ett mycket viktigt skäl är att väljarnas förtroende för förfarandet måste kunna säkerställas. Lika viktigt är att få till stånd en teknisk lösning som uppfyller högt ställda krav på säkerhet. Ett annat skäl är att de problemställningar som rör otillbörlig påverkan av väljare och köp och försäljning av röster kan behöva ytterligare belysas.

Försök fyller flera viktiga funktioner. Försök bör visa om tillräcklig säkerhet kan uppnås med de lösningar som är möjliga. Försök stimulerar till offentlig debatt och kan därmed bidra till att skapa förtroende för systemet.

Den tekniska lösningen bör utformas så att den kan tillämpas både i val- och röstningslokaler och via internet från andra platser.

Kommitténs förslag: Kommittén föreslår att det så snart som möjligt, bl.a. för att de norska försöken med e-röstning i samband med stortingsvalet i september 2013 ska kunna följas, tillsätts en utredning med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa ett e-röstningssystem och, om man bedömer att krav på säkerhet m.m. kan uppfyllas, redovisa de juridiska, tekniska och administrativa förutsättningar som enligt utredningens bedömning ska gälla för en försöksverksamhet.

Vi förordar i första hand försök med e-röstning via internet i okontrollerade miljöer, men den tekniska lösningen bör utformas så att den kan tillämpas även i vallokaler och röstningslokaler.

Inriktningen för utredningens arbete bör vara att försök med e-röstning ska genomföras vid de allmänna valen 2018. Försöket bör avse samtliga tre val och genomföras i ett representativt urval av kommuner.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvat i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarismens funktionssätt. Samtliga riksdagspartier bör därför ges representation i utredningen.

Mål

Det finns ett värde i sig att göra det enklare och mindre kostnadskrävande för väljarna att utöva sina demokratiska rättigheter.

Ett sätt att uppnå det målet är att – under förutsättning att de höga säkerhetskrav som måste ställas på valförfarandet kan uppfyllas – tillåta e-röstning via internet från andra platser än vallokaler och röstningslokaler. En sådan ordning kan också ge väljare med funktionsnedsättningar möjlighet att delta i val på jämlika villkor och underlätta för de som förtidsröstar utanför den egna kommunen och utlandsboende att delta i val. En sådan ordning innebär också att sammanräkningen av rösterna blir säkrare och att valresultatet kan redovisas snabbare samt att kostnaderna för val på sikt bör kunna reduceras.

Syftet med att införa e-röstning ska dock inte, vilket måste understrykas, vara att den nuvarande traditionella röstningen i röstningslokaler och vallokaler ska upphöra. E-röstningen ses som ett komplement till det nuvarande manuella systemet. Det innebär att väljare som känner sig främmande inför tekniken även fortsättningsvis ska kunna rösta på det traditionella sättet med pappersvalsedlar i sin vallokal på valdagen eller i en röstningslokal för förtidsröstning.

En ytterligare aspekt på frågan om e-röstning i okontrollerade miljöer är att säkerhetskraven måste sättas så högt och förfarandet även i övrigt utformas på ett sådant sätt att väljarnas förtroende för valsystemet inte riskeras. Väljarnas förtroende för förfarandet förtjänar att övervägas närmare med utgångspunkt i de erfarenheter som vunnits i det norska försöket.

Inriktning

Det finns enligt kommitténs mening flera skäl för att genomföra omfattande försök innan man generellt öppnar möjlighet för e-röstning i okontrollerade miljöer. Ett mycket viktigt skäl är att väljarnas förtroende för förfarandet måste kunna säkerställas. Ett lika viktigt skäl är att få till stånd en teknisk lösning som uppfyller högt ställda krav på säkerhet. Ett annat skäl är att de problemställningar som rör otillbörlig påverkan av väljare och köp och försäljning av röster kan behöva ytterligare belysas.

Väljarnas förtroende för valsystemet har en avgörande betydelse för valdeltagandet och för det demokratiska systemet. Avgörande för förtroendet är bl.a. väljarens möjlighet att förstå det valsystem som används. Förtroendet för vårt nuvarande valsystem har byggts upp under en lång följd av år och omfattar samtliga procedurer i systemet. Förtroende kan dock raseras mycket fort. Enligt *punkten 20 i Europarådets rekommendation* åligger det medlemsländerna att säkerställa att väljarna förstår och har förtroende för det e-röstningssystem som används.

Av nu anförda skäl anser kommittén att ett införande av e-röstning över internet i okontrollerade miljöer måste föregås av omfattande försök.

Erfarenheterna från det norska försöket med e-röstning över internet i okontrollerade miljöer ger visserligen stöd för att det finns tillfredsställande tekniska lösningar. Samtidigt ska det understrykas att det har varit fråga om ett mindre försök (tio kommuner i lokala och regionala val) och att man, trots goda erfarenheter där, ännu inte, utan ytterligare försök, är beredd att generellt tillåta e-röstning över internet från okontrollerade miljöer i allmänna val.

Plan för försök

Enligt vår mening fyller försök en viktig funktion. Försök bör visa om tillräcklig säkerhet kan uppnås med de tekniska lösningar som är möjliga. Försök stimulerar till offentlig debatt och kan därmed bidra till att skapa förtroende för systemet. Genom försök kan olika lösningar på de problemställningar vi pekat på prövas.

Den tekniska lösningen bör enligt vår mening utformas så att den kan tillämpas både i kontrollerade och okontrollerade miljöer.

Kommittén föreslår att det så snart som möjligt, bl.a. för att de norska försöken med e-röstning i samband med stortingsvalet i

september 2013 ska kunna följas, tillsätts en utredning med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa ett e-röstningssystem och, om man bedömer att krav på säkerhet m.m. kan uppfyllas, redovisa de juridiska, tekniska och administrativa förutsättningar som enligt utredningens bedömning ska gälla för en försöksverksamhet.

En ytterligare uppgift för utredningen är att skapa debatt och stimulera det offentliga samtalet i frågor om e-röstning.

I sammanhanget är det också lämpligt att ta upp frågor om elektronisk röstlängd och om elektronisk avprickning i längden.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvat i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarisismens funktionssätt. Samtliga riksdagspartier bör därför ges representation i utredningen.

Inriktningen för utredningens arbete bör vara att försök med elektronisk röstning ska genomföras vid de allmänna valen 2018.

Försöken bör avse samtliga tre val och genomföras i ett representativt urval av kommuner.

4 Förtidsröstning

4.1 Direktiven

I kommitténs direktiv anføres bl.a. följande.

Den stora ökningen av antalet förtidsröster har lett till vissa problem hos kommunerna och Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter valen 2010 anført att det behövs kompletterande föreskrifter för att komma till rätta med dessa. Myndigheten pekar särskilt på att det saknas närmare föreskrifter om röstningslokalernas utformning, om hur valsedlarna ska hanteras, om hur säkerheten ska följas och om antalet röstmottagare. Valmyndigheten menar också att en allt mer tillgänglig röstningsprocess skapar behov av en striktare syn på lokalernas avgränsning i förhållande till kringliggande aktiviteter (rapport 2011: s. 13).

Liknande synpunkter har framförts av Valprovsnämnden (promemorian Erfarenheter av provningen av överklaganden i 2010 års val, s. 13). Valprovsnämnden anser att säkerheten vid förtidsröstningen måste höjas och att det främst är frågor om röstningslokalernas belägenhet och utformning, bemanningen i röstningslokalerna samt rekrytering och utbildning av röstmottagare som måste övervägas. Valprovsnämnden framhåller också som oacceptabelt att sammanlagt över 500 förtidsröster, brevröster och ambassadröster inte kommit med i rösträkningen vid 2010 års val endera för att förtidsröster inte skickats vidare till berörd kommun eller för att röster som inkommit från Valmyndigheten blivit kvar i kommunens arkiv (a. promemoria s. 9).

Konstitutionsutskottet har framhållit att det finns anledning att göra en genomgång av regelverket vid förtidsröstning och dess tillämpning för att ta reda på i vad mån det finns skäl för förändringar eller klagörande bestämmelser (bet. 2010/11:KU28 s. 51). Utskottet har också uttalat att det bör övervägas om någon eller några myndigheter bör ansvara för utbildningen av röstmottagare för att uppnå högsta möjliga kompetens hos personer med

ansvar för genomförande av val. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:293). Vidare har konstitutionsutskottet tidigare framfört att frågan om öppettider för förtidsröstning bör bli föremål för översyn (bet. 2009/10:KU26).

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter 2010 års val pekat på en rad andra omständigheter – bl.a. förhållandena kring röstmottagning och rösträkning – som myndigheten anser bör ses över i ett större sammanhang (rapport 2011:1 s. 12 f.). Myndigheten anser t.ex. att det bör vara möjligt för valnämnderna att fortsätta den rösträkning som enligt nuvarande regler (12 kap. 1 § vallagen) ska ske på onsdagen efter valdagen under ytterligare en dag för att minska risken för fel på grund av tidspress vid handhavandet av den stora mängden förtidsröster.

Utifrån de erfarenheter som redovisats från de senaste allmänna valen finns behov av att se över kommunernas rutiner när det gäller praktiska frågor om hanteringen av valsedlar, bl.a. i fråga om förvaring och transport av valsedlar och mottagna förtidsröster inom kommunen. Det är av stor vikt att det säkerställs att alla korrekt avgivna förtidsröster tas med i rösträkningen. Det finns också behov av att se över vilka rutiner som tillämpas hos kommunerna när det gäller ställningstaganden i fråga om valet av val- och röstningslokaler, öppethållande, bemanning av röstningslokaler m.m. Mot bakgrund av den utveckling som har skett mot en allt större andel av väljarkåren väljer att förtidsrösta, finns det också skäl att överväga om valnämnderna bör få längre tid på sig att genomföra den preliminära rösträkningen.

Kommittén ska därför

- se över kommunernas rutiner vid röstmottagning och rösträkning i både röstningslokaler och vallokaler,
- se över kommunernas rutiner när det gäller den praktiska hanteringen av valsedlar,
- se över kommunernas rutiner i fråga om öppethållande av lokaler för förtidsröstningen,
- överväga om det finns behov av kompletterande författningsreglering eller andra åtgärder, exempelvis i form av utbildning av röstmottagare och liknande, för att säkerställa att tillförlitligheten och effektiviteten i valprocessen kan upprätthållas, att

otillbörlig påverkan av röstande inte sker och att korrekt avgivna röster kommer med i rösträkningen, och

- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Kommittén ska i arbetet

- ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om utformningen av röstningslokalerna och dessas belägenhet samt kravet på att upprätthålla förbudet mot valpropaganda i anslutning till röstmottagningsställen, och
- pröva förutsättningarna för att förlänga tiden för valnämndernas rösträkning (onsdagsräkningen).

4.2 Förtidsröstningens utveckling och nuvarande omfattning

Av 7 kap. 1 § vallagen framgår att lagstiftaren har utgått från att väljaren i första hand röstar i sin vallokal på valdagen. Röstning kan därutöver ske i förtid eller på valdagen i särskilda röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna inrättat. Röstning kan i vissa fall även ske genom bud eller brev.

Enligt 9 kap. 14 § vallagen har den som redan röstat i en röstningslokal eller på annat sätt förtidsröstat alltid möjlighet att ångra sig och rösta personligen i sin vallokal (ångerrösta). I så fall gäller den röst som har lämnats i vallokalen. Huvudregeln är således att all annan röstning än den som sker i vallokalen är preliminär. Motivet för att ge väljare möjlighet att ångerrösta är att valresultatet så långt möjligt ska avspegla väljaropinionen på valdagen (prop. 2004/05:163 s. 101).

Möjligheterna att förtidsrösta bygger på en långvarig tradition och denna form av röstning tillämpades första gången vid 1942 års kommunalval. Möjligheterna var dock inledningsvis begränsade. Till en början fick endast den förtidsrösta som av särskilda, i valförfattningarna angivna skäl, var förhindrad att avge sin röst i vallokalen på valdagen. Inför valet 1970, i samband med den partiella författningsreformen, vidgades möjligheterna att förtidsrösta väsentligt. Denna ändring medförde en stark uppgång av antalet förtidsröster i 1970 års val. Ökningen har därefter fortsatt. Ytterligare reformer genomfördes inför valet 1982. Sedan dess har det stått var

och en fritt att välja om han eller hon vill förtidsrösta eller rösta i vallokal.

Enligt den lagstiftning som gällde före 2006 fanns möjligheter för väljarna att förtidsrösta genom att rösta på permanenta eller tillfälliga postkontor under viss tid före valdagen (poströstning). Det var även möjligt att poströsta under själva valdagen. På grund av de förändringar som skedde med anledning av bolagiseringen av Postverket 1994 och de därpå följande strukturförändringarna inom Posten AB och Svensk kassaservice, kom tillgången på lämpliga lokaler för förtidsröstningen successivt att bli alltmer begränsad. Under perioden fram till 2002 minskade också andelen förtidsröster markant, från som mest 37 procent till knappt 31 procent. Mot den bakgrunden överfördes från och med 2006 års val ansvaret för förtidsröstningen till kommunerna. Vid 2010 års allmänna val valde över 39 procent av väljarna att förtidsrösta.

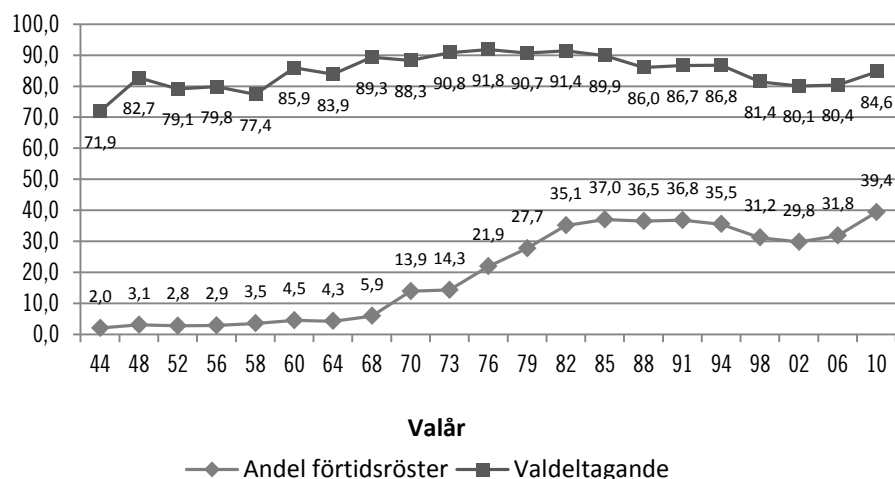
Antalet förtidsröstande jämfört med totala antalet röster i riksdagsval för perioden 1979–2010 redovisas i tabell 4.1. Utvecklingen av förtidsröstningen sedan andrakammarvalet 1944 åskådliggörs i figur 4.2.

Tabell 4.1 Antalet förtidsröstande jämfört med totala antalet röster i riksdagsval (1979–2010)

Valår	Avgivna röster	Avgivna förtidsröster	Andel förtidsröster av totalt antal avgivna röster (%)
1979	5 480 126	1 517 623	27,7
1982	5 606 603	1 991 485	35,1
1985	5 615 242	2 077 905	37,0
1988	5 441 050	1 986 242	36,5
1991	5 562 920	2 049 312	36,8
1994	5 640 393	2 007 342	35,5
1998	5 373 575	1 603 659	31,2
2002	5 385 430	1 605 920	29,8
2006	5 650 416	1 796 279	31,8
2010	6 028 682	2 377 661	39,4

Källa: Valmyndigheten.

Figur 4.2 Valdeltagande och andel väljare som förtidsröstade i riksdagsval (i procent)



Källa: Stefan Dahlberg och Liza Pettersson, Angerröstning; En jämförande studie av förtidsröstningens konsekvenser, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.

Mot bakgrund av de förslag som redovisats i bl.a. Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter 2010 års val (rapport 2011:1 s. 12 f.) är det också av intresse att klargöra hur antalet röstande fördelats mellan olika dagar under förtidsröstningsperioden.

Vid de val som har genomförts sedan 1970-talet har mönstret varit ensartat. Flertalet förtidsröstande har avgett sina röster under veckan närmast före valdagen och på valdagen. Detta är också något som har förstärkts under åren. Vid valen 2006 och 2010 avgav 66 respektive 70 procent av de förtidsröstande sina röster under veckan närmast före valet.

Andelen förtidsröster som togs emot under lördagen närmast före valdagen vid valen 2006 och 2010 uppgick till 6 respektive 7 procent, eller 114 630 respektive 155 972 röster.

Andelen förtidsröster som togs emot på valdagen vid valen 2006 och 2010 uppgick till 3 respektive 4 procent, eller 44 764 respektive 90 266 röster¹.

De allra flesta, cirka 91 procent, av de som förtidsröstade i valen 2006 och 2010 gjorde det i hemkommunen.

¹ Vid valen 1973, 1976 och 1979 "poströstade" omkring 150 000 väljare dagen före valdagen och på valdagen (SOU 1980:45 s. 134).

Röstning hos utlandsmyndighet

Antalet röstmottagande myndigheter i utlandet (ambassader och konsulat) har under de tre senaste valen, 2002, 2006 och 2010, varit 319, 294 respektive 239. Antalet mottagna röster uppgick till 19 045, 23 537 respektive 30 869.

Brevröstning

Vid valet 2002, då väljare som vistas utomlands eller ombord på fartyg i utrikes fart för första gången gavs möjlighet att brevrösta, valde 18 318 väljare att brevrösta. Vid valet 2006 brevröstade 24 432 väljare och vid valet 2010 brevröstade 36 193.

Förekomsten av ångerröstning

Enligt 9 kap. 14 § vallagen har som nämnts den som redan röstat i en röstningslokal eller på annat sätt förtidsröstat alltid möjlighet att ångra sig och rösta personligen i sin vallokal (ångerrösta). I så fall gäller den röst som har lämnats i vallokalen.

Det totala antalet ångerröster 2010 var 5 290. Motsvarande siffra för 2006 var 1 188 (uppgifter saknades då från fyra län)².

4.3 Antal och typer av röstningslokaler för förtidsröstningen

De flesta kommuner genomför all förtidsröstning i egna lokaler. De typer av lokaler som användes flitigast är bibliotek och kommunhus.

Ambitionen inför valet 2006 var att omfattningen på förtidsröstningen skulle vara densamma som vid val då Posten AB var ansvarig. I valet 2006 anordnade kommunerna förtidsröstning på 1 785 ställen. Vidare anordnade kommunerna förtidsröstning på 1 639 institutioner av olika slag, t.ex. sjukhus, äldreboenden och häkten. Endast i 32 kommuner anordnades vid valet 2006 förtidsröstning på färre ställen än vid tidigare val.

² Valmyndighetens rapport 2011:1 s. 13 f.

Inför valet 2010 utökades antalet röstningslokaler betydligt. I det valet anordnade kommunerna förtidsröstning på 2 189 ställen. Antal och slag av lokaler åskådliggörs i tabell 4.3

Tabell 4.3 Lokaltyp, förtidsröstningslokaler valen 2006 och 2010 enligt anmälan till Valmyndigheten

Lokaltyper	2006		2010	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Bibliotek	632	35,4	692	31,6
Butik	201	11,2	240	11
Skola	162	9,1	264	12,1
Bygdegård/byahus/gemensamma lokala samlingslokaler	122	6,8	182	8,3
Kommun	120	6,7	144	6,6
Övriga offentliga lokaler	111	6,2	97	4,4
Stads-	71	4	64	2,9
Post-	67	3,8	0	0
Svensk kassaservice	57	3,2	0	0
Omsorg och vårdcentral	55	3,1	184	8,4
Församling-	50	2,8	81	3,7
Medborgar-	46	2,6	56	2,5
Folkets hus	34	1,9	46	2,1
Särskilda röstmottagningsställen	29	1,6	65	3
Övriga privata lokaler	28	1,6	74	3,4
Totalt	1 785	100	2 189	100
Antal kommuner	290/290	100/100	290/290	100/100

Källa: Valmyndigheten. Siffrorna från 2006 samt kodningsschemat är hämtat från Dahlberg et al 2008:33.

4.4 Antal röstmottagare

Mot bakgrund av de förslag om utbildning av röstmottagare som redovisats i Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter 2010 års val (rapport 2011:1 s. 20 f.) är det av intresse att också få en bild av hur många personer som berörs.

3 kap. 4 § vallagen innehåller detaljerade föreskrifter om antalet röstmottagare i en vallokal – minst fyra röstmottagare – medan för

röstningslokaler gäller att det ska finnas så många röstmottagare som behövs.

Det finns ingen officiell statistik över hur många röstmottagare som förordnas inför varje val. Antalet förordnanden får därför uppskattas. Enligt kommittén framstår det som rimligt att utgå från att det i genomsnitt förordnas sex röstmottagare för varje vallokal och fyra röstmottagare för varje röstningslokal. Antalet vallokaler vid 2010 års val var närmare 6 000 och antalet röstningslokaler 3 500. Det ger totalt cirka 50 000 röstmottagare.

4.5 Röstningslokalernas belägenhet och utformning

4.5.1 Gällande bestämmelser

Av 7 kap. 1 § vallagen framgår att det är kommunerna som inrättar röstningslokaler i landet och att det därmed också åligger kommunerna att se till att röstningslokalerna uppfyller de krav som vallagen ställer. I en vallokal eller röstningslokal eller i ett utrymme intill en sådan lokal får det, enligt 8 kap. 3 § vallagen, inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. Enligt 4 § samma kapitel ansvarar röstmottagarna för ordningen på röstmottagningsstället. Den som vistas i lokalen eller i ett utrymme intill denna är skyldig att rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstningen ska kunna genomföras. Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras är det röstmottagarnas uppgift att tillfälligt avbryta förretningen.

Valmyndigheten har inte i sin handbok om kommunernas uppgifter vid valen 2010 närmare gått in på vilka krav som bör ställas på ett röstmottagningsställe för att föreskrifterna i 8 kap. 3 § vallagen ska anses vara uppfyllda. Däremot har myndigheten närmare gått in på de krav som bör ställas i fråga om avvägningen av antal röstningslokaler och deras geografiska spridning, val av röstningslokaler, tillgänglighet, tekniska förutsättningar (möjligheten att skriva ut dubblettröstkort och registrera mottagna förtidsröster) samt säkerhet kring förvaringen av valmaterial och mottagna förtidsröster. När det gäller val av lokal förordnas i första hand lokaler där det redan bedrivs någon form av aktivitet och där många väljare passerar, t.ex. bibliotek eller medborgarkontor. Vidare anges att kommunen också har möjlighet att sluta avtal med olika lokal-

innehavare om att hålla röstmottagning i deras lokaler, t.ex. i köpcentra, bankkontor eller liknande. Lokaler med politisk eller religiös anknytning bör undvikas (avsnitt 6.2 i handboken).

4.5.2 Rapport från Valmyndigheten

Röstningslokalernas utformning och avgränsning i förhållande till kringliggande aktiviteter

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter 2010 års val anfört att det skulle behövas kompletterande föreskrifter om förtidsröstningen. Valmyndigheten har särskilt pekat på att det saknas närmare föreskrifter om röstningslokalerna utformning. Enligt Valmyndighetens mening skapar en allt mer tillgänglig röstningsprocess behov av en striktare syn på lokalernas avgränsning i förhållande till kringliggande aktiviteter (rapport 2011:1 s. 12 och 13).

4.5.3 Valprövningsnämndens promemoria

Röstningslokalernas belägenhet och utformning

Valprövningsnämnden har i sin promemoria Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års val anfört att för att de bestämmelser i 8 kap. 4 § vallagen som gäller väljarens skydd på ett röstmottagningsställe och röstmottagarnas befogenheter att upprätthålla ordningen ska kunna tillämpas måste röstmottagningsstället vara klart avgränsat, t.ex. genom avskärmning eller på liknande sätt.

I beslut den 17 december 2010 (dnr 204-2010) angående förtidsröstningen på Stockholms Central har nämnden efterlyst en utvärdering av förtidsröstningslokalernas utformning och belägenhet. I ett beslut den 11 februari 2011 angående en förtidsröstningslokal i Vivalla bibliotek i Örebro har nämnden anfört att det i utvärdering särskilt bör uppmärksammas hur avgränsningen av lokalerna bör göras och hur lokalerna lämpligen bör vara utformade för att röstmottagarna på bästa sätt ska kunna fullgöra sin skyldighet att hålla ordning i röstningslokalen och intilliggande utrymmen och väljarna garanteras det skydd som vallagen ger dem. I promemorian har Valprövningsnämnden tillagt att det särskilt med hänsyn till det stora antalet förtidsröstande är en given utgångspunkt att samma

krav på säkerhet i proceduren måste eftersträvas för förtidsröstande som för röstande i vallokaler.

Erfarenheterna av förtidsröstningen i 2010 års val visade enligt Valprövningsnämnden att säkerheten i förtidsröstningen måste höjas och att man i det arbetet måste överväga frågan om röstningslokalernas belägenhet och utformning.

Valpropaganda i omedelbar närhet till röstningslokaler

Frågan om valpropaganda i omedelbar närhet till röstningslokaler har uppmärksammat av Valprövningsnämnden i två ärenden. Det ena ärendet gällde Stockholms Central. Det andra ärendet gällde Vivalla bibliotek i Örebro. När det gällde Stockholms Central anförde nämnden bl.a. följande.

I vallokal och på annat röstmottagningsställe (röstningslokal) eller i ett utrymme intill en sådan lokal får det, enligt 8 kap. 3 § vallagen, inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. Syftet med denna bestämmelse är att väljaren ska vara ostörd och skyddad för varje form av påverkan under själva valhandlingen, ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val.

Förbudet i 8 kap. 3 § vallagen mot politisk propaganda har sina rötter i äldre lagstiftning. Fram till år 1972 gällde att tal inte fick hållas "inom vallokalen" och inte heller fick tryckta eller skrivna upprop finnas där, se 57 § första stycket lagen (1920:796) om val till riksdagen och motsvarande bestämmelser i kommunala vallagen (1930:253). Med 1972 års vallag (SFS 1972:620) utvidgades förbudet att gälla "i röstningslokal eller i anslutande utrymme" (8 kap. 11 § tredje stycket). Ändringen byggde på ett förslag av 1965 års valtekniska utredning och motiverades enligt utredningen (SOU 1969:19 s. 89) av att den gällande lagen gett upphov till viss tvekan om hur långt valförrättarens ordningsmakt sträckte sig. Genom att föreslå tilläggen "röstningslokalen eller utrymme därintill" och i röstningslokal eller i anslutande utrymmen sökte utredningen åstadkomma en önskvärd precisering i detta avseende. Den föreslagna ändringen togs in i 1972 års vallag utan några särskilda kommentarer i propositionen. Såvitt framgår av förarbetena var alltså ändringen inte primärt motiverad av en önskan att vidga området för förbud mot politisk propaganda utan närmast för att klargöra inom vilket område valförrättarna kunde utöva sin befogenhet att upprätthålla ordningen i samband med röstningen. I 1997 års vallag (SFS 1997:157) ändrades lydelsen till "i en röstningslokal eller ett utrymme intill lokalen" (9 kap. 14 §), ett uttryck som alltså förts över till den nu gällande vallagen. Det finns inte några närmare förarbets-

uttalanden om innebörden av detta uttryck. I prop. 1996/97:70 s. 201 sägs endast att bestämmelsen motsvarar den i 1972 års lag.

Av 7 kap. 1 § första stycket vallagen framgår att det är kommunerna som inrättar röstningslokaler i landet. Förbudet i 8 kap. 3 § vallagen mot politisk propaganda på ett röstmottagningsställe eller i utrymme intill detta är en bestämmelse som kommunerna har att beakta när de hyr utrymmen för röstningslokaler och det ankommer på kommunerna att se till att hyresavtalen får ett sådant innehåll att kraven på röstningslokaler i 8 kap. 3 § vallagen uppfylls.

Valmyndigheten har inte i sin handbok om kommunernas uppgifter vid valen 2010 närmare gått in på vilka krav som bör ställas på ett röstmottagningsställe för att föreskrifterna i 8 kap. 3 § vallagen ska anses vara uppfyllda.

Röstmottagningen i röstningslokaler, vanligen kallad förtidsröstning, är sedan länge av mycket stor omfattning. Vid årets val röstade 2 375 274 väljare på detta sätt, eller drygt 39 % av väljarna. I röstningslokalen på Stockholms Central mottogs 27 340 röster, varav 12 567 för Stockholms kommuns valkrets och 14 773 för övriga landet. Att röstning kan ske i förtid är uppenbarligen av stor betydelse för att uppnå ett högt valdeltagande. För att skapa så gynnsamma förutsättningar som möjligt för förtidsröstning är det naturligt att kommunerna försöker finna röstningslokaler med hög tillgänglighet och på platser där många människor passerar. Enbart från dessa utgångspunkter får en plats som Stockholms Central anses som mycket lämplig för att inrymma en röstningslokal. Problemet med den och liknande lokaler, som många gånger är kommersiellt utnyttjade, är att det kan vara svårt att garantera att väljarna ges det skydd som vallagen kräver för en röstningslokal. Det ges inte heller något utrymme för att, som valnämndens yttrande kan tolkas, i någon mån pruta på detta krav av det skälet att lokalen i andra avseenden, t.ex. i fråga om tillgänglighet, är synnerligen lämplig som röstningslokal.

Sett till det syfte som förbudet mot politisk propaganda och liknande har ligger det enligt Valprövningsnämndens mening närmast till hands att tolka förbudet i 8 kap. 3 § vallagen så att det inte är begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till röstningslokalen. Hur stort utrymme som omfattas av förbudet torde knappast vara möjligt eller ens lämpligt att precisera i föreskrifter. En bedömning måste göras i det enskilda fallet utifrån platsens särskilda förutsättningar att ge skydd för väljarna mot att utsättas för politisk agitation under valhandlingen. Här blir av betydelse bl.a. vilken omfattning den politiska propagandan haft och i vilka former de politiska partierna sökt fånga väljarnas intresse.

Av utredningen framgår att ett antal ytor i centralhallen på Stockholms Central hyrs ut för olika aktiviteter. Röstningslokalen var inrättad på ett sådant utrymme. Av bilder från centralhallen, vilka Valnämnden i Stockholms kommun gett in i ärendet, framgår att utrymmet för röstning saknade både fasta väggar och tak. Utrymmet var avgränsat delvis med skärmar och i övrigt endast med rep. Ett

annat utrymme i centralhallen, omkring tio meter från området för röstning, hyrdes under skilda perioder av tre olika politiska partier för aktiviteter inför valet. Det förekom tidvis muntliga inslag med högtalare, som enligt vad valnämnden uppgett var vända från röstningslokalen. Där fanns även valaffischer och annat tryckt material uppsatt. Vidare fanns större valaffischer placerade i kanten av centralhallens tak. Mellan utrymmena för röstning och för partiernas verksamhet fanns dubbla bänkrader utställda i syfte att åtskilja områdena från varandra.

Det är inte möjligt att, med utgångspunkt i den ganska allmänt formulerade bestämmelsen i 8 kap. 3 § vallagen, närmare precisera inom hur stort område omkring en röstningslokal det inte får förekomma politiska aktiviteter. Det är naturligtvis också vanskligt att i efterhand bedöma i vad mån väljarna nåtts av de olika politiska aktiviteter som pågått på det utrymme som disponerades av de politiska partierna. Vad som framkommit i utredningen leder dock Valprövningsnämnden till slutsatsen att utrymmena var belägna så nära röstningslokalen och att aktiviteterna inom partiernas utrymme, åtminstone stundtals, hade en sådan form att de nådde väljarna i röstningslokalen. Därmed kan inte kraven i 8 kap. 3 § vallagen anses uppfyllda. Detta har inneburit en avvikelse från föreskriven ordning.

Mot den här redovisade bakgrunden ansåg Valprövningsnämnden det angeläget att frågan om röstningslokalernas utformning och belägenhet särskilt beaktas i den utvärdering av valet som ska ske. Nämnden tillade följande.

Utredningen i detta ärende ger exempel på svårigheter som kan vara förknippade med uppgiften att anskaffa röstningslokaler som både uppfyller vallagens krav och är ändamålsenliga i övrigt. Mycket talar också för att förtidsröstning kommer att öka i omfattning och att det kommer att bli allt vanligare med röstningslokaler i kommunikationscentra, gallerior och andra, i huvudsak kommersiella, lokaler. Enligt Valprövningsnämndens mening är det därför viktigt att frågan om röstningslokalernas utformning och belägenhet tas upp i den utvärdering som görs efter valet och att Valmyndigheten i sin handledning för röstmottagning belyser också denna fråga.

Inte heller i fråga om röstningslokalen i Vivalla bibliotek ansåg Valprövningsnämnden att vallagens krav var uppfyllda. Nämnden anförde bl.a. följande.

Biblioteket i Vivalla Centrum som rymde röstningslokalen låg i en s.k. galleria. Biblioteket utgör en integrerad del av gallerian och saknar entrédörrar eller liknande avgränsningar. Cirka 10 meter framför ingången till biblioteket hade det socialdemokratiska partiet ett tält uppsatt. Tältet var bemannat och försett med informations- och propaganda-

material för partiet. Enligt uppgift hade även andra politiska partier tält uppsatta i gallerian.

Som Valprövningsnämnden uttalat i sitt beslut den 17 december 2010, (dnr 204-2010) angående förtidsröstningen på Stockholms Central, ligger det enligt nämndens mening närmast till hands att tolka förbudet i 8 kap. 3 § vallagen så att det inte är begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till röstningslokalen. Hur stort utrymme som omfattas av förbudet torde knappast vara möjligt eller ens lämpligt att precisera i föreskrifter. En bedömning måste göras i det enskilda fallet, utifrån platsens särskilda förutsättningar att ge skydd för väljarna mot att utsättas för politisk propaganda under valhandlingen. Här blir av betydelse bl.a. vilken omfattning den politiska propagandan haft och i vilka former de politiska partierna sökt fånga väljarnas intresse.

I likhet med förhållandena på Stockholms Central var även det nu aktuella valtältet beläget omkring 10 meter från ingången till biblioteket och röstningslokalen. Tältet var uppställt i en galleria, där, liksom på Stockholms Central, många människor passerar. Röstningslokalen hade likt den på Centralen hög tillgänglighet. Som Valprövningsnämnden framhållit i sitt beslut om röstningen där kan det vara svårt att i lokaler av det nu aktuella slaget garantera att väljarna ges det skydd som vallagen kräver för en röstningslokal. Valprövningsnämnden understryker att det inte finns något utrymme för att i någon mån pruta på kravet för skydd av det skälet att lokalen, t.ex. i fråga om tillgänglighet, är synnerligen lämplig som röstningslokal.

Till en början kan konstateras att väljarna knappast kunde undgå att ta del av det politiska budskapet från valtältet när de passerade in i röstningslokalen. Frågan är då vilken betydelse som bör tillmätas detta förhållande. Valpropagandan konkurrerade i gallerian av och till med annan information, bl.a. reklam och andra kommersiella aktiviteter. Det finns inget i utredningen som talar för att valarbetarna i det socialdemokratiska tältet särskilt vänt sig till de besökare som avsett att besöka röstningslokalen utan att det varit fråga om sådan valpropaganda som vanligen förekommer på torgmöten och i liknande sammanhang.

Som Valprövningsnämnden tidigare uttalat (dnr 204-2010) är det väsentligt att upprätthålla det skydd för väljaren i valsituationen som består i att det inte på ett röstmottagningsställe eller intill detta får förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljare i deras val. Det är inte möjligt att, med utgångspunkt i den ganska allmänt formulerade bestämmelsen i 8 kap. 3 § vallagen, närmare precisera inom hur stort område omkring en röstningslokal det inte får förekomma politiska aktiviteter.

Det socialdemokratiska valtältet var placerat på cirka 10 meters avstånd framför ingången till biblioteket. Om ett parti på detta sätt har en valstuga eller ett valtält uppställt i anslutning till ett röstmottagningsställe är det risk för att skyddet för väljaren urholkas. Enligt Valprövningsnämndens mening är det därför inte förenligt med val-

lagens bestämmelser i 8 kap. 3 § att valstugor eller andra anordningar för valpropaganda finns så nära ett röstmottagningsställe (vallokal eller röstningslokal för förtidsröstning) som var fallet vid Vivalla bibliotek.

Valprövningsnämnden noterar i detta sammanhang att företrädare för olika partier på valdagen, av tradition, brukar dela ut valsedlar utanför vallokaler. Någon annan politisk propaganda tillåts inte i sådana sammanhang.

Valprövningsnämnden tillade i promemorian att det är kommunen genom dess valnämnd och de av kommunen utsedda röstmottagarna som primärt har ansvaret för att förbudet mot politisk propaganda på röstmottagningsställena och utrymmen intill dessa upprätthålls. Men det är naturligtvis också av vikt att partiorganisationerna beaktar kraven i 8 kap. 3 § vallagen när partierna planerar sina valaktiviteter.

4.5.4 Kommitténs enkätundersökning

Valnämnderna

Av de svar som lämnats framgår att i stort sett samtliga valnämnder ställer krav på att röstningslokalerna ska ha en hög grad av geografisk tillgänglighet, lokalerna ska vara centralt belägna, ha bra geografisk spridning och belägna där många människor rör sig, t.ex. vid vad som i svaren benämns som knutpunkter. Ytterligare krav är att röstningslokalerna ska vara tillgänglighetsanpassade, ha lämpliga öppettider, vara kända hos allmänheten och värdemässigt neutrala, tillräckligt stora och kunna garantera avskilt röstande.

På frågan vilka riktlinjer valnämnderna har, när en lokal för förtidsröstning används där det redan bedrivs eller kan komma att bedrivas någon annan form av aktivitet (t.ex. bibliotek, butiker, gallerior), för att röstmottagningsstället ska vara klart avgränsat, svarar merparten av kommunerna att den ska vara ”avskild från annan verksamhet”, ”insynsskyddad/valskärm”.

Många valnämnder framför önskemål om förbättringar, framför allt förtydliganden, när det gäller regleringen av röstningslokalerna för förtidsröstningen. Men det finns också valnämnder som framhåller behovet av lokal flexibilitet. Flera valnämnder förordar också ett resonerande förhållningssätt: å ena sidan önskemål om centrala riktlinjer, bl.a. för att kompensera för att kommunerna saknar expertresurser på området; å andra sidan en önskan om lokal flexi-

bilitet då lokalutbudet är begränsat. Ett antal kommuner har också förordat en enhetlig reglering i hela landet.

Vanliga önskemål om förtydliganden gäller vilka lokaler som får användas, hur lokalerna ska vara avgränsade mot annan verksamhet och avståndet i meter när det gäller partiernas valaktiviteter.

4.5.5 Överväganden och förslag

Värdepåssigt neutrala lokaler

Kommitténs förslag: Bestämmelser om att lokaler för röstmottagning ska vara värdepåssigt neutrala och inte ha anknytning till viss politisk eller religiös sammanslutning eller till visst företag införs i vallagen.

Bestämmelserna införs i en ny paragraf, 4 kap. 20 a §.

Enligt vallagen ska varje kommun se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som vallokaler och röstningslokaler och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta (3 kap. 3 § tredje stycket och 4 kap. 20 § första stycket vallagen). Vilka lokaler som ska användas bestämmer varje kommun. Det ligger i sakens natur att det ofta blir fråga om kommunens egna lokaler, t.ex. kommunkontor, skolor och bibliotek. Men det finns inget som hindrar en kommun att använda lokaler som tillhör någon annan huvudman. Det är ett naturligt krav på de lokaler som används att de av väljarna uppfattas som värdepåssigt neutrala. Röstmottagningen bör därför inte äga rum i t.ex. lokaler som har anknytning till religiösa eller politiska sammanslutningar eller liknande och inte heller i lokaler med anknytning till visst företag. Detta bör komma till tydligt uttryck i vallagen. Något behov av att i övrigt närmare i lag ange vilka slag av lokaler som kommunerna får använda finns inte.

Röstningslokalernas belägenhet och utformning

Kommitténs förslag: För att bestämmelserna i 8 kap. 4 § vallagen som gäller väljarens skydd på ett röstmottagningsställe och röstmottagarnas befogenheter att upprätthålla ordningen ska kunna tillämpas måste röstmottagningsstället vara tydligt avgränsat, t.ex. genom avskärmning eller på liknande sätt. Detta bör klart framgå av vallagen.

Förslaget föranleder en ny bestämmelse i vallagen, 4 kap. 20 a §.

Utvecklingen tycks gå mot att närmare varannan väljare lämnar sin röst i röstningslokal för förtidsröstning i stället för i vallokal. Särskilt med hänsyn till det stora antalet förtidsröstande är det enligt kommitténs mening en given utgångspunkt att samma krav på säkerhet i proceduren måste eftersträvas för förtidsröstande som för röstande i vallokal.

Efter att kommunerna från och med 2006 års val övertagit ansvaret för förtidsröstningen har också nya typer av röstningslokaler kommit till användning, vilka knappast har några likheter med de permanenta och tillfälliga postkontor som användes när Posten AB svarade för förtidsröstningen. För att skapa så gynnsamma förutsättningar som möjligt för förtidsröstningen är det också naturligt att kommunerna försöker finna röstningslokaler med hög tillgänglighet och på platser där många människor passerar, t.ex. köpcentra, gallerior, knutpunkter och liknande. Problemet med sådana lokaler, som många gånger är kommersiellt utnyttjade, är att det kan vara svårt att garantera att väljarna ges det skydd som vallagen kräver för en röstningslokal.

Det finns exempel på röstningslokaler i Valprovsnämndens promemoria Erfarenheter av överklaganden i 2010 års allmänna val där lokalen saknade både fasta väggar och tak och där utrymmet var avgränsat delvis med skärmar och i övrigt endast med rep (Stockholms Central). Ett ytterligare exempel är en röstningslokal i ett bibliotek som utgjorde en integrerad del av en galleria och saknade entrédörrar eller liknande avgränsningar (Vivalla bibliotek).

Enligt vår bedömning är det av stor vikt för att kunna uppnå ett högt valdeltagande att det finns lätt tillgängliga röstningslokaler. Platser där ett stort antal personer vistas eller passerar är från den synpunkten mycket lämpliga. Samtidigt måste det dock under-

strykas att det skydd som väljarna har rätt till i en röstningslokal, bl.a. att inte utsättas för politisk propaganda i muntlig, skriftlig eller annan form, måste kunna garanteras. Vidare måste det vara klart vilket område röstmottagarna har befogenhet och skyldighet att upprätthålla sådan ordning som förutsätts för att väljaren ska kunna ostört genomföra sin valhandling.

För att bestämmelserna i 8 kap. 4 § vallagen, som gäller väljarens skydd på ett röstmottagningsställe och röstmottagarnas befogenheter att upprätthålla ordningen, ska kunna tillämpas, måste röstmottagningsstället, enligt kommitténs mening, vara klart avgränsa, t.ex. genom avskärmning eller på liknande sätt, så att man skapar ett rum där röstningen äger rum.

De två nu redovisade fallen har efter Valprövningsnämndens uttalanden i samband med prövning av överklaganden i 2010 års allmänna val fått stor uppmärksamhet hos kommunerna. Mot denna bakgrund kan man, enligt kommitténs mening, utgå ifrån att kommunerna kommer lägga sig vinn om att röstningslokaler ges en klar avgränsning i förhållande till omgivande verksamheter. Det angivna kravet bör också klart framgå av vallagen.

Valpropaganda i omedelbar närhet av röstningslokaler

Kommitténs bedömning: Som Valprövningsnämnden uttalat i sitt beslut angående förtidsröstningen på Stockholms Central, ligger det enligt kommitténs mening närmast till hands att tolka förbudet i 8 kap. 3 § vallagen bl.a. mot politisk propaganda vid röstmottagningsställena så att det inte är begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till röstningslokalen. Hur stort utrymme som omfattas av förbudet torde knappast vara möjligt eller ens lämpligt att precisera i föreskrifter. Bestämmelsen får tolkas med utgångspunkt i detta syfte, nämligen att väljaren ska kunna genomföra sin valhandling i en skyddad och neutral miljö och därför inte får nås av t.ex. politisk propaganda i omedelbar närhet av röstningslokalen. Det är kommunerna genom deras valnämnder vid valet av röstmottagningsställena och de av kommunerna utsedda röstmottagarna som primärt har ansvaret för att förbudet mot politisk propaganda på röstmottagningsställena och utrymmen intill dessa upprätthålls. Men det är också av vikt att partiorganisa-

tionerna beaktar kraven i 8 kap. 3 § vallagen när partierna planerar sina valaktiviteter.

Kommittén anser inte att det krävs några ändringar i gällande bestämmelser för att åstadkomma erforderligt skydd för väljarna under röstningen.

Av 7 kap. 1 § första stycket vallagen framgår att det är kommunerna som inrättar röstningslokaler. Förbudet i 8 kap. 3 § vallagen mot politisk propaganda på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta är en bestämmelse som kommunerna har att beakta när de hyr utrymmen för röstningslokaler och det ankommer på kommunerna att se till att hyresavtalen i förekommande fall får ett sådant innehåll att kraven på röstningslokaler i 8 kap. 3 § vallagen uppfylls.

Som Valprövningsnämnden uttalat i sitt beslut angående förtidsröstningen på Stockholms Central, ligger det enligt kommitténs mening närmast till hands att tolka förbudet i 8 kap. 3 § vallagen så att det inte är begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till röstningslokalen. Hur stort utrymme som omfattas av förbudet torde knappast vara möjligt eller ens lämpligt att precisera i föreskrifter. Det är beroende av bl.a. hur lokalerna är beskaffade. Det är kommunerna genom deras valnämnder och de av kommunerna utsedda röstmottagarna som primärt har ansvaret för att förbudet mot politisk propaganda på röstmottagningsställen och utrymmen intill dessa upprätthålls. Men det är också, enligt kommitténs mening, av vikt att partiorganisationerna beaktar kraven i 8 kap. 3 § vallagen när partierna planerar sina valaktiviteter.

4.6 Öppettider för förtidsröstningen

4.6.1 Gällande bestämmelser

Enligt 3 kap. 3 § tredje stycket vallagen ansvarar, i val som gäller hela riket, varje kommun för att det i kommunen finns röstningslokaler som i fråga om öppethållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta.

Bestämmelser om när röstmottagning får ske finns i 10 kap. 2 § vallagen. Vid ordinarie val till riksdagen och till landstings- och kommunfullmäktige samt vid val till Europaparlamentet får röstmottagningen påbörjas tidigast den artonde dagen före valdagen i röstningslokaler som en kommun har anordnat. Hos en utlands-

myndighet får röstmottagningen till dessa val påbörjas tidigast den tjugofjärde dagen före valdagen. Vid andra val än de nyss sagda – extra val och omval – får röstmottagningen påbörjas tidigast den tionde dagen före valdagen i röstningslokaler som en kommun har anordnat, respektive tidigast den tjugonde dagen före valdagen hos en utlandsmyndighet. Röstmottagningen får pågå till och med valdagen i röstmottagningslokaler som en kommun har anordnat. Hos en utlandsmyndighet får röstmottagningen pågå så länge att de fönsterkuvert som har gjorts i ordning kan antas vara hos den centrala valmyndigheten senast dagen före valdagen.

Hela det lokala ansvaret för genomförande av val samlades hos kommunerna i 2005 års vallag. I propositionen anfördes (prop. 2004/05:163 s. 69) att varje kommun ska erbjuda röstningslokaler som i fråga om öppethållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta. Förtidsröstning skulle kunna ske i minst samma utsträckning som dittills. Liksom den tidigare poströstningen skulle förtidsröstning kunna ske på minst ett ställe i varje kommun. Ordalydelsen i 10 kap. 2 § vallagen, att röstmottagningen får påbörjas tidigast en viss dag, kommenterades inte i förarbetena (prop. 2004/05:163, SOU 2004:111).

Tidigare motsvarigheter till 10 kap. 2 § vallagen har vid olika tider haft lydelse som innebar att röstningen fick påbörjas respektive att det skulle vara möjligt att rösta från en närmare angiven dag före valdagen, utan att ändringen från ”får” till ”skall” kommenterats (10 kap. 1 § vallagen [1972:620] i dess lydelse före respektive efter den 1 mars 1994, prop. 1993/94:38 s. 101–103 och 163).

Utöver motsvarigheter till 10 kap. 2 § har tidigare vallagar också innehållit bestämmelser om öppettider för poströstning i allmänhet (här bortses från särskild röstmottagning på vårdinrättningar o.d.). I 1972 års vallag fanns, såväl före som efter den 1 mars 1994, bestämmelser om öppettider för röstning. I 10 kap. 2 § föreskrevs *att* röstning på postkontor skulle äga rum under tid då postkontoret var öppet för allmänheten, *att* den centrala valmyndigheten på förslag av postverket respektive Posten AB fick begränsa den tid då röstning fick ske på postkontor före valdagen men att röstning alltid skulle kunna äga rum under minst en timme varje dag då postkontoret var öppet för allmänheten *och att* postkontor på valdagen skulle vara öppet för röstmottagning minst en timme före klockan 11 och minst en timme efter klockan 15. I 1997 års vallag fanns sådana bestämmelser i 11 kap. 3–4 §§. Några motsvarigheter till dessa bestämmelser finns inte i den nuvarande vallagen.

4.6.2 Kommitténs enkätundersökning

Valnämnderna

Av svaren på kommitténs enkät framgår att ambitionen är att röstningslokaler ska vara öppna på de tider då personer som av någon anledning vill eller behöver förtidsrösta har möjlighet att besöka lokalen. I mindre samhällen, anför flera valnämnder, kan det vara tillräckligt att röstningslokalen är öppen ett par tillfällen under hela förtidsröstningsperioden för att fånga upp dem som inte kan rösta i sin vallokal, medan exempelvis förtidsröstningslokalen på Stockholms Central har möjlighet att fånga upp väljare under samtliga timmar som det avgår och ankommer tåg.

Vidare framgår av svaren att öppettiderna som regel utökas allteftersom valdagen närmar sig.

Bland de valnämnder som svarat på enkäten uppger närmare hälften av nämnderna att de erbjuder möjlighet att kvällsrösta minst en gång under förtidsröstningsperioden.

4.6.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Vallagens bestämmelser om att kommunen bestämmer tiden för öppethållande i röstningslokaler för förtidsröstning kompletteras med en minimiregel av innebörd att minst en röstningslokal i varje kommun måste vara öppen för röstmottagning varje dag under den tid röstmottagning får ske och fram till kl. 20.00 valdagen.

Förslaget föranleder ändring i 4 kap. 21 § vallagen.

Varje kommun ansvarar i val som gäller hela riket, enligt 3 kap. 3 § vallagen, för att det i kommunen finns röstningslokaler som i fråga om öppethållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta. I förarbetena uttalas att förtidsröstning ska kunna ske i minst samma utsträckning som hittills samt att liksom tidigare beträffande poströstningen ska förtidsröstningen kunna ske på minst ett ställe i varje kommun (prop. 2004/05:163 s. 69 f.). Av bestämmelsen i 10 kap. 2 § vallagen om när röstmottagning i röstningslokal får ske, framgår att i röstningslokaler som en kommun anordnat får röstmottagningen påbörjas tidigast den artonde dagen före valdagen och pågå till och med valdagen.

I vissa kommuner tillämpas vallagen på så sätt att röstmottagningslokaler har hållits öppna från en senare dag än artonde dagen före valdagen eller inte erbjudits under samtliga dagar fram till valdagen. Enligt kommitténs bedömning strider inte en sådan tillämpning av bestämmelsen mot lagstiftarens avsikt. Det ankommer på varje kommun att bedöma behovet av öppethållandet av röstningslokaler.

Uppenbarligen varierar behovet av öppethållande av röstningslokaler stort mellan olika kommuner och mellan olika röstningslokaler. Vi menar därför att det är viktigt att så långt möjligt bibehålla den flexibilitet som den nuvarande ordningen erbjuder och som bygger på att kommunerna bedömer behovet av öppethållande och beslutar om tiderna. Vi finner dock att det också är angeläget att väljare i varje kommun ges möjlighet att under alla dagar under förtidsröstningsperioden kunna rösta i någon röstningslokal i kommunen. Vallagen bör därför kompletteras med en ny bestämmelse med denna innebörd.

Det förekommer inte så sällan att väljare först på valdagen blir varse att de inte kan lämna sin röst i vallokal, eftersom de vistas i en annan kommun än hemkommunen. Bl.a. av detta skäl är det särskilt viktigt att det ges möjligheter att rösta i någon röstningslokal i varje kommun fram till kl. 20.00 på valdagen.

Vi föreslår därför att en minimiregel av sådan innebörd tas in i vallagen.

4.7 Bemanning

4.7.1 Gällande bestämmelser

Bestämmelser om antalet röstmottagare finns i 3 kap. 4 och 5 §§ vallagen.

Huvudregeln i 4 § är att det på varje röstmottagningsställe ska finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Bestämmelsen, som gäller för både röstningslokaler för förtidsröstning och vallokaler, har ingen direkt motsvarighet i tidigare lagstiftning. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen ingen ändring i sak i förhållande till vad som tidigare gällde när Posten AB anordnade särskild röstmottagning på postkontor. Uppgifterna är desamma (a. prop. s. 111). För varje vallokal gäller vidare att det ska utses minst fyra röstmottagare, varav

en ordförande och en ersättare för ordföranden. Vid röstmottagningen ska minst tre av röstmottagarna vara närvarande i vallokalen. En av dessa ska vara ordföranden eller ordförandens ersättare.

Enligt 5 § första stycket förordnas röstmottagarna av valnämnden. Enligt andra stycket samma paragraf är alla som är valbara till ledamöter i valnämnden skyldiga att ta emot ett uppdrag som röstmottagare i ett valdistrikt, om de inte har giltigt hinder. Bestämmelsen i 5 § har sina rötter i äldre lagstiftning. Andra stycket är likalydande med 4 kap. 7 § i 1997 års vallag. Sistnämnda bestämmelse motsvarade i sin tur 3 kap. 5 § i 1972 års vallag. När bestämmelsen fick denna lydelse angavs i förarbetena (prop. 1976/77:1 s. 92) att det var naturligt att skyldighet att motta ett sådant uppdrag omfattar dem som är valbara till ledamöter i nämnden.

3 kap. 4 § i 1972 års vallag föreskrev att när val enligt den lagen skulle förrättas i valdistriktsindelad kommun skulle valnämnden för varje distrikt utse minst fyra personer att på valdagen tjänstgöra som valförrättare i distriktet. I förarbetena till bestämmelsen uttalades (prop. 1972:105 s. 122) att den då gällande ordningen skulle behållas. 1920 års lag utgick från att valnämnden fungerade som valförrättare när kommunen utgjorde ett enda valdistrikt. Var kommunen indelad i valdistrikt skulle nämnden för varje valdistrikt utse ett antal personer, minst fyra, att som nämndens deputerade fungera som valförrättare i distriktet.

4.7.2 Valprovningensnämndens promemoria

Valprovningensnämnden har i sin promemoria Erfarenheter av provningen av överklaganden i 2010 års val anfört att det, särskilt med hänsyn till det stora antalet förtidsröstande, är en given utgångspunkt att samma krav på säkerhet i proceduren måste eftersträvas för förtidsröstande som för röstande i vallokal.

I sammanhanget noterade Valprovningensnämnden att 3 kap. 4 § vallagen innehåller detaljerade föreskrifter om antalet röstmottagare i en vallokal medan det för en röstningslokal för förtidsröstning gäller att det ska finnas så många röstmottagare som behövs.

4.7.3 Kommitténs enkätundersökning

Valnämnderna

Den vanligast förekommande riktlinjen för bemanningen som tillämpas av valnämnderna är att röstningslokalen ska vara bemannad av minst två röstmottagare. I vissa fall innebär det att lokalen bemannas av tre personer för att säkerställa att det alltid finns två röstmottagare närvarande vid själva röstmottagningen. Som skäl anför valnämnderna att ingen röstmottagare ska vara ensam med uppsamlingslådan, vilket gör röstmottagare mindre utsatta om det skulle riktas anklagelser om oegentligheter mot röstmottagarna, och att ingen röstmottagare på egen hand ska behöva göra avvägningar om exempelvis en budröst ska godkännas eller inte, eller på andra sätt möta väljare på egen hand.

I de fall valnämnderna tillåter en ensam röstmottagare anføres att det finns extra röstmottagare tillgängliga med kort varsel eller att lokalens ordinarie personal kan stötta röstmottagaren om behov uppkommer.

På frågan om valnämnderna har förslag till eller ändringar när det gäller regler kring bemanning framför det stora flertalet nämnder önskemål om en närmare reglering av bemanningen. Ett fåtal kommuner uppger att det är bra som det är.

4.7.4 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Den nuvarande bestämmelsen om att det vid röstmottagning i en röstningslokal för förtidsröstning ska finnas så många röstmottagare som behövs kompletteras med en bestämmelse om att minst två röstmottagare ska vara närvarande vid röstmottagning.

Förslaget föranleder ändringar i 3 kap. 4 § vallagen.

En allt större andel av väljarkåren väljer att förtidsrösta. Andelen förtidsröster utgjorde vid 1942 års kommunalval knappt 6 procent av det sammanlagda antalet röster. Vid 2010 års allmänna val valde närmare 40 procent av väljarna, närmare 2,4 miljoner väljare, att förtidsrösta.

En given utgångspunkt är att i princip samma krav på säkerhet i valförfarandet måste eftersträvas för förtidsröstande som för röstande i vallokal.

I en vallokal ska, enligt 3 kap. 4 § vallagen, minst tre röstmottagare vara närvarande vid röstmottagningen. De ska kontrollera väljarens identitet, föra röstlängd, ta emot röster och svara för ordningen i vallokalen och i utrymmet närmast intill. Röstmottagarna i en röstningslokal har samma uppgifter med undantag av att det inte förs någon röstlängd i röstningslokalen, vilket brukar vara uppgiften för en av röstmottagarna i en vallokal. Vi finner därför att man bör kunna uppnå samma säkerhet i förfarandet i röstningslokal som i vallokal om minst två röstmottagare är närvarande vid röstningen i röstningslokal. Att minst två röstmottagare är närvarande ser vi som väsentligt främst för väljarnas förtroende för förfarandet. Men det är också av betydelse för röstmottagarnas trygghet. Därför föreslår vi att den nuvarande bestämmelsen om att det ska finnas så många röstmottagare som behövs ska kompletteras med en minimiregel av innebörd att minst två röstmottagare ska vara närvarande vid röstmottagning i en röstningslokal. Det bör understrykas att det är en minimiregel. Antalet röstmottagare måste alltid anpassas efter behovet i den aktuella röstningslokalen. Några av dem har ett mycket stort antal röstande, de allra största cirka 30 000, och har därför periodvis behov av betydligt fler röstmottagare.

4.8 Rekrytering och utbildning av röstmottagare

4.8.1 Gällande bestämmelser

Av 3 kap. 3 § vallagen följer att valnämnderna, som lokala valmyndigheter med ansvar i kommunerna för frågor om val, ansvarar för rekrytering och utbildning av röstmottagare. Av 5 § samma kapitel framgår också att det är valnämnden som förordnar röstmottagare och att alla som är valbara till ledamöter i valnämnden är skyldiga att ta emot ett uppdrag som röstmottagare, om de inte har ett giltigt hinder. Därutöver finns inga bestämmelser i vallagen om vare sig rekrytering eller utbildning.

För att underlätta för valnämnderna och främja ett enhetligt förfarande i röstmottagningen runt om i landet tillhandahåller Valmyndigheten utbildningsfilmer och handledningar för röstmot-

tagare i röstningslokal och vallokal. Valmyndigheten tillhandahåller även en e-presentation att använda i utbildningen.

4.8.2 Rapport från Valmyndigheten

Utbildning av valnämndernas röstmottagare

Enligt Valmyndigheten visar den utvärdering som har genomförts gentemot valnämnderna att det utbildningsmaterial som Valmyndigheten tillhandhöll för röstmottagare inte användes av alla valnämnder och att alla röstmottagare inte genomgick utbildning. Ett antal valnämnder tog fram eget utbildningsmaterial som komplement till, eller i stället för, Valmyndighetens utbildningsmaterial.

Det stora antalet överklaganden gällande handhavandefel visar inte bara att det föreligger ett behov av ytterligare utbildning av röstmottagare, utan också att valnämnderna själva behöver utbildning. Valmyndigheten föreslår att det blir obligatoriskt för alla röstmottagare att genomgå utbildning för att säkerställa relevant kompetens vid röstmottagningen samt att det införs ett uttalat ansvar för länsstyrelserna som regional valmyndighet att erbjuda valnämnderna utbildning. Valmyndigheten avser att förstärka utbildningsmaterialet till valnämnder och röstmottagare inför nästa val.

Ansvar för utbildningen

Valmyndigheten pekar i sin rapport på att valadministrationen är organiserad i tre nivåer: lokal, regional och central. Organisationsstrukturen är inte hierarkisk, utan varje myndighet är fullt ansvarig för sina områden enligt vallagen. Det finns ingen formell tillsynsfunktion för någon av myndigheterna. Valmyndighetens övergripande ansvar utgör närmast en samordningsfunktion, anför Valmyndigheten.

Erfarenheterna från valet 2010 visar, enligt Valmyndigheten, att det finns ett utbildningsbehov för olika led i valprocessen. Frågan om vem som ska ha ansvaret för utbildningen blir därmed aktuell. Om Valmyndigheten ska ansvara för utbildningen av valnämnder och länsstyrelser måste denna uppgift ges författningsstöd och nya resurser tillföras myndigheten. Valmyndigheten ser dock inte detta

som en lösning utan gör bedömningen att valnämnder och länsstyrelser behöver ta ett större ansvar för att behålla och förbättra valkunskap i sina organisationer.

Vidare anför Valmyndigheten att länsstyrelserna har framfört att det saknas ett formellt mandat för dem att ansvara för utbildningen av valnämnderna i länet. Valmyndigheten anser att utbildningsansvaret bör ligga på länsstyrelserna som regional valmyndighet av flera skäl. Länet utgör en etablerad geografisk förvaltningsenhet där kommunerna redan finns inordnade. Vidare finns stor kunskap om kommunernas verksamhet och kontaktytorna är upparbetade. Länsstyrelserna såsom regionala valmyndigheter utgör därför den mest naturliga instansen för utbildning av valnämnderna. Valmyndigheten önskar ett förtydligande i denna del antingen i länsstyrelsernas instruktioner alternativt genom annan författningsreglering.

4.8.3 Valprovsnämndens promemoria

Erfarenheterna av förtidsröstningen i 2010 års val visar enligt valprovsnämndens mening sammanfattningsvis att säkerheten i förtidsröstningen måste höjas och att man i det arbetet främst måste överväga bl.a. rekryteringen och utbildningen av röstmottagare (nämndens promemoria dnr 13-2011).

4.8.4 Kommitténs enkätundersökning

Länsstyrelserna

Av de svar som lämnats framgår att i stort sett samtliga länsstyrelser håller ett antal informationstillfällen eller utbildningar för valnämnderna i länet. Flertalet länsstyrelser anser att denna ordning fungerar väl. Några länsstyrelser pekar på att det saknas ett formellt uppdrag för länsstyrelserna att utbilda nämnderna. Flertalet länsstyrelser framhåller vikten av att informationen och utbildning till nämnderna blir ensartad och att Valmyndigheten bör ta fram information och utbildningsunderlag. Med några undantag anser länsstyrelserna att utbildningen av valnämnderna bör ligga kvar hos länsstyrelserna. Ansvaret för utbildningen av röstmottagarna bör dock ligga hos valnämnderna. Länsstyrelserna anser sig inte ha resurser för att genomföra utbildning av röstmottagare.

Valnämnderna

Av svaren framgår att den mest efterfrågade kompetens vid rekrytering av röstmottagare är tidigare erfarenhet som röstmottagare. Förutom fördelen att dessa personer har erfarenhet och i förekommande fall även utbildning sedan tidigare anføres också att dessa personer är förhållandevis lättrekryterade. Den näst mest efterfrågade kompetensen är någon form av tjänsteman eller andra personer med administrativ vana. Andra egenskaper som efterfrågas är att personen i fråga är känd av valnämnden, har goda referenser, visat intresse för val, är anställd i lokalens vanliga verksamhet eller talar flera språk. Vidare framgår av svaren att många kommuner inte bara eftersträvar en jämn könsfördelning utan också att röstmottagarna i övrigt speglar befolkning i samhället stort.

Flera kommuner anför att de har övervägt eller överväger att införa en övre åldersgräns för röstmottagare.

Det finns enligt svaren en tydlig skiljelinje mellan de kommuner som aktivt rekryterar partiaktiva personer eller överlåter till partierna att nominera röstmottagare och de kommuner som har som policy att inte rekrytera politiskt anknutna röstmottagare.

För att rekrytera personer med administrativ vana vänder sig kommunerna främst till egna anställda och för att rekrytera partiaktiva personer vänder man sig till partierna. Det förekommer också att röstmottagare och personal knuten till valadministrationen rekryterar släkt, vänner och bekanta. Även annonsering riktade till studenter eller allmänheten anges som rekryteringssätt. Ett fåtal kommuner uppger att de låter anställda i röstningslokalens ordinarie verksamhet tjänstgöra som röstmottagare. Andra kommuner anför att röstmottagning bör vara den enda uppgift som röstmottagarna är upptagna med.

När det gäller rekryteringsbasen svarar de flesta kommunerna att den är god och att många kommuner uppger sig ha ambitiösa nyrekryteringskampanjer. En kommun uppger om exempel att man har ett system där man tillåter yngre personer ”praktisera” i verksamheten för att vid senare val förordnas som röstmottagare. Men flera kommuner ger uttryck för rekryteringsproblem. Man pekar bl.a. på att man har en högre medelålder än önskvärt. Några kommuner anför som förklaring att statusen som röstmottagare har sjunkit.

Av svaren framgår att samtliga kommuner som har svarat på enkäten helt eller delvis använder Valmyndighetens utbildningsmaterial. Några kommuner uppger att de har kompletterat Valmyndighetens utbildningsmaterial med eget material.

Av svaren framgår också att samtliga röstmottagare genomgår utbildning, men att utbildningsinsatserna och formerna för utbildningen varierar mellan grupperna: ordförande/vice ordförande, erfarna röstmottagare och ny tillträdde röstmottagare.

På frågan om valnämnden har några förslag till eller önskemål om förbättringar när det gäller utbildningen är det vanligaste önskemålet en utbildning som stimulerar till interaktion mellan deltagarna alternativt ger dem exempel på konkreta problem som kan uppkomma vid röstmottagningen. I övrigt har några valnämnder efterfrågat bättre styrning kring utbildningen. Utöver önskan om obligatorisk eller enhetlig utbildning förekommer även enstaka önskemål om att länsstyrelserna ska ta över utbildningsansvaret, eller ansvara för extra utbildning för ordförande och vice ordförande alternativt bistå med expertkompetens. Några kommuner anmärker även på fel och mindre lämpliga tillämpningar som förekommer i instruktionsfilmerna. Den internetbaserade utbildningen upplevs av valnämnderna som direkt gränssättande då det i vissa områden saknas rimliga möjligheter till internetuppkoppling.

4.8.5 Överväganden och förslag

Rekrytering och utbildning av valnämnder och röstmottagare

Kommitténs bedömning: Kommittén har inte funnit skäl att närmare överväga några formella regler av jävskarakter när det gäller röstmottagarna. En gräns som vi dock tycker är befogad är att en person som kandiderar på lista inte ska fungera som röstmottagare.

Kommitténs förslag: Valnämnder och röstmottagare ska genomgå utbildning inför varje val. Bara den som har genomgått erforderlig utbildning för röstmottagare får förordnas som röstmottagare.

Den lagstadgade skyldigheten att ta emot ett uppdrag som röstmottagare upphävs.

Förslagen föranleder ändring i 3 kap. 5 § vallagen.

En förutsättning för ett korrekt genomförande av allmänna val och därmed för väljarnas förtroende för valförfarandet är att valnämnderna och röstmottagarna är väl insatta i de bestämmelser som gäller för val. Det är också önskvärt att det bland röstmottagarna i vallokaler och röstningslokaler finns personer med erfarenhet från röstmottagning i tidigare val.

Rekryteringen av röstmottagare verkar, av vår enkät att döma, inte vara några större problem. Man kan notera att praxis varierar i vissa avseenden. Så t.ex. rekryterar vissa valnämnder inte personer med politisk anknytning som röstmottagare medan andra valnämnder inte ser ett politiskt engagemang som hinder. Det väsentliga i detta sammanhang är att röstmottagarna agerar så att väljarnas förtroende för valförfarandet upprätthålls. Kommittén har inte funnit skäl att närmare överväga några formella regler av jävs-karaktär när det gäller röstmottagarna. En gräns som vi dock tycker är befogad är att en person som kandiderar på lista inte ska fungera som röstmottagare.

Enligt 3 kap. 5 § vallagen är var och en som är valbar som ledamot i valnämnden skyldig att ta emot ett uppdrag som röstmottagare. Enligt vår mening bör ett sådant uppdrag grundas på frivillighet. Vi föreslår därför att den nämnda bestämmelsen upphävs.

Vad gäller frågan om utbildning av valnämnder och röstmottagare är först att notera att genomförandet av allmänna val är ett i detalj reglerat och omfattande administrativt förfarande, att val sker vart fjärde år och att det regelverk som styr förfarandet oftast förändras i någon del mellan varje val. Dessa förutsättningar leder, enligt kommitténs bedömning, till slutsatsen att utbildning behövs inför varje val för både valnämnder och röstmottagare. Vi föreslår en bestämmelse i vallagen att bara den som har genomgått erforderlig utbildning för röstmottagare får förordnas som sådan.

Ansvar för utbildningen

Kommitténs förslag: Länsstyrelsen, som regional valmyndighet, ges ansvaret för utbildningen av valnämnderna i länet.

Valnämnderna ansvarar, som hittills, för utbildningen av röstmottagare.

Valmyndigheten ska, även fortsättningsvis, utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.

Förslaget föranleder ändring i 3 kap. 2 § vallagen.

Ett viktigt syfte med utbildning av valnämnder och röstmottagare är att främja utvecklingen av en enhetlig praxis i valförfarandet. Därför är det viktigt att Valmyndigheten, liksom hittills, utvecklar och tillhandahåller erforderlig utbildningsmateriel och att detta utnyttjas i utbildningen.

Att utbilda röstmottagare är en väsentlig del av ansvaret för genomförande av val. Denna uppgift bör ligga kvar hos valnämnderna.

Valnämnder och länsstyrelser samverkar i genomförandet av val. På länsstyrelserna finns förvaltningsrättslig kompetens och i många fall omfattande erfarenhet av genomförande av val. Av dessa skäl är det, enligt kommitténs bedömning, lämpligt att länsstyrelserna ges ett uttryckligt ansvar för utbildning av valnämnder.

Omfattningen av och innehållet i utbildningen för valnämnder och röstmottagare bör bestämmas i samråd mellan Valmyndigheten och företrädare för länsstyrelser och valnämnder.

4.9 Hanteringen av förtidsröster m.m.

4.9.1 Gällande bestämmelser

Vid röstmottagning i en röstningslokal ska en väljare eller ett bud, enligt 10 kap. 3 § vallagen, som huvudregel lämna väljarens röstkort till röstmottagarna.

De valkuvert och ytterkuvert för budröst som röstmottagarna tar emot ska, i väljarens eller budets närvaro, läggas i fönsterkuvert tillsammans med väljarens röstkort eller, om röstmottagningen sker hos en utlandsmyndighet, ett adresskort. Fönsterkuvertet ska

därefter klistras igen. Detta framgår av 10 kap. 4 § andra stycket vallagen.

De fönsterkuvert som har gjorts i ordning i röstningslokaler som en kommun har inrättat ska, enligt 10 kap. 5 § vallagen, skickas till valnämnden i de kommuner där väljarna är upptagna i röstlängden eller lämnas direkt till röstmottagarna i valdistriktet, om kuvertet kan beräknas vara dem till handa innan tiden för röstmottagning i vallokalen gått ut.

När valnämnden tar emot fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst ska kuverten sorteras på valdistrikt. Kuverten ska sedan läggas i särskilda omslag som förseglas. Omslagen ska lämnas till vallokalen i respektive valdistrikt, om kuverten kan antas vara där innan tiden för röstmottagning har gått ut. Det framgår av 8 kap. 11 § vallagen.

Valnämnden ska, enligt 8 kap. 12 § vallagen, behålla de fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som inte lämnas till valdistrikt enligt 11 §. Dessa kuvert ska valnämnden granska vid sitt sammanträde för preliminär rösträkning enligt 12 kap. vallagen.

När röstmottagarna i en vallokal har fått omslag med fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst ska de granska omslagen och kuverten i den omfattning som den pågående röstmottagningen tillåter, enligt vad som närmare anges i 9 kap. 9–10 §§ vallagen, samt göra vissa markeringar i röstlängden m.m. enligt 11 § samma kapitel.

Enligt 9 kap. 12 § vallagen ska röstmottagarna, när röstmottagningen avslutats, göra följande med de kuvert som granskats enligt 9 och 10 §§:

- lägga de kuvert som uppfyllt kraven i 9 och 10 §§ i valurnan för det val valsedeln gäller (1)
- lägga öppnade fönsterkuvert eller omslagskuvert för brevröst som innehåller ytterkuvert för budröst, ytterkuvert för brevröst eller valkuvert som inte uppfyllt kraven i 9 och 10 §§ i särskilda omslag (2)
- lägga de fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som inte uppfyllt kraven i 9 § i särskilda omslag (3) och
- försegla varje omslag (4).

Om ett omslag som innehåller fönsterkuvert eller omslagskuvert för brevröst kommer från valnämnden efter att röstmottagningen i

valdistriktet har avslutats ska omslaget inte öppnas utan skickas tillbaka till valnämnden, enligt 9 kap. 13 § vallagen.

Vid den preliminära rösträkningen i en vallokal, omedelbart efter att röstmottagningen i vallokalen har avslutats och samtliga valkuvert som ska läggas ned i valurnan har lagts ner i den, ska röstmottagarna ta ur kuverten och räkna rösterna, enligt 11 kap. 1 § första stycket vallagen. Valsedlar som inte ska godkännas ska läggas i särskilda omslag, se 11 kap. 2 § första stycket 2–5. De valsedlar som har godkänts ska sorteras i grupper efter partibeteckning och räknas, och valsedlarna för varje parti ska sedan läggas i särskilda omslag, enligt 11 kap. 2 § första stycket 6. Enligt punkt 7 i samma stycke ska omslagen enligt punkterna 5 och 6 förseglas.

Omedelbart efter att den preliminära rösträkningen avslutats ska röstmottagarna, enligt 11 kap. 3 § vallagen, till valnämnden överlämna bl.a. de omslag som avses i 2 § (dvs. de skilda omslagen med dels valsedlar som inte ska godkännas, dels godkända röster som har sorterats i grupper efter partibeteckning och räknats) och 9 kap. 12–13 §§ (dvs. omslagen med fönsterkuvert etc. som inte uppfyller kraven i 9–10 §§ samma kapitel). Nämnden ska, enligt 11 kap. 4 §, genast överlämna bl.a. de omslag som avses i 2 § till länsstyrelsen för dess slutliga rösträkning.

Valnämnden ska på onsdagen efter valdagen först företa vissa förberedande granskningar m.m. och därefter utföra den preliminära rösträkningen. Inledningsvis ska valnämnden, enligt 12 kap. 1 § andra stycket, granska fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som t.o.m. valdagen kommit in till nämnden och behållits där (1), fönsterkuvert och omslagskuvert för budröst som röstmottagarna lämnat tillbaka till nämnden enligt 9 kap. 13 § vallagen (2), fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som kommit in till nämnden innan någon av valurnorna har tömts (3) och fönsterkuvert och omslagskuvert för brevröst som röstmottagarna enligt 9 kap. 12 § vallagen lagt in i särskilda omslag (4).

När samtliga valkuvert som ska läggas ned i valurnan lagts ner i den ska valnämnden, enligt 12 kap. 3 § vallagen, ta ur kuverten och räkna rösterna.

Om fönsterkuvert kommer till valnämnden under rösträkningen efter att någon valurna tömts, ska kuverten hållas skilda från övriga kuvert. Sådana kuvert ska läggas i ett eller flera särskilda omslag som förseglas. Detta framgår av 12 kap. 4 § vallagen.

När sammanträdet för rösträkning avslutats ska valnämnden, enligt 12 kap. 7 § vallagen, till länsstyrelsen överlämna bl.a. de omslag som nämnden har gjort i ordning.

Länsstyrelsen ska göra den slutliga rösträkningen, enligt 13 kap. vallagen.

4.9.2 Rapport från Valmyndigheten

En tillgängligare röstningsprocess och ett förändrat väljarbeteende som följer av detta innebär, enligt Valmyndigheten, att de regler och rutiner som finns i dag inte är adekvata för att klara av att hantera det stora antalet förtidsröster. Detta gäller såväl under röstmottagningen och hanteringen i vallokaler som under onsdagsräkningen.

4.9.3 Valprovsnämndens promemoria

Enligt Valprovsnämndens promemoria (dnr 13-2011) har ett antal förtidsröster som tagits emot i Halmstad och Tranås inte skickats vidare till respektive kommun och därför inte kommit med i rösträkningen. Det gällde 238 respektive 26 röster, som var hänförliga till 87 respektive 17 kommuner.

I Täby kommun låg 217 brevröster och 39 ambassadröster, som Valmyndigheten skickat till valnämnden, kvar i kommunens arkiv och kom inte med i rösträkningen.

15 centerröster i Skövde kommun, räknade vid den preliminära rösträkningen hos valnämnden, kom därefter på okänt sätt bort och var inte med i den slutliga sammanräkningen hos länsstyrelsen.

Att röster av de skäl som här beskrivits inte kommer med i sammanräkningen är naturligtvis inte acceptabelt, anför Valprovsnämnden. Vad som kan göras är, enligt Valprovsnämnden, att valnämnderna ser över sina rutiner för hantering av valmaterial för att ytterligare höja säkerheten.

Vidare uttalar sig Valprovsnämnden i promemorian om vårdslös hantering av valmaterial. Nämnden pekar på att vallagen innehåller detaljerade föreskrifter om att valsedlar och annat valmaterial ska bevaras och läggas in i särskilda omslag, som sedan ska förseglas, se bl.a. 11 kap. 2 §. Enligt 13 kap. 10 § vallagen får sedan omslag med valsedlar öppnas endast om det ska göras en ny eller

fortsatt rösträkning eller om det annars behövs för valmyndigheternas utvärdering av valet.

Syftena med dessa rigorösa bestämmelser är, anför Valprovsningsnämnden, att garantera valsäkerheten och att möjliggöra efterföljande kontroller.

I sitt yttrande till Valprovsningsnämnden i överklagandet av riksdagsvalet i Värmlands läns valkrets, dnr 26-2010, anförde Valmyndigheten bl.a. följande.

Valmyndigheten kan konstatera att valnämnden i Arvika avvikit från föreskriven ordning i flera avseenden. Dels har 59 valkuvert inte lagts tillbaka i sina ytterkuvert, som i sin tur inte lagts tillbaka i sina fönsterkuvert eller omslagskuvert. Dels har varken dessa 59 valkuvert eller de 18 ytterkuverten eller omslagskuverten med underkända förtidsröster lagts in i omslag, som förseglats. Möjligheterna att i efterhand bedöma om valnämndens ställningstaganden är riktiga har därigenom försvårats eller t.o.m. omintetgjorts.

De nämnda försummelserna äventyrade valsäkerheten, anför Valprovsningsnämnden. Dessutom försvårades eller, i vissa fall, omöjliggjordes en efterföljande kontroll av valnämndens bedömningar. Valprovsningsnämnden understryker därför i promemorian vikten av att valnämnderna noga följer bestämmelserna om hanteringen av valmaterielen, bl.a. för att säkerställa att nämnden i överklagandena kan få ett tillfredsställande underlag för sin provning av valnämnders och länsstyrelserns åtgärder.

4.9.4 Kommitténs enkätundersökning

Länsstyrelserna

Enligt länsstyrelserna är i de flesta fall handlingarna från valnämnderna i gott skick. Ett antal länsstyrelser tar emot handlingarna under valnatten. De flesta länsstyrelserna får handlingarna måndagen efter valet. Som regel finns företrädare för valnämnderna på plats när länsstyrelserna kontrollerar handlingarna. Sedan 2010 är handlingarna förslutna vid överlämnandet.

Det förekommer att protokoll från vallokaler är slarvigt upprättade, att blanketter är bristfälligt ifyllda, att det saknas namnunderskrifter och att man inte har kunnat förklara misstämningar mellan antalet röster och kuvert.

Fler fel förekommer i handlingarna från onsdagsräkningen. Enligt länsstyrelserna kan en förklaring vara tidspressen, en annan brister i förberedelserna.

En länsstyrelse har påpekat att det finns en viss rättsosäkerhet vid kommunernas hantering av handlingarna och vid transporter av handlingarna från kommunerna till länsstyrelsen. Handlingarna har dock aldrig bedömts ogiltiga då det inte funnits skäl att anta att det gjorts något obehörigt med handlingarna.

Det är inte vanligt att länsstyrelserna behöver begära komplettering av handlingarna. Men om så sker, kan de flesta kompletteringarna göras i samband med överlämnandet av handlingarna. Oftast är det underskrifter som saknas.

Det är inte heller vanligt att länsstyrelserna behöver begära in uppgifter om varför handlingarna är i bristfälligt skick. Flertalet brister kan som regel rättas till omedelbart vid överlämnandet efter en muntlig kontakt. Vid ett fåtal tillfällen har länsstyrelserna fått kräva in förklaringar efter överlämnandet.

Valnämnderna

Av svaren framgår att flertalet valnämnder låser in valmaterialet. De vanligaste förvaringssätten är olika slag av arkiv eller kassaskåp.

Sätten att transportera valmaterialet från förtidsröstningslokalerna till förvaringen och sedan till vallokalerna varierar stort. En lösning, som flera nämnder uppger att de använder, är att låta Posten AB sköta förvaring och transport. Andra lösningar som nämns är vaktbolag.

I övrigt uppger valnämnderna att det inte får förekomma att någon transporterar rösterna på egen hand, utan att det ska vara minst två personer.

I några fall uppges att transporten ska vara övervakad. Som en försiktighetsåtgärd tillämpas en ordning där valmaterialet förvaras i en plomberad urna eller motsvarande.

På frågan om valnämnden har några förslag till eller önskemål om förbättringar när det gäller regler och rutiner kring den praktiska hanteringen av förtidsröster lyfter några valnämnder fram behovet av ett tydligare regelverk kring förvaring och transport av valmaterialet.

4.9.5 Överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: De föreskrifter om hantering av valmateriel som vallagen innehåller bedöms i huvudsak som tillräckliga för att garantera valsäkerheten och möjliggöra efterföljande kontroller av valförfarandet.

Kommitténs förslag: En uttrycklig bestämmelse om att mottagen valmateriel (som härrör från förtidsröstningen), i avvaktan på rösträkningen, ska förvaras avskilt och på ett säkert sätt bör dock införas i vallagen.

Förslaget föranleder ändring i 10 kap. 7 § vallagen.

Vallagen innehåller detaljerade och rigorösa bestämmelser om hanteringen av valmateriel. Om bestämmelserna om bl.a. förvaring i särskilda omslag och om försegling följs garanteras inte bara valsäkerheten (det vill säga att alla röster kommer med i sammanräkningen) utan också efterföljande kontroll av valförfarandet. Det är självfallet av stor vikt att valnämnderna noga beaktar alla dessa föreskrifter när rutinerna för valarbetet utarbetas. Lika viktigt är att röstmottagarna är väl insatta i dessa föreskrifter och noga följer dem.

Stor vikt måste också fästas vid transporter av valmateriel från röstningslokaler och vallokaler till valnämnd och från valnämnd till länsstyrelse sker på ett säkert sätt. I många fall har valnämnden bestämt att transport av valmateriel ska genomföras av två personer. Enligt kommitténs mening är detta en lämplig åtgärd för att höja valsäkerheten.

I avvaktan på rösträkningen förvaras avlämnade förtidsröster av valnämnder ofta tillsammans med annan arkivmateriel i kommunens låsta arkiv, som också kommunens anställda har tillgång till. Enligt kommitténs mening är det viktigt, både för att trygga valsäkerheten och att något omslag med valmaterial inte glöms bort, att valmateriel förvaras avskilt i ett låst utrymme som endast företrädare för valnämnden har tillgång till. En uttrycklig bestämmelse om detta bör införas i vallagen. I övrigt bedömer vi att vallagens föreskrifter om hanteringen av valmateriel är tillräckliga för att garanteras valsäkerheten,

4.10 Valnämndens preliminära rösträkning (onsdagsräkningen)

4.10.1 Gällande bestämmelser

På onsdagen efter valdagen ska valnämnden enligt 12 kap. 1 § vallagen sammanträda för att granska och räkna de röster som inte räknats i vallokalerna. Sammanträdet är offentligt. Resultatet av nämndens rösträkning är preliminärt.

Vid sammanträdet ska nämnden granska alla de förtidsröster som kommit in i rätt tid men som inte hunnit skickas till vallokalerna för granskning där. Det gäller dels de förtidsröster som avlämnats under valhelgen, dels de utlandsröster som kommit till kommunen som brevröst eller från en utlandsmyndighet och som inte skickats till vallokalerna. Vid sammanträdet ska nämnden också granska alla de förtidsröster som underkänts i vallokalen. När granskningen av samtliga förtidsröster är klar kan rösträkningen påbörjas.

När sammanträdet för rösträkningen avslutats, ska valnämnden till länsstyrelsen genast överlämna nämndens protokoll över sin rösträkning.

4.10.2 Rapport från Valmyndigheten

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter 2010 års val anfört att mängden förtidsröster som avgavs under valhelgen och som därmed inte kunde transporteras till vallokalerna för att hanteras där innebar att det hos många kommuner fanns ett mycket stort antal förtidsröster att granska under valnämndens rösträkning på onsdagen efter valdagen. Många kommuner har påtalat att onsdagsräkningen tog mycket längre tid än vanligt. Stockholms och Göteborgs valnämnder hade sammanlagt drygt 44 000 förtidsröster att behandla vid detta tillfälle. Motsvarande siffra för 2006 var cirka 23 500.

Onsdagsräkningen anses, enligt Valmyndigheten, av många kommuner vara svår att administrera. Alla förtidsröster som inte granskats i vallokalerna ska granskas på liknande sätt som i vallokalen. Därutöver ska de i vallokalen underkända förtidsrösterna granskas en gång till vid onsdagsräkningen. Endast godkända röster läggs i valurnan och samtliga vid onsdagsräkningen underkända

röster får därför ingen vidare granskning. Det är endast röster som läggs i valurnan som kommer att granskas ytterligare en gång, denna gång av länsstyrelsen. De händelser som beskrivs i Valprovsnämndens beslut (2010:26 m.fl.) gällande Arvika är, enligt Valmyndigheten, ett exempel på svårigheterna med onsdagsräkningen. Denna typ av handhavandefel kan också ses som ett resultat av den tidspress som valnämnderna har under onsdagsräkningen för att hinna lämna in allt valmaterial till länsstyrelsen under onsdags-eftermiddagen. Många valnämnder behöver dessutom åka långt för att lämna över valmaterialet till länsstyrelsen efter avslutad räkning.

Enligt Valmyndigheten har ett flertal kommuner uttryckt önskemål om att lagstiftningen ändras för att möjliggöra att valnämnderna kan fortsätta förrättningen också under torsdagen efter valdagen. Valmyndigheten anser att förslaget är rimligt och stödjer det under förutsättning att frågorna om offentlighet, säkerhet och förvaring kan lösas på ett tillfredsställande sätt.

4.10.3 Kommitténs enkätundersökning

Länsstyrelserna

Samtliga länsstyrelser uppger att det finns indikationer på att valnämnderna upplever stor tidspress under onsdagsräkningen. Nämnderna har svårt att hålla länsstyrelsernas "hålltider". En förklaring är den stora andelen förtidsröster. En annan förklaring är långa resvägar, främst i de geografiskt största länen. Samtliga länsstyrelser uppger vidare att risken för att fel begås vid sammanräkningen såväl av valnämnderna som av länsstyrelserna skulle minska om tiden för när resultaten ska presenteras förlängdes. Det betonas att om tiden för valnämndernas s.k. onsdagsräkning förlängs måste en motsvarande förlängning ges även för länsstyrelsernas slutliga sammanräkning alternativt måste de ges mera resurser för sammanräkningen. Redan i dag kommer flera valnämnder in mycket sent med sitt material till länsstyrelserna, vilket för många länsstyrelser innebär att riksdagsvalet är färdigräknat först långt in på natten till torsdagen.

En förlängning av valnämndernas onsdagsräkning innebär att enligt flera länsstyrelser att riksdagsvalet kan redovisas tidigast torsdag–fredag. Några länsstyrelser menar att även övriga resultat skulle försenas, medan andra länsstyrelser menar att rösterna i

kommun- och landstingsfullmäktigevalen kan räknas i avvaktan på att valmaterialet kommer in från valnämnderna och någon fördröjning inte behöver uppkomma för kommun- och landstingsvalen.

Valnämnderna

Av svaren framgår att samtliga valnämnder använder sig av Valmyndighetens manual för rösträkning i vallokal och vid onsdagsräkning. Några valnämnder uppger att de har kompletterande regler exempelvis ”klargöranden kring underkännande av röster” och den lokala proceduren ”för onsdagsräkningen”.

På frågan om valnämnderna har några förslag till eller önskemål om förbättringar när det gäller regler och rutiner kring rösträkningen anförs bl.a. längre tid för onsdagsräkningen, förändringar av möjligheten till ångerröstning och tydligare regler för underkännande av valseدلar.

Flera valnämnder redogör för hur onsdagsräkningen kommit att ta allt längre tid, bl.a. som en följd av det ökade antalet förtidsröster som inte hunnits levereras i tid till vallokalernas stängning på valdagen och därmed inte kommit med i valnattsräkningen. Två förslag till förändringar förordas för att komma till rätta med tidspressen. Antingen en begränsning av förtidsröstningen eller en senareläggning av onsdagsräkningen.

4.10.4 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Om det är nödvändigt för att med betryggande säkerhet klara av den preliminära rösträkningen får valnämnderna fortsätta den rösträkning som enligt nuvarande regler ska ske på onsdagen efter valet under ytterligare en dag.

Förslaget föranleder ändring i 12 kap. 1 och 7 §§ vallagen.

Många länsstyrelser och valnämnder har vittnat om att valnämndernas rösträkning ofta genomförs under stor tidspress. Orsaken för detta är främst det stora antalet förtidsröster som lämnats sent under röstningsperioden och, i vissa fall, stora avstånd mellan kommun och länsstyrelse. Sannolikt kommer antalet förtidsröster i valnämndernas onsdagsräkning att öka ytterligare. De möjligheter

som finns för att hantera problemet är att öka antalet rösträknare eller att utsträcka rösträkningen till torsdagen. Det senare med påföljd att valresultatet i något fall kan försenas en dag.

Att öka antalet rösträknare bedöms av vissa valnämnder inte möjligt. Återstår då att förlänga rösträkningen en dag. Enligt kommitténs bedömning är det stor risk att den tidspress som vissa valnämnder nu arbetar under vid rösträkningen äventyrar valsäkerheten. Naturligtvis är det också angeläget att inte fördröja valresultatet. Omsorgen om valsäkerheten måste enligt vår mening ges prioritet. Vi föreslår därför att valnämnden, när så behövs för att nämnden med betryggande säkerhet ska kunna genomföra rösträkningen, får fortsätta och avsluta rösträkningen torsdagen efter valdagen. Även fortsättningsvis är det naturligtvis angeläget att rösträkningen avslutas så snart som möjligt och den föreslagna möjligheten för förlängning av rösträkningen bör endast utnyttjas när det är påkallat av hänsyn till valsäkerheten.

5 Förtidsröstning vid omval

5.1 Direktiven

Enligt våra direktiv ska vi överväga om det bör införas en skyldighet för andra kommuner än de som omfattas av ett omval att anordna förtidsröstning och, om vi så anser, överväga om de närmare förutsättningarna för när en sådan skyldighet föreligger bör preciseras i lag eller om det bör införas en möjlighet för en myndighet att genom förvaltningsbeslut i enskilda fall ålägga kommuner utanför omvalsområdet en skyldighet att anordna förtidsröstning, och föreslå de lagändringar som vi finner motiverade.

5.2 Nuvarande ordning

Av 7 kap. 1 § vallagen framgår att lagstiftaren har utgått från att väljaren i första hand röster i sin vallokal på valdagen. Röstning kan därutöver ske i förtid eller på valdagen i särskilda röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna inrättat. Röstning kan i vissa fall även ske genom bud eller brev.

Av 3 kap. 3 § första stycket vallagen framgår att det i varje kommun ska finnas en valnämnd som är lokal valmyndighet med ansvar i kommunen för frågor om val. I tredje stycket samma paragraf anges vidare att i val som gäller hela landet ansvarar varje kommun också för att det i kommunen finns röstningslokaler som i fråga om öppethållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta.

Möjligheterna att förtidsrösta bygger på en långvarig tradition och tillämpades första gången vid valet 1942. Möjligheterna var dock inledningsvis begränsade med utvidgades inför valet 1970 i samband med den partiella författningsreformen. Ytterligare reformer genomfördes inför valet 1982. Sedan dess har det stått var och en fritt att välja om han eller hon vill förtidsrösta eller rösta i vallokal.

Enligt den lagstiftning som gällde före 2006 fanns möjligheter för väljarna att förtidsrösta genom att rösta på permanenta eller tillfälliga postkontor under viss tid före valdagen (poströstning). Det var även möjligt att poströsta på själva valdagen. Från och med 2006 års val överfördes ansvaret för förtidsröstningen från Posten AB till kommunerna.

Vid ett eventuellt omval fanns, före 2006 års val, möjlighet för Valmyndigheten att besluta om i vilken utsträckning Posten skulle inrätta lokaler för att ta emot poströster på olika orter. I och med att ansvaret för förtidsröstningen flyttats över till kommunerna har ansvaret för att inrätta särskilda röstmottagningsställen för förtidsröstningen begränsats till att avse de kommuner som omfattas av omvalet. Någon skyldighet för andra kommuner än de som omfattas av omvalet att anordna förtidsröstning finns alltså inte.

5.3 Omvalen 2011 i landstingsvalet i Västra Götalands län och kommunvalet i Örebro

I samband med omvalen 2011 i landstingsvalet i Västra Götalands län och kommunvalet i Örebro anordnades möjligheter för väljare att förtidsrösta i flera kommuner utanför omvalsområdet. Det skedde på frivillig grund i sammanlagt 45 kommuner. I dessa förekom förtidsröstning i varierande men i huvudsak liten omfattning. För sin medverkan i omvalen erhöll kommunerna statsbidrag enligt förordningen (2011:273) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2010 års omval.

Enligt förordningen utgick statsbidrag dels till de kommuner som omfattades av omvalen, dels till de kommuner utanför omvalsområdet som anmälde till Valmyndigheten att de avsåg att anordna förtidsröstning. Något sista datum för anmälan angavs inte i förordningen. En anmälan kunde i princip göras när som helst före omvalen.

De kommuner som omfattades av omvalen fick ett fast och ett rörligt bidrag, övriga kommuner fick ett fast bidrag med skyldighet att betala tillbaka den del av bidraget som inte förbrukades. Statsbidrag utgick med sammanlagt 13 924 779 kr, varav 2 143 414 kr till kommuner utanför omvalsområdena.

Totalt avgavs 735 röster¹ utanför omvalskommunerna. I genomsnitt uppgick kostnaderna för förtidsröstningen utanför omvalsområdena till cirka 47 600 kr per kommun, med en variation från 5 000 till 125 000 kr.

5.4 Valmyndighetens erfarenheter från omvalen 2011

I rapporten 2012:1 Erfarenheter från omvalen den 15 maj 2011 har Valmyndigheten framfört att regleringen av kommunernas ansvar för förtidsröstning vid omval bör bli tydligare.

Valmyndigheten pekar bl.a. annat på sena anmälningar – i två fall knappt en vecka före förtidsröstningen började – gjorde det svårt för myndigheten att nå ut med fullständig information till de röstberättigade, partierna och valadministrationen om vilka kommuner utanför omvalsområdet som anordnade förtidsröstning. Det innebär bl.a. att de kommuner som omfattades av omvalen fick information om förtidsröstningen i andra delar av landet så sent att annonseringar och informationskampanjer redan var påbörjade och i vissa fall avslutade. Vidare försvårades möjligheterna för partierna att lägga ut namnvalsedlar i lokaler för förtidsröstningen.

En annan fråga som Valmyndigheten tar upp i rapporten är distributionen av förtidsröster från väljare från en annan kommun. För de kommuner som omfattades av omvalen (50 kommuner) kunde den distribution av förtidsröster som användes vid de ordinarie valen 2010 användas, eftersom det direkt efter beslutet om omval var klart vilka kommuner som berördes. För de kommuner som anordnade förtidsröstning utanför omvalsområdet kunde inte samma rutin användas, då det först ganska nära valet stod klart vilka dessa kommuner var. En ny rutin för distribution av förtidsröster fick därför tas fram för dessa kommuner. Enligt Valmyndigheten fungerade de två rutinerna trots allt väl främst på grund av det fåtal röster som avgavs utanför omvalskommunerna. En bättre förutsägbarhet om var förtidsröstning ska ordnas är, enligt Valmyndigheten, nödvändig för att minska risken för fel.

En ytterligare fråga, som Valmyndigheten tar upp i rapporten, är om väljarna ska ha samma eller likvärdiga möjligheter att förtidsrösta vid omval som vid ordinarie val. Enligt myndigheten aktualiseras

¹ En styckekostnad på närmare 3 000 kr (2 143 414/735).

ett antal praktiska problem: Hur ska kommunerna utför omvalsområdet bilda sig en uppfattning om vilket behov som föreligger att anordna röstmottagning? Hur ska avvägningen göras mellan kravet på service och antalet förmodade röstberättigade i kommunen? Enligt Valmyndigheten finns behov av ett tydligare regelverk för omval. För att skapa förutsägbara villkor för väljarna, partierna och berörda valmyndigheter, bör enligt Valmyndigheten, beslutsordningen för och omfattningen av förtidsröstningen vid omval närmare regleras.

5.5 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: I de kommuner som omvalet gäller ska det finnas röstningslokaler i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. 20 § vallagen.

I kommuner utanför omvalsområdet ska det finnas minst en röstningslokal som under hela förtidsröstningsperioden ger väljarna möjligheter att rösta. Senast en vecka efter beslutet om omval ska kommunerna utanför omvalsområdet meddela Valmyndigheten var och när förtidsröstning inom kommunen kan ske.

Förslaget tas in i en ny paragraf i vallagen, 4 kap. 21 a §.

Det kan, som Valmyndigheten framhåller i sin erfarenhetsrapport (2012:1), ifrågasättas om det är ändamålsenligt med en ordning som bygger på frivillighet från kommunernas sida för att medverka i omval som inte gäller kommunen.

För att ge goda förutsättningar för ett högt valdeltagande också vid omval kan det vara nödvändigt att möjligheterna till förtidsröstning garanteras även utanför det egentliga omvalsområdet. Det kan dock vara svårt att få tillgång till tillförlitliga uppgifter om på vilka orter de röstberättigade i omvalet finns och därmed också vara svårt att ta ställning till vilka kommuner som ska vara skyldiga att anordna förtidsröstning i omvalet. Det är inte heller självklart vad som ska gälla i fråga om antalet röstberättigade i en kommun utanför omvalsområdet för att kommunen ska vara skyldig att anordna förtidsröstningen.

Nu nämnda osäkerhetsmoment talar i och för sig för att en eventuell skyldighet för kommuner utanför ett omvalsområde att

anordna förtidsröstning bör slås fast genom tydligt angivna kriterier i lag. Samtidigt kan svårigheterna med att ange sådana kriterier innebära att frågan om omfattningen av förtidsröstningen i stället bör avgöras genom ett förvaltningsbeslut i det enskilda fallet.

Enligt kommitténs bedömning talar övervägande skäl för att en skyldighet för kommuner utanför ett omvalsområde att anordna förtidsröstning bör slås fast i lag. Att begränsa denna skyldighet till vissa kommuner, t.ex. de närmast angränsande, innebär svåra gränsdragningsproblem. För att garantera väljarna goda möjligheter att rösta i omval bör det därför, enligt kommitténs mening, finnas minst en röstningslokal i varje kommun utanför omvalsområdet som ger väljarna goda möjligheter att rösta under röstningsperioden. Vi anser det inte lämpligt att föreskriva minimitider för öppethållande. Detta får anpassas efter bedömt behov och kan naturligtvis bli betydligt mer begränsat än vad som följer av den minimiregel i nuvarande 3 kap. 3 § vallagen som gäller för vanliga val.

Som Valmyndigheten också framhåller i sin erfarenhetsrapport (2012:1) bör myndigheten så snart som möjligt efter ett beslut om omval få information från kommunerna utanför omvalsområdet om när och var förtidsröstning kommer att anordnas. Det är en förutsättning för att Valmyndigheten i tid ska kunna nå ut med en fullständig information till de röstberättigade, partierna och valadministrationen. Enligt kommitténs bedömning bör därför dessa kommuner senast en vecka efter beslutet om omval meddela Valmyndigheten var och när förtidsröstning inom kommunen kan ske.

Det kan givetvis finnas skäl för att i kommuner i närheten av omvalsområdet inrätta fler än en röstningslokal. Det får då, som hittills, ske på frivillig grund. För sin medverkan i omvalen bör också kommunerna som hittills få statsbidrag.

I de kommuner som omvalet gäller ska finnas röstningslokaler i enlighet med nu gällande bestämmelser i 3 kap. 3 § tredje stycket vallagen.

6 Deltagande i val för personer med funktionsnedsättning

6.1 Tillgängligheten till vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning

6.1.1 Direktiven

I våra direktiv anges den givna utgångspunkten att alla väljare ska ges så likartade förutsättningar som möjligt att utnyttja sin rösträtt och att det därför är viktigt att både vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning anpassas så att alla väljare har lika tillgång till dem, oavsett funktionsnedsättningar.

Mot den nu angivna bakgrunden har det ansetts självklart att kommunerna, som ansvarar för att det finns lämpliga lokaler som kan användas som vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstningen, måste vidta alla rimliga ansträngningar för att kunna tillhandahålla val- och röstningslokaler som är tillgängliga för alla väljare. För att inte riskera att valdistrikt måste slås samman eller att antalet röstningslokaler begränsas på ett sätt som försämrar möjligheterna att rösta för samtliga berörda väljare, har dock kravet på tillgänglighet försetts med en dispensmöjlighet. Om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att använda en lokal som inte uppfyller kraven på tillgänglighet, ska kommunen underställa länsstyrelsen den frågan. Länsstyrelsen avgör därefter om kommunen får använda lokalen i fråga för det aktuella valet. Blir beslutet att lokalen får användas, kan det innebära att väljare med funktionshinder inte får tillgång till lokalen. Är lokalen i fråga en vallokal har dock väljaren möjlighet att avge sin röst utanför lokalen, om det kan ske under betryggande former. Gäller det en röstningslokal för förtidsröstning finns inte någon sådan möjlighet.

Enligt våra direktiv ska vi därför överväga om det finns skäl att ytterligare begränsa kommunernas möjligheter att som val- och

röstningslokaler använda lokaler som inte uppfyller tillräckligt höga krav på tillgänglighet.

6.1.2 Mänskliga rättigheter

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna slår fast att alla människor har lika värde och rättigheter. Alla människor ska kunna ta del av sina mänskliga rättigheter på jämlika villkor, oavsett funktionsförmåga. Många av de rättigheter som upptas i den allmänna förklaringen återkommer i senare antagna konventioner inom FN-systemet som är rättsligt bindande för de stater som anslutit sig till dem. Bland annat i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter finns bestämmelser för att tillförsäkra alla lika rätt att få de rättigheter som nämns i respektive konvention.

Dessa grundläggande principer har under de senaste åren konkretiserats i ett nytt instrument för mänskliga rättigheter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar. Till konventionen finns också ett protokoll som innebär att enskilda människor har möjlighet att framföra klagomål till FN:s internationella kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, om de anser att deras rättigheter enligt konventionen har kränkts. Syftet med konventionen är att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättningar. Sverige är ett av de länder som ratificerat konventionen och dess protokoll om klagorätt för enskilda personer. Konventionen trädde i kraft i Sverige i januari 2009 (prop. 2008/09:28, SÖ 2008:26). Enligt artikel 29 ska staten garantera personer med funktionsnedsättning samma politiska rättigheter som alla andra. Detta omfattar att se till att personer med funktionsnedsättningar kan delta i det politiska livet genom att bl.a. säkerställa att valproceduren och dess anordningar är tillgängliga.

Dessa grundläggande principer stämmer också väl överens med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Av artikel 26 framgår att Unionen erkänner och respekterar rätten för personer med funktionsnedsättning att få del av de åtgärder som syftar till att säkerställa deras oberoende, sociala och yrkesmässiga integrering och deltagande i samhället.

Principen framgår även av program- och målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen, som bl.a. ger uttryck för att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och motverka diskriminering av personer på grund av funktionshinder. Stadgandet grundar inte några rättigheter för medborgarna. Uttrycket ”funktionshinder” avser enligt prop. 2001/02:72 s. 50 att knyta an till den definition av begreppet som numera finns i 1 kap. 5 § 4 diskrimineringslagen (2008:507).

Dagens diskrimineringslag täcker inte alla situationer och inte heller alla områden. När det gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar är det bara inom arbetslivet och till viss del inom högskolan som diskrimineringslagen ställer krav på att arbetsgivare respektive högskolor måste vidta skäligena stöd- och anpassningsåtgärder. I promemorian *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering* (Ds 2010:20) har föreslagit att en ny bestämmelse om förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar förs in i diskrimineringslagen. Förslaget, som betydligt vidgar diskrimineringslagens tillämpningsområde, bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

6.1.3 Funktionshinderspolitiken

En grundläggande utgångspunkt för det allmännas verksamhet är att denna ska vara tillgänglig för alla medborgare. I den nationella handlingsplanen för funktionshinderspolitiken framhålls att samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättningar i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet (prop. 2012/13:1 utg. omr. 9, s. 147 f.).

Med handlingsplanen har det också slagits fast att staten med dess myndigheter ska vara ett föredöme i detta arbete. Enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av handikappolitiken har samtliga statliga myndigheter ett ansvar att utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av målen för funktionshinderspolitiken. För att åstadkomma full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet för personer med funktionsnedsättning ska myndigheterna verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Vägledande i detta arbete är FN:s

standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet.

I handlingsplanen lyfts vidare fram vikten av att personer med funktionsnedsättning ges ökade möjligheter och förutsättningar att delta i utformandet av den kommunala demokratin. I demokrati-propositionen från 2002 Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) föreslogs därför ett tillägg i kommunallagen (1991:900) gällande förtroendevalda med funktionsnedsättning. Tillägget slår fast att kommuner och landsting ska verka för att förtroendevalda med funktionsnedsättning kan delta i handläggningen av ärenden på samma sätt som andra förtroendevalda, se 4 kap. 33 § kommunallagen.

Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam) spelar en viktig och aktiv roll i arbetet för att förbättra tillgängligheten i samhället. Handisam förmedlar bl.a. kunskap och tar fram riktlinjer som berör det ansvar myndigheterna har enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av handikappolitiken.

I Handisams riktlinjer för tillgänglighet Riv hindren (2012) används genomgående begreppet ”myndighet”. Med myndighet avses här inte bara de statliga myndigheterna utan också de kommunala. Riktlinjerna är rekommendationer för vad som krävs för att en sådan myndighet ska betraktas som tillgänglig. Enligt dessa riktlinjer gäller kravet på tillgänglighet och användbarhet att det ska vara möjligt för personer med funktionsnedsättning att förflytta sig till byggnaden/lokalen, ta sig in i byggnaden/lokalen och sedan förflytta sig inne i byggnaden/lokalen (riktlinjerna s. 45–62).

Överfört på val- och röstningslokaler omfattar kravet på tillgänglighet för personer med nedsatt rörelseförmåga en användbar gångväg från parkeringsplatsen eller hållplatsen till entrén samt en användbar entré som det går att ta sig in genom utan att passera trappa eller trappsteg och att även det rum eller utrymme inne i byggnaden/lokalen som används som val- eller röstningslokal lätt kan nås och användas. Om inte huvudentrén kan användas ska den entré som kan användas erbjuda likvärdiga entréförhållanden.

För personer med nedsatt orienteringsförmåga gäller som huvudregel att de ska kunna förflytta sig självständigt och säkert inne i byggnaden/lokalen. För personer som har stark nedsatt syn är det svårt att förflytta sig självständigt i en okänd byggnad/lokal vid första besöket. Möjlighet till personlig ledsagning kan därför vara nödvändigt. Andra förhållanden i val- och röstningslokaler som

kan påverka möjligheten att rösta utan hjälp från andra är bl.a. vägvisningssystem, framkomlighet, logistik, ljusförhållanden och valutrustning som valsedelstall och valskärmar.

6.1.4 Tillgänglighet till offentliga lokaler och allmänna platser enligt plan- och bygglagen

Sedan länge har också den svenska lagstiftningen uppmärksammat behovet av tillgänglighet i bebyggelsemiljön för personer med funktionsnedsättning. Successivt har bestämmelserna skärpts till de krav som ställs i dag i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

Av 8 kap. 1 § PBL framgår att byggnader ska utformas så att de inte bara är lämpliga för sitt ändamål och har en god form-, färg- och materialverkan utan också är tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket PBL ska kraven uppfyllas på så sätt att de

1. vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden,
2. vid ombyggnad uppfylls för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden, och
3. vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad uppfylls i fråga om ändringen.

Enligt andra stycket samma bestämmelse ska dock hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.

Andra stycket har sitt ursprung i en lagändring i tidigare gällande plan- och bygglag (prop. 2000/01:48 och bet. 2000/01:BoU5). Med den nya plan- och bygglagen har reglerna om enkelt avhjälpna hinder förtydligats och skärpts avseende tidpunkten för avhjälpandet och beträffande bedömningskriterierna i syfte att öka takten i arbetet med avhjälpandet (prop. 2009/10:170 s. 262). När bestämmelsen om enkelt avhjälpna fel infördes i juli 2001 angavs som målsättning att de åtgärder som avsåg befintliga lokaler och befintliga allmänna platser borde vara genomförda senast vid utgången av 2010 (prop. 2000/01:48 s. 8).

Enligt 8 kap. 12 § PBL, som gäller allmänna platser, ska hinder mot tillgänglighet eller användbarhet alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.

Närmare preciseringar av vad som avses med enkelt avhjälpna hinder enligt 8 kap. 2 § andra stycket och 12 § andra stycket PBL finns i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om avhjälpande av enkelt avhjälpna hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser (BFS 2011:13). Föreskrifterna gäller tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

De allmänna råden innehåller generella rekommendationer om tillämpningen av föreskrifterna och anger hur någon kan eller bör handla för att uppfylla föreskrifterna. Enkelt avhjälpna hinder ska avhjälpas, så snart det inte är orimligt med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna. I föreskrifterna nämns när det gäller publika lokaler bl.a. följande hinder som enkelt avhjälpbara:

- Fysiska hinder i form av mindre nivåskillnader, tunga dörrar och felaktigt placerade eller felaktigt utformade manöverdon.
- Hinder i form av bristande kontrastmarkering och bristande varningsmarkering.
- Hinder i form av bristande skyltning och brister i ljudmiljön.
- Hinder i form av bristande eller bländande belysning.
- Hinder i form av brist på och bristande utformning av balansstöd.
- Hinder i form av brister i utformning och placering av fast inredning.

Följande hinder nämns när det gäller allmänna platser:

- Fysiska hinder såsom mindre nivåskillnader, ojämn markbeläggning, svårforcerade rännalar och trottoarkanter.
- Hinder i form av bristande utformning av biluppställningsplatser för handikappfordon.

6.1.5 Tillgängligheten till val- och röstningslokaler enligt vallagen

Väljare röstar i första hand i sin vallokal på valdagen. De kan också före eller under valdagen rösta i röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat. Väljare får dessutom i vissa fall rösta genom bud eller brev. Den centrala valmyndigheten bestämmer, efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), hos vilka svenska utlandsmyndigheter det ska finnas röstningslokaler. Detta framgår av 7 kap. 1 § vallagen.

Av 3 kap. 3 § och 4 kap. 20 § vallagen följer att varje kommun ska se till att det i kommunen finns lämpliga lokaler som kan användas som vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstningen. I kommunerna ska det i varje valdistrikt finnas en vallokal att rösta i på valdagen. I kommunerna ska det också finnas röstningslokaler där väljare kan rösta under en viss tid före valet och på valdagen. Lokalerna ska i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppet-hållande ge väljarna goda möjligheter att rösta.

Om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att använda en lokal som inte uppfyller kravet på tillgänglighet, ska kommunen underställa länsstyrelsen den frågan. Kommunen ska ange varför någon annan lokal inte kan användas i stället och vad kommunen tänker göra för att komma till rätta med bristen inför senare val. Länsstyrelsen avgör därefter om kommunen får använda lokalen i fråga för det aktuella valet (prop. 2004/05:163 s. 71 f.).

Om en vallokal inte är tillgänglig för väljare med funktionshinder, får röstmottagare enligt 9 kap. 4 § vallagen ta emot deras valkuvert utanför vallokalen, om det kan ske under betryggande former. Motsvarande möjlighet att ta emot valkuvert utanför en röstningslokal som används för förtidsröstning finns inte enligt 10 kap. vallagen.

Antalet valdistrikt och därmed antalet vallokaler vid valet 2010 uppgick till 5 668. Det är inte ovanligt att flera valdistrikt har sin vallokal i samma byggnad. Antalet röstningslokaler för förtidsröstningen, inrättade av kommunerna, uppgick till 2 189. Siffrorna för förtidsröstningslokalerna bygger på de listor över sådana lokaler som valnämnderna anmäler till Valmyndigheten. Antalet röstningslokaler inrättade av utlandsmyndigheterna, ambassader och konsulat, uppgick till 239.

6.1.6 Förekomsten av val- och röstningslokaler som inte uppfyller kraven på tillgänglighet

Förekomsten av vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning som inte uppfyller kraven på tillgänglighet och där frågan om användning av lokalerna underställts länsstyrelserna har berörts i Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valen den 19 september 2010 (rapport 2011:1). I rapporten redovisas 17 sådana fall. I samtliga fall beslutade länsstyrelsen att godkänna lokalen.

Efter valet till Europaparlamentet 2009 anmäldes hos Diskrimineringsombudsmannen (DO) ett antal fall av brister i fråga om tillgängligheten till röstningslokaler. DO konstaterade att fyra kommuner hade använt lokaler som inte var tillgängliga för rullstolsburna personer trots att detta inte anmälts till länsstyrelsen. DO var kritisk till de konstaterade bristerna men såg positivt på att kommunerna i huvudsak tog problemet på allvar och avsåg att åtgärda bristerna.

Även efter de allmänna valen 2010 och omvalen 2011 anmäldes hos DO ett antal fall av brister i fråga om tillgängligheten till röstningslokaler.

Enkätundersökning om förekomsten av underställningar

För att något belysa kommunernas arbete med att tillgänglighetsanpassa sina vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning har vi för valen 2006, 2009 (EP-val) och 2010 hämtat in uppgifter från länsstyrelserna om hur många underställningar som skett, vilka tillgänglighetshinder som angetts och vilka skäl som kommunerna har anfört för att få använda lokalerna samt om länsstyrelsernas ställningstagande.

Resultatet när det gäller antalet lokaler återges i tabell 1.1. (Beteckningarna VL och FL står för vallokal respektive förtidsröstningslokal).

Tabell 6.1 Antal vallokaler och röstningslokaler som ansetts inte uppfylla kraven på tillgänglighet och där frågan om lokalernas användning underställts länsstyrelsen för avgörande

	2006		2009		2010	
	VL	FL	VL	FL	VL	FK
Stockholms län	2 ¹	3 ²	x ³	2 ⁴	0	2
Uppsala län	0	0	0	0	0	0
Södermanlands län	0	0	0	0	1	0
Östergötlands län	0	0	0	0	0	0
Jönköpings län	0	0	0	0	0	0
Kronobergs län	0	0	0	0	0	0
Kalmar län	0	0	0	0	0	0
Gotlands län	0	0	0	0	0	0
Blekinge län	0	0	0	0	0	0
Skåne län	32	6	6	2	3	2
Hallands län	0	1 ⁵	0	0	0	0
Västra Götalands län	60	5	12	2	0	6 ⁶
Värmlands län	0	0	0	0	0	0
Örebro län	0	0	0	0	0	0
Västmanlands län	0	0	0	0	0	1 ⁷
Dalarnas län	0	1	0	2	0	1
Gävleborgs län	0	0	0	0	0	0
Västernorrlands län	0	4	0	0	1	0
Jämtlands län	0	0	0	0	0	0
Västerbottens län	0	0	0	0	0	0
Norrbottnens län	0	0	0	0	0	0
Summa	94	20	18	8	5	12

Enligt länsstyrelserna är det som regel fråga om fysiska hinder i form av mindre nivåskillnader som ett eller flera trappsteg där hiss saknats och där det inte varit möjligt att lägga ut ramp för rullstolsburna väljare. Som skäl har kommunerna genomgående åberopat

¹ Utöver dessa två lokaler: samtliga skolor i Järfälla kommun som användes som vallokaler saknade automatisk dörröppnare.

² Utöver dessa tre lokaler: valbussar i Upplands Väsby, Norrtälje, Stockholm och Sigtuna kommuner.

³ Se not 1.

⁴ Utöver dessa två lokaler: en valbuss i Nacka kommun och samtliga valbussar i Sigtuna kommun.

⁵ Valbuss.

⁶ Därutöver: två valbussar.

⁷ Valbuss.

att det inte funnits godtagbara alternativa lokaler men angett att kommunen inför kommande val avser att komma till rätta med problemet. I flera av dessa fall har det dock funnits en godtagbar alternativ entré till vallokalen eller röstningslokalen. I något fall har entrén till lokalen varit för smal för en permobil. I andra fall har det förekommit nivåskillnader och parkeringssvårigheter för att nå lokalerna.

I samtliga fall beslutade länsstyrelsen att godkänna lokalen.

Några länsstyrelser har uppgett att de efter valen har fått in klagomål från väljare att kommuner har tillhandhållit lokaler som inte uppfyllt kraven på tillgänglighet utan att frågan har underställts länsstyrelsen.

Tabellen torde inte helt spegla verkligheten. Det är förvånansvärt många länsstyrelser som över huvud taget aldrig fått någon underställning, medan exempelvis länsstyrelserna i Västra Götalands län och Skåne län står för i stort sett samtliga underställningar.

6.1.7 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: Den nuvarande möjligheten för en kommun att, efter dispens, använda en lokal för röstmottagning som inte uppfyller kraven på tillgänglighet tas bort.

Möjligheten att i vissa fall kunna avge en röst utanför en vallokal ska gälla vid all röstmottagning, alltså även vid röstmottagning i röstningslokal under förtidsröstningen.

Förslagen föranleder ändringar i 3 kap. 3 § och 4 kap. 20 § vallagen. 9 kap. 4 § vallagen upphävs och en ny paragraf, 8 kap. 10 a § vallagen, tillkommer.

Alla röstningslokaler ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning

Det är en given utgångspunkt att alla väljare ska ges så likartade förutsättningar som möjligt att utnyttja sin rösträtt. Eftersom tillgängligheten till röstmottagningsställen – både vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstningen – är av grundläggande betydelse för väljarnas möjlighet att utöva denna rösträtt, är det viktigt att de

lokaler som inrättas för röstmottagningen anpassas så att alla väljare har lika tillgång till dem, oavsett funktionsnedsättningar.

Kravet på tillgänglighet till röstmottagningsställen omfattar vägen från parkeringen eller hållplatsen för kollektivtrafiken fram till entrén till mottagningsstället, själva entrén, trappor, korridorer m.m. inne i byggnaden som väljaren måste passera på väg till själva den plats som används för röstmottagningen. Trappor som inte är särskilt utmärkta eller nivåförskjutningar och trösklar kan upplevas som problematiska för många väljare. Tillgängligheten kan också bero på var i kommunen röstmottagningen har lokaliserats, möjligheter att parkera och tillgången på hållplatser för kollektivtrafiken nära röstmottagningen.

I FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna slås också fast att alla människor ska kunna ta del av sina mänskliga rättigheter på jämlika villkor, oavsett funktionsförmåga. Under senare år har dessa grundläggande principer konkretiserats i ett nytt instrument för mänskliga rättigheter; FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar, i syfte att främja, skydda och säkerställa det fulla åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande principer för alla personer med funktionsnedsättningar. Enligt konventionen, som trädde i kraft i Sverige i januari 2009 (prop. 2008/09:28, SÖ 2008:26), har Sverige åtagit sig att garantera personer med funktionsnedsättningar samma politiska rättigheter som alla andra, vilket innebär skyldighet att se till att personer med funktionsnedsättningar kan delta i det politiska livet genom att bl.a. säkerställa att valproceduren och dess anordningar blir tillgängliga (artikel 29). Dessa grundläggande principer stämmer också väl överens med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 23).

Principerna framgår även av 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen, som bl.a. ger uttryck för att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och motverka diskriminering på grund av funktionshinder. Enligt förarbetena knyter uttrycket ”funktionshinder” an till den definition som finns i 1 kap. 5 § 4 diskrimineringslagen (2008:567). När det gäller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar är det dock bara inom arbetslivet och till viss del inom högskolan som diskrimineringslagen ställer krav på anpassningsåtgärder. I promemorian *Bortom fagert tal – om bristande tillgänglighet som diskriminering* (Ds 2010:20 Del 1 s. 26) har dock föreslagit ett

vidare förbud mot diskriminering i form av bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar:

... att någon missgynnas genom underlåtenhet att vidta skäligen åtgärder för tillgänglighet så att personer med en funktionsnedsättning kommer i en situation som är jämförbar med den för personer utan sådan funktionsnedsättning.

Genomförs förslaget innebär det att diskrimineringslagen kommer att omfatta även tillgängligheten till vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning.

Det är också en grundläggande utgångspunkt för det allmänna verksamheten att denna ska vara tillgänglig för alla. I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken framhålls att samhället ska utformas så att människor med funktionsnedsättningar blir fullt delaktiga i samhällslivet. Detta krav gör sig gällande ”med särskild styrka” när det gäller förutsättningarna för deltagande i allmänna val.

Av 8 kap. 1 § PBL framgår att byggnader ska utformas så att de är tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse – och orienteringsförmåga. Enligt 8 kap. 2 § ska vid nybyggnad kravet på tillgänglighet uppfyllas för hela byggnaden, vid ombyggnad för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden, och vid annan ändring av en byggnad själva ändringen. I byggnader som innehåller lokaler dit allmänheten har tillträde ska enkelt avhjälpade hinder mot lokalens tillgänglighet och användbarhet alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av PBL. Detsamma gäller för allmänna platser. Sådana föreskrifter har med stöd av 10 kap. 2 och 10 §§ plan- och byggförordningen (2011:338) meddelats av Boverket. Av dessa (BFS 2011:13) framgår att med enkelt avhjälpade hinder avses sådana hinder, så snart det inte är orimligt med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna. Bland de hinder som ska undanröjas nämns bl.a. följande:

- Fysiska hinder i form av mindre nivåskillnader, tunga dörrar och felaktigt placerade eller felaktigt utformade manöverdon.
- Hinder i form av bristande kontrastmarkering och bristande varningsmarkering.

- Hinder i form av bristande skyltning och brister i ljudmiljön.
- Hinder i form av bristande eller bländande belysning.
- Hinder i form av brist på och bristande utformning av balansstöd.
- Hinder i form av brister i utformning och placering av fast inredning.

Målsättningen, när bestämmelserna om enkelt avhjälpna fel infördes i PBL i juli 2001, var att de åtgärder som avsåg befintliga lokaler och befintliga allmänna platser borde ha varit genomförda senast vid utgången av 2010, alltså för något mer än två år sedan.

Mot denna bakgrund infördes genom 2005 års vallag den nuvarande ”dispensmöjligheten” i 3 kap. 3 § och 4 kap. 20 § vallagen för kommunerna att använda vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning som inte uppfyller kraven på tillgänglighet. Vad länsstyrelserna redovisat för kommittén ger också stöd för att dispensmöjligheten har varit motiverad i ett övergångsskede. I valen 2006 undantogs närmare 120 röstmottagningsställen från kraven på tillgänglighet. Antalet dispenser har därefter minskat betydligt, i EP-vallet 2009 uppgick antalet dispenser till knappt 30 och i valen 2010 till ett tiotal.

Vad som kan konstatera är att kommunerna nu i stort sett kommit till rätta med de brister i fråga om tillgänglighet som förelåg vid valen 2006. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de ökade krav på tillgänglighet som följer av den antagna funktionshinderspolitiken, senare antagna konventioner om rättigheter för personer med funktionsnedsättningar och den nya plan- och bygglagen bör, enligt vår mening, dispensmöjligheten i 3 kap. 3 § och 4 kap. 20 § vallagen tas bort inför valen 2014.

Möjligheten att kunna avge en röst utanför en vallokal ska gälla också röstningslokal för förtidsröstning

Med det förslag som kommittén lämnat när det gäller kraven på tillgängliga röstmottagningslokaler kan i och för sig ifrågasättas om den nuvarande möjligheten i 9 kap. 4 § vallagen för väljare att i vissa fall kunna avge en röst utanför en vallokal längre behövs.

Kravet på tillgänglighet gäller emellertid oavsett slag av funktionsnedsättning. I linje härmed beaktas även andra funktionsnedsätt-

ningar än nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga när det gäller möjligheten för väljare att i vissa fall kunna avge en röst utanför en vallokal. Andra omständigheter som också kan motivera en sådan möjlighet är att en hiss för rullstolsburna väljare slutar fungera under röstmottagningen eller att en rullstolsburen väljare inte vågar använda sig av t.ex. en ramp. Möjligheten att i vissa fall få avlämna sin röst utanför vallokaler bör därför behållas.

Det finns i det här avseendet inga skäl att göra skillnad mellan de väljare som röstar i en vallokal och de väljare som röstar i en förtidsröstningslokal som en kommun eller en utlandsmyndighet har inrättat. Enligt kommitténs mening bör därför den möjligheten också omfatta röstningslokaler för förtidsröstning, dvs. all röstmottagning. En bestämmelse motsvarande den som i dag finns i 9 kap. 4 § vallagen bör därför införas i 8 kap. vallagen som reglerar vilka allmänna förutsättningar som gäller för röstmottagning. I samband med att en sådan allmän bestämmelse tas in i vallagen bör den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 4 § upphävas.

6.2 Biträde åt väljare vid röstning

6.2.1 Direktiven

I direktiven noteras att det i vallagen föreskrivs att en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster vid röstningen på ett röstmottagningsställe ska, i den utsträckning som behövs, på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna. Av förarbetena framgår att föreskriften inte hindrar att väljaren i stället tar hjälp av någon annan för att göra i ordning rösten (prop. 2004/05:263 s. 119). Enligt våra direktiv ska vi överväga om det bör förtydligas vilka möjligheter en väljare ska ha att få hjälp av någon annan än en röstmottagare att göra i ordning sina röster på ett röstmottagningsställe.

6.2.2 Nuvarande regler om hur man röstar på ett röstmottagningsställe

Enligt 7 kap. 3 § första stycket vallagen ska väljare göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna. Bestämmelsen innebär inte att röster som inte har gjorts i ordning bakom en valskärm skulle vara ogiltiga. Fråga är i

stället i första hand om en föreskrift av ordningskaraktär som ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val. Väljarna disponerar själva över sin valhemlighet. Den som vill avslöja hur han eller hon röstar är alltså fri att göra så. Det ska dock erinras om att det enligt 8 kap. 3 § på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta inte får förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. Enligt samma kapitel 4 § ska den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill denna rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Blir det en sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas (prop. 2004/05:263 s. 119).

Enligt 7 kap. 3 § andra stycket ska väljare som på grund av funktionshinder eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. Bestämmelsen bygger på ett förslag av 2003 års vallagskommitté och motiverades enligt kommittén (*Ny vallag*, SOU 2004:111 s. 214 f.) av att många väljare som inte själva kan göra i ordning sina röster på föreskrivet sätt hade fört fram önskemål om att man i stället för en nära släkting eller vän skulle kunna anlita en särskilt utsedd person som man inte har någon närmare relation till med uppgift att hjälpa dem vid röstningen. I propositionen noterades att bestämmelsen, som inte hade någon direkt motsvarighet i 1997 års vallag, innebär en uttrycklig skyldighet för röstmottagarna att bistå väljare, utan att bestämmelsen för den skull hindrar väljaren från att precis som tidigare ta med sig en person som hjälp (prop. 2004/05:163 s. 119).

På förslag av 2003 års vallagskommitté infördes också, i syfte att stärka skyddet för valhemligheten, en uttrycklig bestämmelse i sekretesslagstiftningen, att sekretess gäller för uppgift om hur en väljare har röstat, om uppgiften framkommit då en valfunktionär har lämnat biträde åt väljaren vid röstningen. Någon lagstadgad tystnadsplikt för anhöriga och andra enskilda som hjälper väljaren att rösta, som kommittén hade föreslagit, infördes dock inte, då man befarade att många skulle sakna insikt om de straffrättsliga konsekvenserna av att de röjer eller utnyttjar uppgifter om hur någon röstat (prop. 2004/05:163 s. 98 f.).

6.2.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: En bestämmelse införs i vallagen som klargör att väljare som inte själva kan göra i ordning sina röster får anlita inte bara röstmottagarna utan även en enskild person som hjälper dem vid röstningen.

För att stärka skyddet för valhemligheten i dessa fall införs i vallagen en uttrycklig tystnadsplikt för enskild som hjälper en väljare att rösta.

Förslagen föranleder ändringar i 7 kap. 3 § och införandet av ett nytt kapitel med en ny paragraf, 16 kap. 1 §, i vallagen.

Uttryckligt lagstöd för att anlita biträde

En väljare som inte själv kan göra i ordning sina röster får anlita ett biträde. Detta är en ordning som ansetts gälla även utan uttryckligt lagstöd. I sammanhanget ska dock noteras att en sådan bestämmelse fanns fram till år 2006, se 9 kap. 1 § i 1997 års vallag (1997:157).

I sin rapport Erfarenheter från valen den 19 september 2010 (Rapport 2011:1) har Valmyndigheten anfört att det bör framgå av vallagen att väljare har rätt att ta hjälp av andra än röstmottagare vid röstningen. Under perioden för röstning tog Valmyndigheten emot många samtal från väljare och valmyndigheter som handlade om vem som har rätt att hjälpa väljare att göra i ordning sina röster. Frågorna gällde främst väljare med funktionsnedsättning eller liknande. Kontakterna gjorde Valmyndigheten uppmärksam på att bestämmelsen i 7 kap. 3 § andra stycket vallagen i vissa fall hade tolkats på så sätt att det endast är röstmottagarna som har rätt att biträda vid röstningen.

Kommittén delar Valmyndighetens bedömning. En bestämmelse bör införas i vallagen som klargör att väljare som inte själva kan göra i ordning sina röster får anlita någon enskild som hjälper dem vid röstningen.

Förstärkt skydd för valhemligheten

Enligt den nuvarande ordningen gäller sekretess för uppgift hur en väljare har röstat, om uppgiften har framkommit då en valfunktionär har lämnat biträde åt väljaren vid röstning.

Någon lagstadgad tystnadsplikt för anhöriga och andra enskilda som hjälper väljare att rösta finns inte i dag. Som vi i det föregående redovisat föreslog 2003 års vallagskommitté att en sådan regel skulle tas in i vallagen för att säkerställa skyddet kring valhemligheten i nu aktuella situationer. Flertalet remissinstanser instämde i eller hade inte något att invända mot förslaget.

Riksdagens ombudsmän (JO) och Svea hovrätt ansåg att den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt för privatpersoner inte borde införas. Till stöd för sin uppfattning anförde JO att privatpersoner som till följd av den föreslagna bestämmelsen röjer eller utnyttjar uppgifter om hur någon har röstat kommer att kunna straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken för brott mot tystnadsplikten. Straffansvar kan inträda vid såväl uppsåtligt som oaktsamt handlande. Denna straffbarhet skiljer sig i väsentliga hänseenden från andra bestämmelser om tystnadsplikt för privatpersoner. Tystnadsplikten inträder direkt på grund av lag utan någon särskild uttalad förbindelse från den berördes sida. Det behövs inte heller något myndighetsbeslut eller någon annan åtgärd som manifesterar tystnadsplikten. Det får mot den bakgrunden antas att många kommer att sakna insikt om de straffrättsliga konsekvenserna av att de röjer eller utnyttjar uppgifter om hur någon har röstat. JO var därför tveksam till den föreslagna bestämmelsen. Svea hovrätt framförde liknande synpunkter.

Regeringen ansåg att det fanns mycket som talade för utredningens förslag och noterade att en motsvarande bestämmelse gällde enligt den norska vallagen. De synpunkter som framförts av JO och Svea hovrätt var dock av sådant slag att det, enligt regeringens mening, i varje fall inte för det dåvarande fanns skäl att gå vidare med förslaget.

Enligt kommitténs bedömning är de skäl som i det tidigare lagstiftningsärendet anfördes mot införandet av en lagstadgad tystnadsplikt för anhöriga och andra inte tillräckliga. Enligt kommitténs mening bör en sådan bestämmelse införas i vallagen för att säkerställa skyddet av valhemligheten i nu aktuella situationer. Det är viktigt att Valmyndigheten och valnämnderna informerar om den straffsanktionerade tystnadsplikt som gäller för den som hjälper en väljare att göra i ordning rösterna.

7 Budröstning

7.1 Direktiven

I kommitténs direktiv anförts bl.a. följande.

I samband med 2010 års val har Valmyndigheten noterat en kraftig ökning av antalet förfrågningar om i vilken mån det är tillåtet att hjälpa väljaren vid budröstning. Det kan i sammanhanget noteras att det i 7 kap. 3 § vallagen föreskrivs att en väljare som på grund av funktionshinder eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster vid röstningen på ett röstmottagningsställe ska, i den utsträckning det behövs, på begäran få hjälp med det av röstmottagarna. Av förarbetena framgår att föreskriften inte hindrar att väljaren i stället tar hjälp av någon annan för att göra i ordning rösten (prop. 2004/05:163 s. 119). Motsvarande föreskrifter finns inte när det gäller biträde vid budröstning. Valprövningsnämnden har bedömt att brister när det gäller de formella kraven vid budröstning kan vara den vanligaste typen av fel i valförfarandet (promemorian Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års val, s. 10).

Valmyndigheten anser att det finns anledning att överväga förtydliganden i lagstiftningen av dels budets roll och vad som krävs för att väljaren ska anses ha avgett en sådan viljeyttring att det är möjligt att hjälpa till att göra i ordning rösten, dels utformningen av ytterkuvert för budröster (rapport 2011:1 s. 16). Även konstitutionsutskottet har uttalat att såväl frågan om behovet av förtydliganden av budets roll m.m. som frågan om budkuvertens utformning bör utredas (bet. 2010/11:KU28 s. 50). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört i denna del (rskr. 2010/11:293).

Kommittén ska därför i denna del överväga om det finns skäl att förtydliga budets roll och förutsättningarna för väljaren att begära bistånd för att göra i ordning en budröst samt om och på vilket sätt

riskerna för fel och brister vid röstmottagningen kan begränsas genom tydligare regler i fråga om budkuvertens utformning. Kommittén ska föreslå de lagändringar den finner motiverade.

7.2 Bestämmelser om röstning genom bud

Bestämmelser om röstning genom bud finns i 7 kap. vallagen.

Väljare som på grund av sjukdom, funktionshinder eller ålder inte själva kan ta sig till sin vallokal eller någon annan röstmottagningslokal får lämna sina valsedlar där genom bud. Detta gäller även väljare som är intagna i häkte eller är intagna i kriminalvårdsanstalt och av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som andra intagna på anstalten. Röstningen genom bud kan också ske av en väljare som betjänas av Posten AB:s lantbrevbärare (4 §).

Bud får vara väljarens make eller sambo samt väljarens, makens eller sambons barn, barnbarn, föräldrar eller syskon. Bud får också den vara som yrkesmässigt eller på liknande sätt ger väljarens vård eller som annars brukar hjälpa väljaren i personliga angelägenheter. Vidare får anställda vid häkten och kriminalvårdsanstalter vara bud, liksom personer som särskilt har förordnats att vara bud av kommunen. Även Posten AB:s lantbrevbärare får vara bud. Den som anlitas som bud ska ha fyllt 18 år (5 §).

Väljare som vill rösta genom bud ska i närvaro av budet och ett vittne lägga de valkuvert som gjorts i ordning i ett ytterkuvert för budröst, klistra igen ytterkuvertet, på kuvertet intyga att han eller hon gjort i ordning valkuvertet och ytterkuvertet på detta sätt och att valkuvertet inte har gjorts i ordning tidigare än vad som är tillåtet samt ange sitt namn och sitt personnummer. Väljare som på grund av sjukdom, funktionshinder eller ålder inte själva kan ta sig till sin vallokal eller någon annan röstningslokal ska dessutom på ytterkuvertet intyga att de uppfyller kraven för att få budrösta (7 § första och andra styckena).

På ytterkuvertet ska vittnet och budet ange sina namn, personnummer, adresser, och intyga att väljaren själv har gjort det som sägs i 7 § första och andra styckena och att de inte känner till något som gör att de uppgifter som väljaren har lämnat inte är riktiga. Vidare ska den som är bud anteckna på ytterkuvertet i vilken egenkap han eller hon uppträder som bud. Ett vittne ska ha fyllt 18 år (7 kap. 7 § tredje och fjärde styckena).

Ett bud som är lantbrevbärare behöver inte vara närvarande när väljaren gör i ordning ytterkuvert för budröst. Ett sådant bud ska på ytterkuvertet i stället för personnummer och adress ange sitt tjänstgöringsnummer samt intyga att kuvertet har tagits emot från väljaren själv. Den som är anställd vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt får också i stället för personnummer och adress ange sitt tjänstgöringsnummer. Den som inte har något personnummer eller tjänstgöringsnummer ska i stället ange någon motsvarande identifikationsuppgift (8 §).

Väljare som inte är kända för budet ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet. Om de inte gör det får budet inte ta emot budrösten (9 §). Väljarna ska lämna sitt röstkort till budet tillsammans med ytterkuvertet. Detta behövs dock inte om kuvertet ska lämnas i en vallokal (10 §).

7.3 Mottagning av röster som lämnas av bud

Bud som inte är kända för röstmottagarna ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet (8 kap. 8 § vallagen). Röstmottagarna får inte ta emot ytterkuvert från ett bud om kuvertet inte uppfyller kraven på hur sådana kuvert ska ha gjorts i ordning eller om budet inte kan styrka sin identitet (8 kap. 9 § vallagen). Ett ytterkuvert som inte tas emot ska tas om hand av röstmottagarna och överlämnas till valnämnden (8 kap. 10 § vallagen). Nämnden ska förvara kuverten under valperioden. En notering om detta ska göras i protokollet över röstmottagningen i en vallokal respektive anteckningarna över röstmottagningen i en röstningslokal.

Enligt Valmyndighetens handledningar för röstmottagning i röstningslokaler för förtidsröstning och i vallokaler ska röstmottagningen av budröster gå till på i huvudsak följande sätt. Först redovisas instruktionerna för mottagning i röstningslokal, sedan i vallokal.

Instruktioner till röstmottagarna i röstningslokal för förtidsröstning.

Budet lämnar över väljarens valkuvert i ett ytterkuvert för budröst och väljarens röstkort. Röstmottagaren ska göra följande:

1. Ta emot budrösten		
Är ytterkuvertet igenklistrat och inte verkar ha blivit öppnat efter det?	NEJ – budrösten underkänns. Behåll budrösten och ge budet nytt material.	Underkända budröster läggs i omslag vid dagens slut och lämnas in till valnämnden.
JA		
2. Kontrollera att följande uppgifter finns ifyllda på ytterkuvertet:		
Väljarens namnunderskrift och personnummer?	NEJ – budrösten underkänns. Behåll budrösten och ge budet nytt material.	Underkända budröster läggs i omslag vid dagens slut och lämnas in till valnämnden.
JA		
Vittnets namnunderskrift, adress och personnummer?	NEJ – budrösten underkänns. Behåll budrösten och ge budet nytt material.	Underkända budröster läggs i omslag vid dagens slut och lämnas in till valnämnden.
JA		
Budets namnunderskrift, adress och personnummer?	NEJ – budets uppgifter kan kompletteras på plats och budrösten kan godkännas.	
JA	Åter till vänstra kolumnen.	
Budets uppgift om vilken typ av bud han eller hon är?	NEJ – budets uppgifter kan kompletteras på plats och budrösten kan godkännas.	
JA	Åter till vänstra kolumnen.	
Stämmer väljarens personuppgifter (namn) på ytterkuvertet med uppgifterna på röstkortet?	NEJ – budrösten underkänns. Behåll budrösten och ge budet nytt material.	Underkänd budröst läggs i omslag vid dagens slut och lämnas in till valnämnden.
JA	Gå vidare.	
3. Fyll i väljarens nummer i röstlängden i väljarförteckningen.		
4. Kontrollera budets identitet och anteckna vid väljarens uppgifter i väljarförteckningen hur det är gjort. Det ska antecknas på samma sätt som vid personlig röstning.		
5. Lägg ytterkuvertet tillsammans med väljarens röstkort i ett fönsterkuvert och klistra igen. Väljarens uppgifter ska synas i fönstret på kuvertet.		
6. Skriv väljarens nummer enligt väljarförteckningen på fönsterkuvertet.		
7. Lägg kuvertet i uppsamlingslådan.		

Instruktioner till röstmottagarna i vallokal

Budet lämnar över väljarens valkuvert i ett ytterkuvert för budröst. Röstmottagaren ska göra följande:

1. Ta emot budrösten		
Finns väljaren med i röstlängden?	NEJ – kontakta valnämnden för att ta reda på väljarens vallokal eller närmaste lokal för förtidsröstning.	Budet tar med sig budrösten till annan lokal.
Är ytterkuvertet igenklistrat och inte verkar ha blivit öppnat efter det?	NEJ – budrösten underkänns. Behåll budrösten och ge budet nytt material.	Underkända budröster läggs i omslag till röd valkasse efter kl. 20.00.
JA		
2. Kontrollera att följande uppgifter finns ifyllda på ytterkuvertet:		
Väljarens namnunderskrift och person-nummer?	NEJ – budrösten underkänns. Behåll budrösten och ge budet nytt material.	Underkända budröster läggs i omslag till röd valkasse efter kl. 20.00.
JA		
Vittnets namnunderskrift, adress och personnummer?	NEJ – budrösten underkänns. Behåll budrösten och ge budet nytt material.	Underkända budröster läggs i omslag till röd valkasse efter kl. 20.00.
JA		
Budets namnunderskrift, adress och person-nummer?	NEJ – budets uppgifter kan kompletteras på plats och budrösten kan godkännas.	
JA		
Budets uppgift om vilken typ av bud han eller hon är?	NEJ – budets uppgifter kan kompletteras på plats och budrösten kan godkännas.	
JA		
Öppna ytterkuvertet och ta ut valkuverten. Granska valkuverten. Det går till på samma sätt som vid personlig röstning.	Om ett eller flera valkuvert underkänns: Stoppa tillbaka underkända valkuvert i ytterkuvertet och behåll det. Ta emot de valkuvert som är iordninggjorda på rätt sätt och som stämmer med väljarens rösträtt. Ge budet nytt material för komplettering.	Ytterkuvert med underkänt/underkända valkuvert läggs i omslag till röd valkasse efter kl. 20.00.
JA		
Gå vidare.		
3. Kontrollera budets identitet och anteckna vid väljarens namn i röstlängden hur det är gjort. Det ska antecknas på samma sätt som vid personlig röstning. Ge tillbaka väljarens röstkort till budet om han eller hon lämnar fram det.		

- | |
|--|
| 4. Lägg valkuverten i valurnan. Marker samtidigt i röstlängden att väljaren röstat. |
| 5. Behåll det tomma ytterkuvertet för den godkända budrösten. Tomma godkända ytterkuvert läggs i omslag till röd valkasse efter kl. 20.00. |

7.4 Genomförandet av budröstningen valen 2010

Inför valen 2010 distribuerades totalt 200 000 budröstningsförsändelser (en komplett uppsättning av kuvert och valsedlar som behövs för att kunna budrösta). Antalet budröster uppgick totalt till 42 685.

Kommunerna förordnade sammanlagt 551 personer att vara bud. Antalet lantbrevbärrarlinjer var 2 192. De kommunala buden tog sammanlagt emot 2 977 budröster. Lantbrevbärrarna tog sammanlagt emot 8 290 budröster.

7.4.1 Valmyndighetens rapport

Biträde åt väljaren vid röstningen

Valmyndigheten har enligt rapporten Erfarenheter från valen den 19 september 2010 (rapport 2011:1) noterat en kraftig ökning av antalet frågor från såväl privatpersoner som valmyndigheter om i vilken mån det är tillåtet att hjälpa väljaren vid budröstning, t.ex. när en väljare inte själv kan skriva sin namnteckning eller uttrycka en egen vilja. Samtalen har varit så pass många och av sådan karaktär att det enligt Valmyndigheten finns anledning att överväga förtydliganden om budets roll och vad som krävs för att väljaren ska ha ansetts avge en sådan viljeyttring att det är möjligt att hjälpa till att göra i ordning rösterna om väljaren begär det. I flera fall har personer som kontaktat Valmyndigheten berättat att de på grund av att de vet hur väljaren brukar rösta, har "hjälpt till" att göra i ordning rösterna med utgångspunkt i denna kunskap.

Enligt rapporten har det också förekommit diskussioner kring förfarandet "med hand på penna", dvs. den metod där någon annan hjälper till att skriva en persons namnteckning. Denna metod används i praktiken vid budröstning när väljaren inte själv kan skriva sin namnteckning. Problemet är att metoden inte godtas av alla valnämnder. Valmyndigheten har vid förfrågan rekommenderat metoden och anser att det är otillfredsställande att samma förfarande kan bli föremål för olika bedömningar. Några möjligheter för Valmyndigheten att ge vägledning i dessa frågor finns för när-

varande inte och myndigheten anser att frågan bör ingå i en generell översyn av villkoren för budröstning.

Valmyndigheten uppmärksammar ett rättsfall, NJA 1937 s. 221, som behandlar frågan om giltighet av en underskrift som skett ”med hand på penna”. I det fallet gällde saken testators underskrift av ett testamente. Testatorns hand hade på grund av sjukdom skakat så mycket att han inte kunde skriva under utan att få stöd av en annan person. Metoden ”med hand på penna” godtogs av Hösta Domstolen och testamentet förklarades giltigt. Testamente är omgärdat med omfattande formkrav och det är svårt att se att metoden inte alls ska kunna godkännas vid budröstning, anför Valmyndigheten.

Utformning av ytterkuvert för budröst och instruktioner till röstmottagarna

Med anledning av de överklaganden som kommit in rörande hanteringen av budröster finns det, anför Valmyndigheten, anledning att göra en översyn av det material som tagits fram för budröstning. Det finns skäl att försöka förbättra det ytterkuvert som fastställts i valförordningen men också att förtydliga instruktionerna till röstmottagarna om vad som krävs för att en budröst ska godkännas.

7.4.2 Valprövningsnämndens promemoria

Röstmottagarnas kontroll av budrösterna och utformningen av ytterkuvert för budröst

Valprövningsnämnden framhåller i sin promemoria Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års val (dnr-2011) angående budröster generellt att det är väsentligt att röstmottagarnas kontroll av budröster skärps så att eventuella fel kan rättas till innan en röst tas emot och att man på detta sätt undviker att rösten senare ogiltigförklaras.

Enligt promemorian verkar det i åtskilliga fall ha funnits brister i röstmottagarnas kontroll av budröster, vilket haft till följd att också budröster som inte uppfyllt kraven i vallagen tagits emot. Ganska många sådana budröster har sedan godkänts vid sammanräkningen i vallokalen eller av valnämnden, trots att ytterkuverten inte varit ifyllda på det sätt som vallagen föreskriver. Så var t.ex.

fallet med drygt ett 100-tal budröster i Göteborgs kommun och närmare ett 20-tal budröster i Örebro kommun.

Det är också möjligt att den typografiska utformningen av ytterkuverten skulle kunna göras om på ett sådant sätt att de olika formella kraven ännu tydligare framgår, anför nämnden. Enligt nämnden medför mängden uppgifter som ska lämnas på ytterkuverten att kuverten får så mycket text att det kan te sig svårt för de väljare det här gäller att tillgodogöra sig innehållet och fullgöra alla de formella krav som ställs på den som budröstar.

7.5 Överväganden och förslag

7.5.1 Budröstning och ambulerande röstmottagning

Kommitténs förslag: Väljare som på grund av sjukdom, funktionshinder eller ålder inte kan ta sig till sin vallokal eller en röstningslokal för förtidsröstning ska på begäran få lämna sina röster i bostaden till särskilt förordnade röstmottagare, två s.k. *ambulerande röstmottagare*. Om en väljare i ett sådant fall på grund av funktionshinder eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster, ska han eller hon, under samma förutsättningar som i en vallokal eller röstningslokal, på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna eller av en enskild person i samband med röstmottagningen.

Den nuvarande möjligheten att rösta med hjälp av anhöriga och vårdare som bud behålls. Av kommunerna förordnade bud ersätts med de av kommunerna förordnade röstmottagarna.

Förslaget föranleder ändringar i 7 kap. 1 § vallagen och en ny bestämmelse i 7 kap. 3 a § vallagen.

Möjligheterna att delta i val för väljare som av ett eller annat skäl är förhindrade att rösta i sin vallokal på valdagen har efter hand utökats. Detta har skett främst genom en successiv utvidgning av möjligheterna att förtidsrösta och genom att vissa kategorier av väljare har fått möjlighet att rösta genom bud. Budröstningen var ursprungligen reserverad för äkta makar men har sedermera utvidgats så att även vissa närmare släktingar och vårdare samt slutligen även lantbrevbärare, särskilt för uppgiften av kommunerna utsedda personer och anställda vid häkten och kriminalvårdsanstalter kan fungera som bud. Inga meningsskiljaktigheter har rått i fråga om

syftet med dessa reformer, nämligen att ge väljare som på grund av sjukdom, funktionshinder eller ålder inte kan ta sig till ett röstmottagningsställe, möjlighet att delta i val. I stort sett har man också varit enig om de tekniska lösningar som valts.

Vid röstning genom bud begränsas möjligheterna för röstmottagarna att kontrollera röstningsproceduren. Därmed ökar risken för att väljarna i dessa fall utsätts för otillbörlig påverkan vid röstningen. Förfarandet vid röstning genom bud har därför också kringgärdats med särskilda föreskrifter – samtidig närvaro av vittne och bud under en del av proceduren, försäkran av väljaren och intyg av vittne och bud – för att trygga genomförandet av fria och hemliga val även för denna väljarkategori. Med tillkomsten av den nuvarande vallagen har ytterligare säkerhetsåtgärder införts. Den som uppträder som bud ska numera, utöver uppgifterna om namn, personnummer och adress, också ange i vilken egenskap han eller hon uppträder som bud, för att på så sätt minimera risken för att den som inte är behörig att uppträda som bud ändå gör det. Vidare ska den som är vittne vid budröstningen på ytterkuvertet för budröst också ange sitt namn, personnummer och adress, för det fall det skulle bli aktuellt att i efterhand utreda om några oegentligheter ägt rum vid budröstningen.

Som ovan redovisats har Valmyndigheten önskat ett förtydligande i vallagen av budets roll och vad som krävs för att väljaren ska anses ha avgett en sådan viljeyttring att det är möjligt att hjälpa till att göra i ordning rösten.

Bud som biträde?

För att göra i ordning en röst ska väljarna för varje slag av val de vill delta i ta en valsedel, lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och försluta valkuvertet. Väljare som vill avge 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.

Den nu beskrivna ordningen för hur man gör i ordning en röst gäller oavsett om väljaren röstar i sin vallokal på valdagen eller i en röstningslokal för förtidsröstning. Den gäller också om väljaren röstar genom bud eller brev (7 kap. 2 § vallagen).

Röstar väljaren i sin vallokal eller i en röstningslokal för förtidsröstning ska väljaren göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna. Väljare

som på grund av funktionshinder eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster vid röstningen ska, i den utsträckning det behövs, på begäran få hjälp med det av röstmottagarna (7 kap. 3 § vallagen). Bestämmelsen innebär ett uttryckligt åliggande för röstmottagarna. De har tystnadsplikt för vad det fått veta när de hjälpt väljare. Utan att det särskilt föreskrivits har det ansetts att väljaren i stället kan ta hjälp av någon annan för att göra i ordning rösten (prop. 2004/05:163 s. 119). Motsvarande föreskrifter finns inte när det gäller biträde vid budröstning.

Det innebär alltså att väljare som på grund av sjukdom, funktionshinder eller ålder inte kan ta sig till sin vallokal eller en röstningslokal för förtidsröstning och som på grund av funktionshinder eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, inte ges möjlighet att utöva sin rösträtt.

Enligt kommitténs mening är detta inte en tillfredsställande ordning. Frågan är då hur en godtagbar ordning kan uppnås.

En nära till hands liggande lösning är att tillåta buden att göra i ordning rösterna för de väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra det. En sådan lösning har dock nackdelen att ett visst avsteg måste göras från de säkerhetsföreskrifter som införts för att trygga genomförandet av fria och hemliga val för den, enligt kommitténs bedömning, allra mest utsatta gruppen väljare i en redan utsatt väljarkategori. Kommittén vill därför av nu angivna skäl inte heller förordna denna lösning.

En annan lösning är att låta valnämnderna förordna s.k. ambulerande röstmottagare. Sådana system använder man sig av t.ex. i Danmark och Norge. En väljare som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning eller hög ålder inte har möjlighet att ta sig till röstningslokalen kan, efter ansökan, få lämna sin röst i bostaden. Rösten hämtas då av två röstmottagare som valmyndigheterna har utsett. En sådan ordning skulle också generellt sett höja säkerheten betydligt i förhållande till den nuvarande budröstningen. Samma regler skulle då kunna tillämpas för röstmottagningen i väljarens bostad som i vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstningen. Detta innebär bl.a. att de ambulerande röstmottagarna skulle vara skyldiga att bistå väljare i samma utsträckning som röstmottagare i vallokaler och röstningslokaler.

Enligt kommitténs bedömning är det bästa sättet att ytterligare hjälpa den kategori väljare det här är fråga om och samtidigt på ett godtagbart sätt skydda valsäkerheten att kommunerna anordnar ambulerande röstmottagning. För dessa röstmottagare gäller, lik-

som för övriga, tystnadsplikt. Personellt bör det inte bli mycket mer krävande än den nuvarande ordningen med kommunala bud.

Kommittén föreslår därför att det införs s.k. ambulerande röstmottagning för de väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster vid budröstningen. Något behov av kommunalt förordnade bud finns då inte längre. I övrigt bör den nuvarande budröstningen behållas.

7.5.2 Förfarandet vid budröstning

Kommitténs förslag: Vittne och bud ska inte längre ange sina adresser på ytterkuvertet för budröst.

Väljare som röstar genom bud ska, utöver vad som nu gäller, även intyga att han eller hon för varje val han eller hon deltar i själv har lagt en valsedel i ett valkuvert.

Förslagen föranleder ändringar i 7 kap. 7 och 8 §§ vallagen.

För att minimera riskerna för missbruk har budröstningen kringgärdats med ett antal bestämmelser om bl.a. vem som får rösta genom bud, vem som får vara bud, när och hur budrösterna får göras i ordning samt intyg av väljaren, budet och ett vittne att budrösten har gjorts i ordning på föreskrivet sätt. Alla de uppgifter som krävs ska lämnas på ett ytterkuvert för budröst. Ytterkuvertet får därigenom så mycket text att det kan te sig svårt, inte bara för de väljare det här gäller utan även för bud och vittne, att tillgoda göra sig innehållet och fullgöra alla de formella krav som ställs på dem som medverkar i budröstningen.

Det är inte heller ovanligt att ett ytterkuvert för budröst inte uppfyller kraven på hur sådana kuvert ska ha gjorts i ordning. Normalt ska röstmottagarna då inte ta emot kuvertet men informera budet om vilka rättelser eller kompletteringar som krävs för att budrösten ska få tas emot (se avsnitt 7.3).

Erfarenheterna från prövningen av överklaganden i 2010 års val visar, att döma efter vad som framkommit vid prövningen, att det i åtskilliga fall har funnits brister i röstmottagarnas kontroll av budrösterna.

Frågan är då om och på vilket sätt riskerna för fel och brister vid röstmottagningen kan begränsas genom tydligare regler i fråga om budkuvertens utformning.

Det ligger närmast i sakens natur att ju fler uppgifter som krävs av väljare, bud och vittne desto större är risken för fel och brister. Samtidigt går det inte att bortse från att de uppgifter som krävs har tillkommit enbart i syfte att trygga genomförandet av fria och hemliga val även för dessa väljarkategorier. Enligt kommitténs bedömning är det inte möjligt – med undantag för kravet på adressuppgifter – att begränsa dessa uppgifter utan att det också kan få negativa konsekvenser för valsäkerheten. När det gäller kravet på adressuppgifter för bud och vittne är det med hänsyn till syftet fullt tillräckligt med uppgift om personnummer.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att anpassa ytterkuverten för budröster efter respektive budsituation och inte som nu, ha ett för alla situationer gemensamt ytterkuvert. Det skulle betydligt minska textmängden och därmed minska risken för fel. Men den uppenbara nackdelen med detta är att man i stället riskerar att väljarna använder ”fel” ytterkuvert och att budrösterna inte kan tas emot av det skälet. Våra diskussioner har lett till slutsatsen att bud och vittne inte ska behöva uppge adress, men att övriga uppgifter ska kvarstå. Föreskrifter om den närmare utformningen av ytterkuvert för brev röster finns i valförordningen (2005:874). Dessa föreskrifter behöver ändras med anledning av den lagändring som kommittén föreslår.

När det sedan gäller frågan om brister i röstmottagarnas kontroll av budrösterna kan vi bara konstatera att följer röstmottagarna de instruktioner som Valmyndigheten lämnat i sina handledningar för röstmottagningen i röstningslokaler och vallokaler så bör i princip inga fel uppkomma. Instruktionerna för röstmottagarna är tydliga. Det gäller även utformningen av ytterkuverten för budröster. Även om mängden text och uppgifter som ska lämnas på ytterkuverten kan skapa problem för väljarna bör det inte skapa motsvarande problem för röstmottagarna med det stöd dessa har i instruktionerna för hur deras kontroll ska gå till.

Ytterligare uppgifter

Enligt 1972 års vallag gällde vid budröstning att väljaren skulle intyga dels att han eller hon för varje val själv hade lagt in sin valsedel i ett valkuvert och sedan i närvaro av budet och ett vittne lagt in de valkuvert han eller hon ställt i ordning i ett ytterkuvert för valsedelsförsändelse (nu betecknad budröst) och tillslutit detta

(11 kap. 3 § [1972:620]). En motsvarande bestämmelse fanns också i 14 kap. 4 § 1997 års vallag (1997:15).

I den nuvarande vallagen har emellertid väljarens intyg begränsats till endast den senare delen av proceduren, dvs. att väljaren har lagt in sina valkuvert i ett ytterkuvert för budröst, utan att denna ändring särskilt kommenterats i förarbetena. Även om någon ändring i sak inte avsetts kan man ändå av Valmyndighetens Rapport 2011:1 få intrycket att viss osäkerhet råder i frågan. Vi föreslår därför, i förtydligande syfte, att huvudregeln i 7 kap. 2 § vallagen, som föreskriver att väljaren för varje val själv gör i ordning sina röster, även ska omfattas av det intyg som väljaren lämnar på ytterkuvertet för budröst.

8 Vissa EU-medborgares rösträtt och valbarhet i kommunala val och val till Europaparlamentet

8.1 Direktiven

För flertalet anställda i institutioner inom Europeiska unionen (EU) och i andra mellanfolkliga institutioner är immuniteten och privilegierna begränsade till tjänsteutövningen. Det är emellertid vanligt att personer med ledande befattningar inom sådana institutioner och organisationer har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning. Med nuvarande ordning är det inte möjligt att folkbokföra dessa personer här i landet, om de inte är svenska medborgare eller var bosatta här när de tillträdde sina befattningar (prop. 2009/10:245 s. 16). Detta innebär, för unionsmedborgares del, att de inte kan rösta eller är valbara i kommunala val och i val till Europaparlamentet. Enligt våra direktiv kan ifrågasättas om denna ordning är förenlig med unionsrätten.

Vi ska därför överväga hur bestämmelserna i vallagen (2005:837) och kommunallagen (1991:900) förhåller sig till unionsrättens krav i fråga om rätten att rösta och vara valbar i kommunala val och i val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta här i landet.

Som en utgångspunkt för vårt arbete har angetts att personer som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare inte ska folkbokföras.

8.2 Rösträtt och valbarhet enligt unionsrätten

Kommunala val

I artikel 22 i fördraget om EU:s funktionssätt finns grundläggande bestämmelser om unionsmedborgares rösträtt och valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt. Enligt dessa bestämmelser ska alla unionsmedborgare på lika villkor kunna utöva rätten att rösta och vara valbara i kommunala val i den medlemsstat de är bosatta, oavsett om de är medborgare i den staten eller inte.

Ytterligare bestämmelser om denna rättighet finns i rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 368, 31.12.1994, s. 38). Enligt artikel 3 ska den som på den s.k. referensdagen (den dag då villkoren enligt nationell rätt för rösträtt och valbarhet ska vara uppfyllda) är unionsmedborgare och inte medborgare i bosättningsstaten, men som ändå uppfyller villkoren för rösträtt och valbarhet enligt den statens lagstiftning som gäller för statens egna medborgare, ha rösträtt och vara valbar i bosättningsstaten om han eller hon uttryckt önskemål om det. Är så fallet ska unionsmedborgaren tas upp i röstlängden. Avregistrering från röstlängden får bara ske om unionsmedborgaren själv begär det eller det finns andra skäl att utesluta honom eller henne från rätten att rösta. I stater som inte har röstplikt får föreskrivas att personer som har rösträtt enligt direktivet automatiskt ska tas upp i röstlängden.

Val till Europaparlamentet

I akten om allmänna och direkta val av företrädare i Europaparlamentet, som utgör bilaga till beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom (valrättsakten), finns vissa grundläggande bestämmelser om val av ledamöter till Europaparlamentet. Enligt dessa bestämmelser ska valet genomföras enligt medlemsstaternas nationella bestämmelser, om inget annat följer av valrättsakten. Nationella bestämmelser får bl.a. inte inkräkta på valsysteemets proportionella karaktär, inte heller får de leda till att någon får rösta mer än en gång.

Ytterligare bestämmelser om detta val finns i rådets direktiv 93/109/EG om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 329, 30.12.1993, s. 34). Enligt artikel 3 i direktivet ska en unionsmedborgare ha rösträtt vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, om unionsmedborgaren uppfyller de villkor för rösträtt som gäller enligt landets lagstiftning för de egna medborgarna.

8.3 Rösträtt och valbarhet enligt svensk rätt

Kommunala val

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige har den som senast på valdagen fyller 18 år, är folkbokförd i kommunen och är medborgare i Sverige eller någon annan av EU:s medlemsstater (unionsmedborgare) eller i Island eller Norge. Den som uppfyller motsvarande villkor men som är medborgare i något annat land har rösträtt om han eller hon har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen.

Rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i landstingsfullmäktige har den som är röstberättigad vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget (4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen).

Frågor om rösträtt vid valen av fullmäktige avgörs på grundval av en röstlängd som upprättas före valet (4 kap. 4 § kommunallagen).

Ledamöter och ersättare i kommun- och landstingsfullmäktige väljs bland dem som har rösträtt vid valet av fullmäktige (4 kap. 5 § kommunallagen).

Val till Europaparlamentet

Svenska medborgare har rösträtt vid val till Europaparlamentet i samma utsträckning som de har rösträtt vid val till riksdagen. Det innebär att den som har fyllt 18 år senast på valdagen vanligen har rösträtt, oberoende av om han eller hon är folkbokförd här i landet. Enligt 3 kap. 4 § regeringsformen krävs endast att medborgaren någon gång har varit bosatt i landet.

Enligt 1 kap. 4 § andra stycket vallagen har medborgare i någon av EU:s medlemsstater (unionsmedborgare) rösträtt i Sverige vid val till Europaparlamentet om de har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige och inte röstar i någon annan medlemsstat i unionen. Valbar i Sverige till Europaparlamentet är, med några undantag, var och en som har rösträtt här.

Regleringen innebär bl.a. att en unionsmedborgare som inte är svensk medborgare inte får rösta i Sverige i valet till Europaparlamentet om han eller hon inte är folkbokförd i Sverige.

8.4 Röstlängd

Kommunala val

Som nämnts avgörs frågor om rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommun- och landstingsfullmäktige av en röstlängd som har upprättats före valet, det vill säga en förteckning över alla dem som är röstberättigade i valet. Bestämmelser om röstlängder finns i 5 kap. vallagen.

En röstlängd ska upprättas för varje valdistrikt för sig. Röstlängderna ska grundas på de uppgifter som 30 dagar före valdagen finns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas och i fastighetsregistret (5 kap. 1 § vallagen). En person som får svenskt medborgarskap eller som folkbokförs senare än 30 dagar före valet kommer därför inte att tas upp i en röstlängd.

Röstlängderna kompletteras även med uppgifter om de utlandssvenskar som inte längre är folkbokförda här i landet men som under viss tid åt gången ändå ska tas upp i en röstlängd (5 kap. 2 § vallagen). Förteckningen av utlandssvenskar saknar dock betydelse i de kommunala valen, eftersom rätten att rösta i dessa val förutsätter att den röstande är folkbokförd i kommunen.

Val till Europaparlamentet

Vid val till Europaparlamentet tas svenska medborgare upp i röstlängd i den utsträckning de har rösträtt vid val till riksdagen. De medborgare som är folkbokförda i landet tas då upp i röstlängden för det valdistrikt där de är folkbokförda. Utlandssvenskar tas upp i röstlängden för det valdistrikt där de senast var folkbokförda. Det samma gäller för andra som inte är folkbokförda på någon fastig-

het. Finns det ingen uppgift om folkbokföring men finns det en uppgift om i vilken kommun som de senast varit folkbokförda, bestämmer länsstyrelsen i vilken röstlängd de ska tas upp (5 kap. 4 § vallagen).

Unionsmedborgare som inte är svenska medborgare tas upp i röstlängd endast om de fyller 18 år senast på valdagen, är folkbokförda här i landet och senast 30 dagar före valdagen skriftligen hos länsstyrelsen anmäler att de vill bli upptagna i röstlängden. I anmälan ska unionsmedborgare ange sin nationalitet och adress i Sverige, den valkrets eller det område i hemstaten där de senast var upptagna i röstlängd, och försäkra att de inte kommer att rösta i en annan medlemsstat (5 kap. 3 § vallagen).

8.5 Folkbokföring

Bestämmelser om folkbokföring och tilldelning av personnummer finns i folkbokföringslagen (1991:481). För varje folkbokförd person fastställs ett personnummer som identitetsbeteckning. Personnumret innehåller födelsetid, födelsenummer och kontrollsiffra (18 § folkbokföringslagen).

Av 3 § första stycket folkbokföringslagen framgår att den som efter inflyttning till Sverige kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år ska folkbokföras. Detsamma gäller även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet, om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

Hanteringen av personer med immunitet och privilegier

Enligt 5 § första stycket folkbokföringslagen gäller särskilda undantagsregler för dem som tillhör en främmande makts beskickning eller lönade konsulat eller dess betjäning. För dessa gäller att de folkbokförs endast om de är svenska medborgare eller, utan att vara svenska medborgare, var bosatta här när de kom att tillhöra beskickningen, konsulatet. Detsamma gäller även för övriga medlemmar i sådana personers familjer.

Motsvarande undantagsregler gäller, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen, även för dem som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen), om de har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning. Bestämmelsen träffar bl.a. unionsmedborgare som till följd av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen omfattas av immunitet och privilegier enligt protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier (1965 års protokoll).

Bestämmelserna i 5 § folkbokföringslagen om utlänningar som tillhör främmande staters beskickningar och löande konsulat har gamla anor. Hänvisningen till 4 § immunitetslagen infördes i samband med tillkomsten av den nu gällande folkbokföringslagen och innebär att den krets som undantogs från folkbokföringen utvidgades till att även omfatta personer med anknytning till internationella organ och deras familjemedlemmar (prop. 1990/91:153 s. 134 f.).

Från och med den 1 januari 2011 har dock den enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen undantagna kretsen från folkbokföringen begränsats, så att enbart de personer undantas som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som den som är diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning. Immunitet och privilegier begränsade till enbart handlingar i tjänsten utgör därmed inte längre något hinder för folkbokföring. Såvitt framgår av förarbetena var begränsningen av den undantagna kretsen inte primärt motiverad av en önskan att utvidga rösträtten för just unionsmedborgare med anknytning till internationella organ utan syftade närmast till att få till stånd en reglering av folkbokföringen som bättre överensstämde med dessa personers faktiska vistelse här i landet (prop. 2009/10:245 s. 12 f. och 17).

Unionsmedborgare som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som tillkommer diplomatiska företrädare

I Sverige finns för närvarande fyra EU-institutioner representerade: Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC), Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska Rymdorganisationen (ESA). ECDC, med säte i Solna, har omkring 300 anställda från olika länder. Övriga institutioner har endast en representation i landet.

Vid sidan av myndigheter och institutioner inom EU finns ett antal internationella organisationer med representation i Sverige. Av dessa har fyra sitt säte här i landet: FN-organisationen Världsjöfartsuniversitetet (WMU), Östersjöstaternas Råd (CBSS), Organisationen för det globala nätverket för vattenfrågor (GWPO) och Internationella institutet för demokrati- och valstöd (IDEA). Totalt är omkring 100 personer anställda vid dessa fyra organisationer.

Övriga organ med representation i Sverige är Förenta nationernas utvecklingsprogram (UNDP), Förenta nationernas höge kommissarie för flyktingar (UNHCR), Förenta nationernas livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), Förenta nationernas miljöprogram (UNEP) och Nordiska investeringsbanken (NIB).

Till de anställda vid dessa organ ska även räknas de familjemedlemmar som följer med till Sverige. Dessa har i normalfallet själva inte någon immunitet eller några privilegier. I de fall där organets chef eller biträdande chef har motsvarande immunitet som diplomatiska företrädare har, omfattas däremot oftast medföljande familjemedlemmar av den immuniteten.

För närvarande uppgår, enligt Protokollat vid Utrikesdepartementet, gruppen anställda unionsmedborgare vid dessa organ som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som tillkommer diplomatisk företrädare och som också är unionsmedborgare till elva personer, varav fyra nederländska medborgare vid ECDC, två litauiska medborgare vid CBSS, fyra brittiska medborgare vid GWPO och en dansk medborgare vid UNHCR.

Tilldelning av personnummer till den som inte är folkbokförd

En person som inte är eller har varit folkbokförd får normalt, efter begäran från en myndighet eller ett annat organ som regeringen bestämmer enligt 18 a § folkbokföringslagen, tilldelas ett särskilt samordningsnummer som identitetsbeteckning. När det gäller personer som enligt 5 § folkbokföringslagen inte ska folkbokföras följer dock av 18 b § folkbokföringslagen att dessa får tilldelas ett personnummer om de har rätt att vistas i landet och uppfyller de förutsättningar som anges i 3 § första stycket folkbokföringslagen. Denna möjlighet syftar främst till att underlätta det praktiska livet för personer med immunitet och privilegier i det svenska samhället.

8.6 Behandling av personuppgifter i verksamhet med val

I lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar (valdatabaslagen) finns särskilda bestämmelser som tillämpas i Valmyndighetens och länsstyrelsernas verksamhet med val och folkomröstningar (1 kap. 1 §). I lagen finns särskilda hänvisningar till de bestämmelser i personuppgiftslagen (1998:204) som är tillämpliga hos de berörda myndigheterna i denna verksamhet. I övrigt gäller lagen i stället för personuppgiftslagen (1 kap. 2 §). Det innebär bl.a. att lagen uttömmande reglerar för vilka ändamål personuppgifter får behandlas i verksamheten.

Av 1 kap. 4 § valdatabaslagen följer att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs för framställning av röstlängder och röstkort inför ett val eller en folkomröstning, för framställning av valsedlar och sammanräkning av valresultat och för tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten. I 2 kap. finns vidare särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i den s.k. val- och folkomröstningsdatabasen. Regleringen av vilka uppgifter som får behandlas i denna databas är uttömmande.

Regleringen i 2 kap. 3–6 §§ valdatabaslagen innebär att databasen får innehålla uppgifter bl.a. om personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, fastighetsbeteckning, valdistrikt, medborgarskap samt tidpunkt för invandring när det gäller den som kan antas komma att vara röstberättigade den dag som ett val eller en folkomröstning ska hållas (2 kap. 2 § första stycket 1 och 3 §). För en person som inte är folkbokförd i Sverige får dessutom uppgift om tidpunkt för utvandring och för anmälan enligt 5 kap. 2 § vallagen behandlas. Databasen får även innehålla uppgifter om personer som kandiderar i val. När det gäller kandidaterna får det i databasen finnas uppgifter om personnummer, namn, adress, folkbokföringsort, medborgarskap samt partibeteckning och övriga uppgifter som avses i 6 kap. 1–3 §§ vallagen på valsedlar där personen är upptagen (2 kap. 2 § första stycket 2 och 4 §).

Val- och folkomröstningsdatabasen tillförs uppgifter om dem som har rösträtt genom information som Valmyndigheten inhämtar från Skatteverket och Lantmäteriet. Uppgifterna i databasen utgör underlag bl.a. för framställningen av röstlängder inför valet.

8.7 Överväganden och förslag

8.7.1 Rätten att rösta och vara valbar i kommunala val och i val till Europaparlamentet utvidgas

Kommitténs förslag: Bestämmelserna om rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige i 4 kap. 2 § kommunallagen utvidgas till att omfatta även unionsmedborgare som senast på valdagen fyller 18 år och är bosatta i kommunen men som inte är folkbokförda där, eftersom de, utan att tillhöra främmande makts beskickning, har full diplomatisk immunitet. Detta innebär att dessa personer inte bara kan rösta och är valbara i val till kommunfullmäktige utan också i val till landstingsfullmäktige och i val till Europaparlamentet.

Unionsmedborgare som getts rösträtt utan att vara folkbokförda här i landet måste för att få utöva sin rösträtt vid val till kommun- och landstingsfullmäktige och vid val till Europaparlamentet anmäla senast 30 dagar före valdagen skriftligen hos den centrala valmyndigheten respektive länsstyrelsen att de vill bli upptagna i röstlängden. De ska även anmäla uppgift om sin nationalitet, adress och födelsetid. Om de har tilldelats ett personnummer ska denna uppgift lämnas.

När det gäller dem som är anmälda för att delta i val utan att vara folkbokförda i landet ska uppgift om födelsetid få registreras i val- och folkomröstningsdatabasen.

Förslagen föranleder ändringar i 4 kap. 2 § kommunallagen och 5 kap. 3 § vallagen, en ny bestämmelse i 5 kap. 2 a § vallagen samt ändringar i 2 kap. 3 och 4 §§ lagen om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar.

Rösträtt utan krav på folkbokföring

I svensk rätt uppställs krav på folkbokföring för att en väljare ska kunna utöva sin rösträtt och vara valbar till kommunala val och i val till Europaparlamentet. Detta krav gäller oberoende av om väljaren är medborgare i Sverige eller i någon annan stat i eller utanför EU.

Den som tillhör en främmande makts beskickning eller lönande konsulat eller dess betjäning och övriga medlemmar i en sådan persons familj ska inte folkbokföras. Den folkrättsliga regleringen avseende beskickningsmedlemmar finns i Wienkonventionen om

diplomatiska förbindelser, Wien den 18 april 1961 (SÖ 1967:1). Regleringen avseende konsulatmedlemmar finns i Wienkonventionen om konsulära förbindelser, Wien den 24 april 1963 (SÖ 1974:10–12). Den gemensamma utgångspunkten, när det gäller diplomatiska företrädare och utsända konsulter, är att de har kvar en så stark anknytning till sina hemländer att de i folkrättslig mening inte ska anses stadigvarande bosatta i beskickningslandet, trots att de i en mer allmän bemärkelse faktiskt bor där och kan göra det i flera år. När det gäller diplomatiska företrädare är dessas immunitet och privilegier omfattande och gäller såväl i som utom tjänsten.

För flertalet anställda i institutioner, organ och byråer inom EU och i andra mellanfolkliga organisationer är immuniteten och privilegierna som regel av långt mer begränsad omfattning än den immunitet och de privilegier som diplomatiska företrädare har.

Immunitet och privilegier som är knutna till internationella organisationer har utvecklats utifrån organisationernas funktionalitet. Det innebär att ett internationellt organ inte tillerkänns längre gående immunitet och privilegier än vad som krävs för att organet ska kunna fullgöra sina uppgifter. De anställda har därför som regel inte någon immunitet och inga privilegier utöver vad som anses nödvändigt för att de oberoende ska kunna fullgöra sina uppgifter för organet. På motsvarande sätt utgår principerna för immunitet och privilegier beträffande EU:s institutioner, organ och byråer från dessas funktionalitet (1965 års protokoll).

I allmänhet tilldelas immunitet och privilegier oberoende av den anställdes ställning inom organisationen. Avvikelser från denna princip har dock accepterats. Sålunda har ofta cheferna för de internationella eller mellanstatliga organisationerna och – i de fall det är fråga om större internationella organ – deras ställföreträdare beviljats immunitet och privilegier som jämställer dem med diplomatiska företrädare vid främmande staters beskickningar. Det innebär bl.a. att immuniteten mot rättsliga förfaranden för dessa personer omfattar inte enbart handlingar i tjänsten utan även en personlig immunitet.

Med undantag för dessa chefspersoner är den immunitet och de privilegier som de anställda vid internationella organ beviljats begränsad till deras tjänsteutövning. De är inte utsända av sina hemländer och har inte heller på annat sätt kvar den starka anknytning till hemlandet som diplomatiska företrädare har. Sedan den 1 januari 2011 gäller också att personer som är anställda vid internationella organ i Sverige och deras familjemedlemmar ska folk-

bokförs oavsett medborgarskap, om de anställda åtnjuter immunitet och privilegier enbart i tjänsten och om de allmänna förutsättningarna för folkbokföring är uppfyllda, dvs. att de har rätt att vistas i landet och uppfyller kraven på dygnsvila i 3 § folkbokföringslagen, eller med andra ord är bosatta här i landet.

De chefspersoner vid organen som har lika omfattande immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare har, jämställs dock i folkbokföringshänseende med dessa och undantas, under samma villkor, från folkbokföring (prop. 2009/10:245 s. 16). Detta innebär alltså att sådana personer inte får folkbokföras här i landet, om de inte är svenska medborgare eller var bosatta här när de tillträdde sin befattning. Detta innebär, för unionsmedborgares del, eftersom folkbokföringen utgör en uttrycklig förutsättning för rösträtt och valbarhet, att de inte heller kan rösta eller är valbara i kommunala val och i val till Europaparlamentet.

Enligt unionsrätten ska emellertid alla unionsmedborgare på lika villkor kunna utöva rätten att rösta och vara valbara i kommunala val och i val till Europaparlamentet i den medlemsstat där de är bosatta, oavsett om de är medborgare i den staten eller inte. Något undantag från dessa villkor ges inte för det fallet en unionsmedborgare på grund av sin anställning i en institution inom EU eller i någon annan mellanfolklig organisation har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som diplomatisk företrädare har (rådets direktiv 93/109/EG av den 6 december 1993 avseende val till Europaparlamentet och 94/80/EG av den 19 december 1994 avseende kommunala val). För att tillgodose dessa personers rättmätiga krav på rösträtt och valbarhet i kommunala val och val till Europaparlamentet krävs därför författningsändringar.

Det är inte självklart vad som avses med "bosättning" enligt de båda EU-direktiven. Det får dock antas att EU-domstolen kommer att tolka uttrycket bosättning unionsautonomt. Det avgörande för tolkningen torde då vara att regleringen inte innebär att unionsmedborgare som inte är svenska medborgare särbehandlas på ett sätt som inte kan motiveras objektivt sett som både nödvändigt och proportionellt, dvs. som är diskriminerande.

Som en utgångspunkt för vårt arbete har angetts i direktiven att personer som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare inte ska folkbokföras. Återstående alternativ är då ändringar av reglerna för rösträtt och valbarhet så som de anges i kommunallagen respektive vallagen.

Mot bakgrund av de nu redovisade övervägandena föreslår vi att bestämmelserna i 4 kap. 2 § kommunallagen om rösträtt i val till kommunfullmäktige kompletteras med en bestämmelse om att också en unionsmedborgare som – utan att vara folkbokförd i kommunen – är bosatt i kommunen, men som inte ska folkbokföras här till följd av bestämmelserna i 5 § andra stycket folkbokföringslagen, ska ha rösträtt i val till kommunfullmäktige.

Av 4 kap. 3 § kommunallagen följer att rösträtt i val till landstingsfullmäktige har den som har rösträtt i val till kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget. Och av 3 kap. 5 § kommunallagen framgår att den som har rösträtt också är valbar till kommun- och landstingsfullmäktige. Vad som nu sagts gäller också, med några undantag, enligt 1 kap. 4 och 5 §§ vallagen om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet.

Med uttrycket bosatt enligt den föreslagna regleringen avses samma sak som i 3 § folkbokföringslagen. En person bör således anses vara bosatt i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvila) i landet under minst ett år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras, om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här. Även en sådan person bör enligt den nu föreslagna bestämmelsen i kommunallagen anses vara bosatt här.

För diplomatiska företrädare och utsända konsulter och deras familjer anses som framgår ovan anknytningen till sändarstaten vara så stark att de i folkrättslig mening inte anses vara bosatta i beskickningslandet. Det framstår som rimligt att motsvarande bedömning bör kunna göras vid tolkningen av de nu aktuella EU-direktiven. Det innebär att dessa personer, även om de är unionsmedborgare, inte får rösträtt i val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige eller i val till Europaparlamentet i Sverige.

Frågan är då hur dessa unionsmedborgare – som utan att vara folkbokförda – ska kunna tas upp i röstlängden.

Det rör sig om ett fåtal personer. För närvarande uppgår gruppen anställda unionsmedborgare som har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som tillkommer diplomatisk företrädare och som också är unionsmedborgare till elva personer.

Ett anmälningsförfarande framstår som en lämplig lösning för såväl kommunala val som val till Europaparlamentet. Ett sådant förfarande tillämpas också, enligt 5 kap. 3 § vallagen, vid val till Europaparlamentet för att unionsmedborgare som inte är svenska medborgare, men som är folkbokförda här i landet, ska tas upp i röstlängd. Enligt dessa bestämmelser måste unionsmedborgare som vill rösta i ett val till Europaparlamentet senast 30 dagar före valdagen skriftligen hos länsstyrelsen anmäla att de vill bli upptagna i röstlängden. Ett snarlikt förfarande tillämpas också enligt 5 kap. 2 § vallagen för svenska medborgare som inte längre är folkbokförda här i landet.

En sådan lösning för den nu aktuella kretsen unionsmedborgare kan inte, enligt vår bedömning, anses stå i strid mot EU-rätten.

Mot denna bakgrund föreslår vi att unionsmedborgare som getts rösträtt utan att vara folkbokförda här i landet måste, för att få utöva sin rösträtt och vara valbara vid val till kommun- och landstingsfullmäktige och vid val till Europaparlamentet, senast 30 dagar före valdagen skriftligen anmäla hos den centrala valmyndigheten respektive länsstyrelsen att de vill bli upptagna i röstlängden.

En unionsmedborgare som efter särskild anmälan har tagits upp i röstlängd för val till Europaparlamentet kvarstår, enligt 5 kap. 3 § tredje stycket vallagen, där till dess han eller hon själv begär att bli struken eller när villkoren för rösträtt inte längre är uppfyllda. Motsvarande bör även gälla för unionsmedborgare som tas upp i röstlängd för val till kommun- och landstingsfullmäktige.

Uppgifter om födelsetid ska få behandlas i val- och folkomröstningsdatabasen

Som framgår ovan får i val- och folkomröstningsdatabasen behandlas endast sådana personuppgifter som särskilt anges i valdatabaslagen. När det gäller såväl valkandidater som röstberättigade får uppgifter om personnummer, namn, adress, folkbokföringsort och medborgarskap behandlas i databasen. I fråga om personer som kandiderar i ett val får även uppgift om t.ex. parti- och valbeteckning behandlas. När det gäller den som är röstberättigad får databasen dessutom innehålla bl.a. uppgift om fastighetsbeteckning och valdistrikt.

För röstberättigade unionsmedborgare som inte är folkbokförda i landet kommer val- och folkomröstningsdatabasen inte att kunna

tillföras uppgifter om folkbokföringsort. Det finns inte heller något uttryckligt stöd för att registrera en uppgift om enbart födelsetid i val- och folkomröstningsdatabasen. En uppgift om födelsetid är dock nödvändig för att avgöra om väljaren har uppnått rösträttsålder och för att kunna identifiera röstberättigade och kandidater, om det inte är möjligt att identifiera dessa personer med hjälp av personnummer.

Det kan visserligen framstå som ändamålsenligt att de som vill kandidera i val i Sverige eller som vill utöva sin rätt att rösta i landet och som inte folkbokförs här tilldelas ett personnummer som kan användas i syfte att identifiera kandidaten eller väljaren i skilda sammanhang i valadministrationen. Som framgår ovan har de unionsmedborgare som är undantagna från folkbokföringskravet enligt 5 § folkbokföringslagen rätt att få ett personnummer tilldelat sig. Det finns dock inte någon skyldighet för dem att anmäla sig för att få ett personnummer. Det kan inte heller anses nödvändigt att tvinga dessa personer att anmäla sig för tilldelning av personnummer, om det behov som en sådan registrering avser att tillgodose kan uppfyllas på ett mindre ingripande sätt. Vi gör i detta sammanhang bedömningen att det torde räcka med att uppgifterna om namn, adress och nationalitet kompletteras med en uppgift om födelsetid. Mot den bakgrunden bör inte något krav på anmälan för tilldelning av personnummer ställas upp. Om en unionsmedborgare som inte är folkbokförd i landet däremot redan har tilldelats ett personnummer enligt 18 b § folkbokföringslagen finns inget som hindrar att denna uppgift bör kunna användas vid anmälan om deltagande i ett val.

För att det inte ska råda någon tvekan om att Valmyndigheten och länsstyrelserna har rätt att föra in och behandla en uppgift om födelsetid i val- och folkomröstningsdatabasen bör en ändring i valdatabaslagen göras som tydliggör detta.

9 Ökade möjligheter att lämna särskild personröst

9.1 Inledning

Vi har i tidigare betänkande (SOU 2012:94, avsnitt 4) behandlat frågan om anmälan om deltagande i val och föreslagit att en obligatorisk förhandsanmälan av partier och kandidater ska införas. Ett problem som vi uppmärksammat vid dessa överväganden är att en väljare som vid röstningstillfället inte har tillgång till sitt partis namnvalsedel – om partiet i fråga har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater – inte har möjlighet att lämna särskild personröst. En sådan situation kan uppkomma särskilt om väljaren förtidsröstar från annan ort. Vi har därför undersökt om det, med hänsyn till bl.a. tiderna för sammanräkningen, går att införa en ordning som tillåter väljaren att personrösta genom att skriva till ett anmält kandidatnamn på en partimarkerad valsedel eller på en blank valsedel.

9.2 Nuvarande regler för personröstning

Enligt 3 kap. 1 § andra tycket regeringsformen har väljarna inom ramen för partivalsystemet möjlighet att lämna särskild personröst. Bestämmelsen infördes i samband med personvalsreformen 1994. I prop. 1993/94:115 s. 9 f. angavs att personvalsmomentet var av så grundläggande betydelse att det borde komma till uttryck i grundlag och ges det skydd som följer därav.

Förfarandet vid personröstningen regleras i vallagen. På en valsedel med kandidatnamn ska det finnas ett markerat utrymme intill varje namn där väljarna kan lämna en särskild personröst genom markering (sätta ett kryss för kandidatens namn). Har partiet registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater –

dvs. skyddat sin kandidatlista från att väljare själva ska kunna nominera kandidater – är ingen annan personmarkering tillåten. Om en väljare skriver till ett kandidatnamn på en valsedel som gäller för ett parti som har skyddat sin kandidatlista betraktas således det tillskrivna namnet som obefintligt (13 kap. 8 § vallagen). Detta innebär alltså att den väljare som vid röstnings-tillfället inte har tillgång till partiets namnvalsedel inte kan personrösta genom att själv på partiets partivalsedel eller på en blank valsedel (med angivande av partinamnet) skriva till någon av de kandidater som finns på partiets namnvalsedel. Det blir då bara en röst på partiet och ingen på personen.

För de partier som inte har anmält kandidater gäller däremot 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 § vallagen). Den här inledningsvis nämnda bestämmelsen om att en valsedel som upptar kandidater ska vara försedd med ett markerat utrymme för personröstningen gäller inte för kandidatnamn som skrivs till.

Strykningar av namn gäller inte i något fall (13 kap. 8 § vallagen).

Den nu redovisade ordningen för tillskrivna kandidatnamn infördes genom 1997 års vallag (prop. 1996/97:70 s. 131 f.). Som skäl anfördes i huvudsak följande, med hänvisning till det då nyligen införda personvalsmomentet i valsystemet:

Möjligheten att skriva till ett namn har endast i mycket speciella fall haft någon reell betydelse när det gäller att bestämma namnordningen inom ett parti. Om tillskrivna namn inte skulle beaktas, påverkar det inte i någon egentlig mening ett personvalssystem. Skulle en ordning med förhandsanmälda kandidater införas är detta förhållande än mer uppenbart. Möjligheten att skriva till namn måste dock anpassas till det system för anmälan av kandidater som införs.

Mot den nu angivna bakgrunden ansåg regeringen att möjligheten att skriva till nya kandidater på valsedlarna kunde förändras på så sätt att tillskrivna namn inte skulle beaktas vid sammanräkningen, men då bara för de partier som registrerat partibeteckning och anmält kandidater. För partier som inte anmält kandidater var det,

enligt regeringen, en fördel om kandidater kunde skrivas till. På så sätt kunde undvikas att det uppstod tomma stolar för partier som inte var etablerade och som inte hade anmält kandidater.

Enligt regeringen gav den föreslagna ordningen för tillskrivna namn sammantaget med den föreslagna ordningen för registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater goda förutsättningar för korrekt och snabb sammanräkning av röster. Följande anfördes av regeringen (a. prop. s. 132).

I och med att ... tillskrivna namn inte beaktas för parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater kommer sammanräkningen att förenklas. Kandidaterna har preliminärt granskats redan vid anmälan och kan på grundval av beställningarna av valsedlar läggas in i det för valen framtagna ADB-stödet. Mindre arbete krävs för bedömning av valsedlar och säkerheten ökar. På så sätt kan förutses att sammanräkningsförfarandet kan underlättas så att tiderna för sammanräkningen inte överskrids.

9.3 Överväganden och förslag

Kommitténs förslag: I stället för att som nu anses som obefintlig ska en tillskriven kandidat för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater beaktas vid sammanräkningen, under förutsättning att det är fråga om en kandidat som partiet har anmält. Väljaren ska då anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. Om flera namn skrivs till får den första kandidaten väljarens personröst, om det är fråga om en kandidat som partiet har anmält. Övriga tillskrivna kandidater betraktas, liksom enligt gällande lag, som obefintliga.

Förslaget föranleder ändringar i 7 kap. 2 § och 13 kap. 8 § vallagen.

Tillskrivna kandidater

Antalet förtidsröster valet 2010 utgjorde närmare 40 procent av det totala antalet röster, eller 2 377 661 röster, en ökning med närmare 10 procentenheter jämfört med valet 2006.

Den nuvarande ordningen för personröstningen innebär att väljarna kan personrösta på två olika sätt. Är det fråga om partier som har registrerat partibeteckning och anmält kandidater kan

väljare personrösta enbart genom att sätta ett kryss för kandidatens namn på valsedeln. Är det fråga om partier som inte har anmält kandidater kan väljarna personrösta inte bara genom att sätta ett kryss framför kandidaten på valsedeln utan också genom att skriva till en kandidat på valsedeln. Skrivs flera kandidater till anses väljaren ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

Väljarnas möjligheter att personrösta skiljer sig således åt beroende på om partiet i fråga har anmält sina kandidater eller inte. Olikheten motiverades, när bestämmelserna infördes i 1997 års vallag, av 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 och att sammanräkningsförfarandet därmed kunde förenklas väsentligt, samtidigt som ett snabbt och säkert valresultat garanterades. För de partier som inte hade kandidater ansågs det som en fördel om kandidater kunde skrivas till för att undvika ”tomma stolar”.

Enligt vad kommittén inhämtat från Valmyndigheten förtidsröstade vid 2010 års allmänna val omkring 90 procent av väljarna i den egna kommunen. Dessa väljare hade därmed vid röstningstillfället med automatik tillgång till partiernas namnvalsedlar och därmed möjlighet att också lämna 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. Dessa väljare behövde alltså i förväg beställa namnvalsedlar från ”sitt” parti för att kunna personrösta.

Det innebär att uppskattningsvis närmare 250 000 väljares möjligheter att vid förtidsröstningen lämna en särskild personröst berörs.

Från olika håll, framförallt från väljare, har det också enligt valmyndigheterna framförts önskemål att kunna personrösta för de partier som har anmält kandidater genom att skriva till namnet på en anmäld kandidat på en partivalsedel eller blank valsedel. Enligt kommitténs uppfattning bör dessa önskemål, under förutsättning att tiderna för sammanräkningen inte överskrids, tillmötesgå. Det skulle betydligt underlätta för de väljare som inte har tillgång till partiets namnvalsedel vid röstningstillfället att personrösta.

Om våra förslag om en obligatorisk förhandsanmälan av partier och kandidater genomförs innebär det ökade förutsättningarna för korrekt och snabb sammanräkning av röster. Kandidaterna har

preliminärt granskats redan vid anmälan och kan – även vid mycket sena anmälningar – läggas in i valdatasystemet. Detta torde väsentligt förkorta tiderna för sammanräkningen.

Frågan är då hur tiderna för sammanräkningen kan komma att påverkas om anmälda kandidater får skrivas till på partivalsedlar och blanka valsedlar för de partier som har anmält kandidater.

I de underhandskontakter vi har haft med några länsstyrelser har bl.a. framhållits att även om det är svårt att uppskatta hur vanligt det är att väljare i dag personröstar genom att skriva till ett anmält kandidatnamn på en partivalsedel eller blank valsedel, är mängden valsedlar inte försumbar. Flera länsstyrelser, men inte alla, tror därför att tiderna för sammanräkningen kan komma att överskridas. Flera länsstyrelser framhåller också att en sådan ordning för tillskrivna kandidater kan komma att medföra nya väljarbeteenden – att väljare som redan har tillgång till namnvalsedlar använder sig av partivalsedlar eller blanka valsedlar för att personrösta – och en ökad arbetsmängd för länsstyrelsernas sammanräkning. Sammanfattningsvis finns det enligt länsstyrelserna en betydande risk för att tiderna för sammanräkningen kan komma att förskjutas.

Det finns givetvis som alltid med nya möjligheter risk för nya väljarbeteenden. Hur stor den risken är går inte i förväg att uppskatta på något säkert sätt. En utgångspunkt för en sådan bedömning bör möjligen vara den hittillsvarande användningen av möjligheten att lämna en särskild personröst. Personröstningen minskade successivt till och med 2006 års val. Vid 2010 års val ökade personröstningen till 25 procent av rösterna. Utgår vi från att det vid 2010 års val var närmare 250 000 väljare som vid förtidsröstningen berördes av personröstningsreglerna skulle vid en mycket grov uppskattning något mer än 50 000 – 25 procent av 250 000 – av dessa väljare ha haft behov av att kunna skriva till en anmäld kandidat. De väljarkontakter som valmyndigheterna haft i frågan efter det senaste allmänna valet indikerar dock att behovet är betydligt mindre.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att tillskrivna namn för de partier som registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater ska beaktas vid sammanräkningen. Detta förutsätter en ändring av 7 kap. 2 § som reglerar hur man gör i ordning en röst och 13 kap. 8 § vallagen som har bestämmelser om att vissa kandidatnamn ska anses obefintliga.

Behovet av information

Förslaget förutsätter informationsinsatser. Väljarna behöver information om vilka kandidater som just han eller hon kan skriva till för att valsedeln ska räknas även som en personröst. Bakgrunden är att kandidaterna är anmälda för viss valkrets. Skriver väljaren till en kandidat på en valsedel som inte är anmäld som kandidat i väljarens riksdagsvalkrets, landsting eller kommun kommer kandidatnamnet att betraktas som obefintligt. Valsedeln räknas då bara som en röst på partiet.

Ska en personröst alltid markeras med ett kryss?

Enligt 6 kap. 3 § vallagen ska valsedlarna vara utformade så att väljarna kan lämna en särskild personröst.

Enligt huvudregeln i 7 kap. 2 § vallagen ska väljarna som vill lämna en särskild personröst markera detta på valsedeln i det särskilda utrymme för personröst som ska finnas vid den kandidat som de helst vill se vald. Enligt 13 kap. 8 § vallagen ska kandidatnamnen på en valsedel anses obefintliga om valsedeln upptar kandidater men inte är försedd med ett markerat utrymme för personröstningen. Nu redovisade bestämmelser gäller för namnvalsedlar.

Vad som gäller för namnvalsedlar gäller dock inte om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte har anmält kandidater. Skriver en väljare till en kandidat på en sådan valsedel, och det gäller oavsett om det är fråga om en namnvalsedel, partivalsedel eller blank valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. Har flera kandidater skrivits till på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten. Väljaren behöver alltså inte för hand förse valsedeln med ett markerat utrymme vid det tillskrivna namnet eller markera namnet med ett kryss. Detta framgår av 7 kap. 2 § tredje stycket vallagen.

Enligt kommitténs bedömning bör inte heller nu något sådant krav föreskrivas. Ur ett väljarperspektiv finns inga fördelar med en sådan ordning. Det skulle snarare försvåra förståelsen för systemet.

10 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) gäller följande.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

10.1 Förslagets ekonomiska konsekvenser för valadministrationen

10.1.1 Nuvarande kostnader

Kostnaderna för administrationen av allmänna val täcks i huvudsak via anslaget i statsbudgeten för Allmänna val och Demokrati och av kommunerna.

Från anslaget betalas statens kostnader för valsedlar och annat valmaterial – vilket bl.a. innefattar information till väljarna och utbildning av valadministrativ personal vid länsstyrelserna och kommunerna – samt ersättningar till vissa myndigheter. Från anslaget betalas även Valmyndighetens kostnader för utvecklig och underhåll av valdatasystemet.

Lönekostnader för medverkande personal hos kommunerna, inom länsstyrelserna och vid de svenska utlandsmyndigheterna särredovisas inte utan belastar kommunerna respektive myndigheternas anslag. Det gäller t.ex. länsstyrelsernas extrakostnader för löner, resor m.m. och utlandsmyndigheternas kostnader för distribution av utlandsrösterna.

Anslagsbelastningen beror till största delen på vilka val som hålls under året.

Valanslaget 2010 uppgick till 258 000 000 kronor, varav 110 000 000 kronor utgjordes av statsstödet till kommunerna och länsstyrelserna. För mellanvalåret 2012 uppgick anslaget till 9 300 000 kronor. För valåret 2014 har anslaget av Valmyndigheten beräknats till cirka 430 000 000 kronor, varav 220 000 000 kronor går direkt till Valmyndigheten och 210 000 000 kronor avser statsbidrag till kommunerna (förtidsröstningen). Beräkningarna utgår från den nuvarande ordningen och framgår av Valmyndighetens budgetunderlag.

De nu föreslagna förändringarna påverkar valanslaget inom Justitiedepartementets område.

10.1.2 Försök med e-röstning

Som vi tidigare redovisat i vårt delbetänkande (SOU 2012:94 s. 182 f.) har Valmyndigheten gjort bedömningen att it-stödet i sin nuvarande form inte klarar de föreslagna förändringarna i mandatfördelnings-systemet. Oavsett detta kommer systemet att behöva bytas ut. Det vore därför kostnadseffektivt, enligt Valmyndigheten, att samordna

ändringarna i mandatfördelningssystemet med framtagandet av ett nytt valdatasystem. Vad som nu sagts bör givetvis beaktas också i det fortsatta utredningsarbetet rörande e-röstning. Att på nuvarande stadium uppskatta kostnaderna för ett e-röstningsförsök låter sig knappast göra. En viss vägledning när det gäller kostnaderna kan dock fås av det norska e-röstningsförsöket.

Det norska e-röstningsförsöket, som vi förordar som en förebild för ett eventuellt svenskt försök, redovisar i Kommunepropositionen 2010 (St. prp. Nr 68 (2008–2009)) en budget för försöksperioden 2008–2012 på 123 miljoner NOK, plus/minus 30 procent. I Prop. 1 S(2011–2012) angavs att den totala budgeten för e-vals-försöket 2011 för perioden 2008–2012, med beaktande av oförutsedda omständigheter, uppgick till närmare 195 miljoner NOK. Detta avsåg täcka både den valadministrativa lösningen (ett nytt valdatasystem; EVA), skannerlösningen (pappersvalsedlar) och lösningen för e-röstning i EVA. En uppskattning visar att omkring 80 procent av kostnaderna för försöket avser utveckling av EVA och skannersystemet. Omkring 20 procent avser utvecklingen av e-röstningssystemet.

Möjliga besparingar på grund av e-röstning är i hög grad beroende av hur pass väljartillgänglig e-röstningen görs. På sikt kan e-röstningen medföra minskade kostnader för tryckning och distribution av valsedlar. Den kan också innebära ett minskat personalbehov vid sammanräkningen av röster. Så länge det manuella systemet med pappersvalsedlar är i bruk är dock möjligheterna till besparingar begränsade.

10.1.3 Förtidsröstningen

Val- och röstningslokaler

- Krav på värdemässigt neutrala lokaler.
- Krav på en tydlig avgränsning i förhållande till omgivande verksamhet.

Kommitténs bedömning: Kraven gäller redan enligt förarbetsuttalande och praxis. Att kraven nu lagfästs medför inte i sig några ökade kostnader.

Öppettider för förtidsröstningen

- Krav på att minst en röstningslokal i varje kommun måste vara öppen för röstmottagning under någon tid varje dag under den tid förtidsröstning får ske och fram till klockan 20.00 valdagen.

Kommitténs bedömning: Denna ordning tillämpas redan i de flesta kommuner. Men för några få kommuner innebär förslaget minimiregler för öppethållande vissa kostnadsökningar.

Bemanning

- Krav på att minst två röstmottagare ska vara närvarande vid röstmottagningen.

Kommitténs bedömning: Enligt vad kommittén erfarit tillämpar de flesta kommunerna en sådan ordning i dag. För övriga kommuner medför förslaget vissa kostnadsökningar.

Rekrytering och utbildning

- Krav på att bara den som genomgått erforderlig utbildning inför varje val får förordnas som röstmottagare.

Kommitténs bedömning: Kravet på utbildning gäller redan i dag även om det inte uttryckligen sägs så i vallagen. Ett uttryckligt krav på utbildning av samtliga röstmottagare inför varje val måste dock uppfattas som en skärpning. Förslaget medför kostnadsökningar.

Ansvar för utbildning

- Länsstyrelsen ges ansvaret för utbildningen av valnämnderna i länet.

Kommitténs bedömning: Länsstyrelserna genomför redan i dag viss utbildning av valnämnderna i länen. Förslaget torde inte medföra några ökade kostnader.

Hanteringen av förtidsröster

- Krav på att mottagen valmateriel, i avvaktan på rösträkningen, ska förvaras avskilt och på säkert sätt införs.

Kommitténs bedömning: Enligt vad kommittén erfarit förvaras som regel valmaterialet avskilt. Preciseringsen att den ska förvaras avskilt innebär en skärpning och kan för några kommuner medföra kostnadsökningar.

Valnämndens preliminära rösträkning (onsdagsräkningen)

- Om det är nödvändigt för att med betryggande säkerhet klara av rösträkningen får valnämnden fortsätta den rösträkning som ska ske på onsdagen efter valet under ytterligare en dag, men med möjlighet att särskilt till länsstyrelsen under onsdagen redovisa de val som räknats färdigt.

Kommitténs bedömning: Förslaget medför inga kostnadsökningar.

Förtidsröstning vid omval

- I kommuner utanför omvalsområdet ska det finnas minst en röstningslokal som ger väljarna möjligheter att rösta under hela förtidsröstningsperioden.

Kommitténs bedömning: Förslaget medför kostnadsökningar de år då omval måste genomföras. Hittills har detta dock varit sällan förekommande.

10.1.4 Deltagande i val för personer med funktionsnedsättning

- Den nuvarande möjligheten för en kommun att, efter dispens, använda en lokal för röstmottagning som inte uppfyller kraven på tillgänglighet tas bort.
- Möjligheten att i vissa fall kunna avge en röst utanför en vallokal ska gälla vid all röstmottagning.

- En bestämmelse inför som klargör att väljare som inte själva kan göra i ordning sina röster får anlita en enskild som hjälper dem vid röstningen.
- Uttrycklig tystnadsplikt införs för enskild som hjälper en väljare att rösta.

Kommitténs bedömning: Förslagen medför, med undantag för den borttagna dispensmöjligheten, inga kostnadsökningar. Vissa kostnader kan dock uppkomma då några röstningslokaler måste ersättas av andra.

10.1.5 Budröstning

- Ambulerande röstmottagare ersätter särskilt av kommunen förordnade bud (kommunala bud).
- Kravet att bud och vittne ska ange sina adresser på ytterkuvert för budröst tas bort.
- Lantbrevbärare får i stället för personnummer ange sitt tjänstgöringsnummer.

Kommitténs bedömning: Eftersom all röstmottagning förutsätter samtidig närvaro av två röstmottagare medför förslaget vissa kostnadsökningar. Övriga förslag medför inga ökade kostnader. Inneliggande lager av ytterkuvert för budröst kan dock inte längre användas.

10.1.6 Vissa EU-medborgare

- Vissa unionsmedborgare ska kunna tas upp i röstlängden.

Kommitténs bedömning: Förslaget medför viss kostnadsökning då dessa personer måste tas upp i röstlängden genom ett manuellt förfarande. Det rör sig dock om ett mycket begränsat antal personer, ett tiotal.

10.1.7 Ökade möjligheter att lämna särskild personröst

- I stället för att som nu anses som obefintlig ska en tillskriven kandidat även för ett parti som anmält samtliga sina kandidater enligt 2 kap. vallagen beaktas vid sammanräkningen.

Kommitténs bedömning: Förslaget torde medföra en viss, men mycket marginell, ökning av arbetet i samband med sammanräkningen.

10.1.8 Behovet av utbildning och information

Kommitténs bedömning: Nödvändig information om de förändringar som kommitténs förslag leder till bör kunna ges inom ramen för de normala informationsinsatserna i samband med val.

10.1.9 Sammanfattning

Kommittén bedömer vid en grov uppskattning att de kostnadsökningar som följer av förslagen, med bortseende från försök med e-röstning och förtidsröstning vid omval, kan beräknas ligga i intervallet 2–5 procent av valanslaget.

10.2 Finansiering

För finansiering av kommitténs förslag finns i princip tre finansieringsmodeller, samtliga kostnadsneutrala för statsbudgeten: 1) införa avgifter, 2) minska en annan post på statsbudgeten med samma belopp, eller 3) regeringen själv gör en omprioritering under befintligt utgiftsområde. Ingen av dessa modeller för finansiering bedöms tillämpliga i detta fall.

Vad som då återstår är att ta i anspråk en del av det reformutrymme som kan beräknas för de kommande åren. Vi föreslår därför att våra förslag, om de genomförs, finansieras genom att ta i anspråk det reformutrymme som anges under de kommande åren.

10.3 Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse, 14 kap. 3 §, i regeringsformen. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.

De förslag som kommittén lämnar innebär en viss skärpning av några krav i vallagen, t.ex. om tillgängligheten till röstningslokaler, öppethållande av röstningslokaler för förtidsröstning, ambulerande röstmottagare och utbildning av röstmottagare. I dessa avseenden innebär förslagen en viss begränsning av bestämmanderätten för kommunerna. Begränsningen går dock inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till valsäkerheten.

10.4 Övriga konsekvenser

Kommittén bedömer att förslagen i övrigt är neutrala vad gäller konsekvenser som ska redovisas i detta sammanhang.

11 Ikraftträdande och genomförande

Flera av kommitténs förslag i delbetänkandet SOU 2012:24 rörande de frågor som gäller proportionaliteten i val och förhandsanmälan av partier kräver ändringar i regeringsformen och kan därmed inte träda i kraft förrän efter valet 2014. Även om inte alla delarna i dessa förslag kräver grundlagsändring får det ändå, med några undantag, som kommittén anför, anses mest ändamålsenligt att dessa förändringar genomförs i ett sammanhang.

Ändringarna i regeringsformen bör, som kommittén anförde i delbetänkandet, lämpligen träda i kraft vid årsskiftet närmast efter det att riksdagen slutligt har antagit dem. En proposition med förslag till lag om ändring av regeringsformen bör kunna läggas fram i sådan tid att förslagen kan behandlas och antas som vilande av riksdagen före valet 2014. De föreslagna ändringarna skulle därmed kunna slutligt beslutas under hösten 2014.

Kommitténs förslag om ett kommunproportionellt valsysteem av landstingstyp med utjämningsmandat och småpartispärrar – 2 procent i icke valkretsindelade kommuner och 3 procent i valkretsindelade kommuner – är exempel på förändringar som i och för sig skulle kunna genomföras och tillämpas vid valet 2014. Detta skulle dock innebära att delar av förslaget, nämligen ändringen av första divisorn från 1,4 till 1,2 samt bestämmelserna om återföring av mandat, får genomföras senare.

Även kommitténs förslag om att det ska bli uttryckligen tillåtet för partierna att använda partisymboler på sina valsedlar är ett förslag som skulle kunna genomföras till valet 2014.

Ett annat förslag som skulle kunna genomföras redan till valet 2014 är att bara den som före valet skriftligen samtyckt till sin kandidatur ska kunna utses till ledamot eller ersättare.

Båda dessa sistnämnda förslag är angelägna. När det gäller partisymbolerna skulle emellertid ett fullgott skydd för symbolerna inte

kunna säkerställas utan ordningen med obligatorisk förhandsanmälan av partier som avser att delta i valet. När det gäller förslaget om samtycke till kandidatur återstår arbetet med att utforma ett system för hur väljarna ska informeras om vilka personer som kandiderar i valet.

Sammanfattningsvis innebär detta att kommittén förordar att de framlagda förslagen, med undantag för förslaget om samtycke till kandidatur, fortsättningsvis bör behandlas med inriktning på att de ska kunna tillämpas första gången vid de allmänna valen 2018.

De förslag som kommittén nu lägger fram är av annan karaktär än de förslag som kommittén lämnade i sitt delbetänkande. Det rör sig om frågor av valteknisk karaktär, utan någon koppling till grundlagen. Detta innebär emellertid inte att de är av mindre vikt. Med något undantag är det frågor som på olika sätt knyter an till valsäkerheten och väljarnas förtroende för valsystemet. Såväl Valprovsnämnden som Valmyndigheten har också i sina erfarenhetsrapporter från 2010 års val framhållit vikten av att dessa frågor får en snar lösning. Kommittén gör samma bedömning. Vi bedömer det alltså vara av stor vikt att ändringarna träder i kraft i så god tid att de kan tillämpas i 2014 års val.

Det rör sig inte om någon för valmyndigheterna tidigare okänd problematik, utan i huvudsak om problemlösningar som myndigheterna själva förordat och är väl förtrogna med.

Vissa utbildningsinsatser torde visserligen krävas för att underlätta övergången till de nya krav som ställs på valmyndigheterna men de är inte av den art och det omfång att förslagets ikraftträdande av den anledningen måste uppskjutas.

En ungefärlig beräkning av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och behandling i riksdagen ger vid handen att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 januari 2014.

Vi bedömer inte att det krävs några särskilda övergångsbestämmelser.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

4 kap.

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.

Bestämmelsen innebär att rösträtten i val till kommunfullmäktige utsträcks till att omfatta även sådana medborgare i andra EU-länder som är bosatta här i landet men som, på grund av att de åtnjuter full diplomatisk immunitet, enligt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras här. Bestämmelsen tar sikte på unionsmedborgare med chefsbefattningar på vissa internationella institutioner i Sverige och deras familjemedlemmar. Däremot omfattas inte diplomatisk personal från andra EU-länder, verksamma i Sverige, eftersom de inte anses bosatta här.

Enligt 4 kap. 3 § kommunallagen har den som har rösträtt vid val till kommunfullmäktige också rösträtt vid val till landstingsfullmäktige. Den som har rösträtt i dessa val är också valbar enligt 4 kap. 5 § kommunallagen.

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

3 kap.

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.8.5.

Ändringen innebär att länsstyrelserna ålagts ansvar för utbildning av valnämnder.

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.7.

Samtliga bestämmelser om kommunens ansvar för att vallokaler och röstningslokaler finns att tillgå har samlats i 4 kap. 20 §, till vilken andra stycket hänvisar.

Möjligheten för en kommun att få dispens för att använda röstningslokal som inte fyller kravet på tillgänglighet upphävs enligt förslaget. Därför utgår fjärde stycket.

4 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.7.4.

Den generella regeln i första stycket att det på varje röstmottagningsställe (vallokaler och röstningslokaler) ska finnas så många röstmottagare som behövs kompletteras med en minimiregel i ett nytt tredje stycke av innebörd att vid röstmottagning i en röstningslokal (förtidsröstning) ska minst två röstmottagare vara närvarande.

5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.8.5.

Enligt nuvarande tredje stycke är envar som är valbar som ledamot i valnämnden skyldig att ta emot uppdrag som valförrättare. Denna skyldighet upphävs och ersätts med en bestämmelse av innebörd att endast den som gått igenom erforderlig utbildning för röstmottagare får förordnas som sådan. Kravet på utbildning gäller

inför varje val. Valnämnden ansvarar för utbildningen och bestämmer omfattningen av den.

4 kap.

20 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.7.

Bestämmelser om kommuns ansvar för att lämpliga lokaler för röstning (vallokaler och röstningslokaler) finns att tillgå finns nu i 3 kap. 3 § och i 4 kap. 20 §. Dessa bestämmelser samlas nu i sistnämnda paragraf. Möjligheten för kommun att, efter dispens, för röstning få använda en lokal som inte uppfyller tillgänglighetskriteriet tas bort. Därför utgår tredje stycket.

Till denna paragraf, som ett tredje stycke, förs över bestämmelsen i 7 kap. 1 § andra stycket om röstningslokaler hos utlandsmyndigheterna.

20 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.5.

Enligt första stycket ska en lokal som används för röstmottagning vara neutral i den meningen att lokalen inte ska ha anknytning till viss politisk eller religiös sammanslutning eller till visst företag.

Bestämmelsen i andra stycket innehåller den allmänna regeln att en lokal för röstmottagning ska vara lämpad för sitt ändamål och preciseras i ett avseende, nämligen att den ska vara tydligt avgränsad. Syftet med bestämmelsen är i första hand att säkra att väljaren inte hindras eller störs under valhandlingen men också att klargöra inom vilket område röstmottagarna, enligt 8 kap. 4 §, ansvarar för ordningen och har de befogenheter som anges i paragrafen.

21 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.6.3.

För röstningslokaler finns inte någon motsvarighet till de detaljerade regler om öppethållande som enligt första stycket gäller för vallokaler. För röstningslokaler gäller den allmänna bestämmelsen i 3 kap. 3 § (enligt förslaget 4 kap. 20 §) om att väljare ska ges goda

möjligheter att rösta. Denna regel kompletteras nu med en minimiregel i ett nytt andra stycke av innebörd att i varje kommun ska under varje dag av förtidsröstningsperioden minst en röstningslokal vara öppen för röstning under någon tid av dagen och under själva valdagen fram till kl. 20.00.

21 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.5 och gäller tillgången till vallokaler och röstningslokaler vid omval.

I de kommuner som omvalet omfattar gäller, enligt första stycket, samma bestämmelser som för val i allmänhet, 20 §. I övriga kommuner ska finnas så många röstningslokaler för förtidsröstning som behövs, dock minst en i varje kommun i hela landet. I fråga om öppethållande för röstning gäller bestämmelserna i 21 §. Det ska alltså vara möjligt att under hela förtidsröstningsperioden rösta från vilken kommun som helst. Uppenbarligen kommer behovet att variera starkt mellan kommuner som gränsar till en omvalskommun och avlägsna kommuner. Valnämnderna har möjlighet att anpassa öppettiderna efter det behov som bedöms föreligga.

För att Valmyndigheten ska kunna informera väljarna om var och vid vilka tider de kan förtidsrösta i ett omval föreskrivs i tredje stycket att valnämnderna ska informera Valmyndigheten om detta.

5 kap.

2 a §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 8.7.1.

I paragrafen regleras röstlängdsförfarandet beträffande de unionsmedborgare som är bosatta men inte folkbokförda här i landet men som likväl, enligt 4 kap. 2 § kommunallagen (1991:900), har rösträtt i kommunala val.

3 §

Bestämmelsen, som reglerar röstlängdsförfarandet för vissa unionsmedborgare för val till Europaparlamentet, behandlas i avsnitt 8.7.1.

Utöver de unionsmedborgare som enligt gällande bestämmelser ska tas upp i röstlängden tillkommer den kategori av unionsmedborgare som enligt 5 kap. 2 a § ska tas upp i röstlängden för kommunala val.

7 kap.

1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.1.

Paragrafens första stycke innehåller en redogörelse för vilka former för röstning som vallagen medger. Denna uppräkningskompletteras, enligt vårt förslag, med bestämmelser om avlämning av röster till ambulerande röstmottagare, som utses av kommunen.

2 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.3.

Tredje stycket tillförs bestämmelser som innebär att en väljare som inte har tillgång till namnvalsedel ändå kan avge en personröst genom att skriva till ett namn på en partimarkerad eller blank valsedel, även i det fall att partiet har anmält samtliga kandidater. Det förutsätts dock att det tillskrivna namnet är en anmäld kandidat. Skriver väljaren till fler namn går personrösten till den först tillskrivna kandidaten medan övriga tillskrivna namn, oavsett om de är anmälda eller inte, anses som obefintliga enligt 13 kap. 8 § första stycket 2.

3 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.5.

Genom ett tillägg till andra stycket klarläggs att en väljare som, på grund av funktionsnedsättning eller likande, inte själv kan göra i ordning sina röster har rätt att få hjälp med detta inte bara av röstmottagare i val- eller röstningslokaler utan också av en annan person. Bestämmelser om tystnadsplikt för en person som på detta sätt biträder en väljare finns i 16 kap. 1 §.

3 a §

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 7.5.1 och innehåller bestämmelser om ambulerande röstmottagare.

I första stycket anges förutsättningarna för att få lämna sina röster till ambulerande röstmottagare. Förutsättningarna är desamma som, enligt 7 kap. 4 §, gäller för att få rösta genom bud.

Av andra stycket följer att de väljare det här gäller har samma rätt som väljare i vallokal och röstningslokal att i samband med röstmottagningen få hjälp av röstmottagarna eller någon annan person att göra i ordning sina röster. Av detta stycke framgår att förfarandet vid röstning genom ambulerande röstmottagare regleras av motsvarande bestämmelser som röstning i röstningslokal. Detta innebär bl.a. att de ambulerande röstmottagarna måste vara minst två när de tar emot röster.

5 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.1.

Med ambulerande röstmottagare föreligger inte längre behov av kommunalt förordnade bud. Punkten 3 i första stycket har därför utgått.

7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.5.2

I förtydligande syfte införs en uttrycklig bestämmelse i första stycket 1 om hur den som vill budrösta ska göra i ordning sin röst. Att det skett på detta sätt omfattas av den försäkran som den budröstande ska avge.

Enligt vårt förslag ska vittne och bud inte längre på ytterkuvertet för budröst ange sina adresser. Andra stycket 3 har därför utgått.

8 §

I förarbetena till bestämmelsen sägs att bud som är lantbrevbärare eller som är anställd vid häkte eller en kriminalvårdsanstalt i stället för personnummer får ange sitt tjänstgöringsnummer eller mot-

svarande på ett ytterkuvert för budröst (prop. 2004/05:163 s. 120). Bestämmelsen har emellertid inte fått ett sådant innehåll när det gäller lantbrevbärare. Enligt bestämmelsen är den som är lantbrevbärare tvärt emot skyldig att i stället för personnummer ange sitt tjänstgöringsnummer. Denna skyldighet upphävs och ersätts med en möjlighet att ange personnummer i stället för tjänstgöringsnummer i enlighet med vad som uttalades i förarbetena vid bestämmelsens tillkomst.

8 kap.

10 a §

Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 6.1.7.

Enligt kommitténs förslag ska alla vallokaler och röstningslokaler vara anordnade så att de är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. Det kan dock inte uteslutas t.ex. att hissar tillfälligt, på grund av elavbrott eller driftstörningar, är ur funktion. I sådana fall och liknande situationer får röstmottagarna ta emot väljarnas röster utanför röstmottagningsstället. Denna paragraf bör också vara tillämplig i fråga om väljare som inte vågar använda hissar eller ramper.

En motsvarande möjlighet fanns tidigare vid röstning i vallokal enligt 9 kap. 4 § vallagen. Bestämmelsen flyttas nu till föreslagna 8 kap. 10 a § i och med att tillämpningen vidgas till att omfatta alla röstmottagningsställen.

10 kap.

7 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.9.5.

Paragrafen innehåller bestämmelser som syftar till att garantera säkerheten för valmaterielen vid röstning i röstningslokal. Ett nytt tredje stycke har lagts till med bestämmelser om hur valmateriel som tagits emot under förtidsröstningen ska förvaras i avvaktan på att rösträkningen tar sin början. Innebörden är att valmaterielen ska förvaras avskild och i ett låst utrymme, som endast den har tillgång till som enligt valnämndens beslut är behörig.

12 kap.

1 och 7 §§

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 4.10.4.

Enligt 12 kap. 1 § ska valnämnden genomföra sin preliminära rösträkning på onsdagen efter valdagen. Enligt 7 § ska valnämnden när sammanträdet för rösträkning avslutats till länsstyrelsen genast överlämna nämndens protokoll och de omslag som nämnden har gjort i ordning.

Enligt ett nytt fjärde stycke i 1 § ges valnämnden möjlighet att fortsätta den preliminära röstsammanräkningen påföljande torsdag. För att snabbt få fram valresultatet är det angeläget att rösträkningen om möjligt genomförs på onsdagen. Endast om det är oundgängligen nödvändigt för att på ett betryggande sätt genomföra rösträkningen bör förrättningen fortsätta på torsdagen.

I vart fall bör granskningen av samtliga röster och räkningen av rösterna i riksdagsvalet genomföras under onsdagen. Om inte all rösträkning är möjlig att genomföra under onsdagen bör valmateriel och resultat rörande riksdagsvalet kunna redovisas separat till länsstyrelsen under onsdagen. Genom ett nytt andra stycke i 7 § ges valnämnden möjlighet att göra en sådan separat redovisning till länsstyrelsen.

13 kap.

8 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.3.

Enligt 7 kap. 2 § tredje stycket öppnas möjlighet att personrösta genom att skriva till ett namn på en partimarkerad eller blank valsedel även i det fallet att partiet har anmält samtliga sina kandidater. Det förutsätts dock att det tillskrivna namnet är en anmäld kandidat. Detta kräver en följdändring i 13 kap. 8 § eftersom alla tillskrivna namn för ett sådant parti enligt gällande bestämmelser ska anses obefintliga. Enligt 7 kap. 2 § blir nu ett namn giltigt. Har flera namn skrivits till blir endast det första giltigt. Övriga tillskrivna namn ska, oavsett om det är anmälda kandidater eller ej, liksom hittills betraktas som obefintliga.

16 kap.*1 §*

Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 4.2.3.

Genom ett tillägg i 7 kap. 3 § klargörs att inte bara röstmottagare utan även annan person får hjälpa en väljare som inte själv kan göra i ordning sina röster vid röstning i vallokaler och röstningslokaler eller vid röstavlämning till ambulerande röstmottagare. För sådant biträde föreslås att tystnadsplikt ska gälla om biträdet fått kännedom om hur väljaren röstat. Detta gäller redan enligt 40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för röstmottagare som hjälper väljare.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar

2 kap.

3 och 4 §§

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 8.7.1.

De unionsmedborgare som genom ändring ar i 4 kap. 2 § kommunallagen och 5 kap. 3 § vallagen ges möjlighet att rösta i kommunala val och i val till Europaparlamentet har inte alltid svenska personnummer. I sådana fall får i stället födelsetiden användas för att identifiera personen i fråga. Ändringarna i 2 kap. 3 och 4 §§ görs för att dessa personuppgifter ska få behandlas i databasen för val och folkomröstningar.

Reservation

E-röstning

Reservation av Max Andersson (MP)

Det finns fördelar med att införa elektronisk röstning via internet i allmänna val, som ökad bekvämlighet för väljaren och billigare val, men enligt min mening överväger nackdelarna.

Till att börja med är det svårt att garantera säkerheten i ett rent elektroniskt röstningssystem. Dagens svenska valsysteem är inte perfekt, men det är uppbyggt på ett sätt som gör det mycket svårt att manipulera utgången genom valfusk. De slarvfel med röstmottagningen som förekom på vissa ställen i 2010 års val är inte acceptabla, men de bör ses som ett argument för att vi ska lägga mer resurser på att utbilda röstmottagare och minska risken för slarv i framtiden. Det är inget skäl att byta till ett system med sämre säkerhet. Ett rent elektroniskt röstsysteem är sårbart. Det är svårt att garantera att valutgången inte påverkats väsentligt av fel på utrustning, programmeringsfel, eller medvetet valfusk. Och om någon vill manipulera valresultatet är det möjligt även för en mycket liten grupp att göra det utan att det märks.

Ett annat stort problem vid röstning på internet är svårigheterna att bevara valhemligheten. Det gäller då inte bara att hålla de databaser där väljarnas röster lagras säkra, utan också den avsevärt svårare uppgiften att hålla väljarnas datorer fria från spionprogram.

Och även om det mot förmodan skulle gå att finna lösningar på de tekniska problemen, så kan det bli svårt att övertyga alla väljare om att lösningarna verkligen fungerar. Om folk inte litar på att valhemligheten är säker finns det risk för att det påverkar deras val eller att väljare avstår från att rösta. Om vi inför elektronisk röstning är det därför av största vikt att vi också behåller möjligheten att rösta i vallokal.

I betänkandet resoneras också om det problematiska i att tillåta röstning i okontrollerade miljöer, där det finns risk för att väljare utsätts för otillbörlig påverkan eller tvingas rösta på ett visst sätt av exempelvis en dominant familjemedlem. Detta är ett problem som är mycket svårt att komma åt. Kommittén har resonerat i termer om individens eget ansvar, men i grunden har samhället också ett ansvar för att utforma valsyste­met så att alla väljare har möjlighet att göra sina egna val.

Ett annat problem med att tillåta röstning i okontrollerade miljöer är risken för olämpligt agerande från överambitiösa valarbetare som kommer att "hjälpa" väljare att välja parti och person­rösta. Det är värt att komma ihåg att svenska valarbetare har hamnat i domstol och blivit dömda för sitt agerande i samband med budröstning, och det finns inget skäl att tro att problemen med dåligt omdöme blir mindre om röstningen sker på internet. Det svenska valsyste­met, så som det ser ut i dag, ger också starka incita­ment för kandidater att jaga enskilda personkryss, och risken är att vi kommer att få se en normförskjutning där kampanjmetoder som till exempel offentlig gruppröstning, som i dag skulle ses som djupt olämpliga, normaliseras.

Jag har inget principiellt emot elektroniska hjälpmedel vid val. Det kan finnas skäl att utreda om det är värt att använda elektro­niska röstningsmaskiner i vallokaler, men jag delar kommitténs bedömning att kostnaden för e-röstning i vallokaler kan vara större än fördelarna.

Om det införs så måste det finnas fysiska spår som gör det möjligt att kontrollräkna rösterna, till exempel genom att röstnings­maskinerna inte bara avläser rösten elektroniskt utan även skriver ut ett papperskvitto.

Elektronisk röstning i allmänna val i okontrollerade miljöer är ingen bra idé. Jag reserverar mig därför mot att utreda det vidare inför valet 2018.

Kommittédirektiv



Översyn av valsystemet

Dir.
2011:97

Beslut vid regeringssammanträde den 27 oktober 2011

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en översyn av delar av valsystemet. Kommittén ska bl.a. överväga om

- reglerna om fördelning av mandat vid val till riksdagen bör ändras,
- det bör införas kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner,
- den fria nomineringsrätten bör inskränkas och om det bör införas krav på offentliga valförberedelser,
- det bör införas ett elektroniskt röstningsförfarande vid allmänna val och folkomröstningar,
- valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län bör ändras,
- det bör införas ett starkare skydd för registrerade partibeteckningar och om det bör vara möjligt att ange partisymboler på valsedlarna,
- det finns behov av kompletterande bestämmelser eller andra åtgärder för att säkerställa att tillförlitligheten och effektiviteten i valprocessen vid förtidsröstning kan upprätthållas, att otillbörlig påverkan av röstande inte sker och att korrekt avgivna röster kommer med i rösträkningen,
- kommuner utanför ett omvalsområde bör vara skyldiga att anordna möjligheter till förtidsröstning,
- det finns skäl att ytterligare begränsa kommunernas möjligheter att som val- och röstningslokaler använda lokaler som inte uppfyller tillräckligt höga krav på tillgänglighet,

- budets roll vid budröstning bör förtydligas, och
- bestämmelserna i vallagen (2005:837) och kommunallagen (1991:900) fullt ut är förenliga med unionsrättens krav i fråga om rätten för unionsmedborgare att rösta och vara valbara i kommunala val och val till Europaparlamentet.

Kommittén ska föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Uppdraget ska i fråga om förslag som rör proportionaliteten i val till riksdagen och val till kommunfullmäktige, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen redovisas senast den 14 december 2012. Uppdraget när det gäller övriga frågor ska redovisas senast den 15 mars 2013.

Bakgrund och utgångspunkter

De grundläggande bestämmelserna om val till riksdagen finns i 3 kap. regeringsformen, förkortad RF. Ytterligare bestämmelser om val finns i vallagen och i kommunallagen. Vidare finns mer detaljerade föreskrifter om bl.a. valsedlarnas och valkuvertens utformning i valförordningen (2005:874).

Sedan enkamarsystemet inrättades har några större förändringar i valsystemet inte skett. Den senaste övergripande översynen gjordes av Grundlagsutredningen. Utredningen övervägde bl.a. frågor om valkretsindelningen vid val till riksdagen, personvalets utformning, proportionaliteten i valsystemet, riksdagens storlek, riksdags- och kommunalvalens tidsmässiga förhållande till varandra, mandatperiodens längd, frågor om extra val och om ålder för rösträtt och valbarhet. Utredningen gjorde i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) bedömningen att huvudragen i vårt valsystem inte borde ändras. Utredningen föreslog dock att valdagen skulle tidigareläggas en vecka, att personvalsspärren vid riksdagsval skulle sänkas från åtta till fem procent och att en upplysning om personvalets innebörd skulle lämnas på valsedlarna. Utredningen ansåg också att frågorna om proportionaliteten vid kommunala val och om offentliga valförberedelser borde utredas vidare. Regeringen ställde sig bakom förslagen som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Mot bakgrund bl.a. av erfarenheterna från 2010 års val finns det nu anledning att återigen se över vissa delar av valsystemet. I sam-

band med det bör även frågorna om proportionaliteten vid kommunala val och offentliga valförberedelser utredas vidare.

Uppdraget att se över valsystemet

Proportionalitet i riksdagsval

En av utgångspunkterna för det svenska valsystemet är att det ska vara proportionellt. Syftet med detta är att åstadkomma ett styrkeförhållande mellan partierna i riksdagen som motsvarar den samlade väljarkårens röster. För att åstadkomma en riksproportionell representation i riksdagen tillämpas sedan valet 1970 ett system med utjämningsmandat. Systemet innebär att 310 av de 349 mandaten är s.k. fasta valkretsmandat och 39 mandat är utjämningsmandat. De fasta valkretsmandaten fördelas före valet på 29 valkretsar utifrån hur stor andel av den röstberättigade befolkningen som bor inom respektive valkrets. Efter valet fördelas dessa mandat mellan partierna med hänsyn till partiernas valresultat i varje valkrets för sig. Därefter fördelas de 39 utjämningsmandaten mellan partierna efter en beräkning av valresultatet med hela landet som en valkrets. Fördelningen av mandat sker med tillämpning av den s.k. uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4. Metoden har tillämpats för mandatfördelning inom valkretsarna sedan 1952. Endast de partier som har fått minst 4 procent av det totala antalet avgivna giltiga röster i landet får delta i fördelningen av mandaten (fyra-procentsspärren). En särskild kompletterande fördelningsregel gäller dock för partier som har fått minst 12 procent av rösterna i en valkrets. Ett sådant parti får delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i den valkretsen.

Som nämns ovan ingick i Grundlagsutredningens uppdrag bl.a. att överväga frågor om proportionaliteten vid riksdagsval. Utredningen fann emellertid inte skäl att föreslå några förändringar i dessa delar.

När enkammarriksdagen inrättades 1971 var endast fem partier representerade i riksdagen. Denna ordning bestod i princip fram till 1988 när Miljöpartiet för första gången tog plats i riksdagen. Från valet 1991 fram till 2010 har sju partier varit representerade i riksdagen. Under denna period ledde mandatfördelningssystemet endast vid ett tillfälle till att resultatet inte blev proportionellt i förhållande till partiernas röstsiffror. Detta inträffade 1988 när Centerpartiet

fick ett mandat mer och Socialdemokraterna ett mindre än vad som motsvarade en proportionell fördelning utifrån valresultatet i hela landet.

Efter 2010 års val finns för första gången åtta partier representerade i riksdagen. De två största partierna fick i valet omkring 30 procent av rösterna medan övriga sex partier fick mellan 5,6 och 7,3 procent. Vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten uppstod avsevärda avvikelser från en riksproportionell representation. Socialdemokraterna blev överrepresenterade med tre mandat och Moderaterna med ett. Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet fick samtliga ett mandat för lite i förhållande till vad som motsvarat en proportionell fördelning utifrån resultatet i hela landet.

Det har sedan länge varit känt att risken för avvikelser från en proportionell fördelning ökar ju fler partier som ska dela på mandaten. Valmyndigheten har framhållit att den effekt som uppstod vid 2010 års val troligen kommer att uppkomma också vid framtida riksdagsval.

Erfarenheterna från 2010 års val innebär att det kan ifrågasättas om det nuvarande systemet för fördelning av mandat uppfyller det grundläggande kravet att det ska leda till ett proportionellt valresultat.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om reglerna om mandatfördelningen vid riksdagsval bör ändras, och
- föreslå de grundlagsändringar och övriga lagändringar som den finner motiverade.

I uppdraget ingår inte att överväga förändringar när det gäller fyraprocentsspärren.

Proportionalitet i kommunala val

Av 4 kap. 11 § vallagen framgår att huvudregeln vid val till kommunfullmäktige är att varje kommun utgör en valkrets. För kommuner med högst 6 000 röstberättigade gäller denna regel utan undantag. För kommuner med fler än 24 000 röstberättigade gäller att kommunen ska indelas i valkretsar. Detsamma gäller i kommuner där minst 51 mandat ska tillsättas i valet (4 kap. 12 § vallagen). Kommuner som har en röstberättigad befolkning på mellan 6 000 och 24 000 personer och färre än 51 mandat att tillsätta, får själva välja

om kommunen ska delas in i valkretsar. Det är kommunfullmäktige som beslutar om indelningen och länsstyrelsen som fastställer detta för att beslutet ska gälla. Vid valen 2010 var drygt en fjärdedel av landets kommuner valkretsindelade (81 av 290).

För riksdagsval och val till landstingsfullmäktige gäller att riket respektive landstingen ska vara indelade i valkretsar. Vid val till riksdagen och landstingsfullmäktige finns en spärr mot små partier. Som nämns ovan får i riksdagsvalen endast de partier som har fått minst 4 procent av rösterna i landet delta i fördelningen av mandaten. En särskild kompletterande fördelningsregel gäller dock för partier som har fått minst 12 procent av rösterna i en valkrets (se föregående avsnitt). I valen till landstingsfullmäktige omfattar småpartispärren de partier som har fått mindre än 3 procent av rösterna i landstinget. För val till kommunfullmäktige finns inte någon uttrycklig småpartispärr. Med hänsyn till att de mandat som ska fördelas är begränsade uppkommer emellertid ändå en ”naturlig spärr” mot små partier. I kommuner som inte är valkretsindelade krävs att ett parti har fått mellan 2,08 och 3,22 procent av rösterna för att de ska tilldelas ett mandat. Ju fler mandat som fördelas desto lägre blir spärren. I valkretsindelade kommuner uppkommer en naturlig småpartispärr på mellan 4 och 6,66 procent. Den högsta spärren uppkommer om det endast är 15 mandat som ska fördelas i valkretsen.

Som nämns ovan tillämpas i riksdagsvalen sedan 1970 ett system med utjämningsmandat för att åstadkomma en riksproportionell representation av partierna i riksdagen. Ett system med utjämningsmandat tillämpas sedan 1976 också vid landstingsvalen. Något sådant system tillämpas dock inte vid val till kommunfullmäktige. Vid val till kommunfullmäktige i icke valkretsindelade kommuner uppkommer inga svårigheter att åstadkomma en proportionell fördelning av mandaten inom kommunen som helhet. Det kan det däremot göra i de valkretsindelade kommunerna, eftersom mandatfördelningen sker slutet i valkretsarna. Undersökningar från 2006 års val visar att den styrande majoriteten skulle ha blivit en annan i en av åtta valkretsindelade kommuner om samma ordning som gäller för landstingsvalen också tillämpats i kommunerna (SOU 2008:125 s. 197).

Frågan om att förbättra förutsättningarna för en proportionell fördelning av mandaten mellan partierna vid val till kommunfullmäktige har övervägts vid flera tillfällen sedan 1970-talet. Meningarna om behovet av förändringar har dock varit delade och de

praktiska effekterna av olika framtagna modeller har bedömts bli begränsade (se t.ex. SOU 1980:45 och 1994:30). Någon enighet i fråga om hur ett mer proportionellt mandatfördelningssystem lämpligen borde utformas kunde heller inte nås i 2003 års vallagskommitté (SOU 2004:111 s. 165). Frågan övervägdes senast av Grundlagsutredningen, som dock inte lade fram något förslag utan bedömde att den borde utredas vidare (SOU 2008:125 s. 197 f.). Konstitutionsutskottet har välkomnat en sådan utredning (bet. 2010/11:KU28 s. 54).

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om det bör införas ett system med kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Offentliga valförberedelser

Den fria nomineringsrätten har sedan länge ansetts vara en central princip inom det svenska valsystemet. Principen kommer till uttryck i valsystemet genom att det, bortsett från kravet på rösträtt, inte finns några formaliakrav för att ställa upp och vara valbar i ett val. Eftersom några särskilda krav inte uppställs i fråga om t.ex. registrering av partier eller förhandsanmälan av kandidater kan väljarna så sent som på valdagen bilda ett nytt parti och ställa upp i valet. Väljarna kan alltså på en blank valsedel ange vilken partibeteckning och vilket kandidatnamn som helst med den verkan att den tillskrivna beteckningen räknas som en röst på partiet och det tillskrivna namnet en kandidatnominering och en personröst på den personen. Om flera namn skrivs till får den överst tillskrivna kandidaten väljarens personröst. Av definitionen av partibegreppet i regeringsformen framgår vidare att det inte ställs några associationsrättsliga krav på ett parti för att det ska få delta i ett val (3 kap. 7 § RF).

Sedan 1974 års regeringsform antogs har frågan om att begränsa den fria nomineringsrätten varit föremål för ett omfattande utredningsarbete. Förslag om att införa olika former av obligatoriska valförberedelser har lämnats av bl.a. Folkstyrelsekommittén (Folkstyrelsens villkor, SOU 1987:6), Personvalskommittén (Ökat personval, SOU 1993:21) och Nomineringsrätts- och valkretskommittén

(Vissa valfrågor, SOU 1995:143). Inget av förslagen ledde dock till lagstiftning. I sitt slutbetänkande Utvärderat personval (SOU 1996:66) föreslog Nomineringsrätts- och valkretskommittén en mindre långtgående modell som innefattade ett för partierna frivilligt system med anmälan av samtliga kandidater. Regeringen ställde sig bakom förslaget som därefter antogs av riksdagen (prop. 1996/97:70, bet. 1996/97:KU16, rskr. 1996/97:177).

Frågan om offentliga valförberedelser utreddes därefter på nytt av 1999 års författningsutredning (Offentliga valförberedelser – Anmälan av partier och kandidater, SOU 2001:99) och senare även av 2003 års vallagskommitté (Ny vallag, SOU 2004:111). Författningsutredningens förslag ledde inte till lagstiftning medan 2003 års vallagskommitté ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl att lägga fram något förslag. Som framgår ovan övervägdes frågan även av Grundlagsutredningen men den lade inte fram något förslag utan ansåg att frågan borde utredas vidare (SOU 2008:125 s. 213).

Den nuvarande ordningen med frivillig registrering och anmälan av kandidater innebär i praktiken att den fria nomineringsrätten i hög grad har inskränkts. Vid röstsammanräkningen ska nämligen bortses från tillskrivna namn på valsedlar som gäller för partier som har anmält samtliga sina kandidater. För sådana partier ska även bortses från kandidatnamn som inte har anmälts hos Valmyndigheten och som finns på partiets tryckta valsedlar. Däremot hindrar denna ordning inte väljarna från att t.ex. på valdagen bilda ett nytt parti genom att skriva till en partibeteckning på en blank valsedel. Det finns inte heller något som hindrar väljarna från att skriva till nya namn på en valsedel för ett parti som inte har anmält samtliga sina kandidater vid ett visst val.

Frågan om offentliga valförberedelser har även uppmärksamats av Valmyndigheten efter de allmänna valen 2006 och 2010 (Rapport 2007:1 Erfarenheter från valen den 17 september 2006 och Rapport 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010). Myndigheten har framhållit att det nuvarande systemet riskerar att leda till att det saknas personer att utse till ledamöter – tomma stolar – och att personer blir invalda mot sin vilja – ofrivillig kandidatur. Valmyndigheten har vidare framfört att det saknas valtekniska sanktionsmöjligheter mot att partier som inte har registrerat sin partibeteckning använder en beteckning som kan vara förväxlingsbar med något annat partis registrerade partibeteckning. Frågan om behovet av skydd mot ofrivilliga kandidaturer har även berörts av

Valprövningsnämnden (promemoria den 16 mars 2011, Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val, dnr 13-2011).

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om den fria nomineringsrätten bör inskränkas och om det bör införas krav på offentliga valförberedelser, och
- föreslå de grundlagsändringar och övriga lagändringar som den finner motiverade.

Inom ramen för sitt arbete ska kommittén bl.a. överväga om det bör ställas krav på att partiernas anmälan av samtliga kandidater alltid måste omfatta ett visst minsta antal kandidater. Kommittén ska också överväga om den nuvarande möjligheten för en person att kandidera eller bli nominerad för flera partier samtidigt i ett och samma val bör begränsas.

Om kommittén bedömer att det saknas tillräckliga skäl att föreslå offentliga valförberedelser ska den i stället

- överväga om andra ändringar bör göras i de nuvarande reglerna i syfte att förhindra att enskilda mot sin vilja utses till ledamöter eller ersättare för ett parti, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Elektroniskt röstningsförfarande

Vid genomförandet av allmänna val sköts valadministrationen i stor utsträckning med hjälp av modern informationsteknologi. Upprättandet av röstlängder, den slutliga sammanräkningen av röster och fördelningen av mandat samt utseende av ledamöter och ersättare sker med användning av it-stöd. Partierna har möjlighet att beställa sina valsedlar elektroniskt och valbarhetskontroller kan ske på automatiserad väg. Valnämnderna kan också med hjälp av it-stöd t.ex. registrera vissa uppgifter som behövs för framställningen av röstkort. Däremot sker varken avprickningen i röstlängden, själva röstningen eller räkning av rösterna på automatiserad väg.

Den gällande ordningen utesluter inte att räkningen av pappersvalsedlar sker med hjälp av elektronisk utrustning för optisk läsning. I samband med valet till Europaparlamentet 2009 och de allmänna valen 2010 utnyttjade exempelvis Länsstyrelsen i Stockholms län sådan utrustning vilket ledde till att antalet anställda som räknade röster kunde begränsas avsevärt (Valmyndighetens årsredovisning för 2009 samt rapport 2011:1 s. 15). För närvarande finns dock

varken rättsligt stöd eller tillräckligt avancerade tekniska lösningar för att genomföra rösträkningen helt på automatiserad väg.

Frågan om att inrätta ett elektroniskt förfarande för röstning har varit föremål för överväganden av flera tidigare utredningar. Valtekniska utredningen år 2000 presenterade i sitt betänkande Teknik och administration i valförfarandet (SOU 2000:125) förslag till ett elektroniskt röstningssystem för röstning via internet. Vidare ansåg Demokratiutredningen att försök med internetbaserat röstande borde genomföras i någon kommun eller i samband med skolval (En uthållig demokrati, SOU 2000:1). Frågan övervägdes senast av 2003 års vallagskommitté i betänkandet Ny vallag (SOU 2004:111). Kommittén lämnade inte något förslag om elektronisk röstning men förordade att försök skulle genomföras i kontrollerade former i samverkan med Valmyndigheten, t.ex. i samband med en kommunal rådgivande folkomröstning eller ett skolval.

Valmyndigheten har undersökt i vilken utsträckning kommunerna fram till 2006 använt sig av elektronisk teknik för att inhämta kommuninvånarnas synpunkter i olika frågor. Av redovisningen framgår att endast en mycket liten andel av kommunerna använt sig av tekniklösningar i form av exempelvis rådslag via internet (Rapport 2007:2 Kunskapsbank om elektronisk röstning).

Konstitutionsutskottet har nyligen uttalat att det vore värdefullt att i lämpligt sammanhang utreda möjligheterna att införa ett elektroniskt röstningsförfarande i vallokaler och röstningslokaler och betonat att samma principer generellt bör gälla vid elektronisk röstning som vid traditionell röstning med pappersvalsedlar (bet. 2010/11:KU28 s. 52). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:293).

En förutsättning för att ett elektroniskt röstningsförfarande ska kunna inrättas är att de grundläggande principer som valsystemet bygger på kan upprätthållas. Som både Valtekniska utredningen år 2000 och 2003 års vallagskommitté framhållit innebär det att högt ställda krav på tillförlitlighet måste kunna uppfyllas (SOU 2000:125 s. 83, SOU 2004:111 s. 181 f.). Det måste vidare vara möjligt att verifiera och kontrollera resultatet i efterhand. Den absoluta valhemligheten måste också kunna garanteras. Det krävs dessutom att systemet är utformat så att inga andra än de som har rösträtt kan rösta och att väljarna bara kan utnyttja sin röst en gång i ett val. En avgiven röst ska inte heller kunna ändras av någon annan. Slutligen

måste systemet säkerställa att sammanräkningen av röster blir korrekt på alla nivåer i valen.

Utvecklingen av nya metoder för att genomföra röstningsförfaranden på elektronisk väg har fortgått under 2000-talet. I några länder har elektroniska förfaranden använts utan större framgång. I exempelvis Nederländerna och Tyskland har elektroniska system prövats men avskaffats. I andra länder har erfarenheterna av systemen varit mer positiva. Mångårig erfarenhet från röstning via internet finns exempelvis i Schweiz och Estland. 2003 genomfördes även försök med elektronisk röstning i Norge. Dessa förefaller av allt att döma ha utfallit väl. Nya försök med elektronisk förtidsröstning via internet har genomförts vid de kommunala valen i Norge i september 2011. Goda kunskaper om tillämpningen av elektroniska förfaranden finns även inom Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Europarådet publicerade i november 2010 en handbok om elektronisk röstning med råd och anvisningar om överväganden som bör göras i samband med att elektroniska röstningssystem införs och som anknyter till Europarådets rekommendation den 30 september 2004 om en gemensam standard för elektronisk röstning (Rec. [2004] 11).

Ur ett demokratiperspektiv förefaller ett elektroniskt röstningsförfarande kunna leda till flera positiva effekter. Ett elektroniskt system torde kunna ge ökade möjligheter för personer med olika former av funktionsnedsättning att delta i demokratin på jämlika villkor. Det gäller t.ex. för personer som har sådana funktionsnedsättningar att de med nuvarande ordning har svårt att rösta utan hjälp av andra personer. Ett elektroniskt röstningssystem skulle också kunna förenkla möjligheterna för väljare att personrösta på annan ort än hemorten. Ett internetbaserat röstningsförfarande skulle vidare kunna leda till ökad flexibilitet och förbättrade möjligheter att rösta för personer som befinner sig utomlands utan närhet till en ambassad, exempelvis för utlandssvenskar eller utlandsstationerad militär personal. Det finns också skäl att anta att många yngre väljare, som vuxit upp i kommunikationssamhället, förväntar sig att de ska kunna använda modern teknik när de röstar.

Beroende på hur ett elektroniskt röstningsförfarande utformas och i vilken omfattning det utnyttjas finns vidare förutsättningar att minimera risken för fel såväl vid själva röstmottagningen och röstningen som vid rösträkningen. Det kan också skapa ökade förutsättningar att genomföra valnämndernas preliminära rösträkning

– onsdagsräkningen – och länsstyrelsernas slutliga rösträkning snabbare än enligt nuvarande ordning.

Ett elektroniskt röstningssystem kan emellertid även ha nackdelar. Bristande transparens och svårigheter att förstå systemet kan exempelvis leda till minskat förtroende hos väljarna. Det är också viktigt att ta hänsyn till att vissa grupper av väljare, exempelvis äldre personer med mindre vana av att nyttja modern it-teknik, kan ha större svårigheter än andra att använda vissa typer av elektroniska röstningssystem.

Sammantaget finns skäl att på nytt utreda förutsättningarna för att införa ett elektroniskt förfarande för röstning och rösträkning som ett komplement till det nuvarande manuella systemet.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga möjligheterna att införa ett elektroniskt förfarande för röstning och rösträkning vid allmänna val, val till Europaparlamentet och nationella folkomröstningar,
- överväga både system som bygger på att röstningen sker i vallokaler och röstningslokaler och system som innebär att röstning kan ske via internet från andra platser än val- och röstningslokaler, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Övervägandena ska inriktas på att skapa rättsliga och praktiska förutsättningar för att pröva ett elektroniskt förfarande i mindre skala och utvärdera det innan det tas i bruk i större omfattning i allmänna val eller folkomröstningar i hela landet. I arbetet ska kommittén beakta de erfarenheter som finns av elektroniska röstningsförfaranden i andra länder inom Europa, exempelvis Norge, Finland, Estland, Nederländerna och Schweiz. Kommittén ska även lägga stor vikt vid Europarådets rekommendation om en gemensam standard för elektronisk röstning och beakta det arbete som bedrivs på området inom OSSE.

Valkretsindelningen i riksdagsval

Vid val till riksdagen är riket indelat i valkretsar (3 kap. 5 § RF). Som framgår ovan finns det för närvarande 29 valkretsar (4 kap. 2 § vallagen). Indelningen bygger, med några få undantag, på indelningen av riket i län. Några principiella förändringar av indelningen har inte skett sedan 1921 (SOU 1995:143 s. 179). Däremot har mindre justeringar gjorts under 1990-talet främst i samband med

genomförda förändringar i fråga om länsindelningen (prop. 1992/93:163, 1995/96:224 och 1996/97:108).

Frågan om valkretsindelning har tidigare övervägts av bl.a. Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6), Storstadsutredningen (SOU 1990:36) och Nomineringsrätts- och valkretskommittén (SOU 1995:143). Valkretsindelningen övervägdes senast av Grundlagsutredningen, som ansåg att det saknades skäl att göra några förändringar av riksdagsvalkretsarna (SOU 2008:125 s.157). Bedömningen gjordes främst utifrån den betydelse valkretsindelningen kan förväntas få för personvalsinslaget i systemet. Även om det för närvarande saknas skäl att överväga en större valkretsreform kan skäl ändå finnas att överväga mindre förändringar när det gäller indelningen av enstaka valkretsar.

Regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen har begärt att regeringen ska se över valkretsindelningen i Västra Götalandsregionen (dnr Ju2008/6334/L6). Regionstyrelsen har bl.a. pekat på att Västra Götalands västra valkrets för närvarande inte är geografiskt sammanhängande.

Innan den partiella författningsreformen 1968–1969 genomfördes fördelades alla mandat i riksdagsvalet i slutna valkretsar. Valkretsindelningen fick då stor betydelse för hur proportionell fördelningen av mandaten mellan partierna blev. Med tillkomsten av det riksproportionella systemet förlorade valkretsindelningen visserligen sin avgörande betydelse för proportionaliteten vid mandatfördelningen mellan partierna i landet som helhet, men det innebär inte att valkretsindelningen saknar betydelse i det politiska livet. Partiernas regionala verksamhet är fortfarande nära knuten till valkretsarna. Indelningen är av stor betydelse för att skapa och upprätthålla goda kontakter mellan väljare och valda. Partiernas kandidatnomineringar sker också valkretsvis och en särskild personröst kan lämnas bara för en kandidat som nominerats i väljarens egen valkrets.

Vid indelningen av landet i valkretsar är en central utgångspunkt att valkretsarna ska bilda geografiskt sammanhängande enheter (SOU 1995:143 s. 182 f.). Den nuvarande indelningen av riksdagsvalkretsar i Västra Götalands län uppfyller inte fullt ut detta villkor.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om valkretsindelningen vid val till riksdagen bör ändras i Västra Götalands län, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

En utgångspunkt för arbetet ska vara att en ändring av valkretsindelningen inte ska påverka proportionaliteten vid mandatfördelningen mellan partierna i landet som helhet i riksdagsval, utöver vad som följer av andra förslag som kommittén lämnar om mandatfördelningen. Kommittén ska vidare utgå från att det sammanlagda antalet valkretsar inte ska ändras.

Skyddet för partibeteckningar

En partibeteckning kan ha skydd som varumärke. Rätten för en varumärkesinnehavare att exklusivt förfoga över användningen av ett skyddat kännetecken är sanktionerad genom straff- och skadeståndsansvar enligt 8 kap. 1 och 4 §§ varumärkeslagen (2010:1877). Detta innebär dock inte att en valsedel är ogiltig om ett förväxlingsbart kännetecken använts, dvs. om ett parti använt en partibeteckning på valsedlarna som liknar ett annat partis partibeteckning i sådan grad att det finns en risk för förväxling. I vissa fall finns dock utrymme att bedöma användningen av förväxlingsbara valsedlar som straffbar otillbörlig verkan vid röstning enligt 17 kap. 8 § brottsbalken (NJA 1965 s. 116). Det kan också finnas grund för att besluta om omval om det framkommit att någon har verkat otillbörligt vid ett val (15 kap. 13 § vallagen).

Partier kan välja att anmäla sin partibeteckning för registrering enligt bestämmelserna i 2 kap. vallagen. Ett villkor för registrering är att beteckningen inte ska kunna antas bli förväxlad med en redan registrerad partibeteckning. Den nuvarande ordningen innebär alltså att ett parti kan få ett visst skydd enligt vallagen för sin beteckning. Systemet innehåller dock inte något skydd mot att ett annat parti uppträder i ett val med en partibeteckning som kan antas bli förväxlad med en registrerad partibeteckning. En registrering innebär nämligen endast att andra partier hindras från att *registrera* en sådan beteckning.

När det gäller deltagandet i allmänna val visar utvecklingen på senare tid, främst på det lokala planet, att allt fler partier ställer upp i valen. I takt med att väljarna får fler alternativ att ta ställning till ökar också behovet av att tydligt kunna särskilja partierna från varandra, främst för att minska risken för förväxling. Det kan ifrågasättas om den nuvarande ordningen är ändamålsenlig för att åstadkomma ett tillräckligt starkt skydd enligt vallagen för partibeteckningarna.

- Kommittén ges därför i uppdrag att
- överväga om det bör införas ett starkare skydd för registrerade partibeteckningar, och
 - föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Partisymboler på valsedlar

Bestämmelser om *valsedlarnas utformning* finns i 6 kap. vallagen och i valförordningen. Vid val används tre olika typer av valsedlar. Dessa brukar benämnas partimarkerade valsedlar, namnvalsedlar och blanka valsedlar. Samtliga valsedlar ska innehålla uppgift om vilket val de är avsedda att användas i. På partimarkerade valsedlarna ska därutöver finnas en partibeteckning. På namnvalsedlar ska dessutom finnas uppgift om kandidater. Valsedlarna får, utöver nämnda uppgifter, även innehålla viss annan information, bl.a. uppgift om att partiet har registrerat sin partibeteckning och anmält sina kandidater. Blanka valsedlar saknar både uppgift om partibeteckning och kandidater (6 kap. 1 § vallagen).

En valsedel ska vara utformad så att väljaren kan lämna en särskild personröst och ska även innehålla information om personvalets innebörd. I vallagen finns även en bestämmelse om valsedlarnas storlek medan regler om valsedlarnas färger i olika slags val finns i valförordningen. I vallagen föreskrivs vidare att valsedlar som används vid ett val ska tillhandahållas av Valmyndigheten.

Bestämmelser om *valsedlars ogiltighet* finns i 13 kap. vallagen. Av bestämmelserna följer att en valsedel som avviker från regleringen om valsedlars utformning inte med automatik ska anses vara ogiltig. Enligt 13 kap. 7 § första stycket vallagen är en valsedel ogiltig om den saknar partibeteckning, har mer än en partibeteckning eller har kännetecknen som uppenbarligen har gjorts med avsikt. Det innebär alltså att valsedlar inte anses ogiltiga om de avviker i fråga om t.ex. färg eller form eller har beställts av ett parti direkt från ett tryckeri. Denna reglering har gällt i stort sett oförändrad sedan valet 1970.

Den omständigheten att det på en tryckt valsedel förekommer en logotyp eller symbol innebär inte med automatik att valsedeln ska betraktas som ogiltig. Möjligen skulle den dock, under vissa omständigheter, kunna underkännas som avsiktligt märkt (jfr SOU 1995:143 s. 162 och 2004:111 s. 154). På denna punkt saknas emellertid vägledande praxis från Valprövningsnämnden.

Frågan om valsedlarna ska få innehålla partisymboler har tidigare övervägts av bl.a. 1993 års vallagskommitté, Nomineringsrätts- och valkretskommittén och 2003 års vallagskommitté. Samtliga kommittéer har dock anfört en rad, främst principiella, skäl mot att införa en möjlighet att ange partisymboler på valsedlarna (SOU 1994:30 s. 223 f., SOU 1995:143 s. 167 f. och SOU 2004:111 s. 154).

Konstitutionsutskottet har framhållit betydelsen för tilltron till valsystemet och demokratin av att samhället underlättar för medborgarna att rösta på det parti de har avsett (bet. 2010/11:KU28 s. 50). Enligt utskottet bör frågan om det är lämpligt att använda partisymboler på valsedlarna för att undvika förväxling av partier med snarlika namn, utredas på nytt. Utskottet har därvid betonat vikten av att valhemligheten bibehålls. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet har anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:293).

Mycket talar för att frågan om möjligheterna för partierna att använda symboler på sina valsedlar inte kan ses isolerad i förhållande till frågan om offentliga valförberedelser. Det är nämligen av stor vikt att ett system som tillåter partierna att använda symboler på sina valsedlar innehåller effektiva spärrar mot missbruk av symboler av olika slag. Om partisymboler på valsedlarna ska tillåtas finns det under alla förhållanden anledning att överväga behovet av kompletterande regler i vallagen för att skapa ett godtagbart skydd för symbolerna. Det kan t.ex. finnas skäl att komplettera bestämmelserna om valsedlars ogiltighet.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om partierna bör ha möjlighet att ange partisymboler på valsedlarna,
- överväga behovet av kompletterande regler för att skapa ett godtagbart skydd för partisymboler, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Om kommittén gör bedömningen att partierna bör ha möjlighet att ange partisymboler på sina valsedlar är det av stor vikt att denna möjlighet inte leder till att skyddet för valhemligheten äventyras. Kommittén bör därför särskilt överväga möjligheten att använda enbart svart färg vid tryckning.

Förtidsröstning

Av 7 kap. 1 § vallagen framgår att lagstiftaren har utgått från att väljaren i första hand röstar i sin vallokal på valdagen. Röstning kan därutöver ske i förtid eller på valdagen i särskilda röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna inrättat. Röstning kan i vissa fall även ske genom bud eller brev.

Möjligheterna att förtidsrösta bygger på en långvarig tradition och inrättades första gången inför valet 1942. Möjligheterna var dock inledningsvis begränsade men utvidgades inför valet 1970 i samband med den partiella författningsreformen.

Ytterligare reformer genomfördes inför valet 1982. Sedan dess har det stått var och en fritt att välja om han eller hon vill förtidsrösta eller rösta i vallokal.

Enligt den lagstiftning som gällde före 2006 fanns möjligheter för väljarna att förtidsrösta genom att rösta på permanenta eller tillfälliga postkontor under viss tid före valdagen (poströstning). Det var även möjligt att poströsta på själva valdagen. På grund av de förändringar som skedde med anledning av bolagiseringen av Postverket 1994 och de därpå följande strukturförändringarna inom Posten AB och Svensk kassaservice, kom från mitten av 1990-talet tillgången till lämpliga lokaler för förtidsröstning successivt att bli allt mer begränsad. Under perioden fram till 2002 minskade också andelen förtidsröster markant. Mot den bakgrunden överfördes från och med 2006 års val ansvaret för förtidsröstningen till kommunerna.

Efter att kommunerna övertagit ansvaret har den tidigare viktande trenden i fråga om antalet förtidsröster vänt. Andelen förtidsröster utgjorde vid 2002 års allmänna val knappt 30 procent av det sammanlagda antalet röster. Vid 2010 års allmänna val valde över 39 procent av väljarna att förtidsrösta.

Den stora ökningen av antalet förtidsröster har lett till vissa problem hos kommunerna och Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter valen 2010 anfört att det behövs kompletterande föreskrifter för att komma till rätta med dessa. Myndigheten pekar särskilt på att det saknas närmare föreskrifter om röstningslokaler-
nas utformning, om hur valsedlar ska hanteras, om hur säkerheten ska efterlevas och om antalet röstmottagare. Valmyndigheten menar också att en allt mer tillgänglig röstningsprocess skapar behov av en striktare syn på lokalernas avgränsning i förhållande till kringliggande aktiviteter (rapport 2011:1 s. 13). Liknande syn-

punkter har framförts av Valprövningsnämnden (promemorian Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års val, s. 13). Valprövningsnämnden anser att säkerheten vid förtidsröstningen måste höjas och att det främst är frågor om röstningslokalernas belägenhet och utformning, bemanningen i röstningslokalerna samt rekrytering och utbildning av röstmottagare som måste övervägas närmare. Valprövningsnämnden framhåller också som oacceptabelt att sammanlagt över 500 förtidsröster, brevröster och ambassadröster inte kommit med i rösträkningen vid 2010 års val endera för att förtidsröster inte skickats vidare till berörd kommun eller för att röster som inkommit från Valmyndigheten blivit kvar i kommunens arkiv (a. promemoria s. 9).

Konstitutionsutskottet har framhållit att det finns anledning att göra en genomgång av regelverket vid förtidsröstning och dess tillämpning för att ta reda på i vad mån det finns skäl för förändringar eller klargörande bestämmelser (bet. 2010/11:KU28 s. 51). Utskottet har också uttalat att det bör övervägas om någon eller några myndigheter bör ansvara för utbildning av röstmottagare för att uppnå högsta möjliga kompetens hos personer med ansvar för genomförandet av val. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet har anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:293). Vidare har konstitutionsutskottet tidigare framfört att frågan om öppettider för förtidsröstning bör bli föremål för översyn (bet. 2009/10:KU26).

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter 2010 års val pekat på en rad andra omständigheter – bl.a. förhållandena kring röstmottagning och rösträkning – som myndigheten anser bör ses över i ett större sammanhang (rapport 2011:1 s. 12 f.). Myndigheten anser t.ex. att det bör vara möjligt för valnämnderna att fortsätta den rösträkning som enligt nuvarande regler (12 kap. 1 § vallagen) ska ske på onsdagen efter valet under ytterligare en dag för att minska risken för fel på grund av tidspress vid handhavandet av den stora mängden förtidsröster.

Utifrån de erfarenheter som redovisats från de senaste allmänna valen finns behov av att se över kommunernas rutiner när det gäller praktiska frågor om hanteringen av valsedlar, bl.a. i fråga om förvaring och transport av valsedlar och mottagna förtidsröster inom kommunen. Det är av stor vikt att det säkerställs att alla korrekt avgivna förtidsröster tas med i rösträkningen. Det finns också behov av se över vilka rutiner som tillämpas hos kommunerna när det gäller ställningstaganden i fråga om valet av val- och röstningslokaler, öppethållande, bemanning av röstningslokaler, m.m. Mot

bakgrund av den utveckling som har skett mot att en allt större andel av väljarkåren väljer att förtidsrösta, finns det också skäl att överväga om valnämnderna bör få längre tid på sig att genomföra den preliminära rösträkningen.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- se över kommunernas rutiner vid röstmottagning och röst-räkning i både röstningslokaler och vallokaler,
- se över kommunernas rutiner när det gäller den praktiska hanteringen av valsedlar,
- se över kommunernas rutiner i fråga om öppethållande av lokaler för förtidsröstning,
- överväga om det finns behov av kompletterande författningsreglering eller andra åtgärder, exempelvis i form av utbildning av röstmottagare och liknande, för att säkerställa att tillförlitligheten och effektiviteten i valprocessen kan upprätthållas, att otillbörlig påverkan av röstande inte sker och att korrekt avgivna röster kommer med i rösträkningen, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Kommittén ska i arbetet

- ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om utformningen av röstningslokaler och dessas belägenhet samt kravet på att upprätthålla förbudet mot valpropaganda i anslutning till röstmottagningsställen, och
- pröva förutsättningarna för att förlänga tiden för valnämndernas rösträkning (onsdagsräkningen).

Förtidsröstning vid omval

Som framgår av föregående avsnitt låg ansvaret för förtidsröstningen fram till 2006 på Posten AB. Vid ett eventuellt omval fanns möjlighet för Valmyndigheten att besluta om i vilken utsträckning Posten skulle inrätta lokaler för att ta emot poströster på olika orter. I och med att ansvaret för förtidsröstningen flyttats över till kommunerna har ansvaret för att inrätta särskilda röstmottagningsställen för förtidsröstning begränsats till att endast avse de kommuner som omfattas av omvalet. Någon skyldighet för andra kommuner än de som omfattas av omvalet att anordna förtidsröstning finns alltså inte. I samband med omvalen 2011 i landstingsvalet i Västra Götalands län och kommunvalet i Örebro kommun anordnades trots det möjligheter för väljare att förtidsrösta i flera kom-

muner utanför omvalsområdet. Det skedde på frivillig grund i sammanlagt 45 kommuner. I dessa förekom förtidsröstning i varierande men i huvudsak liten omfattning. För sin medverkan i omvalen erhöll kommunerna statsbidrag enligt förordningen (2011:273) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2010 års omval. Statsbidrag betalades ut med sammanlagt 17,4 miljoner kr, varav 5,6 miljoner kr till kommuner utanför omvalsområdet.

Det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt med en ordning som bygger på frivillighet från kommunernas sida. Valmyndigheten framhåller i sin erfarenhetsrapport att den anser att det finns behov av en särskild författningsreglering i fråga om omfattning av och beslutsordningen för genomförande av förtidsröstning vid omval och kommunala extra val (rapport 2011:1 s. 13).

För att ge goda förutsättningar för ett högt valdeltagande i ett omval kan det vara nödvändigt att tillgängligheten till röstningsställen garanteras även utanför det egentliga omvalsområdet. Det kan dock vara svårt att få tillgång till tillförlitliga uppgifter om på vilka orter de röstberättigade i omvalet finns och därmed också vara svårt att ta ställning till vilka kommuner som ska vara skyldiga att anordna förtidsröstning i omvalet. Det är heller inte självklart vad som ska gälla i fråga om antalet röstberättigade i en kommun utanför omvalsområdet för att kommunen ska vara skyldig att anordna förtidsröstning. Osäkerhetsmoment av detta slag talar i och för sig för att ett eventuellt åliggande för kommuner att anordna förtidsröstning bör slås fast genom tydligt angivna kriterier i lag. Samtidigt kan svårigheterna med att ange sådana kriterier innebära att frågan om omfattningen av förtidsröstningen i stället lämpligen bör avgöras genom ett förvaltningsbeslut i det enskilda fallet.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om det bör införas en skyldighet för andra kommuner än de som omfattas av ett omval att anordna förtidsröstning och, om kommittén så anser, överväga om de närmare förutsättningarna för när en sådan skyldighet föreligger bör preciseras i lag eller om det bör införas en möjlighet för en myndighet att genom förvaltningsbeslut i enskilda fall ålägga kommuner utanför omvalsområdet en skyldighet att anordna förtidsröstning, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Deltagande i val för personer med funktionsnedsättning och budets roll vid röstning

Det är en given utgångspunkt att alla väljare ska ges så likartade förutsättningar som möjligt att utnyttja sin rösträtt. Eftersom tillgängligheten till röstmottagningsställen – både vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning – är av grundläggande betydelse för väljarnas möjligheter att utöva denna rösträtt, är det viktigt att de lokaler som inrättas för röstmottagning anpassas så att alla väljare har lika tillgång till dem, oavsett funktionsnedsättningar.

Av 3 kap. 3 § och 4 kap. 20 § vallagen följer att varje kommun ansvarar för att se till att det i kommunen finns lämpliga lokaler som kan användas som röstmottagningsställen. I kommunerna ska det i varje valdistrikt finnas en vallokal att rösta i på valdagen. I kommunerna ska det också finnas röstningslokaler där väljare kan rösta under en viss tid före valet och på valdagen. Lokalerna ska i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ge väljarna goda möjligheter att rösta. Kommunerna måste vidta alla rimliga ansträngningar för att tillhandahålla vallokaler och röstningslokaler som är tillgängliga för alla väljare (prop. 2004/05:163 s. 72). Om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att använda en lokal som inte uppfyller kraven på tillgänglighet, ska kommunen underställa länsstyrelsen den frågan.

Efter valet till Europaparlamentet 2009 anmäldes hos Diskrimineringsombudsmannen (DO) ett antal fall av brister i fråga om tillgänglighet till röstningslokaler. DO konstaterade att fyra olika kommuner hade använt lokaler som inte varit tillgängliga för rullstolsburna personer trots att detta inte anmälts till länsstyrelsen. DO var kritisk till de konstaterade bristerna men såg positivt på att kommunerna i huvudsak tog problemet på allvar och avsåg att åtgärda bristerna.

Om en vallokal inte är tillgänglig för väljare med funktionsnedsättning, får röstmottagare enligt 9 kap. 4 § vallagen ta emot deras valkuvert utanför vallokalen, om det kan ske under betryggande former. Motsvarande möjlighet att ta emot valkuvert utanför en röstningslokal som används för förtidsröstning finns inte enligt 10 kap. vallagen.

Väljare som på grund av sjukdom, funktionshinder eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe har rätt att lämna sina valsedlar genom bud (7 kap. 4 § vallagen). Detsamma gäller för väljare som är intagna i kriminalvårdsanstalt och som av säkerhets-

skäl inte kan rösta i samma röstningslokal som andra intagna samt för väljare som är intagna i häkte. Röstning genom bud kan också ske av en väljare som betjänas av Postens AB:s lantbrevbärare.

Vid budröstning uppträder väljaren inte inför någon offentlig valfunktionär. Riskerna för otillbörlig påverkan när valhandlingen utförs är därmed större, och möjligheterna att bevara valhemligheten normalt sett sämre, än vid röstning på offentligt inrättande röstmottagningsställen. Det har, trots det, ansetts rimligt att göra visst avkall på säkerheten vid röstning för dem som på grund av exempelvis sjukdom inte själva kan ta sig till vallokalen eller något annat röstningsställe.

I samband med 2010 års val har Valmyndigheten noterat en kraftig ökning av antalet förfrågningar om i vilken mån det är tillåtet att hjälpa väljaren vid budröstning. Det kan i sammanhanget noteras att det i 7 kap. 3 § vallagen föreskrivs att en väljare som på grund av funktionshinder eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster vid röstning på ett röstmottagningsställe ska, i den utsträckning det behövs, på begäran få hjälp med det av röstmottagarna. Av förarbetena framgår att föreskriften inte hindrar att väljaren i stället tar hjälp av någon annan för att göra i ordning rösten (prop. 2004/05:163 s. 119). Motsvarade föreskrifter finns inte när det gäller biträde vid budröstning. Valprovsnämnden har bedömt att brister när det gäller de formella kraven vid budröstning kan vara den vanligaste typen av fel i valförfarandet (promemorian Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val, s. 10).

Valmyndigheten anser att det finns anledning att överväga förtydliganden i lagstiftningen av dels budets roll och vad som krävs för att väljaren ska ha ansetts avge en sådan viljeyttring att det är möjligt att hjälpa till att göra i ordning rösten, dels utformningen av ytterkuvert för budröster (rapport 2011:1 s. 16). Även konstitutionsutskottet har uttalat att såväl frågan om behovet av förtydliganden av budets roll m.m. som frågan om budkuvertets utformning bör utredas (bet. 2010/11:KU28 s. 50). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört i denna del (rskr. 2010/11:293).

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om det finns skäl att ytterligare begränsa kommunernas möjligheter att som val- och röstningslokaler använda lokaler som inte uppfyller tillräckligt höga krav på tillgänglighet,

- överväga om det bör förtydligas vilka möjligheter en väljare ska ha att få hjälp av någon annan än en röstmottagare att göra i ordning sina röster på ett röstmottagningsställe,
- överväga om det finns skäl att förtydliga budets roll och förutsättningarna för väljaren att begära bistånd för att göra i ordning en budröst,
- överväga om och på vilket sätt riskerna för fel och brister vid röstmottagning kan begränsas genom tydligare regler i fråga om budkuvertens utformning, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

EU-medborgares demokratiska rättigheter

I artikel 22 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt finns grundläggande bestämmelser om unionsmedborgares rösträtt och valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt. Alla unionsmedborgare ska på lika villkor kunna utöva rätten att rösta och vara valbara i kommunala val i den medlemsstat de är bosatta oavsett om de är medborgare i den staten eller inte. Ytterligare bestämmelser om denna rättighet finns i rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 368, 31.12.1994, s. 38).

I akten om allmänna och direkta val av företrädare i Europaparlamentet som utgör bilaga till beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom, finns vidare vissa grundläggande bestämmelser om val av ledamöter till Europaparlamentet. Därutöver finns bestämmelser om dessa val i rådets direktiv 93/109 om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 329, 30.12.1993, s. 34). Av artikel 3 i direktivet följer att en unionsmedborgare ska ha rösträtt vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, om väljaren uppfyller de villkor för rösträtt som gäller enligt landets lagstiftning för de egna medborgarna.

Rösträtt i val till kommunfullmäktige har den som senast på valdagen fyller 18 år, är folkbokförd i kommunen och är medborgare i Sverige eller någon annan stat i EU eller i Island eller Norge. Den som uppfyller motsvarande villkor men som är medborgare i något annat land har rösträtt endast om han eller hon har

varit folkbokförd i Sverige i minst tre år i följd före valdagen (4 kap. 2 § kommunallagen). Rösträtt vid val till landstingsfullmäktige har den som har rösträtt till kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget. Ledamöter och ersättare i kommun- och landstingsfullmäktige väljs bland dem som har rösträtt vid fullmäktigevalet.

Svenska medborgare har rösträtt vid val till Europaparlamentet i samma utsträckning som de har rösträtt vid val till riksdagen. Det innebär att den som har fyllt 18 år normalt har rösträtt oberoende av om han eller hon är folkbokförd här i landet. Enligt 3 kap. 2 § RF krävs endast att medborgaren någon gång har varit bosatt i landet. Enligt 1 kap. 4 § andra stycket vallagen har medborgare i någon av EU:s medlemsstater rösträtt i Sverige vid val till Europaparlamentet under förutsättning att de har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige och dessutom inte röstar i någon annan medlemsstat i unionen. Valbar i Sverige till Europaparlamentet är, med några undantag, var och en som har rösträtt här. Regleringen innebär bl.a. att en unionsmedborgare som inte är svensk medborgare inte får rösta i Sverige i valet till Europaparlamentet om han eller hon inte är folkbokförd i landet.

Av 3 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) framgår att den som efter inflyttning till Sverige kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år ska folkbokföras. Detsamma gäller i fråga om den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet, om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

Enligt 5 § folkbokföringslagen gäller särskilda undantagsregler för dem som tillhör en främmande makts beskickning eller karriärkonsulat (lönade konsulat) eller dess betjäning. För dessa gäller att de folkbokförs endast om de är svenska medborgare eller om de, utan att vara svenska medborgare, var bosatta här när de kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller organisationen eller dess betjäning. Samma begränsning i fråga om folkbokföringsskyldigheten gäller för familjemedlemmar till sådana personer. Motsvarande undantag från folkbokföringsskyldigheten gäller även för dem som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen), om de har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning. Bestämmelsen träffar bl.a. unionsmedborgare

som till följd av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen omfattas av immunitet och privilegier enligt protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier (1965 års protokoll).

För flertalet anställda i institutioner inom EU och i andra mellanfolkliga organisationer är immuniteten och privilegierna begränsade till tjänsteutövning. Det är emellertid vanligt att personer som innehar ledande befattningar inom sådana institutioner och organisationer åtnjuter lika omfattande immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare. Nuvarande ordning innebär alltså att sådana personer inte kommer att folkbokföras här i landet, om de inte är svenska medborgare eller var bosatta här när de tillträdde sin anställning (prop. 2009/10:245 s. 16). Detta innebär, för unionsmedborgares del, att de heller inte kan rösta eller vara valbara i kommunala val och i val till Europaparlamentet. Det kan ifrågasättas om denna ordning är förenlig med unionsrätten.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga hur bestämmelserna i vallagen och kommunallagen förhåller sig till unionsrättens krav i fråga om rätten att rösta och vara valbar i kommunala val och i val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i landet, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

En utgångspunkt i arbetet ska vara att personer som åtnjuter lika omfattande immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare inte ska folkbokföras.

Övriga frågor

Det står kommittén fritt att med utgångspunkt i Valmyndighetens och Valprövningsnämndens redovisade erfarenheter efter de allmänna valen 2010 se över även andra delar av vallagen i syfte att göra den mer förutsebar och lättillämpad.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén bör i frågor som rör den kommunala demokratin på lämpligt sätt samråda med Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratis funktionssätt (Fi 2010:04). I frågor som rör kommunerna bör den även på lämpligt sätt samråda med

Sveriges Kommuner och Landsting. Kommittén bör vidare i arbetet med frågor om proportionaliteten vid val till riksdagen och om valkretsindelningen vid riksdagsval samråda med Valmyndigheten när det gäller effekterna av alternativa regleringar t.ex. i fråga om mandatfördelning. Kommittén bör också samråda med Valmyndigheten i frågor om hur teknik för elektronisk röstning ska samverka med det it-stöd som används i valadministrationen.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvats i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna breda lösningar på de frågor av central betydelse för det svenska valsystemet som omfattas av det nu aktuella uppdraget.

Uppdraget ska i fråga om förslag som rör proportionaliteten i val till riksdagen och val till kommunfullmäktige, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen redovisas senast den 14 december 2012. Uppdraget när det gäller övriga frågor ska redovisas senast den 15 mars 2013.

(Justitiedepartementet)

EUROPARÅDET MINISTERKOMMITTÉN

Ministerkommitténs rekommendation Rec(2004)11 till medlemsstaterna om rättsliga, praktiska och tekniska normer för e-röstning

(Antagen av ministerkommittén den 30 september 2004 vid det 898:e mötet med ministrarnas ställföreträdare)

Ministerkommittén som, enligt villkoren i artikel 15 b i Europarådets stadga,

beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan sina medlemmar för att skydda och främja de ideal och principer som är deras gemensamma arv,

återigen bekräftar sin övertygelse om att representativ demokrati och direktdemokrati är en del av det gemensamma arvet och ligger till grund för medborgarnas deltagande i det politiska livet på EU-nivå och på nationell, regional och lokal nivå,

respekterar de skyldigheter och åtaganden som medlemsstaterna har tagit på sig enligt gällande internationella instrument och dokument, till exempel

- den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna,
- den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter,
- Förenta nationernas konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering,

- Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor,
- konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (ETS nr 5), särskilt protokoll nr 1 till denna (ETS nr 9),
- den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse (ETS nr 122),
- konventionen om it-relaterad brottslighet (ETS nr 185),
- konventionen om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS nr 108),
- ministerkommitténs rekommendation nr R (99) 5 om integritetsskydd på internet,
- dokumentet från OSSE-konferensen i Köpenhamn om den mänskliga dimensionen,
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,
- koden för god praxis i valfrågor, som antogs av Europarådets råd för demokratiska val och Europeiska kommissionen för demokrati genom lag,

beaktar att rösträtten är en av demokratins viktigaste grundvalar och att förfaranden med e-röstningssystem följaktligen ska vara förenliga med principerna för demokratiska val och folkomröstningar,

erkänner att i takt med att ny informations- och kommunikationsteknik används alltmer i det dagliga livet behöver medlemsstaterna ta hänsyn till denna utveckling i sin demokratiska praxis,

noterar att deltagandet i val och folkomröstningar på lokal, regional och nationell nivå är lågt i vissa medlemsstater, och i vissa fall minskar stadigt,

noterar att vissa medlemsstater redan använder, eller överväger att använda e-röstning av en mängd olika skäl, bland annat för att

- göra det möjligt för väljarna att rösta från en annan plats än vallokalen i sitt valdistrikt,

- underlätta för väljaren att rösta,
- underlätta deltagandet i val och folkomröstningar för alla som är röstberättigade och särskilt för medborgare som är bosatta eller befinner sig utomlands,
- förbättra tillgången till röstprocessen för väljare med funktionsnedsättning eller för dem som har andra svårigheter att fysiskt närvara i vallokalen och att använda den utrustning som finns där,
- öka röstdeltagandet genom att erbjuda fler röstningskanaler,
- anpassa röstningen till utvecklingen i samhället och den ökade användningen av ny teknik som medel för kommunikation och medborgardelaktighet i demokratisyfte,
- med tiden minska valmyndigheternas totala kostnad för att genomföra ett val eller en folkomröstning,
- snabbare komma med tillförlitliga valresultat och
- ge väljarkåren bättre service genom att erbjuda flera olika röstningskanaler,

är medveten om att det kan finnas vissa säkerhets- och tillförlitlighetsproblem i en del e-röstningssystem,

därför har klart för sig att endast de e-röstningssystem som är säkra, tillförlitliga, effektiva, tekniskt robusta, öppna för oberoende granskning och lättillgängliga för väljarna kan få allmänhetens förtroende, vilket är en förutsättning för e-röstning,

rekommenderar att medlemsstaternas regeringar som redan använder sig av e-röstning, eller som överväger att använda sig av detta, iakttar, med förbehåll för punkt iv nedan, punkterna i till iii nedan och de normer och krav som avser de rättsliga, praktiska och tekniska aspekterna av e-röstning, i enlighet med bilagorna till denna rekommendation:

- i. Alla principer för demokratiska val och folkomröstningar ska respekteras vid e-röstning. E-röstning ska vara lika tillförlitligt och säkert som demokratiska val och folkomröstningar som inte inbegriper några elektroniska medel. Denna allmänna princip

- omfattar alla valfrågor, oavsett om de omnämns i bilagorna eller inte.
- ii. Sambandet mellan rättsliga, praktiska och tekniska aspekter av e-röstning, i enlighet med bilagorna, måste beaktas vid tillämpning av rekommendationen.
 - iii. Medlemsstaterna bör överväga att se över relevant nationell lagstiftning mot bakgrund av denna rekommendation.
 - iv. De principer och bestämmelser som bilagorna till denna rekommendation innehåller kräver emellertid inte att enskilda medlemsstater ändrar de röstningsprocedurer som tillämpas vid tidpunkten för antagandet av denna rekommendation och som kan upprätthållas av dessa medlemsstater när e-röstning används, i den mån dessa nationella röstningsprocedurer följer alla principer för demokratiska val och folkomröstningar.
 - v. För att Europarådet ska få underlag till eventuella ytterligare åtgärder när det gäller e-röstning rekommenderar ministerkommittén medlemsstaterna att inom två år efter antagandet av denna rekommendation
 - utvärdera sin policy kring, och erfarenhet av, e-röstning och särskilt genomförandet av bestämmelserna i denna rekommendation och
 - rapportera resultatet av utvärderingarna till Europarådets sekretariat som kommer att vidarebefordra dem till medlemsstaterna och följa upp e-röstningsfrågan.

I denna rekommendation avses med

- *autentisering*: säkerställande av en persons uppgivna identitet eller uppgifter,
- *valsedel*: rättsligt erkänt medel som röstande använder för att välja sitt röstningsalternativ,
- *kandidat*: ett röstningsalternativ som består av en person och/eller en grupp av personer och/eller ett politiskt parti,
- *avgivande av röst*: att lägga rösten i valurnan,
- *e-val eller e-folkomröstning*: ett politiskt val eller en folkomröstning som genomförs elektroniskt i en eller flera delar,

- *elektronisk valurna*: det elektroniska sätt som rösterna förvaras på i väntan på att räknas,
- *e-röstning*: ett e-val eller en e-folkomröstning som genomförs elektroniskt åtminstone vid avgivande av rösten,
- *e-röstning utanför vallokalerna*: röstning där avgivande av rösten görs från en enhet som inte kontrolleras av en valförrättare,
- *försegling*: informationsskydd så att informationen inte kan användas eller tolkas utan att ta hjälp av annan information eller andra sätt som särskilda personer eller myndigheter har tillgång till,
- *röst*: uttrycket för valet av ett röstningsalternativ,
- *röstande*: en person som är röstberättigad i ett visst val eller en viss folkomröstning,
- *röstningskanal*: det sätt som den röstande kan använda för att avge en röst,
- *röstningsalternativ*: de olika möjligheter som ett val kan göras utifrån genom avgivande av röst i ett val eller en folkomröstning,
- *röstlängd*: en förteckning över röstberättigade personer (väljare).

Bilaga I

Rättsliga normer

A. Principer

I. Allmän rösträtt

1. Ett e-röstningssystemets användargränssnitt ska vara förståeligt och användarvänligt.
2. Krav på registrering för e-röstning får inte utgöra ett hinder för den röstande att delta i e-röstning.
3. Ett e-röstningssystem ska, i den mån det är praktiskt möjligt, vara utformat så att personer med funktionsnedsättning i möjligaste mån kan använda sig av sådana system.
4. Om inte kanalerna för e-röstning utanför vallokalerna är tillgängliga för alla ska de endast utgöra ett komplement och vara frivilliga.

II. Lika rösträtt

5. I samband med ett val eller en folkomröstning ska en röstande inte kunna lägga fler än en valsedel i den elektroniska valurnan. En röstande ska ha rätt att rösta först efter det att man har fastställt att hans/hennes valsedel inte redan har lagts i valurnan.
6. En röstande ska inte kunna använda fler än en röstningskanal för att avge sin röst.
7. Varje röst som läggs i en elektronisk valurna ska räknas och varje avgiven röst i valet eller folkomröstningen ska endast räknas en gång.
8. När elektroniska och icke-elektroniska röstningskanaler används i samma val eller folkomröstning ska det finnas en säker och tillförlitlig metod för att lägga samman alla röster och beräkna resultatet.

III. Fria val

9. E-röstningen ska vara organiserad så att röstande fritt kan bilda sig en uppfattning och uttrycka en åsikt och, när det krävs, personligen utöva rösträtten.
10. De röstande ska vägledas genom e-röstningsprocessen på ett sådant sätt att de inte förhastat eller utan eftertanke avger sin röst.
11. De röstande ska när som helst under e-röstningsprocessen innan de avger sin röst kunna ändra sitt val, eller avbryta förfarandet, utan att deras tidigare val registreras eller görs tillgängliga för andra personer.
12. Det ska inte vara möjligt att i e-röstningssystemet otillbörligt påverka den röstande under röstningen.
13. Den röstande ska kunna delta i ett val eller en folkomröstning utan att behöva välja något av röstningsalternativen, till exempel genom att rösta blankt.
14. Det ska i e-röstningssystemet tydligt framgå för den röstande när rösten har avgetts och när hela röstningsförfarandet har slutförts.
15. När rösten har avgetts ska e-röstningssystemet inte tillåta att rösten ändras.

IV. Hemliga val

16. E-röstningen ska vara organiserad på ett sådant sätt att valhemligheten i alla delar av röstningsförfarandet, särskilt vid autentisering av röstande, på intet sätt är hotad.
17. E-röstningssystemet ska garantera att röster i den elektroniska valurnan och röster som räknas är och förblir anonyma och att det inte är möjligt att göra en koppling mellan rösten och den röstande.
18. E-röstningssystemet ska vara så utformat att det förväntade antalet röster i en elektronisk valurna inte kan göra det möjligt att resultatet kan kopplas till enskilda röstande.
19. Åtgärder ska vidtas för att säkerställa att den information som behövs under den elektroniska processen inte kan användas för att avslöja valhemligheten.

B. Garantier för integritet i valprocessen

I. Öppenhet

20. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att röstande förstår och har förtroende för det e-röstningssystem som används.
21. Information om hur ett e-röstningssystem fungerar ska offentliggöras.
22. Röstande ska ha möjlighet att i förväg testa nya metoder för e-röstning utan samband med att de avger en elektronisk röst.
23. Observatörer ska, i den utsträckning lagstiftningen så medger, kunna närvara för att observera och kommentera e-valen, inbegripet att fastställa resultatet.

II. Kontrollerbarhet och ansvarsutkrävande

24. De delar som ingår i e-röstningssystemet ska offentliggöras, åtminstone för behöriga valmyndigheter, i den mån det behövs i kontroll- och intygandesyfte.
25. Innan ett e-röstningssystem införs, och därefter med lämpliga tidsintervaller, och särskilt efter att systemet har ändrats, ska ett oberoende organ som har utsetts av valmyndigheterna kontrollera att e-röstningssystemet fungerar korrekt och att alla nödvändiga säkerhetsåtgärder har vidtagits.
26. Det ska finnas en möjlighet att räkna om rösterna. Andra funktioner i e-röstningssystemet som kan påverka resultatets riktighet ska kunna kontrolleras.
27. E-röstningssystemet ska inte förhindra att ett val eller en folkomröstning görs om delvis eller i sin helhet.

III. Tillförlitlighet och säkerhet

28. Medlemsstatens myndigheter ska säkerställa att e-röstnings-systemet är tillförlitligt och säkert.
29. Alla åtgärder som är möjliga ska vidtas för att under hela röstningsprocessen förhindra fusk och obehöriga intrång som kan påverka systemet.
30. E-röstningssystemet ska ha funktioner som säkerställer att tjänsten är tillgänglig under e-röstningsprocessen. Det ska särskilt vara motståndskraftigt mot funktionsfel, haverier och blockeringsattacker.
31. Innan ett e-val eller en e-folkomröstning äger rum ska den behöriga valmyndigheten försäkra sig om att e-röstnings-systemet är det rätta och fungerar som det ska.
32. Endast personer som har utsetts av valmyndigheten ska ha tillgång till den centrala infrastrukturen, servrarna och val-data. Det ska finnas tydliga regler för hur dessa ska utses. Kritiska tekniska aktiviteter ska utföras av arbetslag om minst två personer. Sammansättningen ska ändras med jämna mellanrum. Sådana aktiviteter ska i möjligaste mån utföras på andra tiden än under pågående röstningsperiod.
33. När en elektronisk valurna öppnas ska alla godkända åtgärder som påverkar systemet vidtas av arbetslag om minst två personer, nedtecknas i en rapport, övervakas av företrädare för den behöriga valmyndigheten och eventuella valobservatörer.
34. E-röstningssystemet ska säkerställa rösternas tillgänglighet och integritet. Det ska även hålla rösterna hemliga och för-seglade fram till sammanräkningen. Om rösterna förvaras eller förmedlas utanför kontrollerade miljöer ska de krypteras.
35. Information om avgivna röster och röstande ska hållas för-seglad så länge uppgifterna kan koppla röstande och röst till varandra. Autentiseringsinformation ska skiljas från den röstandes beslut på ett på förhand angivet stadium i e-valet eller e-folkomröstningen.

Bilaga II

Praktiska normer

I. Offentliggörande

36. I ett nationellt rättsligt regelverk för e-val eller e-folkomröstning ska tydligt anges tidsplaner för valets eller folkomröstningens alla delar, både före och efter valet eller folkomröstningen.
37. Perioden då en elektronisk röst kan avges ska inte börja innan ett val eller en folkomröstning har offentliggjorts. Det gäller särskilt för e-röstning utanför vallokalerna att perioden för röstning ska anges och offentliggöras i god tid innan röstningen börjar.
38. De röstande ska i god tid innan röstningen börjar på ett klart och enkelt språk informeras om hur e-röstningen kommer att gå till och om eventuella åtgärder som en röstande kan behöva vidta för att delta och rösta.

II. Röstande

39. Det ska finnas en röstlängd som uppdateras löpande. Den röstande ska som ett minimum kunna kontrollera de uppgifter som finns om honom/henne i röstlängden och begära rättelse.
40. Möjligheten att skapa en elektronisk röstlängd och att införa ett system som tar emot ansökningar om att tas upp i röstlängden elektroniskt och, eventuellt tar emot ansökningar om att använda e-röstning, ska övervägas. Om deltagandet i e-röstning kräver en separat ansökan från den röstande och/eller ytterligare åtgärder ska ett elektroniskt och, om möjligt, interaktivt förfarande övervägas.
41. Om perioden för registrering av röstande sammanfaller med röstningsperioden ska det finnas bestämmelser om hur autentisering av röstande ska gå till.

III. Kandidater

42. Det ska övervägas om elektronisk nominering av kandidater kan införas.
43. En förteckning över kandidater som genereras och görs elektroniskt tillgänglig ska också vara allmänt tillgänglig på andra sätt.

IV. Röstning

44. Om e-röstning utanför vallokalerna äger rum samtidigt som vallokalerna är öppna är det särskilt viktigt att systemet är utformat på ett sådant sätt att det inte tillåter att en röstande röstar mer än en gång.
45. E-röstning utanför vallokalerna kan börja och/eller sluta innan en vallokal öppnar. E-röstning utanför vallokalerna ska inte fortsätta efter det att vallokalerna har stängts.
46. För varje e-röstningskanal ska det finnas stödfunktioner och en vägledning om röstningsförfarandet som den röstande kan ta del av. Vid e-röstning utanför vallokalerna ska sådan hjälp också finnas genom en annan allmänt tillgänglig kommunikationskanal.
47. Det sätt som röstningsalternativen presenteras på på den enhet som används för att avge en elektronisk röst ska vara opartiskt.
48. Den elektroniska valsedel som används för att avge en elektronisk röst ska inte innehålla någon annan information om röstningsalternativen än sådan som är absolut nödvändig för att kunna avge rösten. E-röstningssystemet ska förhindra andra budskap som kan påverka de röstades val.
49. Om det beslutas att information om röstningsalternativ ska vara tillgänglig från webbplatsen för e-röstning ska denna information presenteras på ett opartiskt sätt.
50. Innan en röst avges från ett e-röstningssystem utanför vallokalerna ska de röstande göras uppmärksamma på att det e-val eller den e-folkomröstning som de avger sin röst i elektroniskt är ett verkligt val eller en verklig folkomröstning. Vid test ska deltagarna göras uppmärksamma på att de inte deltar i ett riktigt val eller en riktig folkomröstning och

ska – när testet fortsätter under röstningsperioder – samtidigt ges möjlighet att avge sin röst genom den valkanal/de valkanaler som finns för detta ändamål.

51. Ett e-röstningssystem utanför vallokalerna ska inte ge den röstande möjlighet att få ett kvitto på den avgivna röstens innehåll.
52. I en övervakad miljö ska informationen på rösten omedelbart efter att rösten har avgetts försvinna från den visuella, auditiva eller taktila skärm som den röstande har använt för att avge rösten. I vallokaler där den röstande får ett papperskvitto på den elektroniska rösten får han/hon inte kunna visa detta för någon annan person eller ta med sig kvittot utanför vallokalen.

V. Resultat

53. E-röstningssystemet ska inte tillåta att antalet avgivna röster för något röstningsalternativ avslöjas förrän efter det att den elektroniska valurnan har stängts. Denna information får inte avslöjas för allmänheten förrän efter det att röstningsperioden är över.
54. E-röstningssystemen ska förhindra informationsbearbetning om avgivna röster vid speciellt utvalda enheter som innebär att enskilda röstandes val kan komma att avslöjas.
55. Den avkodning som är nödvändig för sammanräkning av rösterna ska utföras så snart det är praktiskt möjligt efter det att röstningsperioden är över.
56. Företrädare för den behöriga valmyndigheten ska kunna delta i sammanräkningen av rösterna, och valobservatörer ska kunna vara på plats.
57. Det ska föras ett protokoll över sammanräkningsprocessen av de elektroniskt avgivna rösterna, med information om början och slutet av processen och vilka personer som har deltagit.
58. Vid eventuella oegentligheter som påverkar de avgivna rösternas integritet ska de berörda rösterna registreras som sådana.

VI. Granskning

59. E-röstningssystemet ska kunna granskas.

60. De slutsatser som dras från granskningsprocessen ska ingå i framtida val och folkomröstningar.

Bilaga III

Tekniska krav

En omfattande genomgång av de risker som är förbundna med ett framgångsrikt genomförande av det särskilda valet eller den särskilda folkomröstningen ska ligga till grund för utformningen av ett e-röstningssystem. E-röstningssystemet ska, på grundval av denna riskbedömning, vara skyddat för att kunna hantera de särskilda risker som har upptäckts. Systemfel eller kvalitetsförsämringar ska ligga inom ramen för på förhand angivna gränser.

A. Tillgänglighet

61. Åtgärder ska vidtas för att säkerställa att lämplig programvara och lämpliga tjänster kan användas av alla röstande och, om nödvändigt, att möjlighet ges till alternativa sätt att rösta.
62. Användare ska medverka i utformningen av e-röstningssystem, särskilt för att upptäcka begränsningar och testa användarvänligheten när det gäller de mest väsentliga delarna i utvecklingsprocessen.
63. När det är nödvändigt och möjligt ska användarna ha tillgång till ytterligare hjälpmedel, till exempel särskilda gränssnitt eller liknande resurser som personlig assistans. Hjälpmedlen ska i möjligaste mån följa riktlinjerna i Web Accessibility Initiative (WAI).
64. Vid utveckling av nya produkter ska hänsyn tas till kompatibiliteten med befintliga produkter, inbegripet produkter som använder teknik som är utvecklat för att hjälpa personer med funktionsnedsättning.
65. Presentationen av röstningsalternativen ska vara optimerad för den röstande.

B. Olika tekniska lösningar

66. Öppna standarder ska användas för att säkerställa att de olika tekniska delarna eller tjänsterna i ett e-röstningssystem, som kan komma från olika källor, fungerar tillsammans.
67. För närvarande är standarden Election Markup Language (EML) en sådan öppen standard och för att garantera att tekniska lösningar fungerar tillsammans ska EML användas i möjligaste mån i e-vals- och e-folkomröstningsapplikationer. Tidpunkten för införandet av EML beslutar medlemsstaterna om. Den EML-standard som gäller vid tidpunkten för denna rekommendations antagande och stöddokumentation finns på Europarådets webbplats.
68. När särskilda val- eller folkomröstningsdata krävs ska ett lokaliseringsförfarande användas för att tillgodose dessa behov. På så sätt blir det möjligt att utöka eller begränsa informationstillgången samtidigt som den förblir kompatibel med den ursprungliga versionen av EML. Det rekommenderade förfarandet är att använda strukturella schemaspråk (structured schema languages) och mönsterspråk (pattern languages).

C. Systemdrift

(för den centrala infrastrukturen och klienter i kontrollerade miljöer)

69. De behöriga valmyndigheterna ska offentliggöra en officiell förteckning över den programvara som används i ett e-val eller en e-folkomröstning. Medlemsstaterna kan av säkerhetsskäl undanta den programvara som används för dataskydd. Som ett minimum ska förteckningen innehålla information om den programvara som används, versionerna, installationsdatum och en kort beskrivning. Det ska upprättas ett förfarande för fortlöpande installation av uppdaterade versioner och korrigeringar av programvaran för dataskydd. Det ska när som helst vara möjligt att kontrollera röstningsutrustningens skyddsstatus.
70. De systemansvariga ska utforma ett förfarande för oförutsedda händelser. Säkerhetskopieringssystemen ska motsvara samma standarder och krav som originalsystemet.

71. Tillräckliga säkerhetskopieringsrutiner ska finnas och vara ständigt tillgängliga för att säkerställa att röstningen fortlöper problemfritt. Den berörda personalen ska vara beredd att snabbt ingripa enligt ett förfarande som har utformats av de behöriga valmyndigheterna.
72. De utrustningsansvariga ska använda särskilda förfaranden för att säkerställa att röstningsutrustningen och dess användning uppfyller kraven under hela röstningsperioden. Säkerhetskopieringstjänsterna ska fortlöpande förses med övervakningsprotokoll.
73. Före varje val eller folkomröstning ska utrustningen kontrolleras och godkännas i enlighet med ett protokoll som har upprättats av de behöriga valmyndigheterna. Utrustningen ska kontrolleras för att säkerställa att den uppfyller de tekniska specifikationerna. Resultatet av detta ska skickas till de behöriga valmyndigheterna.
74. Alla tekniska operationer ska underkastas ett formellt kontrollförfarande. Större förändringar av viktig central utrustning ska anmälas.
75. Central utrustning för e-val eller e-folkomröstning ska placeras på en säker plats som under hela val- eller folkomröstningsperioden ska skyddas mot alla former av ingrepp från alla personer. Under hela val- eller folkomröstningsperioden ska det finnas en återställandeplan för fysiska katastrofer. Vidare ska alla kvarvarande data efter valet eller folkomröstningen bevaras på ett säkert sätt.
76. När incidenter som kan hota systemets integritet inträffar ska de systemansvariga omgående informera de behöriga valmyndigheterna, som ska vidta nödvändiga åtgärder för att begränsa eventuell skada. Valmyndigheterna ska på förhand ange vilken nivå av skada som ska rapporteras.

D. Säkerhet

I. Allmänna krav

(som hänför sig till perioder före, under och efter röstning)

77. Det ska vidtas tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att inga data går oåterkalleligt förlorade i händelse av haveri eller fel som påverkar e-röstningssystemet.
78. E-röstningssystemet ska skydda enskildas personliga integritet. Sekretessen för röstlängder som bevaras i eller förmedlas av e-röstningssystemet ska upprätthållas.
79. E-röstningssystemet ska utföra regelbundna kontroller för att säkerställa att dess ingående delar fungerar i enlighet med dess tekniska specifikationer och att dess tjänster är tillgängliga.
80. E-röstningssystemet ska begränsa åtkomsten till dess tjänster, beroende på användaridentitet eller användarroll, till de tjänster som är särskilt tilldelade den berörda användaren eller rollen. Användarautentisering ska vara genomförd innan någon aktivitet utförs.
81. E-röstningssystemet ska skydda autentiseringsdata så att obehöriga inte kan missbruka, få tillgång till, förändra eller på annat sätt få kännedom om alla eller delar av dessa data. I okontrollerade miljöer rekommenderas autentisering baserad på kryptografiska mekanismer.
82. Det ska säkerställas att röstande och kandidater kan identifieras på ett sådant sätt att de inte kan förväxlas med andra personer (unik identifikation).
83. E-röstningssystemen ska generera tillförlitliga och tillräckligt detaljerade observationsdata så att valobservation kan genomföras. Tidpunkten då en händelse genererade observationsdata ska med säkerhet kunna fastställas. Dessa datas autenticitet, tillgänglighet och integritet ska upprätthållas.
84. E-röstningssystemet ska ha tillförlitliga synkroniserade tidskällor. Tidskällorna ska vara tillräckligt exakta för att upprätthålla tidsangivelser för granskningsspår och observationsdata, samt för att upprätthålla tidsfristerna för registrering, nominering, röstning och sammanräkning.

85. Valmyndigheterna har det överordnade ansvaret för att systemet uppfyller dessa säkerhetskrav, som ska bedömas av oberoende organ.

II. Krav som gäller innan röstningen startar (och för data som förmedlas till röstningsfasen)

86. Röstlängdens och kandidatlistans autenticitet, tillgänglighet och integritet ska upprätthållas. Datakällan ska autentiseras. Bestämmelser om dataskydd ska respekteras.

87. Det ska vara möjligt att fastställa att nomineringen av kandidater och, om det krävs, kandidatens och/eller den behöriga valmyndighetens godtagande av en nominering, inträffade inom de föreskrivna tidsfristerna.

88. Det ska vara möjligt att fastställa att registreringen av röstande inträffade inom de föreskrivna tidsfristerna.

III. Krav som gäller under själva röstningen (och för data som förmedlas efter att röstningen är genomförd)

89. Integriteten av data som har förmedlats innan röstningen har startat (t.ex. röstlängder och förteckningar över kandidater) ska upprätthållas. Det ska genomföras en autentisering av datakällan.

90. Det ska säkerställas att e-röstningssystemet återger en autentisk valsedel för den röstande. Vid e-röstning utanför vallokalerna ska den röstande informeras om hur man kan kontrollera att det har upprättats en förbindelse till den officiella servern och att den autentiska valsedeln har återgivits.

91. Det ska vara möjligt att fastställa att en röst har avgetts inom de föreskrivna tidsfristerna.

92. Det ska vara möjligt att säkerställa att de system som de röstande använder för att avge sin röst kan skyddas mot yttre påverkan som kan ändra rösten.

93. Restinformation om den röstandes röst eller skärmvisning av den röstandes val ska förstöras när rösten har avgetts. Vid e-röstning utanför vallokalerna ska den röstande informeras

om hur spår av rösten kan tas bort från den enhet som användes för att avge rösten.

94. E-röstningssystemet ska först säkerställa att en användare som försöker rösta är röstberättigad. E-röstningssystemet ska autentisera den röstande och säkerställa att endast det korrekta antalet röster per röstande kan avges och lagras i den elektroniska valurnan.
95. E-röstningssystemet ska säkerställa att den röstandes val återges korrekt i rösten och att den elektroniska valurnan tar emot den förseglade rösten.
96. När e-röstningsperioden är avslutad ska röstande inte ha tillgång till e-röstningssystemet. Det ska emellertid vara möjligt att ta emot e-röster i valurnan under en period som är tillräckligt lång för att ta hänsyn till eventuella fördröjningar i överföringen av meddelanden i e-röstningskanalen.

IV. Krav som gäller efter det att röstningen är avslutad

97. Integriteten i data som har förmedlats under själva röstningen (t.ex. röster, röstlängder och förteckningar över kandidater) ska upprätthållas. Det ska genomföras en autentisering av datakällan.
98. Röstningsprocessen ska kunna göra en korrekt sammanräkning av rösterna. Rösterna ska kunna räknas om.
99. Den elektroniska valurnans tillgänglighet och integritet samt resultatet av sammanräkningen ska upprätthållas i e-röstningssystemet så länge detta är nödvändigt.

E. Kontroll

I. Allmänt

100. Kontrollsystemet ska utformas och användas som en del av e-röstningssystemet. Det ska finnas möjligheter till kontroll på olika nivåer i systemet: på logisk nivå, på teknisk nivå och i applikationen.
101. Punkt-till-punkt-kontrollen av ett e-röstningssystem ska omfatta loggning, hjälpprogram för övervakning och för

verifiering. Kontrollsystem med de funktioner som anges i II–V nedan ska därför användas för att uppfylla dessa krav.

II. Loggning

102. Kontrollsystemet ska vara öppet och omfattande och löpande rapportera om potentiella problem och hot.
103. Kontrollsystemet ska registrera tider, händelser och aktiviteter, inbegripet
 - a. all röstningsrelaterad information, bland annat antalet röstberättigade, antalet avgivna röster, antalet ogiltiga röster, sammanräkningar och omräkningar,
 - b. alla angrepp på den operationella delen av e-röstningssystemet och på kommunikationens infrastruktur.
 - c. systemfel, funktionsfel och andra hot mot systemet.

III. Övervakning

104. Kontrollsystemet ska ge möjlighet att övervaka valet eller folkomröstningen och verifiera att resultatet och förfarandena är förenliga med gällande rättsliga bestämmelser.
105. Obehöriga personer ska inte få tillgång till kontrollinformation.
106. Kontrollsystemet ska säkerställa att de röstande förblir anonyma.

IV. Verifiering

107. Kontrollsystemet ska ge möjlighet att dubbelkontrollera och verifiera att e-röstningssystemet fungerar korrekt och att resultatet är riktigt, för att upptäcka valfusk och att visa att alla räknade röster är autentiska och har räknats.
108. Kontrollsystemet ska ge möjlighet att verifiera att ett e-val eller en e-folkomröstning följer gällande rättsliga bestämmelser i syfte att kontrollera att resultatet utgör en korrekt återgivning av de autentiska rösterna.

V. Övrigt

109. Kontrollsystemet ska skyddas mot angrepp som kan förvansa eller förändra loggningen eller medföra att loggningen går förlorad.
110. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att informationen som en person tar emot när han/hon utför sina kontrolluppgifter förblir hemlig.

F. Certifiering

111. Medlemsstaterna ska införa certifieringsprocesser så att alla IKT-komponenter (informations- och kommunikationsteknik) kan testas och certifieras i överensstämmelse med de tekniska krav som beskrivs i denna rekommendation.
112. För att förstärka det internationella samarbetet och undvika dubbelarbete ska medlemsstaterna ta ställning till om deras respektive institutioner, om de inte redan har gjort det, ska ansluta sig till relevanta internationella ömsesidigt erkända arrangemang som European Cooperation for Accreditation (EA), International Laboratory Accreditation Cooperation (ILAC), International Accreditation Forum (IAF) och andra liknande organisationer.

Elektroniska röstningsförfaranden i Europa

En rapport för 2011 års vallagskommitté av David Bismark

Inledning

Vad är elektroniskt röstningsförfarande?

Elektroniskt röstningsförfarande kan vara av två olika typer: elektroniska röstningsmaskiner i vallokaler eller röstning över internet.

Elektroniska röstningsmaskiner som placeras i vallokal är helt enkelt datorer som ofta inneslutits i speciella höljen så att de till utseendet liknar uttagsautomater eller andra system i handeln där kunden interagerar med en dator. Identifiering av väljaren och avprickning i röstlängden görs ofta på traditionellt sätt, varefter väljaren kan ges en elektronisk nyckel som ”låser upp” röstningsmaskinen så att en röst kan läggas. En fördel med ett elektroniskt röstningsförfarande i vallokal är att vallokalen är en kontrollerad miljö, där valförrättare kan säkerställa att väljaren inte observeras då rösten läggs.

Internetröstning sker oftast från väljarens egen dator i hemmet och baseras på elektronisk identifikation lik det svenska Bank-ID¹ och dylika lösningar. Väljaren öppnar valmyndighetens röstnings-sajt i sin webläsare, identifierar sig med sitt elektroniska ID och kan sedan lägga en röst. Eftersom hemmet (eller den plats från vilken väljaren väljer att lägga sin röst) inte är en kontrollerad miljö så krävs det ytterligare åtgärder för att säkerställa det fria valet. Ofta sker detta genom att väljaren kan ersätta en tidigare internetröst genom att lägga en ny internetröst eller genom att rösta på traditionellt sätt i vallokal².

¹ <http://www.bankid.com/>

² Antingen förtidsröstning i vallokal eller röstning på valdagen.

Några europeiska trender

Här sammanfattas några europeiska trender inom elektroniskt röstningsförfarande.

Black box – alternativt – glass box

I ett "black box"-system så går rösterna in på ena sidan och valresultatet kommer ut på den andra utan att väljarna eller någon annan har insikt i vad som händer inne i lådan. I ett "glass box"-system så kan väljarna och andra verifiera att ingen manipulering skett inne i lådan – utan att valhemligeten röjs. Som den här rapporten visar så finns det i Europa störst erfarenhet av användandet av black box-system men också att dessa system orsakar allt mer kritik. I Tyskland har den konstitutionella domstolen förklarat att just black box-system är okonstitutionella. I Estland, Schweiz och Frankrike höjs allt fler röster mot dem. Nederländerna har helt slutat med det elektroniska röstningsförfarande som nästan alla väljare använt i över tio år på grund av den starka kritik som systemet fått efter att olika grupper praktiskt visat hur manipulationen inne i den svarta lådan kan gå till.

Det finns än så länge bara ett bra exempel på glass box-system och det är det norska internetröstningssystemet (se nedan). I kölvattnet av den mycket framgångsrika pilot som Norge genomförde år 2011 så har andra länder, till exempel Estland, börjat diskutera hur de svarta lådorna kan omvandlas till glaslådor.

Från industrin – alternativt – skapas åt staten

I Europa finns exempel både av stater som köper in system för ett elektroniskt röstningsförfarande genom vanlig upphandling av på marknaden existerande system och av stater som väljer att själva genomföra ett definitionsarbete som sedan implementeras genom upphandling. Norges försök med elektroniskt röstningsförfarande under 2011 är ett tydligt exempel på fördelarna med den senare ansatsen medan Nederländernas avskaffande av elektroniskt röstningsförfarande torde vara ett tydligt exempel på nackdelarna med den föregående. I denna rapport visas ett antal exempel på hur viktigt det är att göra hela processen – från införande till röstande – med elektroniskt röstningsförfarande transparent för medborgarna.

Dessa exempel visar att staten måste vara drivande, besitta egen it-kunskap och ställa krav på leverantörer för att transparensen skall nå den nivå som medborgarna nu kräver.

Internetröstning – alternativt – röstningsmaskin i vallokal

Det tycks, med undantag av hos Danmark (se nedan), i Europa finnas en ganska tydlig bild av att röstning över internet är den mest framkomliga, och framtidssäkra, lösningen för ett elektroniskt röstningsförfarande. De tester (och i t.ex. Nederländerna faktiska val) som genomförts i Europa med elektroniska röstningsmaskiner i vallokal har alla mötts av motgångar medan de tester (och i Estland och Schweiz många faktiska val) som genomförts med röstning över internet i stort har varit framgångsrika³.

Transparens – alternativt – affärshemligheter

En upphandling av ett it-system präglas normalt av att det system som en stat köper in täcks av leverantörens affärshemligheter, något som leverantören är mån om att skydda för att behålla sin konkurrensförmåga. I ett elektroniskt röstningsförfarande krävs dock en sådan nivå av transparens att detta ofta är oförenligt med vad vissa leverantörer anser är affärshemligheter. Trenden på den europeiska planet är att system som inte är transparenta utan där en leverantör inte bara besitter all kunskap om utan också all makt över systemet, vilket i någon mån flyttar ägande av rösterna i valet från medborgarna till privata företag, inte längre accepteras.

Det norska försök som beskrivs nedan är frukten av ett framgångsrikt samarbete mellan staten och den leverantör som vunnit en upphandling, där transparensen är hög för att skapa förtroende till systemet – alltså ett gott exempel. Flera dåliga exempel finns där transparensen varit låg och där utkomsten varit negativ, till exempel Nederländerna och Finland. Det finns dock fortfarande fungerande system där transparensen är låg (specifikt Estland⁴ och Schweiz) men mot dessa höjs nu allt fler kritiska röster. Även internationella

³ De har varit framgångsrika i den mån att de inte mött motgångar: inte nödvändigtvis genom att uppfylla önsksningar om att till exempel öka valdeltagandet. Se dock sektionen om Norge och det positiva mottagande som internetröstningen fick av handikappgrupper.

⁴ Som beskrivs senare så har Estland nu påbörjat ett arbete för att öka transparens och verifierbarhet i systemet.

standarder utvecklas som ligger på en högre nivå av transparens än vad som erbjuds av dessa system, varför man kan dra slutsatsen att de kommer tvingas ändras i framtiden. Ett transparent system för elektroniskt röstningsförfarande är därför till högre grad framtids-säkert än vad ett icke transparent system, som täcks av affärshemligheter, är.

Utvärdering – alternativt – ingen forskning

Det är tydligt att trots ett ganska stort antal försök med elektroniskt röstningsförfarande i Europa under det senaste årtiondet så är den samlade kompetensen på området hos staterna ganska låg. Projektgrupper som den i Norge (se nedan) har valt att lägga en stor del av sina resurser på uppföljning och forskning kring det genomförda testet medan man i andra länder, som Frankrike, väljer att inte noggrant utvärdera de egna projekten. Mycket av det utvärderande arbetet faller därför på den akademiska forskarvärlden och det pågår många försök runt om i Europa att koppla samman valmyndigheter, forskare och leverantörer för att öka kompetensen och kunskapen om elektroniskt röstningsförfarande.

En intressant ståndpunkt som är värd att lyftas fram är den som uttryckts av forskare knutna till det norska internetröstningsförsöket och som genljuder hos representanter från den norska regeringen: om Norge inte börjar med försök med elektroniskt röstningsförfarande nu, om än i liten skala, eller inte fortsätter att utöka sina försök och lära sig av varje försök, så kommer kanske dagen då man från väljarna kräver ett elektroniskt röstningsförfarande utan att man i staten besitter den nödvändiga kompetensen för att på säkert sätt genomföra detta. Bättre då, menar man, att genomföra tester på liten skala i varje val (i Norge genomförs olika val vartannat år) och noggrant utreda mellan varje försök.

Internationella standarder – alternativt – egna regler

Som demonstrerats av det Norska försöket med elektroniskt röstningsförfarande (se nedan) så finns det internationella standarder att använda sig av i alla faser av ett sådant förfarande. Norge har valt att noga följa de riktlinjer som dragits upp av Europarådet⁵ och

⁵ <http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/GGIS/E-voting/>

framhåller att det är mycket viktigt att använda sig av tillgängliga standarder, både sådana som är specifika för elektronisk röstning och sådana som mer generellt rör till exempel tillgänglighet för funktionshindrade. Samtidigt som Norge poängterar att detta är viktigt så väljer flertalet andra länder att inte förankra sitt elektroniska röstningsförfarande varken i Europarådets riktlinjer eller i några andra tillgängliga standarder. Experter som observerat detta anser att elektroniska röstningssystem ofta upphandlas av tjänstemän som saknar nödvändig expertis inom elektroniskt röstningsförfarande och därför inte tänker på att använda sig av applicerbara internationella standarder. Då Norge valt att vara mer delaktig i utvecklingen av internetröstningssystemet än många andra länder varit så har de tagit sig mer tid att se på internationella standarder och har explicit använt Europarådets rekommendationer som guide i utveckling och projekthantering. Länder som väljer att inte själva vara delaktiga i utvecklingen skulle dock kunna förankra det elektroniska röstningsförfarandet i standarder som Europarådets riktlinjer genom att använda dessa i upphandling och avtalsskrivande med leverantörer.

Några europeiska slutsatser

Följande slutsatser för framgångsrikt genomförande av ett elektroniskt röstningsförfarande dras av den information om försök runt om i Europa som beskrivs i övriga delar av denna rapport:

1. Det elektroniska röstningsförfarandet måste vara verifierbart
2. Hela processen måste bedrivas på ett transparent sätt
3. Staten måste vara drivande
4. Internetröstning ligger i tiden
5. Det krävs tid och pengar
6. Det juridiska måste blir rätt
7. Tillräckliga resurser måste anslås till utvärdering och lärande

Vad som inte diskuteras i denna rapport

Denna rapport syftar till att lyfta fram fakta om elektroniskt röstningsförfarande som genomförts i en rad europeiska länder – inte till att diskutera vilken metod för elektroniskt röstningsförfarande som bör användas eller vilka tekniska, lagliga och politiska krav som måste ställas på sådant röstningsförfarande. Det är författarens åsikt att ett noggrant arbete med att utreda just tekniska, lagliga och politiska krav bör ske innan beslut tas om ett eventuellt svenskt pilotprojekt.

Praktiska erfarenheter

De praktiska erfarenheterna av elektroniska röstningsförfaranden är av skiftande karaktär i Europa. I vårt närområde är det Finland och Norge som har flest praktiska erfarenheter och redan mellan dessa två länder framträder ett mönster som återkommer i hela Europa: olika länder gör olika bedömningar och olika satsningar och kommer fram till olika (i vissa fall diametralt motsatta) resultat. Något entydigt framgångsrikt sätt att genomföra ett elektroniskt röstningsförfarande har ännu inte framträtt, även om det finns flera exempel som fungerar som bästa exempel och som visar på möjliga framkomliga vägar.

Erfarenhet av röstningsmaskiner i vallokal finns till exempel i Nederländerna och i Finland och av internetröstning till exempel i Estland, Schweiz, Frankrike och Norge. Som redovisas nedan har europeiska försök med elektroniskt röstningsförfarande varit mer framgångsrikt vad gäller röstning över internet än de har med elektroniska röstningsmaskiner i vallokal.

Elektroniska röstningsmaskiner i vallokal

Det land som troligen har mest erfarenhet av användandet av datorer och maskiner i avgivande och räknande av röster i politiska val är USA där man i över ett århundrade använt olika typer av maskiner, och under senare årtionden datorer, för att genomföra röstning i politiska val. En av anledningarna till att vi i Europa varit uppmärksamma på hur maskiner och datorer används i val i USA är dock de, ofta spektakulära, fel och brister som uppdagats under 2000-talets första årtionde. Dessa brister och människors (väl-

grundade) farhågor att maskinerna och datorerna inte producerat korrekta resultat utifrån de av väljarna avgivna rösterna, har lett till att tilltron till elektroniska röstningssystem minskade kraftigt under början av 2000-talet.

När de elektroniska röstningsmaskinerna i USA kunde visas innehålla fel och brister trots utsagor till det motsatta av både tillverkare och ansvariga tjänstemän så svepte något av en vind av misstro mot elektroniska röstningsmaskiner över Europa. Nederländerna, som redan 1965 gjorde lagändringar för att tillåta maskiner (också elektroniska) i röstningsförfarandet och sedan 1980-talet använt sådana maskiner extensivt, avslutade efter häftig kritik all sådan användning år 2007. Efter begränsade tester år 2005 så genomförde Finland tester i kommunalvalet i tre kommuner år 2008 – men efter kritisk analys från akademiskt håll, publicitet i massmedia kring problematik med ett felaktigt användargränssnitt och, som följd, omval i en av kommunerna, har man inte fortsatt försöken med elektronisk röstning.

För att koncist beskriva kritiken mot elektroniska röstningsmaskiner i USA och Europa kan man säga att den främst inriktar sig på brister i transparens kring hur väl systemen fungerar och på omöjligheten i dessa system att verifiera att det presenterade valresultatet är korrekt. Elektroniska röstningssystem som saknar transparens kallas i forskningsvärlden ”black box”-system och sådana svarta lådor har hittills tillsynes skapat mycket (berättigad) misstro runt om i världen. Det traditionella röstningsförfarandet på papper genomförs med procedurer och regler som skall göra processen så transparent som möjligt så att man genom observation kan skapa tilltro till att systemet aggregerar ett korrekt valresultat, baserat på folkets vilja. Om man överför dessa processer direkt in i ett elektroniskt röstningssystem så försvinner denna transparens helt – för det är ju omöjligt att utifrån observera vad som händer inne i en dator. Som beskrivs nedan har detta lett till utvecklingen av transparenta ”glass box”-system där valresultatet kan verifieras utifrån. Användandet av elektroniska röstningsmaskiner i Europa har dock uteslutande varit av maskiner från black box-kategorin och bland annat av denna anledning har elektroniska röstningsmaskiner nästan helt försvunnit från agendan (med undantag av Danmark, se nedan).

Eftersom elektroniska röstningsmaskiner används på så många håll runt om i världen så har det skett forskningssatsningar på detta område. Under det senaste årtiondet har den akademiska forskar-

världen gjort stora framsteg i arbetet att skapa röstningsmaskiner av glass box-typen. Ett land som vill införa ett elektroniskt röstningsförfarande torde därför stöta på ett större, mer välinitierat motstånd än tidigare skett om man inte tar hänsyn till dessa forskningsresultat och beaktar möjligheten att verifiera att systemen fungerar korrekt.

Internetröstning

Det land som varit mest framgångsrikt vad gäller röstning över internet är Estland, där fem politiska val hållits i vilka alla röstberättigade som så önskat har kunnat rösta över internet. Även Schweiz har lika lång erfarenhet av internetröstning som Estland, även om man i Schweiz valt att i lagen begränsa andelen av den totala väljarkåren som har kunnat få möjlighet att rösta över nätet. Både det estniska internetröstningssystemet och de olika system som används i Schweiz är av black box-typen, något som nu leder till växande kritik.

Under årens lopp har dussintals, om inte hundratals, tester med röstning över internet gjorts runt om i världen men med några få undantag har dessa inte lett till universell röstning över internet. Koncist kan detta förklaras genom att tekniken inte varit mogen: för att framgångsrikt genomföra röstning över internet krävs en fungerande infrastruktur för elektronisk identifikation – men också ett internetröstningssystem som kan möta väljarnas krav på transparens och verifierbarhet. Under det senaste årtiondet har många länder, däribland Sverige, byggt upp infrastruktur för elektronisk identifiering och denna används nu av allt fler medborgare, till exempel för att lämna inkomstdeklaration via nätet. Det har också skett tekniska genombrott i den akademiska forskningsvärlden där man har visat att det är möjligt att skapa glass box-system för röstning över internet men ännu är användandet av sådana system ytterst begränsad.

Det bästa exemplet i världen på verifierbar elektronisk röstning är Norges internetröstningssystem som först testades år 2011. Framgångsfaktorerna för detta system är många (se nedan) men till skillnad från de system som används i Estland och Schweiz så har man från politiskt och tjänstemannahåll lagt tydligt fokus på att hitta och implementera det bästa som forskningen presterat och på att maximera transparensen för att skapa tilltro till systemet. I en

tid då allt fler ifrågasätter transparensen i elektroniska röstningsförfaranden går därför de estniska och schweiziska systemen en oviss framtid till mötes medan det norska istället har framtiden för sig.

Länderna

I denna sektion beskrivs erfarenheterna av elektroniska röstningsförfaranden i en serie europeiska länder.

Danmark

Praktiska erfarenheter i sammandrag

Information om tidigare tester saknas men under sensommaren 2012 har ekonomi- och inrikesministeriet öppnat för en ”dialog” med leverantörer av elektroniska röstningsmaskiner i vallokal. Röstning över internet har helt strukits från agendan. Det har indikerats i dokument från ministeriet att anledningen till detta är att vallagen stipulerar att väljaren inte bara har en rättighet att få lägga sin röst i hemlighet utan har en skyldighet att göra det och att staten måste säkerställa att så sker. Andra länder har liknande krav men menar att internetröstningssystem kan komma mycket nära att uppfylla detta och har därför godtagit att valhemligheten är tryggad även i röstning över internet – men här går alltså Danmark emot övriga länder och menar att det endast är möjligt att uppfylla lagens krav på valhemlighet genom röstning i en kontrollerad miljö (vallokal).

Initiativet för att testa elektroniska röstningsmaskiner redan i 2013 års lokalval har kommit från ett antal danska kommuner som gått samman och fört en dialog med inrikesministeriet. Under 2012 har, enligt projektansvarig på ministeriet, en allt större del av ansvaret för ledningen av en eventuell e-röstningspilot i de aktuella kommunerna lämnats över till ministeriet. Detta trots att man är mycket tydliga med de danska kommunernas starka självstyre och att en eventuell pilot måste vara kommunernas ansvar. Enligt denna källa, och andra med insikt i den danska processen, så är det dock av praktiska skäl omöjligt för enskilda kommuner eller grupper av kommuner, att finna expertis och andra resurser för att korrekt kunna genomföra en e-röstningspilot, varför man precis som i

Norge menar att ett test av elektronisk röstning (oberoende av form) måste lyftas upp på statlig nivå.

Aktuell kravspecifikation

Existerar inte ännu.

Tekniska överväganden

Det elektroniska röstningsförfarandet skall enligt ministeriet⁶ följa de procedurer som finns i traditionellt röstningsförfarande, till exempel då de närvarande vid vallokalens öppnande kan observera att valurnan är tom.

Systemkostnader och systemspecifikationer

Existerar inte ännu.

Dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag

Existerar inte ännu.

Norge

Praktiska erfarenheter i sammandrag

Efter att ha genomfört ett förprojekt som rapporterade kring ”principiella spørsmål” i elektroniskt röstningsförfarande år 2006 så började en arbetsgrupp på Kommunal- og Regionaldepartementet att byggas upp från år 2008. Denna grupp har sedan lett projektet ”E-valg 2011” genom ett antal olika faser: definition, anskaffning av systemet i en så kallad ”konkurrenspräglad dialog”⁷, implementation, tester, genomförande och utvärdering. Den slutgiltiga fasen fick sitt slut i september 2012, då forskningsresultat kring det elektroniska röstningsförfarandet presenterades.

⁶ ENOTICES_ach-2012-088359-F01-EN-2.pdf

⁷ Konkurrensverket har en informationssida: http://www.kkv.se/t/Page___5974.aspx

Det norska internetröstningssystemet är det första att testas i Europa där transparens och verifierbarhet sätts i fokus (det är sålunda ett glass box-system) och detta arbetssätt har hela tiden präglat den norska gruppens arbete, varför man på sin webbplats publicerat allt från styrningsdokument, upphandlingar och bud till systemets källkod. Man har avsatt tid och resurser för att specifikationer, metodologi, implementation och källkod skall kunna granskas av medborgare och forskare (även internationella, varför nästan allt som publicerats av projektet har publicerats på engelska⁸). Denna transparens har lett till att det finns oerhört mycket material för norska medborgare och forskare att arbeta med och systemet måste alltså vara så bra att det även under hård granskning kan bygga förtroende bland väljarna⁹.

Försöket med röstning över internet genomfördes i tio stycken kommuner i kommunalvalet år 2010. Kommunerna hade själva anslutit sig till försöket efter att ha visat intresse. Projektet leddes och genomfördes dock av departementet i Oslo. Röstningsförfarandet var sådant att alla väljare i de aktuella kommunerna fick ett röstkort skickat till sig per post (vilket också skedde i landets övriga kommuner) men till skillnad från tidigare val var röstkortet denna gång öppningsbart och inuti fanns ett antal bekräftelsekoder som var unika för varje väljare. För att rösta använde väljaren sin dator för att öppna internetröstningssidan, identifierade sig med ett system som heter MinID¹⁰ och kunde sedan lägga sin röst. När rösten registrerats skickades via SMS, till väljarens mobiltelefon¹¹, en returkod som motsvarade en av koderna tryckta på väljarens röstkort. Koden som mottogs via SMS visade genom det tryckta röstkortet vilket parti som väljaren röstat på – men systemet var konstruerat på sådant sätt att det är omöjligt att veta vad en returkod betyder om man inte har tillgång till det tryckta röst-

⁸ Detta är i rak motsats till Estland, där man ser det som en säkerhetsåtgärd att inte göra dokumentationen ”för” tillgänglig och till Frankrike, där man tillsynes av princip inte översätter till engelska.

⁹ I motsats till detta verkar ansvariga tjänstemän i länder som Estland och Schweiz tvärtom anse att transparens av detta slag leder till förvirring och kan användas för att skapa misstro till det elektroniska röstningsförfarandet.

¹⁰ Används på samma sätt som de olika lösningar för elektroniskt ID som finns i Sverige, till exempel Bank-ID, för att exempelvis göra inkomstdeklaration m.m.

¹¹ Att ha ett mobiltelefonnummer registrerat med MinID var ett krav för att kunna rösta på Internet.

kortet¹². Syftet med returkoden var alltså att ge väljaren möjlighet att kontrollera att internetröstningsservern mottagit väljarens röst korrekt, detta syftade till att lösa problemet med eventuella virus på väljarens dator och att göra det svårt för sådana virus att ändra väljarens röst utan att väljaren kan upptäcka detta¹³.

Aktuell kravspecifikation

Den aktuella kravspecifikationen i det norska internetröstningssystemet togs fram i vad man kallar en konkurrenspräglad dialog. Denna gick till så att e-valsprojektets medlemmar lade ner en viss tid på att sätta sig in i de olika problem som finns med ett elektroniskt röstningsförfarande (detta kom från en rapport år 2006 från en utredning) och de lösningar till dessa problem som presenterats i den akademiska forskningsvärlden. Med en rudimentär kravspecifikation öppnade man sedan för en konkurrenspräglad dialog med leverantörer av it- och e-röstningssystem där syftet var att ställa så höga krav på den slutgiltiga produkten som möjligt, men att inte ställa så höga krav att leverantörerna inte längre kunde lägga bud i upphandlingen av systemet.

Resultatet var i korta drag att man lyckades specificera och implementera ett system som möter mycket hårda krav på transparens och verifierbarhet samtidigt som valhemligheten garanteras. Man lyckades så väl att projektgruppens huvudmedlemmar har fått resa runt i världen och presentera projektet inte bara för andra tjänstemän och ministerier utan också på akademiska konferenser, där systemet fått ett varmt mottagande som ett av de som bäst möter de akademiska kraven på transparens och verifierbarhet.

¹² Det är till och med så att systemet som genererar bekräftelsekoden, och de olika delar av Norges regering som driver internetröstningssystemet, inte kunde dekryptera och förstå bekräftelsekoden, varför valhemligheten skyddas.

¹³ Det förekom feltryckta röstkort under genomförandet av testet och detta innebar att en andel av väljarna fick en returkod som inte stämde med röstkortet. Den mängd telefonsamtal som inkom till internetröstningens hjälptelefon menar projektgruppens ledning visar att returkoderna gjorde sitt jobb: väljarna kontrollerade verkligen sina röster. Det kunde dock visas genom genomgång av systemet att de felaktiga returkoderna inte hade sin grund i fuskande virus, utan i feltryckta röstkort.

Tekniska överväganden

Se föregående sektion.

Systemkostnader och systemspecifikationer

För själva implementeringen av det norska internetröstnings-systemet skrevs med leverantören kontrakt om 29,7 miljoner norska kronor¹⁴.

Dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag

Det ansågs vara mycket viktigt att utvärdera alla aspekter av internetröstningsförsöket, varför ett helt år avsattes till forskning kring projektet efter dess genomförande. Den största delen av utvärderingen gjordes av Institutt for samfunnsforskning (ISF) i samarbete med Norsk institutt for by- og regionforskning, Uni Rokkansenteret, Universitetet i Oslo och Norsk Regnesentral. En andra del genomfördes av International Foundation for Electoral Systems (IFES).

Tillgänglighet, tillit, valhemlighet och valdeltagande

Denna utvärdering gjordes av ISF-gruppen¹⁵. Man fann att de kommuner som genomförde testet med internetröstning inte hade varken högre eller lägre valdeltagande än i landet som helhet. Detta följdes upp för att se om specifika grupper mobiliserats av möjligheten att rösta över internet men man konstaterade dels att de som röstade på nätet ”i de flesta variabler” var helt lika andra väljare och dels att de grupper som var ivriga internetröstare i försökskommunerna också var flitiga röstare i övriga landet, varför man drog slutsatsen att det genomförda internetröstningsförsöket inte i detta fall mobiliserade grupper som annars inte skulle rösta. Detta bekräftades av att 89 % av tillfrågade internetröstare svarade att de hade röstat även om internetröstningsalternativet inte funnits.

¹⁴ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/e-valg/e_valg_systemlosning/Anskaffelsesprotokoll-e-valg.pdf

¹⁵ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/ISF_E-valg_A1_A2_A3_A5.pdf

I utvärderingen menar man att de 11 % som sagt att man inte skulle rösta om det inte var möjligt att göra det över internet är en överskattning av antalet som inte skulle rösta utan detta alternativ. Man drar slutsatsen att vad den långsiktiga effekten på valdeltagandet av möjligheten att rösta över internet är vet man inte – men kortsiktigt så hade det nära nog ingen effekt alls¹⁶. Man drar dock också slutsatsen att för de som röstade, så gjorde lättheten och snabbheten i att rösta över internet att det var mer tillgängligt att rösta än annars¹⁷.

En annan del av studien visade att internetröstning togs emot tacksamt av människor med olika typer av fysiska handikapp och personerna som ingick i denna utvärdering poängterade andra aspekter av röstningen över internet, till exempel att man kunde göra det när man hade tid och att man inte behövde boka färdtjänst eller dylikt till vallokal och inte heller känna sig stressad i vallokalen. Man poängterar dock att även om utvecklarna gjort ett bra arbete i att göra internetröstningsapplikationen användbar med många olika teknologier som används av handikappade så återstår mer att göra innan det är universellt användbart¹⁸.

Tilliten till den norska valprocessen är stor – och tilliten var också stor till röstning över internet. Man kunde dock fastställa att tilltron till valprocessen i stort var lägre i försökskommunerna men man anser i studien att detta är på grund av den stora fokus som lagts just på att diskutera valprocessen i dessa kommuner¹⁹. Att fler sätter sig in i fler aspekter av valprocessen innebär alltså, enligt den här studien, att man upptäcker problem och felaktigheter som gör att tilltron minskar men internetröstning är inte tydligt i sig självt något som ökar medborgarnas misstro till systemet.

Eftersom röstningen över internet sker från väljarens hem så är blir det väljaren som själv måste säkerställa att ingen observerar när man röstar, för att valhemligheten skall gälla. Enligt studien så är det många som anser att staten borde vara en garant för att alla skall kunna rösta utan att vara observerad (vilket alltså är anledningen till att röstning normalt sker i vallokal). Men trots detta kommer studien fram till att många väljare, trots instruktioner om att man skall vara ensam i rummet när man lade sin röst, inte

¹⁶ s. 30

¹⁷ s. 71

¹⁸ s. 86

¹⁹ s. 161

brydde sig om att hålla sin röst hemlig utan man ansåg att detta inte var speciellt viktigt²⁰.

Effektivitet i röstning, snabbare valresultat, internationella standarder

Denna studie utfördes av IFES²¹. När det gäller snabbheten eller effektiviteten i att räkna röster och framställa valresultat så menar studien att det inte i detta begränsade test finns underlag för att dra slutsatsen att det går snabbare att färdigställa valresultatet med elektroniskt röstningsförfarande. Man menar att detta kan ha att göra med egenheter i försökskommunerna men också andra anledningar till varför detta första test inte skulle leda till tidsbesparingar, trots att sådana skulle kunna uppstå i mer omfattande röstning över internet²². IFES menar också att de mekanismer för att verifiera resultatet av röstningen genom internetröstningssystemet som finns på plats innebar att kvaliteten på det resultat som producerades av internetröstningssystemet var högre än traditionella röstningskanaler²³.

Vad gäller internationella standarder för elektroniskt röstningsförfarande så slår studien som IFES gjort fast att den bästa applicerbara standard som finns för tillfället är de rekommendationer som Europarådet antagit. Man utvärderade det norska internetröstningssystemet mot dessa rekommendationer och fann att man redan i detta första försök helt efterlevde 85 av 102 relevanta rekommendationer. Av övriga var det bara tre rekommendationer som man bröt mot och övriga efterlevdes delvis. Man poängterar i sin studie att detta var det första testet av ett elektroniskt röstningsförfarande som man genomfört i Norge och det därför är naturligt att man lär sig och bygger vidare på det man redan genomfört, varför man anser att det var mycket bra att man redan på detta stadium efterlevde så många rekommendationer. Utredarna menar också att man kan, i vissa fall med lätthet, ändra i valda

²⁰ s. 239

²¹ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/Topic4_Assessment.pdf

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/Topic6_Assessment.pdf

http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/Topic7_Assessment.pdf

²² http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/Topic4_Assessment.pdf, s. 4

²³ Här bör nämnas att röstningen i norska val är mycket mer komplicerad än i svenska.

delar av internetröstningssystemet för att efterleva också de sista rekommendationerna. IFES menar dessutom i sin rapport att då det finns andra internationella standarder inom andra områden som också är av betydelse, såsom tillgänglighet för människor med funktionshinder etc., så är det i varje land nödvändigt att väga olika standarder mot varandra och göra ett gott försök att komma så nära varje standard som möjligt²⁴.

Finland

Praktiska erfarenheter i sammandrag

År 2005 genomfördes begränsade tester av ett elektroniskt röstningsförfarande genom elektronisk röstningsmaskin placerad i vallokal och därefter genomfördes år 2008 tester i kommunalvalet i tre kommuner²⁵. Systemet var av black box-typen. Utkomsten var i korthet att brister i systemet ledde till att några hundratal röster inte räknats, vilket ledde till omval i en av kommunerna. Efter detta försök finns inte längre några planer på ytterligare tester av elektroniskt röstningsförfarande.

De elektroniska röstningsmaskiner som testades år 2008 kan beskrivas som en hybrid mellan röstning i vallokal och röstning över internet. I vallokalerna placerades speciella datorer som var kopplade till internet. Väljare som valde att rösta elektroniskt fick använda dessa röstningsdatorer för att lägga sin röst som sedan sparades på en central server genom att den sändes över internet. Syftet med denna konfiguration var att den kontrollerade miljön som erbjuds i en vallokal kunde kombineras med möjlighet till snabb röstsammanräkning genom det elektroniska röstningsförfarandet. Att rösterna omedelbart levererades till en central server skulle också spara tid och resurser för att samla ihop de elektroniska rösterna i syfte att räkna dem.

²⁴ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/Topic7_Assessment.pdf, s. 4

²⁵ En lag om ändring av vallagen (880/2006) som gällde 2007-01-01 till 2008-12-31 antogs av riksdagen för att tillåta testerna, ingen förlängning av lagen har gjorts efter detta.

Aktuell kravspecifikation

Eftersom inga nya tester är aktuella efter år 2008 års tester så anses det inte finnas någon aktuell kravspecifikation. Den finska Demokrati 2007-kommittén lämnade i sitt betänkande stöd till tester av elektroniskt röstningsförfarande och man betonade att ”valhemligheten och valfriheten” måste garanteras, vilket man ansåg kunde göras genom att det elektroniska röstningsförfarandet skedde i vallokal.

Justitieministeriet betonade dels användarvänlighet och att väljaren inte skulle behöva speciellt förbereda den elektroniska röstningen, till exempel genom att skaffa ett elektroniskt identitetskort. På sin hemsida beskriver också justitieministeriet framtida fördelar, såsom att en väljare skulle kunna rösta elektroniskt också utanför sin egen valkrets, vilket inte var möjligt under 2008 års tester. Man menar också att det elektroniska röstningsförfarandet skulle göra det lättare för väljaren att säkerställa att rösten ges till rätt kandidat, eftersom kandidaten visas på en bekräftelsebild²⁶ innan röstningen är färdig. Dessutom hoppades man att väljaren skulle ha större tillit till att systemet räknar rösten korrekt eftersom pappersröster ibland kan tolkas fel av rösträknare medan ett datorsystem inte skulle göra sådana misstag. Justitieministeriet menade också att det dels skulle vara möjligt att i framtiden spara pengar genom det elektroniska röstningsförfarandet (då till exempel röstsedlar och kuvert inte behövdes i lika stor utsträckning) och dels skulle valresultatet bli klart så mycket snabbare.

Tekniska överväganden

Okänt.

Systemkostnader och systemspecifikationer

Okänt.

²⁶ Oturligt nog verkar det ha varit just denna bekräftelsebild som fick många väljare att avbryta röstningen utan att bekräfta, eftersom man på grund av hur bilden såg ut trodde att röstningen var färdig när man i själva verket fortfarande hade ett steg kvar, nämligen att bekräfta rösten.

Dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag

Det är tillsynes så att endast Åbo Universitet, på speciell inbjudan, analyserat det system som användes i 2008 års tester. I sammandrag så fann man i denna analys att systemet inte var transparent eller verifierbart till den grad man skulle kräva: icke transparent²⁷ så till vida att det ansågs vara omöjligt för en lekman att bilda sig en uppfattning om hur väl systemet uppfyllde sitt syfte eftersom all dokumentation med mera var hemlig och icke verifierbart²⁸ så till vida att man i sin egen analys av dokumentationen inte kunde avgöra hur stor risken var att valresultatet kunde manipuleras.

Utvärdering av systemet som användes har tillsynes försvårats av att man inte från början gjorde tydligt att detta skulle ske på ett transparent sätt. Den organisation som har velat genomföra någon typ av utvärdering av systemet eller dess komponenter skulle tvingas skriva under en sekretessförbindelse med leverantören TietoEnator – vilket många vägrade att göra eftersom man inte kände att man kunde bidra till att göra processen transparent under de stipuleringar som gjordes i avtalet²⁹. Universitetet i Åbo har publicerat sin rapport där man huvudsakligen anser att testet med elektroniskt röstningsförfarande skulle kunna genomföras per de planer man tagit del av – men att man samtidigt ansåg att ett säkert, korrekt val endast kunde genomföras om alla involverade ”spelade efter reglerna”³⁰. Det är värt att notera att ett system för elektroniskt röstningsförfarande som kräver att alla involverade sköter sin uppgift till punkt och pricka så att säga är förlegat jämfört med både akademisk cutting edge och med de realistiska förväntningar som andra valorganisatörer har runt om i Europa. Istället framförs på de flesta håll vikten av att bygga elektroniska röstningssystem så robusta att det inte går att störa röstningsprocessen eller hota valets integritet. Åbo Universitets rapport tycks fastslå att så mycket kan gå fel att detta system för elektroniskt röstningsförfarande vilar på mycket spröda ben. Man har i sviterna efter

²⁷ Om elektronisk röstning genomförs på transparent sätt så betyder det att hela processen är dokumenterad och all dokumentation är allmänt tillgänglig.

²⁸ Om elektronisk röstning genomförs på verifierbart sätt så betyder det att man efter valresultatet är färdigt kan verifiera att varje röst är räknad korrekt och att alla röster räknats samman korrekt.

²⁹ Till exempel stipulerades att inga känsliga uppgifter fick inlämnas till det finska justitie-ministeriet eftersom de genom offentlighetsprincipen sålunda skulle bli allmänna handlingar.

³⁰ <http://www.vaalit.fi/uploads/5bq7gb9t01z.pdf>

denna kritik inte heller fortsatt försöken med elektroniskt röstningsförfarande.

Frankrike

Praktiska erfarenheter i sammandrag

I valen 2003, 2006 och 2009 har franska medborgare som bor i utlandet kunnat rösta över internet på kandidater till Sällskapet för franska medborgare i utlandet (min översättning, fr. *Assemblée des Français de l'étranger*, AFE) som i sin tur väljer 12 av 348 senatorer i parlamentets överhus (man väljer också representanter till andra, möjligen mindre betydelsefulla, officiella sammanhang). År 2008 ändrades konstitutionen så att utlandsfransmännen också fick representation av 11 ledamöter i parlamentets underhus, vilket lett till att i parlamentsvalet 2012 kunde utlandsfransmän rösta direkt på kandidater till parlamentet över internet. Det franska internetröstningssystemet är av black box-typ.

Aktuell kravspecifikation

Införandet av internetröstning för utlandsfransmän hade sin upprinnelse i att utrikesministeriet försökte nå ut till denna växande grupp av franska medborgare samtidigt som landet skar ner på antalet konsulat (där utlandsfransmännen normalt skulle rösta) runt om i världen. Man ansåg att röstning över internet skulle vara ett snabbt och billigt sätt att nå denna specifika grupp och det har inte varit aktuellt att utöka till medborgare som bor inom landet.

I de första två valen med internetröstning till AFE sköttes denna av privata aktörer och staten gjorde tillsynes inga omfattande försök att definiera säkerhetskrav eller dylikt. År 2008 hölls dock en upphandling varefter utrikesministeriet köpte en licens till ett system vid namn Pnyx från leverantören Scytl och detta system är i bruk sedan dess. I Frankrike har man alltså valt att inte själv skapa utförliga kravspecifikationer utan man har upphandlat inköpet av licens för en redan existerande produkt.

Tekniska överväganden

Det finns en uppgift om att man nu kräver vissa saker av internetröstningssystemet, till exempel att det skall kunna visa efter röstningens slut att den använda krypteringen inte har knäckts under valet, att krypteringsnycklarna endast är kända för korrekt part, att alla röster är anonyma, att listan på väljare som röstat endast innehåller de som faktiskt röstat, att den valurna som dekrypterats är den elektroniska valurna som faktiskt använts under valet, att ingen partiell rösträkningen kunde ha genomförts under valets gång samt att det går att göra elektronisk omräkning av rösterna. Det är väl värt att notera att från ett tekniskt perspektiv så är dessa i sig själva egenskaper som i stor utsträckning är omöjliga att bevisa: om en nyckel som jag äger utan min kännedom har kopierats men jag har originalnyckeln kvar på min nyckelring, hur ska jag kunna bevisa varken att den har kopierats eller att den inte har kopierats? Om den kopierade nyckeln utan min kännedom används för att låsa upp valurnan och räkna avlagda röster mitt under valets gång, hur ska jag kunna bevisa att ingen rösträkning gjorts innan röstningens avslutande? Kort och gott så har inte det franska systemet möjlighet att bevisa dessa saker och att kraven ställs och sedan på något sätt intygas av människor involverade i det elektroniska röstningsförfarandet gör inte att målen med kraven verkligen uppfylls. Detta kan jämföras med det norska internetröstningssystemet som byggts från grunden för att kunna svara mot just krav som säkerställer alla de egenskaper som val skall ha i väl fungerande demokratier.

Systemkostnader och systemspecifikationer

Okänt.

Dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag

Vad gäller säkerheten i det system som faktiskt används så är det intressant att notera att man valt att göra det obligatoriskt att låta en expert göra en analys av systemet och revision av alla ändringar som görs, men att rapporterna som denne expert producerar hålls hemliga.

Det kan sägas att de franska myndigheterna inte gjort någon samlad satsning på att utvärdera olika aspekter av internetröst-

ningssystemet: istället har man gjort det mycket svårt genom att till exempel förbjuda automatisk uppföljning med ett frågeformulär efter röstningssessionens slut och genom att inte centralisera support och att inte sammanställa statistik över till exempel hur många som ställt frågor till sina respektive ambassader under röstningsperioden. Det står inte att finna några utvärderingar som gjort under de faktiska valen utan endast begränsade tester har genomförts för att specifikt testa röstningsapplikationens gränssnitt. I samma anda finns heller inte några undersökningar av inställningarna till elektroniskt röstningsförfarande varken bland inhemska väljare eller bland franska medborgare som bor i utlandet.

Analys och forskning kring det franska internetröstningssystemet har varit begränsad som en följd av att det endast har varit utlandsfransmän som har kunnat rösta över internet och att den breda massan inne i landet därför inte haft information tillgänglig eller visat intresse (vilket som kommer först är naturligtvis svårt att säga).

OSCE/ODIHR genomförde en Election Assessment Mission vid parlamentsvalet och kritiserade internetröstningssystemet på flera punkter³¹. Bland annat så kritiserades Frankrike för att man inte hade tydlig lagstiftning kring alla delar av internetröstningen, för att man inte tillät internetröstare att rösta på nytt³², för att internetröstningssystemet inte var verifierbart och saknade en nödvändig nivå av transparens, för att upphandlingen av internetröstningssystemet skett på ett nästan helt otransparent sätt³³ och för att observatörer och väljare inte hade någon möjlighet att analysera några delar alls av systemet. Frankrike har alltså mött både stark inhemsk och stark internationell kritik för att både internetröstningssystemet i sig och den process som man använt för att sätta det i bruk, präglats av en hög grad av hemlighetsmakeri.

³¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/93621>

³² Eftersom röstning över Internet sker under okontrollerade former så finns risken att väljaren tvingas att rösta i närvaro av någon som genom hot eller muta vill få röstaren att rösta på ett visst sätt. En vanlig metod för att motverka detta är att väljaren kan rösta hur många gånger som helst över Internet – men endast den senast lagda rösten räknas. Detta menar experter är också något som är viktigt för väljare som ändrar sig allt eftersom valkampanjen fortsätter. Men i Frankrike valde man alltså att endast tillåta en röst, vilket teoretiskt gör det mycket lätt att köpa röster genom att erbjuda pengar i utbyte mot att man får observera väljaren när denna röstar över internet.

³³ Ansvarig fransk myndighet menade att man av säkerhetsskäl behövde hemligstämpla mycket av processen men detta kritiserades starkt både av inhemska politiska partier och internationella observatörer.

Estland

Praktiska erfarenheter i sammandrag

Estland är det enda land som tillåter hela den röstberättigade befolkningen, som så vill, att rösta över internet. Detta har varit fallet i fem val sedan internetröstningen infördes år 2005. Internetröstningssystemet använder för identifikationen av röstberättigad väljare det digitala ID som varit tillgängligt sedan början av 2000-talet och har också utvecklats i olika etapper av företag involverade i just detta digitala ID. Det estniska internetröstningssystemet är av black box-typ.

Det elektroniska röstningsförfarandet i Estland sker som följer. Väljaren går på sin dator till valmyndighetens websajt för röstning och identifierar sig med sitt digitala ID (som befinner sig på ett microchip som sitter på väljarens legitimation – detta ansluts till datorn genom en läsare som många har hemma) tillsammans med en PIN-kod. Väljaren presenteras med aktuell valsedel och gör sitt val varefter man bekräftar valet genom att ånyo använda sitt digitala ID – men denna gång med en andra PIN-kod som endast används för att signera juridiskt bindande dokument. I det senaste parlamentvalet år 2011 introducerades ett nytt sätt att identifiera sig genom att den digitala identiteten kopplas till mobiltelefonen, som har en ny typ av SIM-kort, vilket gör att kortläsaren inte längre är nödvändig.

Den som röstar över internet kan ersätta sin internetröst genom att internetrösta på nytt eller genom att i vallokal avlägga en förtidsröst på traditionellt sätt. Internetröstningen anses alltså jämförbart med möjligheten att förtidsrösta och i Estland så avslutas förtidsröstningsperioden tre dagar innan valdagen och den som har förtidsröstat, över internet eller på traditionellt sätt, kan inte rösta på valdagen.

Aktuell kravspecifikation

Kravspecifikation saknas men kan ha utvecklats internt hos leverantören.

Tekniska överväganden

Det estniska internetröstningssystemet skall följa den vanliga modellen med dubbla kuvert: väljarens dator krypterar rösten (lägger den i det första kuvertet) efter att väljaren bekräftat kandidaten som man vill rösta på, varefter väljarens identitet fästs vid den krypterade rösten (det andra kuvertet). Vid valdagens slut så skiljs väljarnas identiteter från de krypterade rösterna, vilka blandas innan de dekrypteras med hjälp av nycklar som hålles av valkommissionens medlemmar.

Systemkostnader och systemspecifikationer

Okänt (hemligt).

Dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag

Likt Frankrike så genomförs också i Estland utvärderingar och revisioner av systemet och dess källkod av en, tillsynes, oberoende expert. Som tidigare nämnts så håller man i Frankrike expertens rapporter hemliga men i Estland går man steget längre och gör även uppgiften om vem som är den konsulterade experten hemlig. Syftet med att göra en utvärdering och revision av systemet och dess källkod torde vara att öka transparensen och i förlängningen tilltron till det elektroniska röstningsförfarandet men det synes vara kontraproduktivt att då hemlighålla uppgifter kring och innehåll i dessa utvärderingar, något man också fått kritik från internationella organisationer som OSCE/ODIHR för.

Under 2011 års parlamentsval genomförde OSCE/ODIHR en Election Assessment Mission³⁴ i Estland och i deras slutrapport³⁵ fick landet mycket hård kritik kring transparens och verifierbarhet av systemet. De rekommendationer som OSCE/ODIHR lämnade i sin rapport var bland annat att hela det elektroniska röstningsförfarandet skulle regleras i lag, att valkommissionen anskaffade egen teknisk kunskap för att inte behöva förlita sig på leverantören, att testrapporter offentliggörs, att formella procedurer upprättas

³⁴ Denna rapport författare var New Voting Technologies Analyst på den här missionen.

³⁵ <http://www.osce.org/odihr/77557>

för handhavandet av programvara, att systemet görs verifierbart³⁶, att man upprättar en katastrofplan, att ansvaret för programvaran tydliggörs, att dokumentation publiceras och att ansvaret för att avgöra huruvida dokumentationen följs tydliggörs och att transparensen höjs genom att dokumentation och utbildningsmaterial publiceras så att medborgare och NGO:er kan observera fler av procedurerna.

Då denna rapport skrivs kommer uppgifter om att man i Estland håller på att skapa en kommitté som skall vara ansvarig för att utveckla internetröstningssystemet. Genom att denna kommitté blir ansvarig för den programvara som levereras av leverantören så förbättrar man, i enlighet med OSCE/ODIHRs rekommendationer, tydligheten i ansvarsfördelningen. Som en följd av detta ser det ut som att en ny version av det estniska internetröstningssystemet håller på att framarbetas, denna gång med någon typ av inbyggd verifierbarhet³⁷.

Nederländerna

Praktiska erfarenheter i sammandrag

Redan 1965 skapades i Nederländerna utrymme i lagen för användningen av maskiner för röstning och rösträkning, varefter man omgående påbörjade försök med automatiserad räkning av röster. Snart skapade regeringen regler för godkännande av röstningsmaskiner men tekniska regler och standarder skapades inte förrän 1997. Elektroniska röstningsmaskiner i vallokal började man använda 1994 och användandet ökade stadigt till år 2006 då 97,7 % av kommunerna använde dessa. Röstningsmaskinerna som användes var av black box-typ.

I de vindar av skepsis mot elektroniska röstningsmaskiner som svepte över Europa under 2000-talets första år så väcktes allt fler röster mot de maskiner som länge använts i Nederländerna. Mer specifikt så var det så att de NEDAP-röstningsmaskiner som varit i

³⁶ Citat ”It is recommended that a provision is introduced to provide clear criteria for determination of the validity of the votes cast via the Internet.” och ”The OSCE/ODIHR recommends that the NEC forms an inclusive working group to consider the use of a verifiable Internet voting scheme or an equally reliable mechanism for the voter to check whether or not his/her vote was changed by malicious software.”

³⁷ Någon beskrivning av denna nya version har inte ännu publicerats så forskare har inte kunnat utvärdera just i vilken utsträckning den kommer att vara verifierbar.

bruk i Nederländerna i många år köptes in för tester i Irland, varefter man på Irland utredde dessa och kom till slutsatsen att de inte var av tillräckligt hög standard för att genomföra irländska val. Att ett annat land kommit till denna slutsats innebar naturligtvis att allt fler började ifrågasätta systemet också i Nederländerna.

Den kritik som väcktes grundades i att dessa elektroniska röstningsmaskiner helt saknade verifikationsmekanism: kort och gott så fanns inga möjligheter att upptäcka eventuella fel och buggar i systemet och detta gör naturligtvis att tilltron till valresultatet blir mycket lågt. Olika grupper som verkade mot denna typ av elektronisk röstning genomförde flera uppmärksammade kampanjer i slutet av 2006, till exempel visade man hur chip i maskinerna snabbt kunde bytas ut mot falska dylka som kunde producera ett felaktigt valresultat utan att upptäckas. Ett annat spektakulärt fel med dessa maskiner, som också demonstrerades, kallas ”stormattack” (eng. *Tempest Attack*) och manifesterade sig i detta fall i att den display som användes på maskinen visade sig utsända en radiosignal som kunde plockas upp med en vanlig radio – och när namnet på vissa kandidater visades på denna display så blev radiosignalen annorlunda, varför man utanför vallokalen kunde avgöra vilka som röstade på dessa speciella kandidater.

Efter utredning rekommenderade en kommitté att man, på grund av avsaknaden av transparens och verifikationsmöjlighet i de existerande elektroniska röstningsmaskinerna, helt skulle återgå till traditionellt röstningsförfarande med valsedlar. Kommittén lämnade dörren öppen för nya tester med elektroniska röstningsmaskiner i Nederländerna när sådana kunde möta högre transparens- och verifierbarhetskrav men år 2007 så drogs istället de regler som tillät elektroniska röstningsmaskiner tillbaka. Inga nya tester är därför aktuella i Nederländerna för tillfället.

Aktuell kravspecifikation

Det elektroniska röstningsförfarandet har avskaffats.

Tekniska överväganden

Det elektroniska röstningsförfarandet infördes i Nederländerna innan det att ”transparens” och ”verifierbarhet” blev slagord i

Europa och systemen visade sig därför vara tekniskt undermåliga: detta torde vara ett exempel på att just transparens och verifierbarhet måste vara ledord i nutida projekt som rör elektroniskt röstningsförfarande.

Systemkostnader och systemspecifikationer

Det elektroniska röstningsförfarandet har avskaffats.

Dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag

Fram tills det att det tog slut så var det elektroniska röstningsförfarandet i Nederländerna en framgångssaga som åtnjöt högt förtroende bland väljarna. Att nästan 98 % av landets kommuner vid dess avskaffande använde de elektroniska röstningsmaskinerna indikerar att systemen åtnjöt en hög grad av tilltro (som förvisso visade sig felaktig) och att ansvariga politiker och tjänstemän gjort bedömningen att investeringar i systemen varit kostnadseffektiva och så vidare.

Schweiz

Praktiska erfarenheter i sammandrag

Den federala vallagen ändrades år 2002 för att tillåta test av internetröstning, efter godkännande från Förbundsrådet, i kantoner som så önskar, dock med begränsningen att max 10 % av landets väljare får rösta elektroniskt. Fyra kantoner testade därför för första gången i ett federalt val under 2011 års parlamentsval internetröstning för 22 000 medborgare bosatta i utlandet, varav ungefär hälften röstade över internet.

Två internetröstningssystem existerar i Schweiz: Zürichsystemet och Genevesystemet. Båda systemen är av black box-typ. Det förstnämnda utvecklades och administreras av ett privat företag och det senare utvecklades och administreras direkt av kantonen Geneve. Båda systemen har använts i val tidigare, sammanlagt något dussin val. Enligt OSCE/ODIHRs Election Assessment Mission i 2011 års val så är den federala administrationens intention att vid 2015 års val tillåta de flesta utlandsbosatta att rösta över internet

och vid någon punkt därefter tillåta alla röstberättigade att göra det.

Under senare år har allt kraftigare kritik väckts mot de olika internetröstningssystemen i Schweiz och valmyndigheternas saktfärdighet i att följa med i den utveckling som sker på området. Till exempel så identifierar sig väljaren i de schweiziska systemen genom en kod som skickas ut per post. Den som kommer över en sådan kod, eller köper eller stjälar den av väljaren, kan sålunda rösta i väljarens namn³⁸. Eftersom dessa system inte tillåter att väljaren ersätter en tidigare röst genom att erlægga en ny internetröst så är de öppna för just röstförsäljning³⁹.

Aktuell kravspecifikation

Båda de schweiziska internetröstningssystemen fungerar enligt principen om dubbla kuvert: väljarens röst krypteras på den egna datorn (läggs i det första kuvertet) och väljarens identitet läggs till den krypterade rösten (skrivs på det andra kuvertet). När rösten kommer in till servern så kontrolleras väljarens identitet och skiljs sedan från rösten, som i sin tur läggs i den elektroniska valurnan.

Tekniska överväganden

Okänt.

Systemkostnader och systemspecifikationer

Okänt.

³⁸ Det är därför vedertaget att den elektroniska identifikationsmetod som används måste vara av sådan karaktär att den har ett större värde än bara en röst. Ett svenskt exempel skulle vara de olika system för identifikation, av vilka Bank-ID är ett, där en elektronisk signatur är lagligt bindande. Detta skulle krasst kunna innebära att om man säljer sin röst genom att sälja sitt Bank-ID så gör man det också möjligt för röstköparen att göra olika affärer i ens namn.

³⁹ Ett tänkbart scenario är att partifunktionärer eller intresseorganisationer går från dörr till dörr och erbjuder pengar i utbyte mot att väljaren röstar över nätet i funktionärens sällskap. Eftersom väljaren inte kan ersätta sin röst när funktionären lämnat dennes hem så kan funktionären genomföra röstköpet.

Dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag

OSCE/ODIHRs Election Assessment Mission år 2011⁴⁰ ger federationen beröm för den stegvisa implementeringen man gjort av elektroniskt röstningsförfarande. Man menar att den långa processen gjort det möjligt både att bygga tillit bland befolkningen och att bygga tillförlitliga system. Man fann också att internetröstningen i detta val genomfördes utan problem och med stort tillit bland väljarna – men trots detta valde OSCE/ODIHR också att lyfta fram flera rekommendationer som hade med transparens och verifierbarhet att göra. Dessa var bland annat att internetröstningen skall beskrivas mer detaljerat i lag, att känslig data skall bevakas mer noggrant, att väljaren skall ges möjlighet att verifiera att rösten räknats korrekt, att väljaren skall få möjlighet att lägga mer än en internetröst för att på så sätt förhindra röstförsäljning och -köp, att myndigheten måste se över sitt användande av kryptering⁴¹, att inte dekryptera de elektroniska rösterna förrän efter valdagens slut, att myndigheterna bör skaffa egen teknisk expertis för att inte vara fullkomligt beroende av leverantörerna, att systemen bör testas inför varje val och slutligen att utvärdering av systemen skall öppnas upp och att alla rapporter från sådan utvärdering skall göras offentliga.

Tyskland

Praktiska erfarenheter i sammandrag

Tyskland har sedan en tid utrymme i lagen för att genomföra tester med elektronisk röstning i olika former och så har också skett under 2000-talets första årtionde. Man har testat både mekaniska och elektroniska röstningsmaskiner i vallokal såväl som internetröstning. Alla tester har varit av system av black box-typ.

För att testa elektroniskt röstningsförfarande i val till förbundsdagen kräver lagen att en reglering skapas och så har också gjorts, i form av den ”federala röstningsmaskinsregleringen”. Röstningsmaskiner testades i begränsad utsträckning i 2005 års val till förbundsdagen, vilket ledde till ett antal klagomål som först i början

⁴⁰ <http://www.osce.org/odihr/87417>

⁴¹ All användning av kryptering måste ses över regelbundet: här verkar det som att systemen använder algoritmer och parametrar som må ha varit säkra för tio år sedan men som, i OSCE/ODIHRs ögon, inte längre är det.

av 2009 ledde till att den federala konstitutionella domstolen förklarade den federala röstningsmaskinsregleringen okonstitutionell. Grunden till detta var den tyska federala grundlagens princip om ”valets offentliga natur”, vilken förklarar att väljare (eller väljarkåren) skall kunna avgöra om en röst som avlagts också har räknats. Man förklarar i domslutet att eftersom röstningsmaskinerna som användes var konfigurerade på ett sådant sätt att de sparade en sammanräkning av rösterna i sitt interna minne och efter valdagens slut endast visade valresultatet på en display, så var det omöjligt för en enskild väljare, väljarkåren, valförrättare och observatörer att avgöra om individuella röster räknats korrekt och om röstsammanräkningen var gjord på korrekt sätt. Domstolen menar att regleringen måste ändras och eftersom det till dags dato inte skett så finns för närvarande inga planer på att fortsätta tester med elektroniskt röstningsförfarande i Tyskland.

Aktuell kravspecifikation

Det finns för närvarande ingen aktuell kravspecifikation som arbetats fram med utgångspunkt i den federala konstitutionella domstolens beslut.

Tekniska överväganden

Okänt.

Systemkostnader och systemspecifikationer

Okänt.

Dokumenterade effekter och utvärderingar i sammandrag

Okänt.

Med ansvar för frågor om val

En studie av de kommunala valnämndernas organisering
& administration av de allmänna valen 2010 och omvalen 2011

*Av fil. dr Stefan Dahlberg och biträdande forskare Petrus Sundin
Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet*

Bakgrund till uppdraget

I varje kommun skall det finnas en valnämnd, som är lokal valmyndighet med ansvar i kommunen för frågor om val.

Vallagen 3 kapitlet 3 §

Under våren 2011 gick drygt en halv miljon västsvenskar till valurnan runt om i Västra Götalandsregionen och samtidigt hölls omval i de 24 valdistrikt som utgör Örebro Nordöstra kommunalvalkrets.¹ Orsaken till att omvalen krävdes var fel som inträffat under 2010 års allmänna val såsom felaktigt godkända budröster, röster som kommit för sent för att räknas och bristande ordning vid en förtidsröstningslokal. Sådana fel var inte unika för Örebro och Västra Götaland, tvärtom förekom liknande fel i en rad andra val och valkretsar.² Att endast två omval hölls berodde i stället på att det var endast i dessa fall som felaktigheterna samverkade med mycket jämna valresultat. I valet till kommunfullmäktige i Örebro skiljde en (1) röst mellan partierna när det sista mandatet delades ut och i Västra Götalands regionsfullmäktigeval skiljde 16 röster när sista utjämningsmandatet delades ut.³ I sin granskning av inkomna överklaganden fann Valprovsningsnämnden att de fel som begåtts därmed var tillräckliga för att kunna påverka valresultatet

¹ Siffror från val.se slutgiltigt valresultat omval 2011.

² Exempelvis har det framkommit att 535 röster inte räknades i sammanräkningen av det slutgiltiga valresultatet, av dessa var det endast 15 som missades i en kommun som berördes av omvalet (Valprovsningsnämnden PM 2011-03-16 s. 13).

³ Valprovsningsnämndens pressmeddelande fredagen den 11 februari 2011, *Omval i Västra Götalands läns landsting och i Örebro kommun, nordöstra valkretsen*.

och i februari 2011 tillkännagavs att omval därför skulle hållas (Berg & Oscarsson 2012).

Totalt inkom efter 2010 års val 117 överklagande till valprovsningsnämnden, vilket är ett historiskt sett högt antal överklaganden. Av dessa rörde 44 procent förtidaröstning (Teorell 2012). Vilket som är det verkliga antalet begångna fel i samband med valet 2010 kan vi dock aldrig säkert veta. Vissa överklaganden kan sakna grund och andra fel kan gå oupptäckta och/eller orapporterade. Obeaktat vilken som är den korrekta siffran räcker det att konstatera att ovanligt många fann för gott att överklaga valresultatet och att tillräckligt många allvarliga fel inträffade för att påkalla en närmare granskning av arbetet med röstmottagningen.⁴

Inför valet 2006 flyttades ansvaret för förtidsröstningen från Posten AB till Sveriges 290 kommuner. Bakgrunden till den reformen var det stadigt sjunkande antalet Postkontor och Dahlberg *et al* kunde i en rapport från 2008 konstatera att reformen medfört en ökad mångfald av förtidsröstningslokaler (Dahlberg *et al* 2008). Valnämndernas redan stora ansvar för de praktiska arrangemangen av valen blev därmed än större och den mångfald som Dahlberg *et al* kunde konstatera i valet av förtidsröstningslokaler gör att det är svårt att överblicka det arbete som valnämnderna gör. Föreliggande rapport syftar därför till att undersöka valnämndernas syn på olika delar av valprocessen och hur de har hanterat olika aspekter av valprocessen.

Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt 2011 års parlamentariska vallagskommitté att se över bland annat rutinerna vid röstmottagning och rösträkning samt hanteringen av valsedlar, innan och efter det att rösterna avlagts. I uppdraget ingår även att granska den utbildning som ges till de som förättar valet samt de praktiska arrangemangen runt förtidsröstningslokaler.⁵ Ansvaret för att hantera dessa bitar av valadministrationen ligger i stort på Sveriges kommuners valnämnder. I syfte inhämta valnämndernas erfarenheter och åsikter har kommittén utformat och tillsänt landets samtliga valnämnder en enkät samt därefter uppdragit åt forskare vid Statsvetenskapliga

⁴ För en mer ingående diskussion om orsaker till det höga antalet överklaganden rekommenderas Jan Teorells kapitel i Omstritt Omval av Berg & Oscarsson.

⁵ *Översyn av valsystemet*, Dir 2011:97.

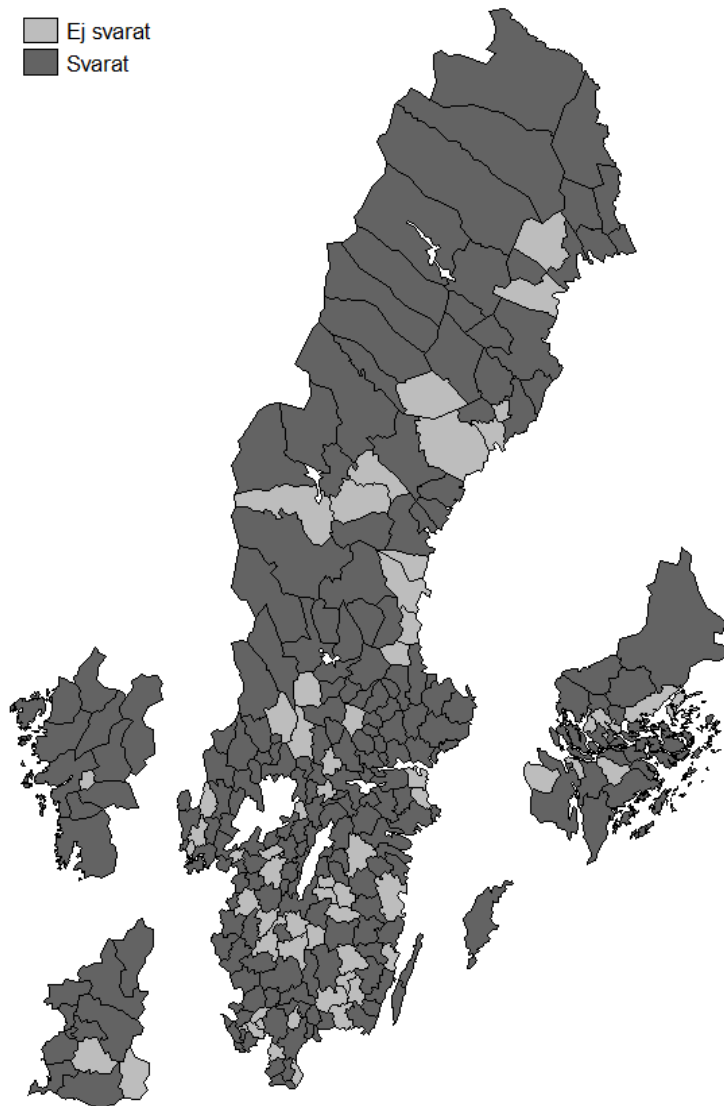
institutionen vid Göteborg Universitet att sammanställa och analysera svaren på dessa enkäter. Föreliggande rapport är resultatet av detta arbete.

Underlaget

I enkäten ges valnämnderna möjligheten att utifrån 22 frågor i fri text beskriva respektive valnämnds arrangemang av exempelvis förtidsröstningslokaler, vallokaler och rösträkning.⁶ Från landets 290 kommuner med tillhörande valnämnder har totalt 226 besvarade enkäter inkommit. Uttryckt annorlunda har 77,9 procent av samtliga valnämnder eller representanter för dessa svarat, vilket får anses som en relativt god svarsfrekvens. I alla landets valkretsar utom en har en majoritet av kommunerna besvarat enkäten. Det förefaller även saknas systematiska skillnader mellan de kommuner som besvarat enkäten och de som inte besvarat enkäten. Det enda som tycks förena de icke-svarande valnämnderna och som samtidigt särskiljer dem från de svarande valnämnderna förefaller vara just att de inte besvarat enkäten. Avsaknaden av systematiska studier av landets valnämnder innebär dock att det skulle kunna finnas något, för oss okänt, som förenar dem. Vad gäller faktorer som storstad-stad-glesbygd och andra icke-valnämndsspecifika faktorer är dock landet välrepresenterat genom de inkomna svaren. Figur 1 visar den geografiska fördelningen av icke-svarande kontra svarande kommuner. Vid sidan om landskartan redovisas de tre storstadsregionerna separat för ökad visuell tydlighet.

⁶ Enkäten återfinns i Appendix A.

Figur 1 Kommuner/Valnämnder som besvarat enkäten



Kommentar: Antal svarande kommuner/valnämnder är 226, 64 av landets 290 valnämnder har därmed valt att inte besvara enkäten.

Av de kommuner som berördes av omvalet 2011 har en majoritet av kommunerna i Västra Götalandsregionen och Örebro kommun besvarat enkäten. Det är dock möjligt att dessa inte skiljer sig nämnvärt från landets övriga kommuner då det inte var felaktigheterna i sig som var unika och som gjorde omvalet nödvändigt utan att valresultatet i dessa områden var så jämnt att de problem som trots allt fanns kan ha haft en reell påverkan på mandatfördelningen (Berg & Oscarsson 2012).⁷ De kommuner som berördes av omvalet är dock intressanta då det i dessa kommuner genomfördes val med ovanligt kort mellanrum. Chansen att de erfarenheter som en valnämnd erhåller varje val faktiskt får konsekvenser för genomförandet av följande val borde därmed vara större i dessa kommuner än i övriga kommuner där det passerar fyra år mellan valen.

Analys

Enkäten som har utformats av ledamöter i vallagskommittén har en explorativ karaktär och ger valnämnderna möjligheten att utifrån 22 frågor i fri text beskriva respektive valnämnds arrangemang av exempelvis förtidsröstningslokaler, vallokaler och rösträkning. Enkäten återfinns i Appendix A. Att den svarande ges möjligheten att svara i fri text har fördelen att den svarande inte begränsas av färdig svarsalternativ i enkäten. Tillåter vi oss spekulera kan vi exempelvis misstänka att svarsalternativet "helikopterskjuts" hade saknats i en enkät med fasta svarsalternativ. Fritextsvaren resulterar samtidigt i att svaren lämpligen bör uttolkas "jakande", i den mening att det exempelvis vore fel att hävda att 52 kommuner motsätter sig tillgänglighetsanpassning eller inte använde tillgänglighetsanpassade lokaler utifrån att dessa inte nämner tillgänglighetsanpassning som svar på frågan "Vilka krav ställer kommunen vid valet av röstningslokal för förtidsröstning i fråga om lokalisering och tillgänglighet?". Vi kan däremot hävda att 173 av de svarande kommunerna tagit särskild hänsyn till tillgänglighet då de valt förtidsröstningslokaler, då dessa uttryckligen nämner tillgänglighetsanpassning i svaret. En brist i fritextformen är därmed att den endast sparsamt tillåter oss att kommentera utelämnanden. Detta är

⁷ Berg & Oscarsson (red.) 2012 *Omstritt omval & Valprövningsnämndens pressmeddelande fredagen den 11 februari 2011, Omval i Västra Götalands läns landsting och i Örebro kommun, nordöstra valkretsen.*

beklagligt, inte minst då gruppen utelämnanden kan tänkas bestå dels av saker som förbisetts men även saker som kommunerna har ett intresse av att utelämna så som exempelvis bristande efterlevnad av regelverk. Risken är att problemen underskattas på grund av att de inte framförts i svaren. Analysen kommer i stort följa enkätens upplägg. Av fritextformen följer dock att valnämnderna själva anger vad vi kan kalla dimensioner av valarbetet och under vissa frågor ryms därför fler än ett svar.

Arbetet med kodningen⁸ har gått till på så vis att alla kommuners svar på en fråga har samlats i ett dokument. Sedan har alla återkommande begrepp, som exempelvis ”tillgänglighetsanpassade lokaler” markerats. Därefter jämförs markeringar och ett kodningsschema upprättas. I detta fall består schemat för de 22 frågorna av drygt 230 kategorier. Efter det att en person kodat enkäterna kodar en annan person ett slumpat urval av enkäter. Dessa kodningar jämförs sedan i syfte att pröva om kodningen kan anses besitta en hög intern reliabilitet.⁹ Avslutningsvis grupperas de kodade variablerna i dimensioner eller övergripande kategorier om man så vill. Under fråga ett finns exempelvis tre sådana dimensioner: lokaltyp, geografiska hänsynstaganden och egenskaper hos lokalerna. Antalet kategorier och antalet dimensioner varierar dock från fråga till fråga.

Lokalerna och dess beskaffenhet

Enkätens fyra första frågor rör kommunernas arrangemang av samt krav på förtidsröstningslokaler. Som påpekades i inledningen rörde 44 procent av överklagandena 2010 påstådda, och i vissa fall konstaterade, fel begångna i hanteringen av förtidsröstningen (Teorell

⁸ Kodning åsyftar arbetet med att av ord och meningar göra siffror, vilket är en förutsättning för statistisk analys samt för att kunna summera och förmedla svaren till läsaren.

⁹ För att ytterligare undersöka om vi genom kodningen och föreliggande rapport lyckats fånga kommunernas åsikter om arbetet har vi kontrollerat texten mot Sveriges Kommuner och Landstings sammanfattning av de Regionala nätverksträffarna för landets valnämnder. Det dokumentet innefattar 76 idéer och förslag som framförts i varierande utsträckning. Långt ifrån alla påpekanden i SKL:s sammanfattning ligger nära enkätens frågor men av de 76 idéerna berör föreliggande rapport 46. Av de som inte berörs är 21 idéer av rent praktiska karaktär som behandlar exempelvis vikten att på börja arbetet i tid, schemaläggning och nätverksträffar mellan valen. Av de återstående rör en (1) önskan att ha större valdistrikt vid EU-val, en (1) code-of-conduct för partierna, två behandlar utskriften av röstkort, tre rör att ersätta partivalsedlar med endast namnvalsedlar eller en (1) gemensam kryssbar sedel för alla. Avslutningsvis rör en (1) vilka som ska ha förtidsröstningslokaler vid omval, en (1) efterfrågar valsedelautomat och en (1) rör önskan att kunna ta valsedlar utan insyn (SKL *Regionala nätverk om valets genomförande – sammanfattning*).

2012). Av det totala röstandet utgjorde förtidsröstningen 39,4 procent, förtidsröstningens andel av överklagandena är därmed något högre än förtidsröstningens andel av det totala röstandet. Hur antalet verkligt begångna fel förhåller sig till antalet överklaganden vet vi inte. Faktiska fel är givetvis beklagliga och långt ifrån oväsentligt. Det är dock inte det enda väsentliga då valprocessen till stor del är en förtroendefråga. Detta inte minst då majoriteten av de röstande aldrig kommer vara delaktiga i valadministrationen eller vågar vi påstå kommer att känna till de exakta detaljerna kring hanteringen av rösterna. En ökning i antalet överklaganden och/eller upplevda felaktigheter riskerar därför leda till att förtroendet urholkas, vilket i förlängningen kan minska förtroendet för den valdemokratiska processen. Det är därmed inte bara viktigt att valet går rätt till, väljarna måste även uppleva det som att valet går rätt till. Sverige placerar sig internationellt sett högt då väljare tillfrågas om huruvida de upplever att valet gått rättvist till. 87 procent av de svarande gav valet 2010 något av de högsta två betygen på en femgradigskala i Statistiska Centralbyråns (SCB) valundersökning. Andelen som ger högsta betyg har dock sjunkit något sedan frågan ställdes för första gången 1998.¹⁰ Detta trots att frågan ställdes innan det att valprövningsnämnden beslutade att de fel som begåtts var så allvarliga att det krävdes omval.

Enkätens första fråga behandlar kommunernas krav på förtidsröstningslokaler och lyder:

Vilka krav ställer kommunen vid valet av röstningslokal för förtidsröstning i fråga om lokalisering och tillgänglighet?

I svaren på fråga ett ryms tre dimensioner av krav och information; (i) vilka geografiska egenskaper lokalerna har; (ii) vilka andra egenskaper lokalerna har; samt (iii) vilken typ av lokaler som används och bör användas. Dessa tre dimensioner diskuteras nedan i tur och ordning.

Valet av röstningslokaler och dess belägenhet kan i ett inledande skede tyckas trivialt. Vid närmare eftertanke kan dock det självklara te sig mindre självklart. Förutom att påverka det totala valdeltagandet kan valet av förtidsröstningslokal tänkas påverka valet på två sätt:

¹⁰ Från 74 % 1998 till 65 % 2006 till 58 % 2010, Åttapartivalet 2010, Statistiska Centralbyrån2011:16.

- Den kan underlätta för vissa grupper att rösta
- Den kan minska möjligheten för en viss grupp att rösta

Den första punkten är tvetydig i den meningen att ett ökat valdeltagande i grunden är något positivt. Problematiskt blir det först om en viss grupps röstande underlättas av Valmyndigheten eller en valnämnd i syfte att påverka utfallet av valet.¹¹ Skulle exempelvis en kommuns valnämnd endast öppna förtidsröstningslokaler i områden där ett visst parti är överrepresenterat eller genom röstningslokalernas öppettider försöka stimulera röstning hos samhällsgrupper som i oproportionerlig utsträckning röstar på ett visst sätt kan det falla inom denna kategori, förutsatt att det inte finns andra skäl att försöka stimulera röstande hos just denna grupp. Några entydiga tecken på att sådan otillbörlig påverkan pågår finns inte i enkätsvaren men det finns gränsfall som exempelvis att en kommun låter en mobil röstningslokal uppsöka vissa arbetsplatser i kommunen.

Den andra punkten, att försöka minska möjligheten för en viss grupp att rösta är inte sällan oförenligt med lagen¹² och det saknas indikationer i enkätsvaren att några sådana försök skulle förekomma från valnämndernas sida. En risk som föreligger är dock att nämnderna oavsiktligt minskar sannolikheten att medlemmar av vissa grupper går och röstar. Källan till sådan oavsiktlig utestängning kan exempelvis vara att nämnden bortser från en viss grupp då de avgör var i ett samhälle "folk rör sig" och vad som är "centralt" vilket är återkommande motiveringar till röstningslokalernas geografiska placering. Det kan synliggöras av motfrågor så som "vilka rör sig?" och "centralt för vem?". Risken är att svaren på dessa frågor är "samma typ av personer som sitter i valnämnden", de som inte faller inom denna kategori kan därmed riskera att ha sämre möjligheter att rösta. Samtidigt med denna risk att omedvetet avvika från regler och riktlinjer har valnämnderna att hantera balansgången mellan väljarmässig tillgänglighet och vad som är praktiskt möjligt.

¹¹ Att partier arbetar för att mobilisera just sina väljare faller inte inom kategorin problematiskt då de inte har något ansvar att agera opartiskt.

¹² Tillskillnad från punkt ett är det för partierna ofta direkt olagligt att begränsa någons möjlighet att rösta men i stället kan det vara motiverat att staten inför regler som har som bieffekt att de minskar en viss grupps möjligheter att rösta. Exempelvis kan krav på legitimation vid röstning vara lämpligt trots att det kan minska vissa gruppers möjligheter att rösta.

Tabell 1 Geografiska hänsynstaganden vid val av förtidsröstningslokaler

Angivna hänsynstagande	Omnämmt	Procent av omnämmande
Tillgänglighet *	90	34,7
Centralt belägen	85	32,8
Geografiskt spridda	59	22,8
Vid knutpunkter	25	9,7
Totalt antal omnämmanden	258	100
Antal svarande kommuner	170/226	75,2/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Det kan diskuteras om Knutpunkter och Centralt är samma kategori, vi har dock valt att koda olika böjningar av centralt som centralt då det kan tolkas i termer av geografisk centralitet. Fraser som "där folk rör sig" och "där många passerar" har i stället kodats som knutpunkter samt förstås även då kommunerna angett just "vid knutpunkter".

* Med tillgänglighet åsyftas alla olika böjningar av tillgänglighet som inte förekommer ihop med "för rörelseförhindrade (eller liknande)" / "kraven på tillgänglighet" / "anpassad" eller där "tillgänglighet" åtföljs av ordet "lättillgängligt (och liknade)". Då dessa fraser förekommit har de olika böjningarna av tillgänglighet kodats som handikappanpassat. Varje kategori kodas endast en gång per kommun. Kategorierna är inte ömsesidigt uteslutande, en kommun kan därmed kodats som att de uppger både exempelvis tillgänglighet och knutpunkter.

Det bör påpekas att ordningen de olika som dimensionerna som nämndes i inledningen avhandlas i inte ska tolkas som en rangordning. Att frågan om rörelsehindrade som är en grupp väljare som utan särskild hänsyn hade kunnat ha minskad möjlighet att rösta, förekommer först här ska alltså inte tolkas som att det är en mindre viktig fråga. Tvärtom är tillgänglighet för rörelsehindrade den enskilda fråga som nämns av flest kommuner i redogörelserna för förtidsröstningslokalernas egenskaper.¹³ Flera kommuner anger även att de använder sig av tillgänglighetskonsulter eller har ett samarbete med handikapprörelsen för kvalitetssäkring av röstningslokaler.¹⁴

¹³ Vallagen föreskriver att "...det i kommunen finns röstningslokaler som i fråga om öppet-hållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta." men lämnar även öppet för undantag om "...det av särskilda skäl finns behov av att som röstningslokal använda en lokal som inte uppfyller kravet på tillgänglighet" (Vallagen 3 kap. 3 §). Det utreddes i samband med 2003 vallagskommitté om det skulle ställas krav på att alla vallokaler skulle var tillgängliga, kommittén ansåg dock inte det som lämpligt då det saknas sådana lokaler i en del valdistrikt. Kommittén ansåg därför att det fortsatt skulle vara möjligt för valförrättare att på ett säkert sätt ta emot röster utanför lokalen om lokalen inte var tillgänglighetsanpassad (Ny vallag SoU 2004:111 s. 212).

¹⁴ Att samverka med lokala handikapporganisationer föreslås även av Valmyndigheten i myndighetens handbok för kommunens uppgifter (Handbok Kommunens uppgifter vid valen 2010 s. 44).

Tabell 2 Förtidsröstningslokalernas egenskaper

Angivna egenskaper	Omnämmt	Procent av omnämmande
Tillgänglighetsanpassade	173	63,8
Lämpliga öppettider	47	17,4
Kända lokaler	23	8,5
Neutrala lokaler	16	5,9
Stora lokaler	9	3,3
Avskilt röstande	3	1,1
Antal omnämmanden	271	100
Antal svarande kommuner	186/226	82,3/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun. I kategorin "tillgänglighetsanpassad" har även kommuner som inte nått full tillgänglighet i all röstningslokaler men som i urvalet strävat efter full tillgänglighet.

Utifrån svaren på frågan om kommunernas krav på förtidsröstningslokaler förefaller valnämnderna ha tre dimensioner att väga mot varandra för att avgöra vad som är en lämplig förtidsröstningslokal. Man ska kunna få tillgång till själva lokalen, lokalen ska vara geografiskt lämplig och lokalen ska ha vissa egenskaper. Flera kommuner anmärker att det är svårt att hitta lokaler som uppfyller kraven och vissa vittnar om hur de saknar möjligheter att tillgodose kraven på tillgänglighet.

Den tredje dimensionen är den som beskriver vilken typ av lokaler som valnämnderna har använt som förtidsröstningslokaler. Det är dock endast 60 av de 226 svarande kommunerna som har angett vilken typ av lokaler som förekommer som förtidsröstningslokaler och de anger inte lokaltyp för samtliga lokaler.

Tabell 3a Lokaltyper angivna i enkäterna

Angivna lokaler	Omnämnt	Procent av omnämmande
Bibliotek	41	40,2
Kommunkontor/Stadshus	22	21,6
Kommersiella lokaler	15	14,7
Bokbuss/Uppsökande lokaler	12	11,8
Skola	7	6,9
Övrigt	5	4,9
Antal omnämmanden	102	100
Antal svarande kommuner	60/226	26,6/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. "Endast de enkäter där respektive lokal nämns under fråga 1 ingår här i statistiken. I kategorin Kommunkontor/Stadshus ingår även två fall där medborgarkontor anges. Varje kategori kodas endast en gång per kommun.

* Procenttalet avser den procentandel av det totala antalet lokaler som utgörs av kommunala lokaler.

Vi har därför valt att i stället utgå ifrån de listor över förtidsröstningslokaler som de lokala valnämnderna lämnar till Valmyndigheten, detta gör att vi i tabell 3b kan redogöra för *samtliga* förtidsröstningslokaler i landets *samtliga* 290 kommuner. Vi har även valt att redovisa siffrorna för 2006 års val från *Förtida röstning i Sverige* (Dahlberg et al 2008:33). De lokaler som angetts av de 60 kommunerna som svar på enkäten återfinns i tabell 3a. En jämförelse mellan den tabell 3a och tabell 3b visar tydligt att enkäten inte fullt ut lyckas skildrar faktiska förhållanden när det kommer till andelar och antal samt att svaren därmed inte är representativa. I enkät-svaren lyfts dock i princip samtliga olika lokaltyper även om precisionen i tabell 3b är högre. Detta medför att vi vid övriga frågor fäster mindre vikt vid hur många som framför något, i stället koncentrerar vi oss främst på *att* något framförs.

Nästan var tredje förtidsröstnings lokal är ett bibliotek. En förklaring till det är sannolikt att de anses som lämpliga då de ingår i den kommunala förvaltningen samtidigt som de är ordnade för att vara fysiskt tillgängliga för allmänheten. Den näst vanligaste lokal-typen var vid valet 2010 en skola som är 1,1 procentenhet vanligare som förtidsröstningslokal än butikerna. Kombinerat samtliga förvaltningskontor, kommun-/stadshus och medborgarkontor utgör dessa

”förvaltningsbyggnader” 12 procent och är därmed något vanligare än butikerna. Sammantaget utgörs 64,1 procent av lokaler som normalt inrymmer kommunala verksamheter vilket gör de klart vanligast förekommande förtidsröstningslokalerna.¹⁵ En fördel som vissa kommuner påpekar i sina enkätsvar med de kommunala lokalerna är att lokalens personal kan förmås sköta själva röstmottagningen. Detta är dock inte unikt för de kommunala lokalerna, det förekommer även att personalen i exempelvis matvarubutiker agerar röstmottagare då matvarubutiker används som förtidsröstningslokaler. I vissa fall har det varit valnämndens uttryckliga önskan att främst eller endast använda kommunala lokaler som förtidsröstningslokaler.

Tabell 3b Lokaltyp, förtidsröstningslokaler enligt anmälan till Valmyndigheten

Lokaliteter	2006	2006	2010	2010	2006–2010
	Antal	Procent	Antal	Procent	Förändring
Bibliotek	632	35,4	692	31,6	-3,8
Butik	201	11,2	240	11	-0,2
Skola	162	9,1	264	12,1	3
Bygdegård/byahus/gemensamma lokala samlingslokaler	122	6,8	182	8,3	1,5
Kommun	120	6,7	144	6,6	-0,1
Övriga offentliga lokaler	111	6,2	97	4,4	-1,8
Stads-	71	4	64	2,9	-1,1
Post-	67	3,8	0	0	-3,8
Svenska kassaservice	57	3,2	0	0	-3,2
Omsorg och vårdcentral	55	3,1	184	8,4	5,3
Församling-	50	2,8	81	3,7	0,9
Medborgar-	46	2,6	56	2,5	-0,1
Folkets hus	34	1,9	46	2,1	0,2
Särskilda röstmottagningsställen	29	1,6	65	3	1,4
Övriga privata lokaler	28	1,6	74	3,4	1,8
Totalt	1 785	100	2 189	100	0
Antal kommuner	290/290	100/100	290/290	100/100	

¹⁵ I kommunala lokaler inkluderas kategorierna bibliotek, skolor, kommun, stads-, medborgar- och omsorgs och vårdcentraler. Skolor, omsorgs och vårdcentraler har således inkluderats trots att dessa kan vara i privat regi och/eller landstingsregi.

Kommentar: Till kategorin "bibliotek" har samtliga bibliotek inräknats oavsett lokalisering. Kategorin "butiker" utgörs av servicebutiker, köpcentrum och bensinstationer samt banker. "Svensk kassaservice" består uteslutande av kassakontor. Kategorin "skolor" gäller uteslutande skollokaler av olika slag, dock ej skolbibliotek som räknats till bibliotekskategorin. Kategorin "kommun" utgörs av lokaler som direkt kan kopplas till kommunen såsom kommunhus, kommunkontor, kommunförvaltning, förvaltningskontor, medborgarkontor och lokala servicekontor. Till kategorin "stads-" hör stadshus, rådhus, stadsdelsnämnd eller stadshuskontor. Kategorin "omsorg och vårdcentraler" utgörs av äldreboenden, gruppboenden och servicehus, dagcentraler och vårdcentraler samt sjukhus. Kategorin "Församling-" gäller församlingshem, församlingsgård, missionskyrkor, bönehus och pastors-expeditioner. Kategorin "post-" gäller olika postmottagningsställen. Kategorin "medborgar-" gäller medborgarhus och medborgarkontor. Kategorin "Folkets hus" gäller uteslutande folkets hus medan kategorin särskilda röstmottagningsställen innefattar uttryckliga särskilda röstmottagningsställen samt valbussar. Till kategorin "övriga offentliga lokaler" räknas centralstationer, kulturhus, konsert-hus, muséer, företagscentran, turistbyråer, idrottsanläggningar. I kategorin "övriga privata lokaler" räknas ideella föreningar, Röda Korset, konferens- och hotellanläggningar.

Källa: Valmyndigheten. Siffrorna från 2006 samt kodningsschemat är hämtat från Dahlberg et al 2008:33.

Något som knappast är förvånande, inte minst med tanke på att svensk kassaservice inte har några kontor, det kan även nämnas att inga förtidsröstningslokaler vid valet 2010 definierades av kommunerna som Post- eller Kassa-service lokaler. Lagändringen inför 2006 års val då ansvaret för förtidsröstningen överfördes från Posten till kommunerna kan därmed anses ha kommit tidsmässigt lämpligt. Värt att notera är även att det totala antalet förtidsröstningslokaler har ökat sedan valet 2006.

Kategorin "församling" som består av olika religiöst anknutna lokaler har ökat i både antal och andel. Dessa förekommer inte minst i kommuner som har lokalförsörjningssvårigheter vilket diskuteras längre ner i texten. I kategorin "särskilda röstmottagningsställen" ingår valbussar vilket i regel avser bussar som normalt är bokbussar. Förekomsten av bokbussar som röstningslokaler kan vid en första anblick tyckas illustrera den stora variationen i befolkningstäthet i Sverige men även om de oftare anges som röstningslokal i glesbygd kan även väljare i minst en kommun i huvudstadsregionen rösta i bokbuss.

Bokbussarna som uppsökande röstningslokaler visar på själva kärnan i röstningslokalens funktion nämligen att underlätta möjligheten för väljarna att utöva sin demokratiska rättighet genom att välja representanter genom ökad tillgänglighet. Det saknas dock entydigt stöd i forskningen för att en ökad tillgång på förtidsröstningslokaler ökar valdeltagandet på en individuell nivå (Dahlberg et al 2008).

En skiljelinje som finns mellan kommunerna i fråga om riktlinjer och reglering av lokalernas beskaffenhet är den mellan de kommuner som trycker på flexibilitet för kommunerna att själva

avgöra hur regelverket ska tolkas och de kommuner som vill ha tydligare central styrning. Analysen tyder på att gruppen som önskar flexibilitet inte endast utgörs av kommuner som har stora ytor och liten befolkning, även om det är bland dessa som församlingshem förekommer som förtidsröstningslokaler. Svårigheter med att få tillgång till lämpliga lokaler finns även i exempelvis Stockholms innerstad, där inte minst priset för lokaler inverkar. Det är utifrån de problem som dessa kommuner framför, svårt att inte se fördelarna med att som en kommun skriver

...det kanske skulle underlätta om valnämnden med stöd av vallagen kan begära att få använda lokaler för förtidsröstning, samt att få tillräckligt med utrymme för en bra röstningsprocess.

Att ge valnämnderna rätten att på så vis exproprieras andra verksamheters lokaler är dock inte oproblemiskt.

Då inte alla kommuner redogör för sin syn på flexibilitet kontra styrning går det inte att utifrån enkätsvaren fastställa exakt hur fördelningen av önskemålen ser ut. Det kan dock konstateras att vissa kommuner inte finner det helt lätt att lösa lokalfrågorna och att det bland kommunerna finns olika syn på hur detta löses bäst.

Det finns kommuner som trycker på behovet av flexibilitet vid tolkningen av direktiv, men det finns även kommuner som önskar tydligare direktiv och central styrning vad gäller såväl typ av lokaler som egenskaper hos lokalerna. Längst går de kommuner som vill se en reglering gällande att endast kommunala lokaler ska få förekomma som röstningslokaler. Bland de kommuner som motiverar varför de önskar tydligare styrning nämns två motiv. Det första motivet är när kommunerna önskar tydligare centrala kriterier för vad som exempelvis kan anses vara full tillgänglighet. En osäkerhet kring hur reglerna ska tillämpas förefaller då vara motivet. Det andra motivet är att kommunen inom ramen för en många gånger liten organisation har att axla ett tungt ansvar. Förhoppningen är då att tydligare reglering ska minska belastningen på valnämnden. Dessa skillnader bör dock inte överdrivas. Av de 151 kommuner som alls svarat på frågan om önskemål eller förslag på förbättringar i regelverket runt röstnings- och vallokaler uppges 68,2 procent att de inte har några önskemål.

Riktlinjer för utformning av lokalerna

Enkätens andra fråga rör kommunernas riktlinjer för utformningen av röstningslokaler:

Vilka riktlinjer har kommunen för själva utformningen av röstningslokalen?

Det som flest kommuner nämner som svar är att lokalernas utformning ska skydda valhemligheten och följa vallagen. De kommuner som uppger att de saknar *särskilda regler* för lokalernas utformning står inte med nödvändighet i motsats till de kommuner som anger särskilda hänsynstaganden då de sannolikt åsyftar att de saknar regler *utöver* gällande lagstiftning och direktiv. Det är tydligt att de riktlinjer som kommunen väljer att ange som svar på frågan gäller delar av lagstiftningen som man särskilt trycker på eller riktlinjer utöver gällande lagstiftning så som att lokalen bör vara "rymlig". Att kommunerna har riktlinjer kring att lokalen ska vara handikappanpassad eller vara neutral och utan propaganda är därför ett uttryck för särskild hänsyn eller en medvetenhet om att exempelvis möbleringen av lokalen kan påverka tillgängligheten. En intressant aspekt är därför att betrakta svaren inte utifrån vad som nämnts eller i förhållande till rådande lagar utan att beakta vad som inte nämnts och som inte regleras i rådande lagar.

Kategorierna i tabell 4 bör inte betraktas som ömsesidigt uteslutande utan snarare som kompletterande. De kommuner som uppgett att de utformar vallokalen med valskärmar som skydd för valhemligheten kan således samtidigt ha uppgett och kodats för att de utformar lokalen i enlighet med vallagen. Det är av den anledningen totalantalet längst ner i tabellen överstiger antalet svarande kommuner i Tabell 4. Detta är till största del en följd av att frågorna genom enkätdesignen besvaras med fritext, mängden information som de svarande ger varierar då mycket mellan olika svarande och mellan olika frågor.

Tabell 4 Utformning av förtidsröstningslokaler

Angiven utformning	Omnämnt	Procent av omnämmande
Valhemligheten säkras	86	24,8
Vallagen följs	83	23,9
Inga särskilda regler	39	11,5
Handikappanpassat	33	9,5
Neutral/Ingen propaganda förekommer	30	8,6
Rymligt	27	7,8
Överblickbart	16	4,6
Som vanlig vallokal	15	4,3
Tydlig skyltning	13	3,7
Övervakade valsedlar	2	0,6
Uppsamlingslådan* endast för mottagare	2	0,6
Antal omnämmanden	346	100
Antal svarande kommuner	208/226	92,0/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen. "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun. I kategorin "valhemligheten säkras" har utöver direkta omnämmanden om betydelsen av valhemligheten även inkluderats svar som nämner valskärmar och insynsskydd i valsituationen. Det kan diskuteras var gränsen går mellan valhemligheten och handikappanpassning då omnämmandena i vissa fall rör betydelsen av valskärmar för sittande, dessa har dock endast kodats in i Valhemligheten då valskärmar för sittande knappast kan anses vara nog för att uppnå handikappanpassning. I kategorin "vallagen" ingår kommuner som angett "vi följer lagen/regler" eller på annat sätt anger att de följer gällande lagar och regler. Med kategorin "som vanlig vallokal" avses kommuner som angett att de strävat efter att utforma sina förtidsröstningslokaler på samma vis som vanliga vallokaler. I kategorin "uppsamlingslådan endast för mottagare" har omnämmanden av typen "valurnan ska endast vara åtkomlig för röstmottagare" kodats. * Uppsamlingslådan benämns genomgående som valurna av kommunerna vilket är felaktigt då valurnor endast finns i vallokaler och betecknar den låda i vilken valsedelkuverten stoppas i efter det att väljaren blivit avprickad i röstlängden.

Den tredje frågan rör delade förtidsröstningslokaler och lyder:

Vilka riktlinjer har kommunen, när en lokal för förtidsröstning används där det redan bedrivs eller kan komma att bedrivas någon annan form av aktivitet (t.ex. bibliotek, butiker, gallerior), för att röstmottagningsstället ska vara klart avgränsat?

Precis som svaren på fråga 2 är en stor del av svaren bekräftelser av gällande lagstiftning, "avskild från annan verksamhet" och "insynsskydd/valskärm" korresponderar exempelvis tydligt med 8 kapitlet 1 § av vallagen. De mest angivna kategorierna är exempel på detta. Den första kategori som avviker från detta mönster är "särskild skyltning" som inte nämns i vallagen men väl på sida 5 i Val-

myndighetens *Handledning Förtidsröstning*, en skrift som i princip samtliga svarande anger att de använder (se tabell 15). 96,4 procent av alla omnämmanden är av denna typ. De enda riktlinjer som förekommer och inte nämns i lagen eller handledningen är de tre minst nämnda kategorierna i tabell 5, alltså ”rymligt”, ”dialog...” och ”tydligt flöde”.

Likt fråga två bör inte heller här kategorierna tolkas som ömse- sidigt uteslutande. Flera av kategorierna anges av kommunerna i samma svar. De kommuner som i tabell 5 angett ”inte aktuellt” är kommuner som inte har eller upplever sig ha några förtids- röstningslokaler i lokaler som delas med annan verksamhet.

Tabell 5 Riktlinjer då förtidsröstningslokalen delas med annan verksamhet

Angivna riktlinjer	Omnämnt	Procent av omnämmande
Avskild från annan verksamhet	111	32,9
Insynsskydd/Valskärmar	53	15,8
Inga särskilda riktlinjer	42	12,5
Vallagen/Valmyndighetens rekommendationer följs	40	11,9
Särskild skyltning markerar lokalen	21	6,3
Inget ideologiskt/religiöst material får förekomma	18	5,4
Tillgänglighetsanpassning	17	5,1
Inte aktuellt	11	3,3
Mottagarna ska ha uppsikt över lokalen	10	3,0
Rymligt	5	1,5
Dialog med berörd personal *	4	1,2
Tydligt flöde (valsedlar → röstningsbås → rösta)	3	0,9
Antal omnämmanden	335	100
Antal svarande kommuner	207/226	91,6/100

Kommentar: ”Antal omnämmanden” avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, ”Antalet svarande kommuner” avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun. ”Inte aktuellt” utgörs av kommuner som inte anser sig dela förtidsröstningslokalen med någon annan verksamhet. *Kategorin ”dialog med berörd personal” betecknar de fall då kommunerna nämner just det eller då kommunen uppgett att de samverkar med personalen i röstningslokalen för att försäkra sig om att lokalen blir ordentligt avgränsad. ”Tydligt flöde (valsedlar → röstningsbås → rösta)” avser att det ska vara enkelt för väljaren att se flödet från valsedlar via röstningsbåset till det att rösten är avlämnad.

Enkätens fjärde fråga lyder:

Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regleringen av röstningslokaler för förtidsröstning?

151 av kommunerna har svarat på frågan och av dessa framför 48 kommuner önskemål eller förslag på förbättringar. I tabell 6 redovisas de vanligast förekommande önskemålen. Att endast 11 kommuner trycker på behovet av lokal flexibilitet bör därför ses i relation till antalet kommuner som framför önskemål snarare än det totala antalet svarande eller det totala antalet kommuner i landet. Flera kommuner antar även ett resonerande förhållnings-sätt: å ena sidan önskemål om centrala riktlinjer, inte minst för att kompensera för att kommunen saknar experter på området; å andra sidan en önskan om lokal flexibilitet då vissa kommuner som saknar expertresurser och även kan ha få alternativ när det kommer till att välja ut lokaler. Det är viktigt att här påpeka att de kommuner som trycker på behovet av lokal flexibilitet inte alltid framför det som önskan om en förändring, i stället är det ofta en önskan att manöver-utrymmet vid tillämpningen av lagar och regler inte ska minskas.

De kommuner som framför önskemål önskar genomgående förtydliganden kring olika regler och lagar, en notering i tabell 6 innebär således inte med nödvändighet att kommunerna efterfrågar fler regler eller högre krav utan tydligare krav.

Tabell 6 Önskemål om förbättringar av regleringar kring förtidsröstningslokaler

Framförda önskemål/förslag	Omnämnt	Procent av omnämmanden
Nej	103	58,5
Typ av lokaler	15	8,5
Lokal flexibilitet	11	6,3
Likadana regler i hela landet	9	5,1
Avskildhet/Avgränsningar	8	4,5
Valpropaganda, gränser för	7	4,0
Möblering av förtidsröstningslokal	5	2,8
Ordningen på valsedlar	5	2,8
Öppettider	4	2,3
Tillgänglighetsanpassning	3	1,7
Antal röstmottagare	2	1,1
Minimistorlek	2	1,1
Säkerhet	2	1,1
Antal omnämmanden	211	100
Antal svarande kommuner	151/226	66,8/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun. "Tillgänglighetsanpassning" avser krav på tillgänglighet så som krav på handikappanpassning. "Typ av lokaler" avser önskemål om tydligare riktlinjer om vilka typer av lokaler som är lämpliga att använda som röstningslokaler. "Lokal flexibilitet" avser önskemål om att tolkningsutrymmet i lagar och regler ska bli eller förbli så stort att det är möjligt att ta hänsyn till förutsättningarna i olika kommuner. "Avskildhet/Avgränsningar" avser önskemål om förtydliganden kring när en röstningslokal kan anses vara tillräckligt avgränsad och röstningen kan ske tillräckligt avskilt för att uppfylla de regler och lagar som finns. "Valpropaganda, gränser för" avser önskemål om förtydliganden kring när politiska budskap kan anses bryta mot kravet på att valpropaganda inte får förekomma vid röstningslokal. "Möblering av röstningslokal" avser önskemål om tydligare reglering av hur en röstningslokal ska vara möblerad. "Ordningen på valsedlarna" avser önskan om centralt reglering av ordningen i valsedelställen. "Öppettider" avser önskemål om centralt reglerade öppettider. "Antal röstmottagare" avser önskemål om reglering av antalet röstmottagare i förtidsröstningslokaler. "Minimistorlek" avser önskemål om reglering av förtidsröstningslokalens storlek. "Säkerhet" avser två framförda önskemål: (i) "Säkerheten bör komma än mer i fokus."; samt "Rekommendation och riktlinjer om antal röstningslokaler och geografisk spridning, minimiyta, säkerhetskrav.".

Det finns dock ett antal kommuner som inte bara vill ha tydligare regler eller slå vakt om lokal flexibilitet utan vill ha fler regler. Något som återkommer vid andra frågor i enkäten är förslaget om enhetlig reglering i hela landet. Motivet till önskan om enhetlighet förefaller vara att undvika påpekanden från väljare rörande olikheter i genomförandet i olika kommuner. Utan att det nämns i enkäterna är det lätt att se hur denna tanke lutar sig emot grund-

lagens likabehandlingsprincip (RF 1 kap. 9 §). Att koppla ihop denna princip med likformiga lokaler kan tyckas rimligt. Den demokratiska principen om en person en röst, realiseras bäst genom att alla väljare möts av en likvärdig valadministration, vilket i sin enklaste form innebär att alla avlägger sina röster under identiska omständigheter. Vi kan då med säkerhet säga att valadministrationen givit alla väljare samma förutsättningar. I praktiken är dock identiska eller mycket likartade omständigheter orealistiskt. Förutsättningarna ser mycket olika ut runt om i landets kommuner men även olika ut för olika väljare och vad som återstår då är att bestämma *vilka* faktorer i röstningslokalen som behöver vara lika för alla. Regelverket syftar därför till att skapa likvärdiga röstningslokaler snarare än att försöka uppnå likadana röstningslokaler. Det finns en risk att om reglerna omformuleras för att skapa mer uniforma vallokaler kan det leda till stora svårigheter för kommuner som antingen har få väljare sett till ytan eller som har ett mycket högt antal väljare på en förhållandevis liten yta. 2003 års vallagskommitté bedömde exempelvis att om det ställdes krav på att samtliga vallokaler skulle vara tillgänglighetsanpassade skulle vissa valdistrikt sakna förutsättningar för en vallokal.¹⁶ Samtidigt finns det som valprövningsnämnden anmärkt en diskrepans mellan den förhållandevis tydliga regleringen av vallokaler och den mer avslappnade regleringen av förtidsröstningslokaler.¹⁷

Bemanning, bakgrund och antal röstmottagare

Frågorna i enkätens påföljande del rör hur kommunerna valt att hantera personalbehoven i förtidsröstningslokalerna. Den strikta reglering som finns för bemanningsantal i vallokaler saknas nämligen för förtidsröstningslokaler som i stället ska bemannas efter behov.¹⁸

Då fråga 6 närmast är en följdfråga på fråga 5 kommer de båda avhandlas under samma avsnitt. Den femte frågan lyder:

Vilka riktlinjer har kommunen för bemanningen i röstningslokaler?

Medan den sjätte frågan lyder:

¹⁶ *Ny vallag* SoU 2004:111 s. 212

¹⁷ Valprövningsnämnden PM 2011-03-16 s. 13

¹⁸ Vallagen 3 kap. 4 §.

Hur många röstmottagare måste enligt dessa riktlinjer minst finnas närvarande i röstningslokalen vid röstmottagning?

Den vanligast förekommande riktlinjen angiven av kommunerna är att röstningslokalen ska bemannas av minst två röstmottagare. 65 procent av de 147 kommuner som besvarat frågan uppger att de har detta krav. I vissa fall innebär det att lokalen bemannas av tre personer för att säkerställa möjligheten till raster för mottagarna medan andra kommuner sätter antalet till två och gör undantag för om någon av mottagarna behöver en kortare rast. Vissa kommuner nöjer sig dock med att ha en (1) röstmottagare medan andra har fler än två.¹⁹ Två orsaker förefaller motivera varför somliga kommuner väljer att ha minst två mottagare i lokalen. För det första att ingen mottagare ska vara ensam med uppsamlingslådan²⁰ vilket gör enskilda röstmottagare mindre exponerade om det skulle riktas anklagelser om oegentligheter mot personalen i förtidsröstningslokalen. För det andra att ingen mottagare ska behöva göra avvägningar om exempelvis godkännande av budröster eller på andra sätt möta väljare på egen hand. I de kommuner där en person ensamt sköter mottagningen anförs ofta att det finns extra mottagare tillgängliga med kort varsel eller att lokalens ordinarie personal har möjlighet att stötta röstmottagaren om trycket skulle vara högt.

¹⁹ Det finns anledning att misstänka att vissa kommuner som svar på fråga 6 angett det totala antalet tillgängliga röstmottagare då fem respektive åtta mottagare som ett par kommuner angett förefaller något högt som minimiantal.

²⁰ Uppsamlingslådan är det egentliga namnet för vad som sannolikt av många uppfattas som "valurnan" i en förtidsröstningslokal.

Tabell 7 Riktlinjer för bemanningen av förtidsröstningslokaler

Angivna riktlinjer	Omnämnt	Procent av omnämnan
Minst två mottagarekrävs	97	58,4
Vallagen följs	27	16,3
Antalet mottagare varierar under perioden	20	12,0
Personalen ska vara utbildad	11	6,6
Kommunen har direktiv *	4	2,4
Samma antal under hela perioden	2	1,2
Särskilda skriftliga riktlinjer	2	1,2
Inte två av samma politiska parti	2	1,2
Inte släkt	1	0,6
Antal omnämnan	166	100
Antal svarande kommuner	147/226	65,0/100

Kommentar: "Antal omnämnan" avser det totala antalet omnämnan i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämnan. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun. Utöver här angivna kategorier har en handfull kommuner svarat med information gällande egenskaper hos röstmottagarna. Dessa skäl kommer dock anges under avsnittet nedan om rekryteringen av röstmottagare då det är under dessa frågor som majoriteten svarande angett egenskaper hos röstmottagare.

* "Kommunen har direktiv" innebär att kommunen har fattat beslut om riktlinjer men att dessa riktlinjer inte framgår av enkätsvaren eller inte låter sig summeras i tabell form på ett meningsfullt sätt.

Ett fåtal kommuner har trots att de uppger att de har riktlinjer om minst två röstmottagare samtidigt uppgett att det förekommer att röstmottagare arbetar ensamma i röstningslokalerna. Detta kan dock bero på att dessa kommuner är strängare i sina svar och menar att ensamarbete förekommer då en av röstningsmottagarna tar rast eller liknande medan andra kommuner räknar det som att två mottagare fortsatt är i tjänst även vid raster. I vilken utsträckning kommunerna svarat två röstmottagare som minimibemanning när tre mottagare tjänstgör men en av röstmottagarna tar rast framgår i regel inte av svaren. En ytterligare orsak till osäkerhet är att flera kommuner anger en nivå som de eftersträvar att ha. I vilken utsträckning dessa försök är framgångsrika framgår dock inte av svaren.

Tabell 8 Antalet röstmottagare i förtidsröstningslokal

Antal mottagare	Frekvens	Procent av omnämmanden
1	43	23,4
2	115	62,5
3	16	8,7
4	7	3,8
5	2	1,1
8	1	0,5
Totalt		100
Antal svarande kommuner	184/226	81,4/100

Kommentar: "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som uppgett hur många röstmottagare de har. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor.

Den rimligaste tolkningen av svaren redovisade i tabell 8 torde vara att majoriteten av kommunerna strävar efter att undvika ensamarbete. Vallagen reglerar inte bemanningen av röstningslokaler utöver att det ska finnas "så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen skall kunna genomföras." (3 kap. 4 §). Det lämnas således åt kommunerna att själva definiera detta behov. Att det inte tydligare framgår att ensamarbete inte får förekomma leder oss att tolka det som att detta behov, av kommunerna, främst definieras praktiskt samt utifrån röstmottagarnas bekvämlighet. Resonemang kring den kontrollfunktion som dubbla röstmottagare kan utgöra lyser här med sin frånvaro. Ett intryck som stärks av att relativt få kommuner nämner att de antagit riktlinjer som syftar till att minska sannolikheten att två röstmottagare har sammanfallande egenintressen (t.ex. två från samma parti) eller sedan tidigare kan tänkas känna lojalitet emot varandra (t.ex. är släkt). Vi kommer att återkomma till grundproblemet med avsaknaden av dylika resonemang. Redan här kan dock påpekas att en risk alltid kommer att föreligga att den praktiska aspekten av val ges större betydelse än den demokratiska aspekten. Detta av främst två skäl. För det första har Sverige en tämligen stabil demokrati som i stort undsluppit allvarligare stressmoment och för det andra är valnämnderna främst upptagna med det rent praktiska arrangemanget, vilket inte sällan står i motsats till mer omständliga men mer demokratiskt robusta tillvägagångssätt.

Fråga 7 lyder:

Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regler kring bemanningen?

Det vanligast förekommande svaret, uppgivet av 43 procent av de som besvarat frågan är, som framgår av tabell 9 att kommunerna inte har några förslag. Till dessa kan även läggas den kommun som uttrycker gillande för nuvarande skrivning ”bra som det är”.

Tabell 9 Önskemål och förslag på förbättringar gällande bemanningen

Förslag/Önskemål	Omnämnt	Procent av omnämnden
Nej	98	43,0
Regler om antal i bemanningen	33	14,5
Regler för minimibemanning	33	14,5
Tydliga riktlinjer	13	5,7
Inte för hårda regler	9	3,9
Det är bra som det är	1	0,4
Antal omnämnden	228	100
Antal svarande kommuner	157/226	69,5/100

Kommentar: ”Antal omnämnden” avser det totala antalet omnämnden i tabellen, ”Antalet svarande kommuner” avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämnden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun.

Av de 157 kommuner som besvarat frågan önskar 26,1 procent någon typ av reglering av antalet personer i bemanningen. Kategorierna ”regler om antal i bemanningen” och ”minimibemanning” i tabell 9 omnämns totalt 66 gånger men 25 av dessa omnämnden är kommuner som uppger svar som täcker båda kategorierna. Att inte kategorierna slagits samman beror på att det kan finnas en viss betoningsskillnad mellan minimi antal och reglerat antal. Även önskan om tydligare riktlinjer kan eventuellt läggas till de som önskar regler för bemanning men den kan även tolkas som att de kommuner som angett detta svar önskar tydligare definition av lagens skrivning om vad som ”behövs”.

Rekrytering och utbildning av röstmottagare

Frågorna 8–12 rör rekrytering och utbildning av röstmottagare. Framförallt frågorna 8 och 9 har kommunerna tolkat tämligen olika och de glider in i varandra varför vi här valt att analysera svaren gemensamt och dela dem efter dimensioner i stället för att analysera dem specifikt under respektive fråga som svaren givits.

Fråga 8 lyder:

Vilka riktlinjer tillämpar kommunen för rekrytering av röstmottagare?

och fråga 9:

Hur ser rekryteringsbasen ut?

Av svaren på dessa frågor framträder tre dimensioner nämligen: rekryteringssätt, önskade egenskaper hos de som rekryteras samt, avslutningsvis, förutsättningarna för att rekrytera röstmottagare.

Egenskaper

Den mest efterfrågade kompetensen vid rekryteringen av röstmottagare är tidigare erfarenheter av röstmottagningsarbete, 43,3 procent av de svarande uppger att de efterfrågar detta. Förutom fördelen att dessa har erfarenhet och i förekommande fall även utbildning sedan tidigare är det flera kommuner som även anför att de är förhållandevis lättrekryterade. Tre invändningar kan anföras mot alltför stor rekryteringen av tidigare röstmottagare. Den första invändningen är risken att återväxten på lång sikt blir problematisk, vilket flera kommuner även vittnar om. Den andra invändningen är att valadministrationen riskerar att bli en "insider-verksamhet" med lojalitetsband mellan röstmottagare snarare än gentemot valsyste-met. Detta problem ökar rimligtvis om valnämnden, som 25 valnämnder faktiskt uppger, samtidigt tillämpar "känd" som efterfrågad kompetens ("känd" sannolikt ska uttydas "känd av valnämnden" då det högst troligt inte är "kändisar" i vid bemärkelse som avses). Den tredje invändningen är risken att tidigare erfarenheter blir styrande för verksamheten snarare än val-lagen. Denna risk kan tänkas vara särskilt stor om utbildningen är frivillig eller endast riktas till nytillkomna röstmottagare. Risken är då att beprövad erfarenhet framförd av veteraner ges tolknings-företräde över vallagen framförd av nytillkomna röstmottagare. För

att undvika problem två och tre skulle kommunerna exempelvis kunna utbilda samtliga röstmottagare inför varje val, rotera arbetslagen eller rotera vilken röstningslokal de bemannar.

Tabell 10 Egenskaper som efterfrågas vid rekrytering av röstmottagare

Egenskaper hos röstmottagare	Omnämnt	Procent av omnämmanden
Erfarenhet	87	17,9
Tjänstemän	75	15,5
Administrativkunskap	73	15,1
Inga riktlinjer finns	40	8,2
Partianknytning tillåts eller uppmuntras	38	7,8
Kända	25	5,2
Lämpliga	24	4,9
Har goda referenser	20	4,1
Är inte partiaktiva	16	3,3
Jämn könsfördelningen	14	2,9
Studenter	14	2,9
Visat intresse	13	2,7
Invandrarbakgrund	13	2,7
Yngre personer	12	2,5
Anställda i lokalens vanliga verksamhet	8	1,6
Ej för gamla (övre åldersgräns)	5	1,0
Följer Valmyndighetens riktlinjer	4	0,8
Yngre/Pigga pensionärer	3	0,6
Språkliga färdigheter (ej svenska)	2	0,4
Antal omnämmanden	486	100
Antal svarande kommuner	201/226	88,9/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun. "Lämplighet" avser just ordet lämplighet då ingen kommun egentligen förklarar vad som avses med ordet. "Intresse" avser visat intresse för valet. "Har goda referenser" avser att kommunen angett att de rekryterar personer som kan referera till någon som ger ett positivt omdöme om personen. "Kända" avser när en kommun angett just att röstmottagarna ska vara "kända", vad det mer specifikt avser framgår inte av svaren. "Lämpliga" anger att kommunerna uppgivit just det ordet, vad som utgör en lämplig person framgår inte av svaren. De kommuner som uppgivit att de "följer vallagen" har inte specificerat innebörden av att följa lagen.

De näst mest efterfrågade kompetenserna är att röstmottagare bör vara/ha varit någon form av tjänsteman eller ha administrativ vana/kunskap, 75 respektive 73 av de 201 kommunerna som besvarat frågan uppger detta och det finns inte mycket att tillägga i sak om önskemålet som sådant. Det är dock värt att notera åldersgränserna förekommer som svar även senare i relation till de rekryteringsproblem som flera kommuner ger uttryck för, vilket diskuteras nedan.

Den enda uttryckliga skiljelinjen mellan kommunerna är den mellan de som aktivt rekryterar partiaktiva eller överlåter åt partierna att nominera röstmottagare och de kommuner som uttryckligen strävar mot att inte rekrytera politisk anknutna röstmottagare. Skälet till att vilja undvika partianknutna röstmottagare är sannolikt valnämndernas önskan om att uppfattas som neutrala och opartiska. Mot denna önskan finns inget att invända. Skälet att kommuner ändå använder partianknutna röstmottagare har sannolikt en praktisk dimension, inte minst i ljuset av de rekryteringsproblem som flera kommuner ger uttryck för. Partianknutna röstmottagare kan dock även fylla rent demokratiska funktioner. Dels bär partierna genom sina valda representanter medborgarnas förtroende. Dels kan det faktum att olika partiers företrädare ofta har motsatta intressen fungera som en kontrollmekanism.

Flera kommuner har även som mål att röstmottagarna på olika sätt ska spegla samhällets sammansättning vad gäller exempelvis kön och etniskt ursprung. Anmärkningsvärt här är att 13 kommuner efterfrågar invandrarbakgrund men bara två efterfrågar språkligkompetens utöver svenska. Exakt vad denna sociala representativitet ska tillföra är därför inte helt klarlagt.

Flera kommuner påpekar att de har, har haft eller funderar på att införa en övre åldersgräns för röstmottagare. Kommunerna anger dock inte mer explicit vilka egenskaper som de äldre har som gör dem olämpliga som röstmottagare. Det är således inte möjligt att förmedla vilken typ av krav som skulle kunna ersätta nämnda åldersgränser.

Rekryteringssätt

Som nämndes i inledningen har frågesvaren för frågorna 8 och 9 kodats ihop i syfte att öka mängden inhämtad information. Att kategorin "erfarenhet" i tabell 10 och kategorin "tidigare röst-

mottagare” i tabell 11 har samma antal notering beror därför på att de de facto härrör från samma omnämmanden. Annorlunda uttryckt, kommunerna söker personer med erfarenhet av röstmottagning och de gör detta genom att tillfråga tidigare röstmottagare. För att rekrytera personer med administrativ vana vänder sig kommunerna främst till sin egna anställda och för att rekrytera partiaktiva vänder man sig till partierna. Det förekommer även att röstmottagare och annan personal knuten till valadministrationen rekryterar släkt, vänner och bekanta. Även annonsering riktad till studenter eller allmänheten anges som rekryteringssätt. Ett ganska litet antal kommuner uppger att de låter personal anställd i röstningslokalens ordinarie verksamhet tjänstgöra som röstmottagare, den praktiken vänder sig enstaka kommuner emot i sina enkätsvar då de anser att röstmottagning bör vara det enda röstmottagarna är upptagna med.

Tabell 11 Hur röstmottagare rekryteras

Angivna rekryteringssätt	Omnämnt	Procent av omnämmanden
Tidigare röstmottagare	87	28,2
Offentliganställda/Tjänstemän/Administrativ personal	60	19,4
Nomineras av partier/ Förtroendevalda/Partiaktiva	38	12,3
Röstmottagare värvar	27	8,7
Kontakter/Kända	25	8,1
Genom referenser	20	6,5
Annonsering	17	5,5
Studenter	14	4,5
Personer som visat intresse	13	4,2
Anställda i lokalens vanliga verksamhet	8	2,6
Antal omnämmanden	309	100
Antal svarande kommuner	181/226	80,1/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun. "Intresse" avser rekrytering av personer som visat intresse, alltså en form av själv-rekrytering.

Förutsättningar

Svarsunderlaget för fråga 9

hur ser rekryteringsbasen ut?

är tyvärr ganska tunt. Det mest frekventa svaret är ett enkelt ”god” med 35 noteringar, alltså motsvarande 15,4 procent av de 226 kommuner som besvarat hela eller delar av enkäten. I motsats till de kommuner som anser sig ha en rekryteringsbas som är ”god” ger flera kommuner uttryck för vissa rekryteringsproblem eller att man har en högre medelålder än vad man skulle kunnat önska. Vissa kommuner förklarar detta med att det skett en värderingsförändring efter vilken statusen förknippad med att tjänstgöra som demokratisk funktionär sjunkit. Huruvida detta stämmer eller inte låter vi vara osagt. Vi dristar oss dock att framföra en om inte alternativ så åtminstone kompletterande förklaringsmodell.

Den förklaringen skulle snarare betona att kommunerna, genom sina i flera fall ambitiösa krav på egenskaper för att jobba som röstmottagare begränsar rekryteringsbasen. Det mest uppenbara exemplet är önskemålet om tidigare erfarenhet, något som yngre av naturliga skäl saknar. Det är dock lätt att förstå att man genom att rekrytera tidigare mottagare sannolikt fyller stora delar av behovet varför det knappast är lämpligt att frånga ett system med återrekrytering. Mer besvärande är önskemålet om administrativ vana/kunskap. Det kan skapa en nedre åldersgräns någonstans mellan 25–30 års ålder. Vilket i sin tur kan göra att de yngsta möjliga röstmottagarna i praktiken utgörs av gruppen småbarnsföräldrar och/eller yrkesarbetande, grupper som kan tänkas vara svårrekryterade. I realiteten kan det således bli svårt att rekrytera personer under 40–50 års åldern. Detta då man kan misstänka att färre 40–50 åringar har barn i lägre åldrar. Dessa är dock ofta fortfarande yrkesarbetande och kan därmed många gånger vara förhindrade att ta tillfälliga pass under dagtid. Den grupp som återstår är då till stor del pensionärer. Stämmer denna förklaringsmodell är det inte förvånande att flera kommuner upplever sig ha en hög medelålder på sin röstmottagare.

Det bör dock understrykas att 35 av de svarande kommunerna anser sig ha goda rekryteringsförutsättningar och det finns de kommuner som har ambitiösa nyrekryteringskampanjer. En kommun har exempelvis ett system där man låter yngre personer ”praktisera” i verksamheten för att vid senare val då de nått en högre ålder, tillfrågas om de vill agera röstmottagare.

Utbildning & Utbildningsmaterial

Frågorna 10 och 11 rör kommunernas användning av Valmyndighetens utbildningsmaterial och deltagandet i utbildningar medan fråga 12 rör önskemål och förslag på förbättringar av utbildningen och utbildningsmaterialet.

Fråga 10 lyder:

Används Valmyndighetens utbildningsmaterial?

Av de 226 kommuner som svarat på enkäten svarar 225 att de helt eller delvis använder utbildningsmaterialet medan endast en kommun inte har svarat på fråga. Materialet har därmed potentialen att kunna fungera som ett effektivt sätt att kommunicera förändringar av regler ända ut i organisationerna.

Tabell 12 **Utbildningsmaterial**

Används Valmyndighetens material	Omnämnt	Procent av omnämmanden
Ja	208	92,4
Ja, kompletteras med eget material	13	5,8
Ja, används delvis	3	1,3
Ja, ordförande och vice använder	1	0,4
Antal omnämmanden	225	100
Antal svarande kommuner	225/226	99,6/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen. "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun och varje kommun endast en gång i tabell 12. "Ja, ordförande & vice ordförande" avser kommuner som angett att valdistriktens ordförande och vice ordförande har tagit del av materialet.

Fråga 11 lyder:

Genomgår alla röstmottagare utbildningen?

Svaren på frågan om alla röstmottagare genomgår utbildningen är dock något mindre entydiga då de svarande ansträngt sig för att svara jakande. Totalt är det som framgår av tabell 13, 219 kommuner som svarat någon form av ja på frågan. Det är dock långt ifrån alla dessa ja-svar som verkligen innebär ett ja på den ställda frågan. I stället är det i flera fall frågan om "ja, men...". Det bör därför påpekas att de kommuner som uppger "nej" på frågan mycket väl

kan ha mer omfattande utbildningsinsatser än kommuner som uppger ”ja, ordförande och vice ordförande”. Medan de kommuner som svarat nej har svarat nej på den verkliga frågan, alltså om *alla* genomgår utbildningen.

Tabell 13 Utbildning

Genomgår alla utbildningen	Omnämnt	Procent av omnämnan
Ja	90	34,6
Ja, delvis/ Frivilligt	76	29,2
Ja, ordförande & vice utbildas	44	16,9
Ja, samtliga utbildas	37	14,2
Ja, nyttillträdda utbildas	9	3,5
Nej	4	1,5
Antal omnämnan	261	100
Antal svarande kommuner	223/226	98,7/100

Kommentar: ”Antal omnämnan” avser det totala antalet omnämnan i tabellen, ”Antalet svarande kommuner” avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämnan. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodal endast en gång per kommun.

I de fall där endast utbildningen riktas till nyttillträdda eller om det främst är nyttillträdda som deltar i då utbildningen är frivillig kan det finnas, som påpekades i samband med diskussionen om röst-mottagarnas egenskaper, en risk att de personer som har mest aktuell kunskap om lagar och regler är de som på grund av senioritet har minst inflytande. Risken som kan uppstå är då att förbättringar inte får genomslag och att väljarna därmed inte får tillgång till en val-administration som motsvarar lagens krav.

Fråga 12 lyder:

Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller utbildningen?

En övervägande del av kommunerna som svarat på frågan har antingen inga önskemål/förslag eller är nöjda med utbildningen, totalt 107 anger något av dessa svar.²¹

²¹ Svaren på fråga 12 illustrerar väl problemen med den frågeformulering som valts, dvs. att respondenterna både tillfrågas om önskemål och förslag gör det svårt att veta om ett ”nej” åsyftar att kommunen inte har några önskemål eller om kommunen inte har några förslag eller varken eller.

Tabell 14 Önskemål och förslag på förbättringar av utbildning

Önskemål/Förslag	Omnämnt	Procent av omnämmanden
Nej	72	47,7
Nöjda	35	23,2
Mer praktiska övningar	16	10,6
Mer praktisk information	15	9,9
Gör utbildningen obligatorisk	9	6,0
Enhetlighet i hela landet	3	2,0
Ej internetbaserat material	1	0,7
Antal omnämmanden	184	100
Antal svarande kommuner	142/226	62,8/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun.

Det vanligaste önskemålet/förslaget är en utbildning som stimulerar till interaktion mellan deltagarna alternativt ger dem exempel på konkreta problem som kan uppkomma i röstningslokalen, 11,3 respektive 10,6 procent av kommunerna som besvarade frågan framförde dessa önskemål.

I övrigt är det några kommuner som efterfrågar olika typer av förbättringar i styrningen kring utbildningarna. Utöver önskan om obligatorisk och/eller enhetlig utbildning som nämns av nio respektive tre kommuner förekommer även enstaka önskemål om att länsstyrelsen ska överta utbildningsansvaret, eller ansvara för extra utbildning för ordförande och vice ordförande alternativt bistå med expertkompetens. Ett par kommuner anmärker även på diverse fel som förekommer i instruktionsfilmerna eller uppfattar exempelvis användandet av ett körkort som linjal i en av filmerna som olämpligt.

Problemet med internetbaserad utbildning upplevs direkt gräns-sättande då detta förhindrar användandet i vissa områden där rimliga möjligheter till internetuppkoppling saknas.

Röstmottagning i val-/förtidsröstningslokal

Frågorna 13 till 17 rör regler och handledning kring röstmottagningen och tillhandahållandet av valseklar i röstningslokaler och vallokaler.

Fråga 13 lyder:

Vad gällde för öppethållandet av lokaler för förtidsröstning vid valet 2010?

Räknas varje ny plats och dag som de mobila röstningslokalerna höll öppet som en röstningslokal fanns det inför 2010 års val 2 189 förtidsröstningslokaler.²² Det är därför svårt att på ett översiktligt vis åskådliggöra öppethållandet av förtidsröstningslokalerna. Detta särskilt då öppethållandet varierar mellan lokalerna inom en kommun och från vecka till vecka och dag för dag. Samma problem om än lindrigare än på riksnivå har kommunerna då de försöker bevara frågan. Ett resultat av detta är att många kommuner har kopierat in listor på sina förtidsröstningslokaler och deras öppettider. De kommuner som i stället formulerar sig i löpande text låter sig inte sammanfattas, exempel på löpande text svar är "[v]i tyckte de var generösa", "[r]elativt generöst, 1377 timmar i nio lokaler. Stormarknader kl 10–20 vardagar." och "[r]östningstiderna anpassades efter de lokala förhållandena."

Den enda rimliga principen för öppethållandet bör dock vara att det ska vara öppet på tider då personer som av någon anledning vill/behöver förtidsrösta har möjlighet att besöka förtidsröstningslokalen. Hur olika kommuner sedan väljer att förverkliga principen blir därmed beroende av vems behov förtidsröstningslokalen syftar till att tillgodose. I vissa mindre samhällen och byar kan det rent av räcka att förtidsröstningslokalen är öppen ett eller ett par tillfällen under hela förtidsröstningsperioden för att fånga upp de som är bortresta eller arbetar på valdagen medan exempelvis förtidsröstningslokalen på Stockholms central har möjlighet att fånga upp röstande under samtliga timmar som det avgår och ankommer tåg.

Av svaren förefaller det som att kommunerna i stort har två olika avvägningar att göra vad gäller öppettiderna. Dels en avvägning om öppettiderna ska utökas allteftersom valet närmar sig eller inte. Fördelen med att ha mer generösa öppettider närmare valet är helt enkelt att fler personer kan tänkas vilja rösta allt eftersom valet

²² <http://www.val.se/val/val2010/statistik/index.html>

närmar sig. Den andra avvägningen är om röstning ska vara möjlig kvällstid eller inte. Bland de svarande kommunerna uppger 38,8 % att de erbjuder möjligheten att kvällsrösta minst en gång under förtidsröstningsperioden.²³

Fråga 14 lyder:

Tillämpar kommunen Valmyndighetens handledningar för röstmot-tagare?

Av de 226 kommuner som har lämnat svar på enkäten svarar 225 att de helt eller delvis använder handledningen. Genomslaget av informationen i denna handledning torde därför vara mycket stort. I övrigt framkommer inte mycket information av enkätsvaren på denna fråga.

Fråga 15 lyder:

Har kommunen kompletterande regler?

Av de kommuner som uppger att de har kompletterande regler är det inte alla som redogör för vad deras kompletterande regler gäller. De regler som här redogörs för är därför ingen komplett förteckning. Det är också tveksamt vad som utgör en ”kompletterande regel”, en kommun svarar exempelvis ”ja” med motivationen att de schemalägger röstmottagarna, vilket rimligtvis i sådana fall innebär att samtliga kommuner har någon form av kompletterande regler.

Tabell 15 Kompletterande regler

Har kommunen kompletterande regler	Omnämnt	Procent av omnämmanden
Nej	119	54,6
Ja	77	35,3
Ja, praktiska detaljer	22	10,1
Antal omnämmanden	218	100
Antal svarande kommuner	218/226	96,5/100

Kommentar: ”Antal omnämmanden” avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, ”Antalet svarande kommuner” avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun.

²³ Det är utifrån enkätsvaren svårt att avgöra när röstning är att anse som kvällsröstning. De kommuner som angett öppettider har kodats som att de har kvällsöppet om någon öppettid är till 20.00 eller senare. I kategorin har dock även kommuner som uppger ”kvällsöppet” som svar kodats som att de erbjuder kvällsöppet, de har dock inte redogjort för hur sent en lokal måste hålla öppet för att anses ha kvällsöppet.

De mer uppenbart kompletterande reglerna rör exempelvis övre åldersgräns för röstmottagare, vanligast förefaller vara 72 eller 75 års ålder och guider som mer eller mindre systematiskt applicerar och tolkar gällande lagar och regler i relation till den lokala verksamheten.

Fråga 16 lyder:

Har kommunen fattat beslut om ordningen vid tillhandahållandet av valsedlar i vallokaler och röstningslokaler?

De allra flesta kommuner har som framgår av Tabell 16 beslutat om den ordning i vilken valsedlarna ska tillhandahållas. Av de kommuner som specificerar vilken ordning de beslutat om är bokstavsordning den som nämns flest gånger. Den enda invändning mot bokstavsordning som nämns är risken att valsedlar förväxlas, det är dock oklart vilken omfattning detta verkligen är ett reellt problem. Ett intryck som förstärks av att en kommun som invänder mot bokstavsordning exemplifierar det med Socialdemokraterna kontra Sverigedemokraterna vilket knappast ger trovärdighet åt invändningen, då Socialdemokraternas valsedlar är märkta med "Arbetarepartiet-Socialdemokraterna" och således inte befinner sig i närheten av Sverigedemokraterna rent ordningsmässigt, det är således tveksamt om just det problemet verkligen förekommer.

Tabell 16 Ordningen på valsedlarna vid tillhandahållandet

Har kommunen beslutat ordningen	Omnämnt	Procent av omnämningen
Ja, valnämnden har beslutat*	142	66,4
Ja, i bokstavsordning	49	22,9
Nej	13	6,1
Följer Valmyndigheten/vallagen	10	4,7
Antal omnämningen	214	100
Antal svarande kommuner	214/226	94,7/100

Kommentar: "Antal omnämningen" avser det totala antalet omnämningen i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämningen. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor.

*=De svar som kodats som "ja, valnämnden har beslutat" förtäljer dock inte om vad valnämnden beslutat. Varje kommun har endast kodats en gång.

Bland alternativen till bokstavsordning finns det kommuner som använder ordningen från resultatblanketten eller den så kallade stockholmsmodellen. Stockholmsmodellen var 2010 liktydig med

att baserat på föregående valresultat placera regeringspartierna först i fallande ordning baserat på storlek, därefter placeras på samma sätt de oppositions partier som är representerade i riksdagen och avslutningsvis Sverigedemokraterna. I stället tre placeras övriga partier i bokstavsordning.

De kommuner som angett att de följer Valmyndighetens rekommendationer/ anvisningar/ regler eller vallagen har i realiteten själva beslutat om ordningen för tillhandahållandet av valsedlar men uppfattar det inte som så då de anser sig följa gällande regelverk. Vilken denna rekommendation är framgår inte av svaren men det handlar sannolikt om resultatblankettens²⁴ ordning eller bokstavsordning.

Fråga 17 avslutar batteriet om röstmottagning och lyder därför:

Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regler och rutiner kring röstmottagningen och tillhandahållandet av valsedlar?

Det vanligast förekommande svaret från kommunerna är här, precis som på övriga frågor om förslag och önskemål, att de inte vill framföra några förslag eller önskemål. I förhållande till jämförbara frågor är dock denna kategoris andel betydligt mindre. Just röstmottagningen och tillhandahållandet av valsedlar förefaller vara det område som kommunerna anser har flest brister eller störst förbättringspotential.

Mest aversion väcker de tillhandahållna valsedelställen, som förvisso av flera anses bättre än tidigare valsedelställen och av ett fåtal anses direkt bra. Det sammantagna betyget är dock att de inte är bra nog. Vanliga invändningar är att valsedlarna skymmer varandra eller att ställen är ”rangliga”. En mer robust konstruktion efterfrågas därför.

²⁴ Resultatblankettensordning förefaller vara den samma som ”stockholmsmodellen”.

Tabell 17 Önskemål om/förslag till förbättringar gällande röstmottagning och/eller valsedlar

Förslag/Önskemål	Omnämmt	Procent av omnämnannden
Nej	66	31,0
Bättre valställ	50	23,5
Reglera ordningen på valsedlarna	46	21,6
Centrala riktlinjer i hela riket	20	9,4
Partilogotyper på valsedlar	12	5,6
Röstmottagare bör ansvara för utläggning av valsedlar	7	3,3
Tydligare regler för valsedelsförslutning och avprickning	4	1,9
E-röstning	3	1,4
Färre valsedlar (per bunt)	2	0,9
Förklistrate kuvert	1	0,5
Partierna bör ansvara för utläggning av valsedlar	1	0,5
Utskriftsmöjligheter för valsedlar i röstnings-/vallokaler	1	0,5
Antal omnämnannden	237	100
Antal svarande kommuner	171/226	75,7/100

Kommentar: "Antal omnämnannden" avser det totala antalet omnämnannden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämnannden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kods endast en gång per kommun.

Önskan om en centralt beslutad ordning vid tillhandahållandet av valsedlar verkar ofta vara orsakad av att valadministrationerna upplever att ordningen på valsedlarna leder till kontroverser mellan partier och mellan partier och valadministrationen. En centralt beslutad ordning tros minska risken att väljare och partier anser att valadministrationen på ett otillbörligt sätt gynnar någon lokal parti-favorit. Centralt beslutad ordning skulle även kunna resultera i att om ordningen vid valsedlarnas tillhandahållande påverkar valresultatet så är den påverkan likadan över hela landet. Är det i stället så att ordningen i stort saknar betydelse för valresultatet så undslipper de lokala valadministrationerna eventuella konflikter kring ordningen. Frågan om ordningen på valsedlarna har även

fördelen att förutsättningarna för kommunerna att tillämpa ett enhetligt ordningssystem i allt väsentligt är likvärdiga.

En fråga som potentiellt har större påverkan på valresultatet är vem som ska ansvara för att placera ut namnvalsedlar i förtidsröstningslokaler och vallokaler. Det nuvarande systemet där valadministrationen endast placerar ut partivalsedlar och då endast för etablerade partier missgynnar mindre och nyetablerade partier.²⁵ Missgynnandet uppstår genom att nya partier och småpartier (mindre än en procent) inte får valsedlar upptryckta eller får dem levererade till förtidsröstningslokalerna och vallokalerna. Detta medför även en betydande administrationsinsats för partierna att leverera namnvalsedlar till röstnings- och vallokalerna. Samtidigt skulle det givetvis även innebära merarbete för valadministrationen att leverera namnvalsedlar till lokalerna. Inte minst då det kan röra sig om flera olika uppsättningar valsedlar för ett och samma parti i ett och samma val.²⁶

Till denna fråga kommer även frågan om vems ansvar det är att fylla på namnvalsedlar när valsedlarna väl ankommit till vallokalerna. Antingen måste valadministrationen sköta ordning och påfyllnad eller så tvingas de ofta acceptera att partierna springer in och ut i lokalen för att kontrollera sina valsedlar. Flera kommuner vittnar om problem med försvunna/övertäckta valsedlar och med väljare och partisympatisörer som uttrycker missnöje med röstmottagarnas förmåga att upprätthålla ordningen samt oklarheter kring gränsdragningen mellan partiets ansvar kontra kommunens ansvar.

Tre olika förslag framförs för att råda bot på problemen. Ett av dessa rör själva ansvaret och innebär i princip att man genom en lag/regelförändring tydliggör att antingen partierna eller valadministrationen är ansvariga för att tillhandahålla och fylla på namnvalsedlarna i lokalerna. På så vis hoppas man att osäkerheten ska minska.

De två andra förslagen utgår ifrån ny teknik. Det ena förslaget förespråkar ett avskaffande av valsedlarna till förmån för införandet av e-röstning antingen över internet eller i vallokal.

²⁵ Vallagen 8 kap. 2 §, föreskriver att det i röstningslokal skall finnas valsedlar för partier som begärt utläggning av valsedlar om detta parti i något av de senaste två riksdagsvalen fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller för kommunal/landstingsval om partiet i fråga är representerat i respektive fullmäktige.

²⁶ De olika uppsättningarna är ett resultat av att ett och samma parti har möjligheten att erbjuda olika valsedlar till samma val. Främst skulle belastningen dock öka på förtidsröstningslokaler då många väljare sannolikt inte uppfattar dessa som lokalt kopplade utan förväntar sig att de ska kunna tillhandahålla valsedlar för val i kringliggande kommuner.

E-röstning över internet har den nackdelen att det inte finns någon kontroll över vilken situation som väljaren befinner sig i när väljaren avlägger sin röst. Utöver tänkbara scenarion så som hot och röstköp så öppnar en internet-röstning för tveksamma praktiker som att exempelvis kompisgäng som röstar ”tillsammans” eller ”vallotsar” som inte bara leder förstagångsväljare till vallokaler utan även bistår dem i själva röstandet. Den risken föreligger inte om e-röstningen i stället sker i röstningslokaler eller vallokaler men e-röstning och internet-röstning delar problemet att endast en liten del av befolkningen har tillräckliga kunskaper om datorer för att kunna bedöma om systemet verkligen är säkert. Vidare förenklar ett elektroniskt system för en aktör som skulle vilja antingen ändra valresultatet eller störa själva valproceduren. E-röstning är även exponerat mot störningar i elförsörjning medan det nuvarande systemet, som professor Henrik Oscarsson, uttryckt saken kan fungera även om det måste ske i ljuset från stearinljus.²⁷ E-röstning har även berörts i exempelvis 2003 års vallagskommitté och i 2000 års valadministrativa utredning. Vallagskommittén 2003 ställde sig avvisande till e-röstning och internet röstning, även om kommittén ansåg det lämpligt att utföra försök, dock inte i samband med de allmänna valen.²⁸ Den valadministrativa utredningen har däremot skisserat på ett förfarande som uppfyller vad som utredningen anser vara de fem grundkrav som ett internet röstningssystem måste uppfylla.²⁹ Det kan dock ifrågasättas om de fem grundkrav som ställs upp av utredningen verkligen kan anses vara tillräckliga då de exempelvis inte ställer krav på att valadministrationen inom rimliga ramar måste tillse att inget tvång eller annan otillbörlig påverkan föreligger i röstningssituationen.³⁰

Ett alternativ som framförs av en kommun, som skulle kunna lösa problemen med tillhandahållandet av valsedlar och skapa enhetlighet i hela landet men samtidigt saknar exponering mot elektroniska störningar av själva valresultatet är förslaget om val-

²⁷ <http://www.henrikoscarsson.com/2011/10/varfor-e-rostning-ar-onodigt.html>

²⁸ *Ny vallag*, SOU:2004:11 s. 175 ff.

²⁹ *Teknik och administration i valförfarandet*, SoU 2000:125 s. 81. De fem grundkraven är enligt utredningen (i) endast röstberättigade skall kunna rösta; (ii) Endast rösta en gång; (iii) absolut valhemlighet; (iv) ingen annan skall kunna ändra lämnad röst; och (v) systemet skall säkerställa korrekt sammanräkning.

³⁰ Detta problem nämns i utredningen *Teknik och administration i valförfarandet*, SoU 2000:125 på sidan 82, någon motivation för varför det inte tillhör valsystemets grundkrav erbjuds dock inte.

sedelskrivare i förtidsröstnings- och vallokaler. ³¹ Såväl skrivare som dator eller en ”pek-skärmlösning” skulle antingen kunna placeras där valsedlarna i dagsläget placeras eller bakom valskärm. Efter det att den röstande skrivit ut de önskade valsedlarna placeras dessa i ett kuvert och röstningen genomförs precis såsom i dagsläget. I händelse av störningar i elförsörjningen kan valadministrationen fortfarande tillhandahålla blanka valsedlar varefter röstningen kan fortsätta, om så i ljuset från stearinljus. Det skulle även sannolikt råda bot på den enorma överproduktionen av valsedlar som krävs för att Valmyndigheten ska fullgöra sina skyldigheter enligt gällande regler. Vid valet 2010 hade drygt 7 miljoner svenskar rösträtt och för dessa trycktes nästan 600 miljoner valsedlar. ³² Att bibehålla ett system med valsedlar har även de uppenbara fördelen att det ställer utomordentligt höga krav på den som önskar valfusk då hela systemet förblir ytterst decentraliserat.

Ett annat önskemål rör införandet av partiernas logotyper på valsedlarna. Argumentet är att det annars är lätt att förväxla olika partiers valsedlar, tanken är då att logotyperna kan erbjuda ytterligare vägledning, inte minst för väljare begränsade av språket. Det har rapporterats i tidningar och det uppges i minst en riksdagsmotion ³³ att sammanblandning av valsedlar har ställt till det vid röstning. Rapportering saknar dock ofta helt faktiska exempel på väljare som röstat på ”fel” parti. Det är därför inte klart i vilken utsträckning som sammanblandning är ett verkligt problem och i vilken utsträckning detta är en befogad oro eller enbart ett sätt för partiföreträdare att rationalisera egna motgångar. Frågan om logotyper på valsedlar har berörts i tidigare utredningar och dessa har kommit till slutsatsen att fördelarna med logotyper inte uppväger nackdelarna. ³⁴ Det framkommer inte av enkätsvaren några argument som inte tidigare utvärderats i dessa utredningar.

³¹ Som även statsvearen Peter Santesson diskuterat (<http://inslag.se/journal/2011/9/18/skriv-ut-valsedlar-istallet-for-att-trycka-dem.html>)

³² www.val.se/val/val2010/slutresultat/R/rike/index.html samt Sveriges Radio,

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3347627>

³³ Motion 2011/12:K348.

³⁴ Bland nackdelarna med partilogotyper på valsedlar anförs bland annat tekniska svårigheter och att logotyper riskerar att på ett icke-önskvärt sätt minska betydelsen av kandidaterna på listan (*Ny vallag*, SOU:2004:11 s. 154).

Rösträkningen

Frågorna 18 till 19 rör räkningen av röster som utförs i två omgångar, dels på den så kallade valnatten och dels den så kallade onsdagsröstningen på vilken det slutgiltiga valresultatet fastställs.

Fråga 18 lyder:

Tillämpar kommunen Valmyndighetens manualer för rösträkning i vallokal och vid onsdagsräkning?

Då samtliga kommuner utom en (ej svar) svarat att de använder manualerna finns inte mycket att tillägga om denna fråga.

Fråga 19 lyder:

Har kommunen kompletterande regler?

Av de kommuner som svarat uppger flertalet att de inte har kompletterande regler (188/226 eller 83,2 %). De kommuner som ändå väljer att ha kompletterande regler (31/226 eller 13,7 %), informerar bara sparsamt vad dessa regler gäller. Exempel på vad kommunerna anger är ”klargörande kring underkännande av röster” och den lokala proceduren ”för onsdagsräkningen” men även rent praktiska regler kring exempelvis sjukanmälan för röstmottagare.

Fråga 20 lyder:

Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regler och rutiner kring rösträkningen?

Som vid övriga jämförbara frågor i enkäten är det i särklass vanligast förekommande svaret att kommunerna inte har några förslag eller önskemål om förbättringar. Dock finns i föreliggande fall tre mer vanligt förekommande önskemål bland kommunerna, nämligen längre tid för onsdagsräkningen, förändringar av möjligheten till ångerröstningen och tydligare regler för underkännande av valsedlar.

Flera kommuner redogör för hur onsdagsröstningen kommit att ta allt längre tid, bland annat som en följd av det ökade antalet förtidsröster som inte hunnits levereras i tid till vallokalernas stängning på valdagen och därmed inte inkluderats i valnattsräkningen. Detta ger hos kommunerna upphov till en önskan om mer tid innan det att de måste lämna över rösterna till länsstyrelsen. Två förslag framkommer bland kommunerna för att komma till rätta med tidspresen vid onsdagsräkningen. Antingen förespråkas en begränsning av förtidsröstningen eller att onsdagsräkningen senare-

läggs. Rent praktiskt skulle en begränsning av förtidsröstningen innebära att förtidsröstningslokalerna håller stängt på valdagen. Väljarna skulle då hänvisas till sina respektive vallokaler, vilket skulle medföra färre oräknade förtidsröster vid onsdagsräkningen. Detta då det är svårt att hinna leverera förtidsröster som avlagts på valdagen till vallokalen i tid till valnattsräkningen.

Tabell 18 Önskemål om/förslag till förbättringar gällande rösträkning

Förslag/önskemål om förbättringar	Omnämnt	Procent av omnämmanden
Nej	98	62,4
Längre tid på onsdagen	28	17,8
Begränsa ångerröstningen tidsmässigt	12	7,6
Slopa ångerröstningen	8	5,1
Tydligare regler för underkänd valsedel	6	3,8
Subventioner/Centralt upphandlade sedelräknare	5	3,2
Antal omnämmanden	157	100
Antal svarande kommuner	149/226	65,9/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun.

Rent teoretiskt framstår det som rimligt att förtidsröstning just betyder förtidsröstning och att det därför inte är möjligt att förtidsrösta samtidigt som röstningen pågår i vallokalen. I realiteten löser dock förtidsröstningen inte bara ett tidsmässigt problem utan även ett rumsligt problem. Genom förtidsröstningen är det möjligt för väljare som på valdagen inte befinner sig i geografisk närhet till sin vallokal att ändå rösta. Denna geografiska dimension av förtidsröstningen kvarstår även om det tidsmässiga skälet faller bort på valdagen. Vidare är det riskabelt att på valdagen dra in vad som av många väljare sannolikt uppfattas som vallokaler. En sådan förändring skulle troligen påverka väljarnas möjligheter att rösta inte minst då förtidsröstningslokalerna många gånger ligger på platser som rimligen gör dem mer publika än vallokalerna som inte sällan är inhysta på mer undanskymda platser så som en del av en skola eller liknande.

Då flera kommuner uppger att onsdagsräkningen sker i sådan tidsnöd att säkerheten riskeras, föreslår flera kommuner en tids-

mässigförlängning genom en förändring från onsdagsräkning till en torsdagsräkning. Den enda egentliga risken med att senarelägga det slutgiltiga valresultatet en dag är att rösterna befinner sig ”i den svarta lådan” under längre tid, vilket skulle kunna öka väljarnas misstänksamhet. Givet att systemet med ett slutgiltigt resultat genom onsdagsräkning har förhållandevis stort förtroende i dag är det svårt att tro att ytterligare en dag skulle försämra förtroendet på något mer genomgripande sätt.

Nästa stora stötesten är ångerröstningen. Ångerröstningen innebär att den väljare som förtidsröstat har möjligheten att ändra sin röst i vallokalen på valdagen. Anledningen att flera kommuner vill begränsa, avskaffa eller åtminstone framföra sitt missnöje med ångerröstningen är i allmänhet att det ökar arbetsbelastningen efter det att vallokalen stängt på valdagen. Detta då en förutsättning för ångerröstningen är att förtidsröstare inte prickas av i vallängden innan vallokalen stänger. Deras röster kan därför inte läggas i valurnan innan det att ångerröstningen avslutats. Följden är att rösträkningen påbörjas senare än vad som annars hade kunnat vara fallet om ångerröstningen avskaffades eller begränsades till exempelvis 18:00 på valdagen. En kommun uppger exempelvis att rösträkningen nu tar nästa dubbelt så lång tid jämfört med tidigare val då förtidsröstningsmöjligheten utnyttjades mer sparsamt. Fortsätter förtidsröstningens andel av rösterna att öka kommer det med nuvarande system att ta ytterligare tid i anspråk. Det är i detta sammanhang värt att påpeka att möjligheten att ångerrösta utnyttjas av en mycket liten andel av valmanskåren, vid valet 2010 var det 5 290 personer som ångerröstade vilket motsvarar 0,02 procent av de som förtidsröstat (Dahlberg & Pettersson 2012). Ur ett praktiskt perspektiv kan det således förefalla lämpligt att avskaffa eller begränsa ångerröstningen.

I realiteten är dock problemen ångerröstningen orsakar försumbara och ångerröstningen tillför en viktig demokratisk säkerhetsmekanism. Först det rent praktiska, valresultaten börjar levereras till Valmyndigheten inom en timma efter det att vallokalerna stängt och valresultatet är i stort sett färdigställt innan någon egentlig valnatt hunnit inträda. Vi dristar oss därför till att påstå att ångerröstningen för väljarna inte innebär någon försämring av demokratins funktionsätt. Att ångerröstningen inte försämrar rättfärdigar dock inte med nödvändighet dess existens, ångerröstningen måste givetvis även tillföra något till demokratin och som påpekats är det försvinnande få som begagnar möjligheten. Nyttan av ångerröst-

ningen kan dock inte bevisas genom att hänvisa till hur många som tidigare utnyttjat möjligheten utan måste bedömas utifrån dess funktion i ett rimligt men hypotetiskt scenario. Vid valet 2010 röstade runt 39 procent av väljarna i förtid, de första så tidigt som 18 dagar innan vallokalerna öppnade. Denna grupp är därmed såpass stor att även normalstora opinionsförändringar i gruppen förtidsröstare kan förändra exempelvis regeringsfrågan vid ett genomsnittligt jämnt val. Risken med att avskaffa ångerröstningen är att en situation kan uppstå där en stor grupp väljare faktiskt vill ändra sin röst som en reaktion på information de inte hade tillgängligt vid tiden för sin röstning men de hindras av valsystemet. En sådan situation kan givetvis även uppkomma efter valet vilket är oundvikligt (Dahlberg & Pettersson 2012). Skillnaden mellan detta normalfall och viljan att ångerrösta är att en situation som uppkommer under förtidsröstningsperioden kommer dela väljarkåren i en grupp som kan ta hänsyn till den nya informationen och en grupp som inte kommer ha kunnat ta hänsyn till informationen. Ett tänkbart scenario vid en avskaffad ångerröstning är därför att information, så som en skandal av något slag, strax innan valdagen mer eller mindre helt diskvalificerar ett parti men att en väsentlig andel av valmanskåren redan har sina röster ”upplåsta” på det partiet. Ångerröstning eller snarare möjligheten till ångerröstning kan även ha en legitimitetsskapande aspekt för enskilda väljare. Att helt avveckla ångerröstningen är därmed inte utan väsentliga demokratiska nackdelar.

Att begränsa ångerröstning och därigenom uppnå en rimlig avvägning mellan ångerröstning och praktisk smidighet kan dock diskuteras. Frågan om begränsningar har varit föremål för flera utredningar. I ett betänkande från konstitutionsutskottet (2003/04: KU13) föreslogs exempelvis att ångerröstningen skulle avbrytas två timmar före vallokalens stängningstid. Frågan om begränsningar berördes även i bland annat 1965 års valtekniska utredning och 1978 års vallagskommitté. Ingen av dessa båda förordade dock någon begränsning, Dahlberg och Pettersson sammanfattar motivet för detta som att:

även om det enligt kommittén var angeläget att i möjligaste mån underlätta arbetet för valförrättarna så ansåg man att sådana strävanden måste stå tillbaka för intresset av att väljarnas röster överensstämmer med deras politiska ståndpunkt på valdagen.³⁵

³⁵ Dahlberg & Pettersson 2012:9.

1978 års vallagskommitté kom även till slutsatsen att om ångeröstningen skulle begränsas till exempelvis kl. 15:00 på valdagen skulle det ge upphov till en praktisk gränsdragningsproblematik för valförrättarna.³⁶

Transport och förvaring av valsedlar

Då väljarna utnyttjar möjligheten att förtidsrösta uppstår behovet att förvara väljarnas röster och sedan transportera dem till respektive valdistrikts vallokaler, detta innebär att flera led som kräver säkerhet läggs till den ordinarie hanteringen av röster. Fråga 21 lyder:

Vilka rutiner tillämpas när det gäller den praktiska hanteringen av förtidsröster, bl.a. i fråga om förvaring och transport av mottagna förtidsröster inom kommunen?

Svaren kan inordnas i tre kategorier, (i) om valsedlarna läses in eller inte, (ii) hur de läses in och (iii) under vilka betingelser de transporteras från förtidsröstningslokalen till vallokalerna alternativt till central förvaring.

Majoriteten, 138 av de svarande 226 kommunerna uppger att de låser in valsedlarna. Den vanligaste förvaringen av valsedlar är i olika typer av arkiv och därefter följer kassaskåp. Det framgår dock inte alltid om dessa är låsta eller tillgången till dem är begränsad på annat sätt. Ett arkiv kan exempelvis misstänkas rymma en rad andra dokument som andra delar av den kommunala administrationen har tillgång till.

När det gäller transporten av valsedlarna mellan förtidsröstningslokal och förvaring och förvaring och vallokal varierar arrangemangen stort. En lösning, som flera kommuner uppger att de använder, är att upphandla tjänsten så att Posten AB sköter förvaring och transporter, medan andra kommuner i stället har valt att kontraktera vaktbolag.

Bland övriga kommuner är det svårt teckna en tydlig bild av arrangemanget vid transport. 56 kommuner uppger att det inte får förekomma att någon transporterar rösterna på egen hand, transporter ska således övervakas av minst två personer. Vilka dessa två personer ska vara varierar dock stort mellan kommunerna, det kan exempelvis vara vaktmästare eller röstmottagare och i minst en

³⁶ SOU 1980:45 från *Ny vallag*, SOU:2004:11, samt Dahlberg & Pettersson 2012:9.

kommun krävs att två personer från olika politiska partier sköter transporten.

I andra fall förekommer mer vaga beskrivningar som bäst summeras som att transporten ska vara övervakad, vilket innebär att hela transporten genomförs av minst en person som har tillsyn av valsedlarna under hela transporten. Ett antal kommuner (10 st) nämner också att valsedlarna som försiktighetsåtgärd under transporten förvaras i plomberad valurna eller motsvarande.

Fråga 22, som är enkätens sista, lyder:

Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regler och rutiner kring den praktiska hanteringen av förtidsröster?

Det är förhållandevis få kommuner som framför önskemål och förslag på fråga 22 specifikt. Detta kan dock främst tolkas som ett tecken på att kommunerna har valt att framföra sina önskemål under tidigare frågor, vilket exempelvis framkommer genom det att ångerröstningen som avhandlats under fråga 22 återkommer. Diskussionen kommer därför uppehålla sig vid de nytillkomna önskemålen och inte de som upprepas.

Tabell 19 Förslag/önskemål gällande praktiska hanteringen av förtidsröster

Förslag/önskemål	Omnämnt	Procent av omnämmanden
Nej	88	56,1
Bättre regler kring förvaring och transport	18	11,5
Ångerröstning bort	14	8,9
Regler bör anpassas efter det ökade antalet förtidsröster	13	8,3
Ångerröstning begränsas	10	6,4
E-röstning	6	3,8
Central upphandling med Posten AB	3	1,9
E-röstlängd	2	1,3
Viktigt att lantbrevbäraren är kvar	2	1,3
Onsdagsräkningen flyttas/förlängs till torsdag	1	0,6
Antal omnämmanden	157	100
Antal svarande kommuner	146/226	64,6/100

Kommentar: "Antal omnämmanden" avser det totala antalet omnämmanden i tabellen, "Antalet svarande kommuner" avser antalet kommuner som har gjort dessa omnämmanden. Siffran 226 avser det totala antalet kommuner som svarat på någon av enkätens frågor. Varje kategori kodas endast en gång per kommun.

Flera kommuner lyfter fram behovet av tydligare regelverk kring förvaring och transport av valsedlar vilket knappast är förvånande efter de båda omvalen som delvis orsakades av sedlar som ankom försent till rösträkningen.

Detta kan även ses som en aspekt av önskemålet om ett regelverk som bättre tar hänsyn till det ökade antalet förtidsröster. Förtidsröstningen har under senare val ökat påtagligt och inga tecken finns på att den skulle minska i omfattning. Det är således rimligt att förvänta sig ett regelverk som bättre tar hänsyn till att valdagen minskar i betydelse till förmån för vad som närmast kan kallas en valperiod. Detta innebär inte nödvändigtvis högre krav, hantering av alla röster bör även fortsatt göras på ett säkert sätt, men det gör behovet än mer angeläget då det rör sig om ett ökat antal röster med potentiellt större betydelse.

Några kommuner framför förslaget om en central upphandling av transport och förvaringstjänster från exempelvis Posten AB. Förutom att det sannolikt hade påverkat kostnaden för transport och förvaring hade det även kunnat göra hanteringen mer enhetlig runt om i landet.

Två förslag/påpekanden som inte har redovisats under tidigare frågor men som även finns invävt i svar från andra kommuner på andra frågor lyfts här som förslag av två kommuner och rör lantbrevbärare och e-röstlängd. Även om det är förhållandevis få kommuner som nämner dessa kan de vara intressanta att lyfta fram.

Först förslaget om en e-röstlängd som visar samma önskan som e-röstningen nämligen att underlätta valadministrationen genom en ökad användning av ny teknik. Med en e-röstlängd hoppas kommunerna kunna dels minska antalet ”felkryss” och möjliggöra att fler personer kan arbeta med röstlängden samtidigt, vilket skulle göra inte minst den tidigare diskuterade avprickningen av förtidsröster mer effektiv. Svagheten med e-röstlängd är dess avsaknad av fysisk existens. Problem kan exempelvis uppstå vid ett strömavbrott eller vid ett mjukvaruhaveri som inträffar innan det att två eller fler virtuella röstlängder har harmoniserats. Nackdelarna med e-röstlängd tangerar därmed problemen med annan helt datoriserad valadministration som exempelvis i fallet e-röstning. Den nackdelen är som med all dataanvändning att de allra flesta av oss tror oss veta *att* det fungerar men inte *hur* det fungerar. I en situation där tilliten till valsystemet vacklar skulle endast en liten del av valmanskåren kunna granska systemet då det ställer krav på att förstå programmeringen bakom en e-röstlängd eller ett e-röstningssystem.

Alternativet som vi har nu med avprickningar på papper och pappersvalsedlar är i stället så enkelt att var och varannan lågstadielev kan kontrollera att allt gått rätt till.

Påpekandena om vikten av fortsatt möjlighet att lämna sin röst till lantbrevbäraren belyser problemet att nå ut i mer glesbefolkade områden. Även om det är få kommuner som explicit nämner det är frågan inte oväsentlig för flera av de mer glesbefolkade norrlandskommunerna. Även om det är få kommuner som nämner det kan det tänkas vara av desto större betydelse för dessa kommuner då det är svårt att se alternativ för att nå ut till de väljare som i dag nyttjar möjligheten att rösta medels lantbrevbärare. Exempel på skäl till detta kan vara avsaknad av lokaler, lång transportsträckor till lokalerna även om dessa har spridits geografiskt i en kommun och ett så lågt antal röstande att det inte rättfärdigar kostnaden för en generellt öppen förtidsröstningslokal.

Avslutning

Ett resultat av kommitténs utformning av enkäten är att underlaget varken är helt representativt eller fullständigt. Då det saknas fasta svarsalternativ har exempelvis inte alla kommuner tagit ställning till samma svarsalternativ. Svaren är i stället till stor del beroende av vad den/de svarande "har i huvudet" vid svarstillfället. Detta innebär bland annat att vi inte kan dra slutsatser om handikappanpassningen av förtidsröstningslokaler i de kommuner som inte nämner denna explicit. Att 76,6 % av de svarande kommunerna som svar på fråga 1 uppger att de tagit särskild hänsyn till handikappanpassning innebär inte att endast 76,6 % av Sveriges kommuner gör det utan endast att 173 kommuner som utgör 76,6 % av de svarande kommunerna har uppgett detta. Som påpekades redan i inledningen kan det därmed inte hävdas att denna rapport utgör en fullständig beskrivning av tillståndet i landets kommuner. Rapporten är heller inte en fullständig förteckning över innehållet i kommunernas besvarade enkäter då svaren är så omfattande och olika att det inte låter sig göras. Fördelen och värdet av enkätens utformning är i stället att de svarande har förhållandevis liten styrning om vilket svar som förväntas. Den begränsning som fasta svarsalternativ kan skapa saknas därmed. För att ändå ge någon vägledning om vilka frågeställningar enkäten mer specifikt är tänkt att besvara föregås dock frågeområdena av korta informationstexter

med bland annat lagtexter. Dessvärre förekommer det att vissa svarande har valt att nöja sig med att upprepa lagparagrafer från dessa textstycken eller exempelvis svara att

Röstningslokalens utformning ska tillgodose föreskrifterna i vallagens 8 kap. 1–4 §§ kompletterat med de anvisningar som framgår av Valmyndighetens handbok 2010.

Flertalet kommuner har dock valt att ta ut svängarna på ett sätt som ger insikter om kommunernas arbete utöver vad som hade framkommit genom en enkät dominerad av frågor med fasta svarsalternativ.

Enkäterna visar på flera av de utmaningar som ingår i uppgiften att organisera valen, utmaningar som i regel uppstår genom spänningen mellan det önskvärda och det möjliga. Hos kommunernas valnämnder ligger en stor del av ansvaret för själva genomförandeprocessen i valdemokratin. Det är därför inte förvånande att enkäterna som helhet ger intrycket av att de främst närmar sig sin uppgift från ett praktiskt perspektiv. Resonemang om kortare arbetstider, snabbare rösträkning och enkla rekryteringsvägar är långt mycket vanligare i enkätsvaren än resonemang om den faktiska demokratiska uppgiften. Trots att 63 000 ord används för att besvara frågorna i de 226 enkäterna hittar vi endast ordet demokrati i någon böjning utanför partinamnen tre gånger. Det är även relativt få kommuner som problematiserar framförda önskemål om slopad ångerröstning eller e-röstning, i stället är det uteslutande praktiska skäl som anges. Det kan å andra sidan hävdas att det trots allt åligger kommunerna att lyfta det praktiska perspektivet och att det åligger Valmyndigheten eller riksdagen att lyfta det demokratiska perspektivet. Realiserandet av de demokratiska principerna kommer dock alltid att vara en kompromiss mellan det önskvärda och det möjliga. Var exakt denna gräns går kommer dock av förklarliga skäl, främst vara känt bland dem som det åligger att ordna med de praktiska valadministrativa arrangemangen. Risker är därför att om kommunerna inte gör avvägningen eller är med och gör avvägningen kan denna bli missvisande. Resultatet kan då bli att demokratiska ideal kompromissas med trots att de praktiska arrangemangen inte kräver det. Alternativt att kommunerna åläggs att förverkliga önskemål och ideal som inte kan förverkligas rent praktiskt om styrning och reglering sköts ovanifrån från centralt håll. Redan i det första frågebatteriet blir detta tydligt i spänningen mellan idealet om likvärdiga förutsättningar/likabehandling och

svårigheter med att hitta lämpliga lokaler i rätt antal till rätt pris. Denna spänning kommer sannolikt kvarstå även efter det att nuvarande vallagskommitté avslutat sitt arbete då den i princip är ett resultat av hur Sverige ser ut med olika stora kommuner och olika befolkningstäthet. Slutsatsen av kommunernas svar torde vara att eventuella regelförtydliganden bör ta sig formen av tydliggöranden kring de värden som ska realiseras snarare än att föreskriva exakta föreskrifter om mått och längder.

En aspekt som inte berörts ovan är kostnaden för att genomföra valen, det är dock tydligt av flera kommuners svar att de på intet sätt glömt att allting har ett pris. Dessa kommuner låter framföra att alla regelförändringar enligt deras åsikt bör följas av ekonomisk kompensation för eventuella kostnadsökningar.

Avslutningsvis bör, alla nämnda problem och utmaningar till trots, inte svårigheterna och svagheterna med valadministrationen överdrivas. Trots att det av enkätsvaren framkommer olikheter och problem genomförs minst vart fjärde år val på ett sätt som på det hela taget upplevs säkert och pålitligt av valmanskåren. I de fall som valadministrationen har brustit har Valmyndigheten ihop med Sveriges kommuner lyckats hantera detta och genomföra omval utan större dramatik. Det kan vara värt att beakta när eventuella förändringar övervägs.

Referenser

- Berg, Linda, Henrik Oscarsson (red.) 2012 *Omstritt omval*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Dahlberg, Stefan. Henrik Oscarsson & Richard Öhrvall, 2008 *Förtida röstning i Sverige*. Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Dahlberg, Stefan, Liza Pettersson, 2012. *Ångerröstning*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Statistiska Centralbyrån, *Åttapartivalet 2010*
- Teorell, Jan: Berg, L, Oscarsson, H (red.) 2012 *Omstritt omval*, Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs universitet.
- Vallagen SFS 2005:837
http://www.val.se/det_svenska_valsystemet/lagar/vallagen/index.html

Statliga publikationer (motioner, propositioner, utredningar)

- Motion 2011/12:K348
- Statens offentliga utredningar (SOU), *Ny vallag* SOU:2004:11
- Statens offentliga utredningar (SOU), *Teknik och administration i valförfarandet* SOU:2000:125
- Översyn av valsystemet*, Dir 2011:97

Information från Valmyndigheten, val.se samt Valprövningsnämnden

- Handbok Kommunens uppgifter vid valen 2010
http://www.val.se/tidigare_val/val2010/valadministration/handbok_kommun_med_framsida2010.pdf
- Slutgiltigt valresultat från val.se
<http://www.val.se/val/val2010/slutresultat/R/rike/index.html>

Valprövningsnämnden PM 2011-03-16 *Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val*

http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=cae57803-c337-446f-8c3b-9cf70195c658&FileName=PM-erfarenheter-valpr%C3%B6vningsn%C3%A4mndens-rapport-%C3%B6verklaganden-2010-%C3%A5rs-allm%C3%A4nna-val+.pdf

Valprövningsnämndens pressmeddelande fredagen den 11 februari 2011

<http://www.riksdagen.se/sv/Start/Press-startsida/pressmeddelanden/2010111/Omval-i-Vastra-Gotalands-lans-landsting-och-i-Orebro-kommun-nordost-ra-valkretsen/>

Information från SKL

SKL *Regionala nätverk om valets genomförande – sammanfattning*,

http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=a41b2d37-e88d-4594-9667c7553d1212ba&FileName=Regionala+n%C3%A4tverk+om+valets+genomf%C3%B6ran-de+-+sammanfattning%2C+2012.pdf

Ordlista

Vallokal = Den lokal där väljaren finns skriven i röstlängden, endast öppen på valdagen

Förtidsröstningslokal/Röstningslokal = Lokal i vilken väljaren kan rösta utan att finnas på den specifika röstlängden, kan vara öppen från 18 dagar innan valdagen

Ångerröstning = Möjligheten att ändra sin förtidsröst i vallokalen på valdagen. Möjligt därför att förtidsrösten inte prickats i röstlängden innan 20:00 på valdagen och därför inte lagts i valurnan.

Uppsamlingslåda = Den låda som förtidsröster placeras i vid förtidsröstning i förtidsröstningslokaler inte att förväxla med valurnan som rösterna placeras i efter det att rösten prickats av i röstlängden.

Appendix A: Enkäten

Valnämnden i _____ kommun.

Utformningen av förtidsröstningslokalerna och dessas belägenhet samt kravet på att upprätthålla förbudet mot valpropaganda i anslutning till röstmottagningsställen

Kommunerna ansvarar enligt 3 kap. 2 § och 4 kap. 20 § vallagen för att det finns vallokaler och röstningslokaler som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta. Förbudet i 8 kap. 3 § vallagen mot politisk propaganda på ett röstmottagningsställe eller i utrymme intill detta är en bestämmelse som kommunerna har att beakta när de väljer utrymmen för röstningslokaler. Uppgifter om vilka lokaler som kommunerna använder som vallokaler och röstningslokaler finns hos Valmyndigheten.

1. Vilka krav ställer kommunen vid valet av röstningslokal för förtidsröstning i fråga om lokalisering och tillgänglighet?
2. Vilka riktlinjer har kommunen för själva utformningen av röstningslokalen?
3. Vilka riktlinjer har kommunen, när en lokal för förtidsröstning används där det redan bedrivs eller kan komma att bedrivas någon annan form av aktivitet (t.ex. bibliotek, butiker, gallerior), för att röstmottagningsstället ska vara klart avgränsat?
4. Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regleringen av röstningslokaler för förtidsröstning?

Bemanning

I 3 kap. 4 § vallagen finns detaljerade föreskrifter om antalet röstmottagare i en vallokal medan det för en röstningslokal gäller att det ska finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Det innebär bl.a. att behovet av bemanning kan komma att variera under förtidsröstningsperioden,

5. Vilka riktlinjer har kommunen för bemanningen i röstningslokalen?
6. Hur många röstmottagare måste det enligt dessa riktlinjer minst finnas närvarande i röstningslokalen vid röstmottagningen?
7. Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regler kring bemanningen?

Rekrytering och utbildning av röstmottagare

Valnämnderna ansvarar för rekrytering och utbildning av röstmottagare. Vem som helst kan i princip arbeta som röstmottagare. För att underlätta för valnämnderna och skapa överensstämmelse i röstmottagningen runt om i landet har Valmyndigheten tillhandahållit utbildningsfilmer och handledningar för röstmottagare i röstningslokal och vallokal.

8. Vilka riktlinjer tillämpar kommunen för rekrytering av röstmottagare?
9. Hur ser rekryteringsbasen ut?
10. Används Valmyndighetens utbildningsmaterial?
11. Genomgår alla röstmottagare utbildningen?
12. Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller utbildningen?

Öppethållande

I 4 kap. 21 § vallagen finns detaljerade föreskrifter om när en vallokal ska vara öppen medan det för en röstningslokal gäller att öppettiderna ska anpassas till när väljarna förväntas rösta. Det innebär bl.a. att antalet röstningslokaler under förtidsröstningsperioden kan komma att variera, liksom öppettiderna.

13. Vad gällde för öppethållandet av lokaler för förtidsröstning vid valet 2010?

Röstmottagning i vallokaler och röstningslokaler

Allmänna bestämmelser om röstmottagning finns i 7 och 8 kap. vallagen. Närmare bestämmelser om röstmottagning i vallokal och röstningslokal finns i 9 respektive 10 kap. vallagen. För att underlätta för valnämnderna och skapa överensstämmelse i röstmottagningen runt om i landet har Valmyndigheten tillhandahållit handledningar för röstmottagare i röstningslokal och vallokal.

14. Tillämpar kommunen Valmyndighetens handledningar för röstmottagare?
15. Har kommunen kompletterande regler?
16. Har kommunen fattat beslut om ordningen vid tillhandahållandet av valsedlar i vallokaler och röstningslokaler?
17. Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regler och rutiner kring röstmottagningen och tillhandahållandet av valsedlar?

Rösträkning

I 11 kap. vallagen finns bestämmelser om preliminär rösträkning i vallokal. I 12 kap. vallagen finns bestämmelser om valnämndens preliminära rösträkning av de röster som inte har räknats i vallokalerna (den s.k. onsdagsräkningen). Valmyndighetens handledning för röstmottagning i vallokal innehåller en manual för räkning och redovisning av röster. I Valmyndighetens Manual Onsdagsräkning finns en motsvarande rutin för valnämndens genomförande av onsdagsräkningen.

18. Tillämpar kommunen Valmyndighetens manualer för rösträkning i vallokal och vid onsdagsräkning?
19. Har kommunen kompletterande regler?
20. Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regler och rutiner kring rösträkningen?

Den praktiska hanteringen av förtidsröster

Bestämmelser om röstmottagning finns som ovan nämnts i 7–10 kap. vallagen. Huruvida förtidsrösterna ska sorteras i röstningslokalen, hur de ska redovisas, förvaras, lämnas in och transporteras är dock inte närmare reglerat utan överlämnat till valnämnden att besluta om.

21. Vilka rutiner tillämpas när det gäller den praktiska hanteringen av förtidsröster, bl.a. i fråga om förvaring och transport av mottagna förtidsröster inom kommunen?
22. Har valnämnden några förslag till/önskemål om förbättringar när det gäller regler och rutiner kring den praktiska hanteringen av förtidsröster?

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.
[8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och
miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser.
[6]
Riksbankens finansiella oberoende och
balansräkning. [9]
Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig
upphandling. [12]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och
kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]

Kommunal vuxenutbildning på
grundläggande nivå – en översyn för ökad
individ Anpassning och effektivitet. [20]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning;
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]