

Lagrådsremiss

Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 september 2021

Morgan Johansson

Petra Forslid
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

För att stärka väljarnas skydd vid röstmottagningen och stärka skyddet för valhemligheten föreslår regeringen ändringar i vallagen (2005:837). Förslagen innebär bl.a. följande.

- Valnämnderna och utlandsmyndigheterna tar över ansvaret för att lägga ut samtliga valsedlar i val- och röstningslokalerna.
- Valmyndigheten ges ett uttryckligt ansvar för att ta fram, utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.
- Det klargörs att den som inte följer röstmottagarnas anvisningar får uppmanas att tillfälligt lämna val- eller röstningslokalen, om det är av väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen.
- Det förtydligas att väljaren ska välja sina valsedlar och göra i ordning sina röster i enskildhet.
- Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda ska på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne med detta.

Regeringen bedömer även att en utvärdering av tillämpningen av reformen med avskärmningar av valsedelstall bör göras efter valen 2022.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 februari 2022.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837).....	5
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Reformen med avskärmningar av valsedelställ.....	8
4.1	Utvärdering av reformen med avskärmningar av valsedelställ	8
4.1.1	Grundläggande principer för val och närmare om röstningsförfarandet.....	8
4.1.2	Skärpta krav på sättet att tillhandahålla valsedlar infördes 2019.....	9
4.1.3	Behovet av att utvärdera reformen efter 2019 års val till Europaparlamentet.....	10
4.1.4	Reformen med avskärmningar av valsedelställ bör utvärderas efter 2022 års val.....	11
4.2	Ansvar för att lägga ut valsedlar.....	15
4.3	Presentationen av valsedlar	20
4.4	Utformningen och placeringen av avskärmningarna	21
5	Otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen.....	24
5.1	Utbildningen av röstmottagare ska ge likvärdiga kunskaper	24
5.2	Ordförande för röstmottagning under förtidsröstningen?.....	29
5.3	Ordningen på röstmottagningsstället.....	32
5.4	Förbudet mot propaganda.....	36
5.5	Röstmottagningens offentlighet.....	39
6	Gruppröstning	42
6.1	Gruppröstning förekommer trots att det inte är tillåtet	42
6.1.1	Den nuvarande regleringen.....	42
6.1.2	Valobservationer rapporterade av Swedish International Liberal Centre och Democracy Volunteers	43
6.2	Tydligare reglering av valhemligheten vid röstningen.....	44
6.3	Tillträdet till platsen där valsedlarna finns utlagda.....	45
6.4	Biträde åt väljare vid röstningen.....	46
6.5	Biträde åt väljare vid valet av valsedlar	49
6.6	Tystnadsplikt.....	51
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	54
8	Konsekvenser.....	55
9	Författningskommentar.....	60
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagning (SOU 2021:7)	65

Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	71
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	75

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837)

dels att 3 kap. 1 och 5 §§, 7 kap. 3 § och 8 kap. 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 8 kap. 1 § ska lyda ”Utrustning m.m.”,

dels att det ska införas en ny paragraf, 8 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Det *skall* finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för frågor om val.

Det *ska* finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för frågor om val.

Den centrala valmyndigheten ska ta fram, utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.

5 §¹

Röstmottagare förordnas av valnämnden. Röstmottagare hos en utlandsmyndighet förordnas dock av myndighetens chef. Om valnämnden har beslutat att 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 endast den förordnas som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget.

Som röstmottagare får endast den förordnas som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget. *Vid utbildningen ska det utbildningsmaterial som tillhandahålls av den centrala valmyndigheten användas. Valnämnden får dock ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet om det behövs med hänsyn till lokala förhållanden.*

¹ Senaste lydelse 2014:301.

7 kap.

3 §²

Väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna. *Varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster där. Därefter ska väljaren 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. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne vid röstningen.

8 kap.

2 §³

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

I anslutning till ett röstmottagningsställe ska det ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut *och där väljarna var för sig kan ta sina valsedlar utan insyn*. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats ska väljarna ha tillgång till

1. valsedlar med enbart valbeteckning,

2. valsedlar med parti- och valbeteckning

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

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

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

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

De partier som deltar i valen ska också kunna *ge väljarna tillgång till* sina valsedlar. *Det är dock valnämnden eller utlandsmyndigheten som lägger ut valsedlarna på den plats som avses i första stycket.*

Valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt.

² Senaste lydelse 2014:301.

³ Senaste lydelse 2019:923.

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

2 a §

Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda, ska på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne med detta.

4 §

Röstmottagarna ansvarar för ordningen på röstmottagningsstället. Den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill denna *skall* rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen *skall* kunna genomföras. Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas.

Röstmottagarna ansvarar för ordningen på röstmottagningsstället. Den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill denna *ska* rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen *ska* kunna genomföras. *Den som inte följer röstmottagarnas anvisningar får uppmanas att tillfälligt lämna lokalen eller utrymmet, om det är av väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen.* Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2022.

2. Lagen tillämpas första gången inför och vid ordinarie val till riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige 2022.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att se över delar av valsystemet (dir. 2020:30). Kommittén tog namnet 2020 års valutredning (Ju 2020:08).

Kommittén överlämnade den 27 januari 2021 delbetänkandet Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen (SOU 2021:7).

En sammanfattning av kommitténs betänkande finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2021/00355).

4 Reformen med avskärningar av valsedelställ

4.1 Utvärdering av reformen med avskärningar av valsedelställ

4.1.1 Grundläggande principer för val och närmare om röstningsförfarandet

Att valen är fria och hemliga är en grundläggande princip i vår demokrati. Att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val och att röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst framgår av 3 kap. 1 § regeringsformen. Med fria val avses att ingen annan får bestämma vilket parti väljaren ska rösta på, med hemliga val att väljaren inte är tvungen att visa eller tala om hur han eller hon röstat och med direkta val att det är väljarna direkt som utser de ledamöter som ska företräda dem i riksdagen, dvs. ledamöterna är direktvalda av folket utan något mellanled. I kravet på fria val ligger främst att väljaren ska kunna rösta utan yttre påverkan och själv bestämma vilket parti han eller hon ska rösta på. Kravet att val ska vara hemliga motiveras också främst av intresset att skydda väljaren från den påverkan som kan uppkomma om andra får kännedom om hur väljaren röstar. Väljaren ska inte vara tvungen att visa eller tala om hur han eller hon har röstat.

Brottsbalkens straffbestämmelser om otillbörligt verkande vid röstning m.m. och om brott mot rösthemlighet är ett skydd för principerna om fria och hemliga val (17 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken). Ett annat skydd är bestämmelser om sekretess i vissa situationer i samband med röstning. Sekretess gäller bl.a. för uppgift i en myndighets verksamhet om hur en väljare har röstat vid val enligt vallagen och som framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen (40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

Dessutom innehåller vallagen (2005:837) bestämmelser som syftar till att trygga genomförandet av fria och hemliga val. Bestämmelserna i vallagen avser själva röstningen och innebär att väljarens valhemlighet skyddas på samma sätt vid samtliga val. Förfarandet för röstning är i allt

väsentligt enhetligt för val till riksdagen, val till region- och kommunfullmäktige och val till Europaparlamentet.

I val- och röstningslokaler (röstmottagningsställen) ska det finnas ett lämpligt antal avskilda platser med valskärmar där väljarna kan rösta utan insyn (8 kap. 1 § vallagen). Väljaren ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm. Rösten görs i ordning genom att valsedlarna läggs i valkuvert som försluts. Valkuverten lämnas därefter till röstmottagarna som efter kontroll lägger valkuverten i valurnan (7 kap. 2 och 3 §§ samt 9 kap. 7 § vallagen).

För att möjliggöra för väljare att få tillgång till valsedlar ska det i anslutning till röstmottagningsstället ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. Från denna plats kan väljaren ta s.k. blanka valsedlar (valsedlar med enbart valbeteckning) eller valsedlar från ett eller flera partier, s.k. partivalsedlar (valsedlar med parti- och valbeteckning). När det gäller val till Europaparlamentet kan valadministrationen under vissa förutsättningar även vara skyldig att lägga ut s.k. namnvalsedlar (valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater). Väljaren kan också ta med sig och använda valsedlar som distribuerats till honom eller henne på annat sätt. Väljaren kan t.ex. ta med sig valsedlar som skickats ut av partierna eller som väljaren fått i en valstuga eller av en valsedelsutdelare utanför val- eller röstningslokalen. Bestämmelserna om hur valsedlar ska göras tillgängliga för väljare riktar sig till kommunernas valnämnder. Det är dessa som ska se till att valsedlar finns utlagda i föreskriven omfattning. I röstningslokaler på utlandsmyndigheterna ligger ansvaret för hur valsedlarna placeras i stället på dessa myndigheter (prop. 2004/05:163 s. 121–122 och prop. 2013/14:124 s. 53, jfr prop. 2017/18:286 s. 10 och 14). De partier som deltar i valen ska också kunna lägga ut sina valsedlar på platsen (8 kap. 2 § vallagen). Ansvaret för att hålla ordning bland valsedlarna har röstmottagarna (8 kap. 4 § vallagen).

4.1.2 Skärpta krav på sättet att tillhandahålla valsedlar infördes 2019

Bestämmelsen i 8 kap. 2 § vallagen om att platsen där valsedlar läggs ut ska vara avskärmad trädde i kraft den 1 januari 2019 (prop. 2017/18:286 s. 8–16).

Frågan om att förstärka skyddet för valhemligheten genom ändringar i fråga om kraven på hur valsedlarna görs tillgängliga i anslutning till ett röstmottagningsställe hade dessförinnan, till att börja med, behandlats av 2015 års vallagsutredning (SOU 2016:71). Utredningen – som övervägde flera tänkbara åtgärder – föreslog att valsedlarna skulle placeras innanför valskärmarna, i en ny form av valbås. Bakgrunden till förslagen var att den plats där valsedlar lades ut i eller i anslutning till röstmottagningsställena normalt var öppen för full insyn från andra väljare när en väljare skulle ta sina valsedlar. Det kunde innebära att väljare upplevde att deras valhemlighet röjdes i samband med att de tog valsedlar. Med anledning av de invändningar som framfördes mot utredningens förslag gick regeringen inte vidare med förslaget. Samtidigt konstaterade regeringen att det fanns

anledning att fortsatt överväga hur skyddet för enskilda väljare mot yttre påverkan vid röstning kan stärkas ytterligare (prop. 2017/18:38 s. 69–73).

Inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) utarbetades därefter promemorian Stärkt skydd för valhemligheten (Ju2018/00824).

I syfte att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten och därmed även minska risken för att väljarna utsätts för otillbörlig påverkan i samband med röstningen instämde regeringen i propositionen Stärkt skydd för valhemligheten (prop. 2017/18:286) i promemorians bedömning och föreslog ändringar i vallagen med innebörd bl.a. att den plats i, eller i anslutning till, en val- eller röstningslokal där valsedlar läggs ut ska vara avskärmad från insyn från andra väljare (8 kap. 2 § vallagen). I sitt remissyttrande över förslaget förde Valmyndigheten bl.a. fram att det nya förfarandet med avskärmningar kunde göra det ännu svårare att hålla ordning bland valsedlarna än det redan var eftersom möjligheterna till sabotage och manipulation av valsedlarna ökade när dessa var dolda bakom en avskärmning. Liknande synpunkter fördes även fram av några länsstyrelser och kommuner. Regeringen gjorde i lagstiftningsärendet bedömningen att riskerna borde kunna motverkas bl.a. genom röstmottagarnas kontroller av valsedelställen. Regeringen uttalade att ett krav på att platsen skulle skärmas av till och med kunde bidra till att röstmottagarna gavs bättre förutsättningar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna, eftersom antalet väljare och offentliga funktionärer som uppehåller sig samtidigt vid valsedelstället kunde förutses minska genom reformen. Enligt regeringen innebar kravet på att den plats där valsedlar kan läggas ut ska vara lämplig att utrymme gavs för ett visst mått av anpassning av avskärmningen i förhållande till val- och röstningslokalernas skiftande utformning, bl.a. för att möjliggöra en stor genomströmning av väljare (prop. 2017/18:286 s. 8–16). Riksdagen ställde sig bakom förslagen (bet. 2018/19:KU 12, rskr. 2018/19:35). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

Förfarandet med avskärmningar av valsedelstall tillämpades för första gången vid valet till Europaparlamentet den 26 maj 2019.

4.1.3 Behovet av att utvärdera reformen efter 2019 års val till Europaparlamentet

Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valet till Europaparlamentet 2019

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport som upprättats efter 2019 års val till Europaparlamentet (Valmyndighetens erfarenhetsrapport, Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019, Ju2019/03145) framhållit att avskärmningarna fungerade väl vid valet både ur väljarnas och valnämndernas perspektiv. Samtidigt redogör Valmyndigheten för att kommunerna uttryckt oro inför hur avskärmningarna kan komma att fungera i de kommande allmänna valen 2022, då tre val ska genomföras samtidigt, vilket innebär en betydligt större mängd valsedlar, fler valsedelstall och ett högre valdeltagande jämfört med valet till Europaparlamentet. Redan i EU-valet förekom problem med köer och svårigheter att rymma avskärmningarna i befintliga val- och röstningslokaler, och kommunerna befarade att problemen kan komma att

bli än svårare vid kommande val. Kommunerna hade redan problem med att hitta tillräckligt stora lokaler som uppfyller vallagens krav på tillgänglighet. Valmyndighetens slutsats var att grundproblemet var den stora mängden valsedlar (Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valet 2019, s. 4 och 8–9).

Riksrevisionens granskningsrapport

Enligt Riksrevisionens granskningsrapport av valförfarandet (Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid, RiR 2019:35) var Riksrevisionens slutsats utifrån såväl resultat från en väljarundersökning som enkät svar från kommuner att valhemligheten är ändamålsenligt skyddad i vallokaler. Olika typer av avskärmningar tycktes utifrån väljarnas perspektiv dock ha fungerat olika väl beroende på vilken utformning som hade valts av valnämnderna. Riksrevisionen lyfte en del problem som framförts av kommunerna med anledning av de nya avskärmningarna. Det förekom att väljare gjorde i ordning sina röster vid de avskärmade valsedelställen i stället för bakom valskärmarna. Det förekom också att väljare dröjde sig kvar länge vid valsedelställen, vilket orsakade köbildning. Vidare försvårade avskärmningarna röstmottagarnas arbete med att ha uppsyn över valsedelställen och förhindra sabotage bland valsedlarna. Enligt Riksrevisionen kunde resultatet av undersökningen tyda på att det fanns en överhängande risk för att köerna kan bli långa och mer vanligt förekommande vid valen till riksdagen, region- och kommunfullmäktige 2022 då antalet väljare och valsedlar förväntas vara större än vid valet till Europaparlamentet. Riksrevisionens bedömning var att kommunernas arbete med att skydda valhemligheten i vallokaler skulle underlättas om en ordnad samverkan mellan valnämnderna utvecklades. Enligt Riksrevisionen skulle ett alternativ kunna vara att ge Valmyndigheten möjlighet att föreskriva hur vallagens bestämmelser bör tolkas och genomföras. Riksrevisionen ansåg också att ett antal av de problem som iakttagits i val- och röstningslokaler sannolikt skulle kunna undvikas genom ett annat system för valsedlar (Riksrevisionens granskningsrapport, RiR 2019:35, s. 6–7).

Regeringen redovisade den 26 mars 2020 i en skrivelse till riksdagen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer. Regeringen uttalade bl.a. att det fanns anledning att utreda behovet av mindre förändringar inom ramen för det nuvarande systemet men ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för att ta initiativ till en bredare översyn av valsedelsystemet (skr. 2019/20:141).

4.1.4 Reformen med avskärmningar av valsedelställen bör utvärderas efter 2022 års val

Regeringens bedömning: Tillämpningen av reformen med avskärmningar av valsedelställen bör utvärderas efter 2022 års val till riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige.

Frågan om valsedelsystemet bör inte ingå i utvärderingen.

Kommitténs bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Enligt kommittén kan frågan om valsedelssystemet ingå i utvärderingen.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del, bl.a. *Borås kommun, Valmyndigheten, Växjö kommun och Umeå kommun*, tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs bedömning att en utvärdering av hur reformen med avskärningar av valsedelstall har tillämpats bör genomföras i samband med de allmänna valen 2022.

Flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) Valmyndigheten och Umeå kommun*, tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs bedömning att frågan om valsedelssystemet kan ingå i utvärderingen.

Skälen för regeringens bedömning

Kommitténs enkätundersökning till kommunerna

För att ytterligare belysa tillämpningen av det nya förfarandet med avskärningar av valsedelstall har kommittén i syfte att komplettera Riksrevisionens granskning och Valmyndighetens kommunenkät bl.a. genomfört en enkätundersökning riktad till kommunerna.

I syfte att bedöma behovet av förändringar i det nuvarande systemet genomförde kommittén en webbaserad enkätundersökning bland samtliga 290 kommuners valnämnder. Enkäten besvarades av 80 procent av kommunerna (231 kommuner).

När det gäller frågan om huruvida kravet på avskärningar påverkar möjligheterna att använda val- och röstningslokaler bedömde 64 procent av de kommuner som svarade på enkäten att de kommer att kunna använda samma vallokaler och 63 procent samma röstningslokaler för förtidsröstning vid valen 2022 som vid 2019 års val. Den vanligaste orsaken till att samma val- och röstningslokaler inte bedömdes kunna användas vid 2022 års val var att lokalerna är för små för ändamålet. Samtidigt bedömde 78 procent av kommunerna att de inte skulle behöva minska antalet röstningslokaler vid 2022 års val med anledning av avskärningarna, medan 17 procent inte visste om antalet skulle minska. Endast 12 kommuner uppgav att de skulle behöva minska antalet röstningslokaler vid 2022 års val med anledning av avskärningarna.

När det gäller avskärningarnas utformning bedömde 72 procent av de kommuner som svarade på enkäten att de kommer att kunna använda samma typ av avskärningar vid 2022 års allmänna val som vid valet 2019. Lika många kommuner såg behov av att införskaffa fler avskärningar inför valen 2022. Ett stort antal kommuner såg behov av att ha ett antal centralt framtagna typer av avskärningar för valnämnderna att välja mellan samt centrala riktlinjer för utformningen och placeringen av avskärningar (SOU 2021:7 s. 108–111).

Kommitténs fältstudie

För att undersöka hur valhemligheten bäst bevaras har kommittén genomfört en fältstudie i samverkan med ett universitet där deltagare i studien fick rösta i en provisorisk vallokal som om det hade varit val. Vallokalens utformning varierades på tre olika sätt: ett helt utan

avskärmning av valsedlarna (utförning nr 1), ett med avskärmning av valsedlarna i enlighet med reformen med avskärmningar av valsedelstall (utförning nr 2) och ett med avskärmning av valsedlarna placerad dikt an, i omedelbar anslutning till valskärmen (utförning nr 3). Det arrangemang som bäst bevarade valhemligheten var enligt kommittén utförning nr 3, där både valet av valsedlar och röstningen skedde bakom en integrerad avskärmning. Därefter kom den sedan 2019 gällande utförningen, utförning nr 2, där väljaren plockar sina valsedlar bakom en avskärmning och sedan går till en valskärm för att där göra i ordning sina röster. Minst hemlig upplevdes den ordning vara som gällde innan reformen med avskärmningar av valsedelstall, utförning nr 1, med valsedlarna placerade på ett bord utan någon avskärmning. Både utförning nr 2 och utförning nr 3 krävde kontinuerlig kontroll av ordningen bland valsedlarna i valsedelställen efter, i princip, varje väljare. Enligt röstmottagarna var möjligheterna att upprätthålla ordningen lika, oavsett valet av utförning. Risken för köbildning kunde inte bedömas inom ramen för fältstudien (SOU 2021:7 s. 111–114).

Reformen med avskärmningar av valsedelstall bör utvärderas efter 2022 års allmänna val

Kommittén framhåller att den utvärdering som kommittén genomfört av reformen visar att väljarnas upplevda valhemlighet har förbättrats sedan kravet på avskärmningar infördes. Enligt Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valet 2019 fungerade avskärmningarna även väl ur valnämndernas perspektiv (s. 4). Kommittén noterar samtidigt att kommunerna ser stora utmaningar med den framtida tillämpningen av regleringen vid valen till riksdag, region- och kommunfullmäktige 2022.

Det kan konstateras att det under 2018 genomfördes ett val till riksdagen, 20 val till regionfullmäktige och 290 val till kommunfullmäktige. Totalt trycktes 673 000 000 valsedlar. Inför valet till Europaparlamentet 2019 trycktes 178 091 000 valsedlar. Valdeltagandet var högre i 2018 års val till riksdagen och landstings- och kommunfullmäktige än i valet till Europaparlamentet 2019. Valdeltagandet uppgick till ca 87 procent i valet till riksdagen och ca 84 procent i valen till landstings- respektive kommunfullmäktige. I valet till Europaparlamentet uppgick valdeltagandet till ca 55 procent. Antalet röstmottagningsställen var något högre vid de allmänna valen 2018 än vid valet till Europaparlamentet 2019.

Med anledning av de utmaningar gällande tillämpningen av regleringen om avskärmningar av valsedelstall vid de allmänna valen 2022 som framförts av kommunerna bedömer kommittén att en utvärdering av erfarenheterna av reformen bör göras i samband med genomförandet av dessa val 2022. Vid den utvärderingen kan, enligt kommittén, frågan om valsedelsystemet ingå. Kommittén konstaterar att kommunerna har framfört både konkreta erfarenheter från 2019 års val och bedömningar av vad som kommer att krävas inför 2022 års val till riksdagen och till region- och kommunfullmäktige. På det sättet utgör, enligt kommittén, de farhågor som framförts av kommunerna när det gäller tillämpningen av ordningen med avskärmningar inför de allmänna valen 2022 snarare en prognos för framtiden än en utvärdering av tillämpningen av den nya ordningen.

Enligt regeringens uppfattning har inte behovet av att utvärdera reformen med avskärmningar av valsedelstall ändrats sedan beslutet att tillsätta en kommitté med uppdrag att utvärdera reformen. För regeringen är det av största vikt att det i samhället bland både väljarna och de politiska partierna liksom i valadministrationen finns ett stort förtroende för valförfarandets förutsättningar att säkerställa korrekta och legitima valresultat. Regeringen är fortsatt mån om att följa tillämpningen av reformen och bedömer, i likhet med bl.a. *Borås kommun, Valmyndigheten* och kommittén, att en utvärdering av erfarenheterna av reformen med avskärmningar av valsedelstall bör göras efter valen 2022. En sådan utvärdering bör ta sikte på valadministrationens förmåga att motverka sabotage och manipulation av valsedlar. Frågan om en effektiv genomströmning av väljare i val- och röstningslokaler blir, som kommittén framhåller, också en naturlig del i en utvärdering av reformen.

Kommittén menar att de utmaningar som finns för att få avskärmningarna av valsedelställen att fungera väl försvåras av det stora antalet valsedlar. Flera remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Valmyndigheten* och *Umeå kommun*, välkomnar möjligheten att se över valsedelsystemet. Även SKR anser att en översyn av valsedelsystemet behöver göras. Enligt *Valmyndigheten* framstår det som en mycket stor utmaning för valnämnderna att hålla god ordning och tillhandahålla valsedlarna på ett tillgängligt sätt, inte minst med tanke på den mängd valsedlar som får finnas bakom avskärmningen när tre val hålls samtidigt. Umeå kommun anser att kommunernas största utmaning när det gäller avskärmningar av valsedelstall inför kommande val är det stora antalet valsedlar.

Att göra förändringar i valsedelsystemet skulle dock, som kommittén framhåller, vara en mycket genomgripande åtgärd. Det svenska valsystemet bygger på långvariga traditioner. Det är ett system som väljarna och de politiska partierna känner igen, vilket är viktigt att värna. Det har anpassats bl.a. till de behov som finns för att tillgodose partiernas önskemål om att kunna göra det tydligt för väljare vilka kandidater som ställer upp i valet, för att ge utrymme att utforma olika listtyper för olika väljargrupper och för att kunna göra personvalet mera tillgängligt och jämlikt för alla kandidater och väljare. Formerna för hur valet med olika valsedlar går till påverkar också bl.a. i vilken ordning ersättare utses efter en avgången ledamot, s.k. listtrohet. Regeringen ifrågasätter inte att utformningen av regeringen om valsedlar har en inverkan på förutsättningarna i arbetet med att säkerställa valhemligheten men anser inte att det i detta lagstiftningsärendet framkommit tillräckliga skäl för att ta initiativ till en bredare översyn av valsedelsystemet.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med kommittén, att tillämpningen av reformen med avskärmningar av valsedelstall bör utvärderas efter 2022 års val till riksdagen och till region- och kommunfullmäktige. I en sådan utvärdering bör inte frågan om valsedelsystemet ingå. Formerna för utvärderingen avser regeringen att ta ställning till längre fram.

4.2 Ansvaret för att lägga ut valsedlar

Regeringens förslag: På ett röstmottagningsställe ska de partier som deltar i valen kunna ge väljarna tillgång till sina valsedlar. Det är dock valnämnden eller utlandsmyndigheten som lägger ut valsedlarna på den avskärmade plats som anordnats för utläggning av valsedlar.

Regeringens bedömning: Partiernas ansvar för distributionen av valsedlar till val- och röstningslokaler bör inte ändras.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning. Kommittén föreslår inte att det uttryckligen ska framgå att utlandsmyndigheten i förekommande fall lägger ut valsedlarna. Kommitténs förslag till lagtext är även i övrigt delvis annorlunda utformat.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Förslaget välkomnas av bl.a. *Båstads kommun, Borås kommun, Eskilstuna kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Härnösands kommun, Jönköpings kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Region Västmanland, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Stockholms kommun, Tierps kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Växjö kommun, Vännäs kommun* och *Örebro kommun*.

Lunds universitet och *Mölndals kommun* har synpunkter på förslaget lagtekniska utformning och anser att den närmare innebörden av valnämndernas ansvar bör preciseras.

Flera remissinstanser, däribland SKR, Tierps kommun och Uppsala kommun, välkomnar särskilt att valnämndens ansvar endast ska avse själva utläggningen av valsedlar och att partierna även fortsättningsvis ska ansvara för distributionen av sådana valsedlar som inte valadministrationen ansvarar för att tillhandahålla till val- och röstningslokalerna.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ansvaret för att lägga ut valsedlar är i dag delat mellan valadministrationen och partierna

För att möjliggöra för väljare att få tillgång till valsedlar ska det i anslutning till ett röstmottagningsställe, dvs. i en val- eller röstningslokal, ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen (8 kap. 2 § vallagen).

Ansvaret för att väljarna har tillgång till valsedlar på ett röstmottagningsställe är i dag delat mellan valadministrationen och partierna. Dessutom kan väljare ta med sig och använda valsedlar som har distribuerats till väljaren på annat sätt. Valadministrationen ansvarar för att väljarna har tillgång till s.k. blanka valsedlar (valsedlar med enbart valbeteckning) i samtliga val- och röstningslokaler under hela röstmottagningen. Valadministrationen ansvarar också för att väljarna i samtliga val- och röstningslokaler även har tillgång till s.k. partivalsedlar (valsedlar med parti- och valbeteckning) för de partier som fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet i något av de två senaste riksdagsvalen eller som är representerade i aktuellt region- eller

kommunfullmäktige och som begär det av valadministrationen. Vidare ansvarar valadministrationen för att väljarna i samtliga val- och röstningslokaler vid val till Europaparlamentet har tillgång till s.k. partivalsedlar för de partier som vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet. För det fall ett sådant parti vid val till Europaparlamentet går fram med en enda s.k. namnvalsedel (valsedel med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater) för hela landet ska väljarna i stället ha tillgång till sådana valsedlar om partiet begär det av valadministrationen (8 kap. 2 § första stycket och 6 kap. 7 § vallagen). Valadministrationen ansvarar för att allt valmaterial som åligger administrationen att tillhandahålla finns på plats på röstmottagningsställena. Det är de lokala valmyndigheterna, dvs. kommunernas valnämnder, och i utlandet – i förekommande fall – utpekade utlandsmyndigheter som ansvarar för att det finns valsedlar utlagda i föreskriven omfattning. Ansvaret kan fullgöras t.ex. genom röstmottagarna eller andra valfunktionärer (prop. 2004/05:163 s. 121–122 och prop. 2013/14:124 s. 53, jfr prop. 2017/18:286 s. 10 och 14).

Enligt den ordning som gäller i dag ska de partier som deltar i valen också kunna lägga ut sina valsedlar, dvs. sådana valsedlar som inte valadministrationen enligt 8 kap. 2 § första stycket vallagen ansvarar för att väljarna ska ha tillgång till, på den plats som anordnats för detta ändamål (8 kap. 2 § andra stycket vallagen, jfr prop. 1996/97:70 s. 200). Det innebär att det är partierna som ansvarar för att dels distribuera sådana valsedlar till samtliga val- och röstningslokaler, dels placera dessa valsedlar på den anordnade platsen. Med undantag för val till Europaparlamentet i vissa fall (se ovan) anses partierna i dag ha det fulla ansvaret för att lägga ut sina s.k. namnvalsedlar i val- och röstningslokalerna (se t.ex. prop. 2017/18:286 s. 18–19, jfr prop. 1993/94:115 s. 10, 1996/97:70 s. 117 och prop. 2004/05:163 s. 121–122).

Ansvaret för ordningen på röstmottagningsstället, bl.a. att hålla ordning bland valsedlarna och kontrollera att valsedlarna finns utlagda under hela röstmottagningen, ligger på röstmottagarna (8 kap. 4 § vallagen).

Alla valsedlar och kuvert som används vid val ska tillhandahållas av Valmyndigheten, i egenskap av central valmyndighet (6 kap. 6 § vallagen).

Ordningen bland valsedlar ledde till klagomål vid valen 2018 och 2019

Valmyndigheten har i sina erfarenhetsrapporter från valen 2018 och 2019 identifierat incidenter under röstningsperioden i form av försök till sabotage genom stöld av valsedlar på några förtidsröstningsställena. I andra fall har det rört sig om felaktiga rykten om att valsedlar stulits trots att de inte varit försvunna. Ryktesspridning, i kombination med bl.a. okunskap, har uppfattats som försök att påverka förtroendet för det svenska valsystemet i negativ riktning (Valmyndighetens erfarenhetsrapporter, Erfarenheter från valen 2018 s. 10 och 31, Ju2019/00547, och Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019 s. 7 och 20, Ju2019/03145).

Antalet överklaganden av valen 2018 var det högsta i Valprövningsnämndens historia och överträffade tidigare års siffror många gånger om. Nämnden tog emot sammanlagt 723 överklaganden, vilket kan jämföras med 2014 års val då antalet överklaganden var 96 och 2010 då antalet var 209 (Valprövningsnämndens promemoria 2018,

Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2018 års allmänna val, s. 4, Ju2019/01481). Det kan tilläggas att det vid valet till riksdagen 2010 inkom dubbelt så många överklaganden som det sammanlagda antalet överklaganden i de tio närmast föregående riksdagsvalen. Också i fråga om valen till landstings- och kommunfullmäktige ökade antalet överklaganden betydligt 2010 (prop. 2017/18:38 s. 65).

När det gäller valen 2018 framfördes i drygt 90 överklaganden olika synpunkter på att valsedlar hade saknats vid olika röstmottagningsställen eller att valsedlar hade stulits, gömts eller kastats. Valprövningsnämnden avskog 19 av dessa som alltför allmänt hållna påståenden för att kunna läggas till grund för vidare utredning. Resterande överklaganden handlade om brister i tillhandahållandet av partiernas namnvalsedlar. Brister i det avseendet har inte ansetts utgöra en avvikelse från den föreskrivna ordningen (Valprövningsnämndens promemoria 2018 s. 12).

I anslutning till 2018 års val förekom till skillnad från vid tidigare val även missnöjesyttringar i form av omfattande namninsamlingar och offentliga upprop. Valprövningsnämnden tog emot 63 skrivelser från olika personer med bl.a. påståenden om valfusk och synpunkter på valens genomförande (Valprövningsnämndens promemoria 2018 s. 15).

Enligt kommittén framstår i flera rapporter hanteringen och utläggningen av valsedlarna som det område som omgärdas av flest klagomål och svårigheter.

Färre personer bakom avskärmningarna möjliggör bättre kontroll av ordningen bland valsedlar

Enligt kommittén, som har genomfört en enkätundersökning riktad till kommunerna, kan en orsak till att det kan uppstå oordning bland valsedlar vara att många personer befinner sig på den plats där valsedlarna läggs ut. Det kan vara väljare som tar sina valsedlar för att rösta, röstmottagare som kontrollerar valsedelställen, partiföreträdare som lägger ut sitt partis namnvalsedlar eller andra som befinner sig där.

Eftersom väljarna ska kunna ta sina valsedlar utan insyn från andra kan endast en väljare i taget befinna sig bakom varje avskärmning (jfr prop. 2017/18:286 s. 15). Kommittén konstaterar att övriga som har rätt att befinna sig bakom avskärmningen, t.ex. röstmottagare och partiföreträdare, behöver göra det innan eller efter att en väljare tagit sina valsedlar. Av enkätundersökningen framgår bl.a. att närmare 90 procent av kommunerna bedömer att de skulle behöva göra kontroller i intervallet varje till var femte väljare för att kunna motverka oordning bland valsedlar. Kommittén påpekar att det är problematiskt om röstmottagarnas kontroll av ordningen bland valsedlarna inte kan ske i den omfattning som kommunerna anser behövligt på grund av risken för att stoppa upp väljarflödet. Enligt kommittén behöver antalet tillfällen då någon annan än en väljare befinner sig bakom avskärmningen minska för att underlätta genomströmningen av väljare.

Kommittén uppmärksammar att det av enkätundersökningen framgår att många kommuner redan i dag erbjuder partierna att lägga ut partiernas namnvalsedlar. Vid 2018 års val till riksdagen och till region- och kommunfullmäktige fattade, enligt kommittén, 55 procent av kommunerna beslut om att lägga ut partiernas namnvalsedlar i val- och

röstningslokaler. Enligt dessa kommuner har det inneburit färre avbrott för att fylla på och hålla ordning bland valsedlarna, bättre ordning och kontroll bland valsedlarna utifrån den bestämda ordningen i valsedelställen samt på ett övergripande plan varit positivt att hela ansvaret för utläggning av valsedlar legat på en instans. Kommittén uppger vidare att 54 procent av kommunerna tror att det är möjligt för röstmottagarna att inom nuvarande regelverk lägga ut samtliga valsedlar på röstmottagningsställena medan 28 procent anmärkt att det beror på distributions- och lagringsmöjligheter, ansvarsfördelning, vilka partier som skulle omfattas och vilka resurstillskott som skulle ges. Kommittén anmärker i detta sammanhang att ansvarets omfattning skilt sig åt mellan kommunerna. De kommuner som förutom utläggning också erbjudit distribution av valsedlar till röstmottagningsställena har upplevt större svårigheter än de kommuner som enbart erbjudit utläggning av valsedlar. Svårigheterna har främst gällt kommunernas distribution av valsedlar till röstmottagningsställena och ansvaret i de fall valsedlar saknats. Kommunerna har också upplevt svårigheter med att bl.a. hantera den stora mängden valsedlar.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att valnämnden ska ta över ansvaret för att lägga ut de valsedlar som partierna i dag ansvarar för att lägga ut. Enligt kommittén kan det i praktiken bli en uppgift för röstmottagarna på röstmottagningsställena och för de tjänstemän som fungerar som röstmottagare på utlandsmyndigheterna. Förslaget innebär att partierna, liksom i dag, ska ansvara för distributionen av dessa valsedlar till val- och röstningslokalerna i den mängd som förväntas gå åt vid röstmottagningen.

Ansvaret för att lägga ut valsedlar bör övergå till valadministrationen

Av 3 kap. 1 § regeringsformen framgår bl.a. att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val och att röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst. Det grundläggande syftet med vallagens bestämmelser om genomförande av val är att reglera formerna för medborgarnas demokratiska delaktighet i den representativa demokratin och tillgodose de krav som ställs upp i regeringsformen, med det övergripande ändamålet att säkerställa riktiga och demokratiskt legitima valresultat. Det är av största vikt att det bland både väljarna och de politiska partierna finns ett stort förtroende för valsystemets förutsättningar att uppnå detta.

För allmänhetens förtroende för valsystemets förmåga att genomföra demokratiska och säkra val är ordningen bland valsedlarna av grundläggande betydelse. För att röstningen ska kunna ske effektivt och utan avbrott i väljarflödet behöver alla valsedlar finnas tillgängliga för väljaren bakom avskärningen vid varje tillfälle. Erfarenheterna från de senaste valen visar att det förekommit att valsedlar stulits eller gömmts men också att felaktiga rykten spridits om försvunna valsedlar. Enligt regeringens uppfattning går det inte att bortse från att sabotage och oordning kan skada allmänhetens förtroende för valsystemets oberoende och i värsta fall leda till omval. Ett led i att motverka sabotage och oordning kan vara att, som kommittén föreslår, ge en enda instans hela ansvaret för att hantera valsedlar i val- och röstningslokalerna. Som kommittén framhåller kan en orsak till att det kan uppstå oordning bland

valsedlar nämligen vara att många personer befinner sig på den plats där valsedlarna läggs ut. Även för att underlätta genomströmningen av väljare framstår det som angeläget att minska antalet tillfällen då någon annan än en väljare behöver befinna sig bakom avskärmningen.

Regeringen anser att kommitténs förslag kan innebära att valadministrationen ges bättre möjligheter att planera för och hålla god ordning bland valsedlarna. Förslaget bör även, som kommittén framhåller, kunna bidra till att underlätta genomströmningen av väljare på röstmottagningsstället. Förslaget har dessutom tagits emot positivt av den stora majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig i denna del. Regeringen anser mot den bakgrunden att övervägande skäl talar för att valnämnden i stället för partierna ska ansvara för att lägga ut de valsedlar som partierna i dag ansvarar för att placera på den avskärmade plats som anordnats för utläggning av valsedlar. I röstningslokaler på utlandsmyndigheterna ligger ansvaret för hur valsedlarna placeras i stället på dessa myndigheter. Regeringen föreslår att även utlandsmyndigheternas ansvar uttryckligen ska framgå av bestämmelsen (jfr prop. 2017/18:286 s. 14). I och med att valnämnderna och utlandsmyndigheterna ges ansvar för all utläggning av valsedlar får de bättre möjligheter att planera sina kontroller och påfyllnad av valsedlarna utifrån den väljartillströmning och ordning som råder i lokalen.

Regeringen instämmer även i kommitténs bedömning att ansvaret för distributionen av de valsedlar som nu är i fråga bör ligga kvar på partierna. Mot bakgrund av de erfarenheter av distribution och utläggning av samtliga valsedlar som kommunerna redogjort för i kommitténs undersökning framstår det som att det kan vara förenat med vissa risker att lägga ett ansvar även för distributionen av valsedlar till röstmottagningsställen på valnämnderna eller utlandsmyndigheterna. I de fall där kommunerna ansvarat för både utläggning och distribution av valsedlar har kommunerna t.ex. upplevt svårigheter med förvarings- och lagringsutrymmen och med ökad distribution av valsedlar. Med anledning av regleringens nuvarande uppbyggnad finns det enligt regeringens mening dock skäl att i förhållande till kommitténs förslag göra några författningstekniska justeringar i lagtexten. Regeringen anser att lagtexten bör formuleras så att det framgår att de partier som deltar i valen ska kunna ge väljarna tillgång till sina valsedlar. Partierna behåller alltså ansvaret för att distribuera dessa valsedlar till val- och röstningslokalerna. Det är dock valnämnden eller i utlandet – i förekommande fall – den utpekade utlandsmyndigheten som ska ansvara för att lägga ut valsedlarna på den avskärmade plats som har anordnats för detta ändamål.

Några remissinstanser, däribland *Lunds universitet*, *Mölnåls kommun* och *Uppsala kommun*, efterfrågar förtydliganden bl.a. i fråga om det alltid är röstmottagarna som ska lägga ut valsedlarna, om partierna förväntas hålla reda på om valsedlarna tar slut vid något röstmottagningsställe och om ansvaret för distribution av valsedlar till röstningslokaler. Regeringen konstaterar att partierna även fortsättningsvis kommer att ansvara för distributionen till samtliga val- och röstningslokaler av sådana valsedlar som inte valadministrationen ansvarar för att tillhandahålla enligt 8 kap. 2 § första stycket vallagen, och för att leverera den mängd valsedlar som förväntas gå åt vid röstmottagningen (jfr ovan). Partierna får dock lämna in sina valsedlar till val- och röstningslokalerna, t.ex. på en på förhand

anvisad plats. I frågan om huruvida det alltid är röstmottagarna som ska lägga ut valsedlarna på röstmottagningsstället konstaterar regeringen att förslaget innebär att det överlämnas till valnämnderna respektive – i förekommande fall – de utpekade utlandsmyndigheterna att avgöra (jfr prop. 2017/18:286 s. 14).

Regeringen anser vidare att det bör överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring vad som ska anses gälla om sådana valsedlar som partierna ansvarar för att distribuera till röstmottagningsställena inte har lagts ut av valnämnden eller utlandsmyndigheten (jfr 15 kap. 13 § vallagen).

Enligt *Valmyndigheten* bör valnämndens ansvar för transporter av valsedlar till röstmottagningsställena regleras. Valmyndigheten påtalar att vissa kommuner hjälper partierna att transportera valsedlar till lokalerna medan andra inte gör det och att dessa skillnader har gett upphov till frågor och kritik. Regeringen bedömer att det i denna del inte finns behov av att ytterligare förtydliga regleringen i vallagen.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att de partier som deltar i valen även fortsättningsvis ska kunna ge väljarna tillgång till sina valsedlar på ett röstmottagningsställe. Partierna kommer alltså att på samma sätt som i dag ansvara för distributionen av dessa valsedlar till val- och röstningslokalerna. Valnämnden eller i utlandet – i förekommande fall – den utpekade utlandsmyndigheten ska dock överta ansvaret för att lägga ut de valsedlar som partierna i dag ansvarar för att placera på den avskärade plats som anordnats för utläggning av valsedlar. Ansvaret omfattar de valsedlar som partierna distribuerar till val- och röstningslokalerna, under förutsättning att partiet anmält sitt deltagande i det aktuella valet.

4.3 Presentationen av valsedlar

Regeringens förslag: Valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt.

Kommitténs förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs bedömning. Förslaget välkomnas av bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Båstads kommun*, *Göteborgs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Malmö kommun*, *Mölnads kommun*, *Varbergs kommun* och *Vännäs kommun*.

Eskilstuna kommun anser att Valmyndigheten bör ges befogenhet att besluta om en likformig presentation för hela landet.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Utöver vallagens krav på att platsen där valsedlarna ska läggas ut ska vara lämplig och avskärad innehåller vallagen inte några bestämmelser om hur valsedlarna ska presenteras (8 kap. 2 § vallagen).

Riksdagens ombudsmän (JO) har uttalat sig i frågan om hur valsedlar ska läggas ut. JO har bl.a. uttalat att bestämmelserna om hur val förrättas utgör demokratins grundläggande spelregler och att även smärre avvikelser som riskerar att störa väljarnas fria och självständiga val måste

tas på allvar. Enligt JO är det på grund av objektivitetshänsyn angeläget att någon åtskillnad mellan placeringen av partiernas valsedlar inte sker utan att alla valsedlar tillhandahålls på ett likformigt sätt, på en och samma plats. Exakt hur det ska ske är enligt JO en praktisk fråga, men utgångspunkten ska vara att valsedelspresentationen för de röstande framstår som likformig (JO 2010/11 s. 284, dnr 3270-2009 och JO 2012/13 s. 490, dnr 5161-2010, jfr dnr 5127-2010, 5668-2010 och 5260-2010).

Att alla valsedlar ska tillhandahållas på ett likformigt sätt har, som kommittén noterar, kommit till uttryck i Valmyndighetens handbok till kommunerna för 2019 års val (dnr 2 00 62-20/98221). Det framgår även av Valmyndighetens ställningstagande den 24 april 2020 att valsedlarna ska tillhandahållas på en och samma plats, och vara placerade i bokstavsordning.

Enligt kommittén bör principen om en likformig presentation av valsedlarna framgå av vallagen eftersom det är en del av demokratins grundläggande spelregler. Vidare uppger kommittén att ordningen bland valsedlarna är den fråga som genererar flest överklaganden. Kommittén föreslår därför att en bestämmelse införs i vallagen som klargör att valsedlarna ska presenteras för väljarna på ett likformigt sätt. Exakt hur det i varje fall ska ske är en praktisk fråga. Av grundläggande betydelse för likformigheten är dock att samtliga partiers valsedlar finns bakom en och samma avskärmning.

Ingen remissinstans invänder mot förslaget. Regeringen anser, i likhet med bl.a. *SKR, Båstads kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Varbergs kommun, Vännäs kommun* och kommittén, att det finns skäl att låta principen om en likformig presentation av valsedlarna framgå av vallagen. Att valsedlarna presenteras på ett likformigt sätt för de röstande utgör, som SKR och *Umeå kommun* betonar, en viktig del i att stärka förtroendet för valsystemet. Förslaget förtydligar vad som i praktiken redan ansetts gälla. Enligt regeringen kan det inte uteslutas att avsaknaden av en sådan bestämmelse i vallagen kan innebära en oklarhet för valnämnder, röstmottagare, väljare eller partiföreträdare som ytterst kan påverka förtroendet för valsystemets opartiskhet. Något behov av att, som *Eskilstuna kommun* föreslår, ge Valmyndigheten befogenhet att besluta om en likformig presentation för hela landet har inte framkommit.

Regeringen föreslår att det av vallagen uttryckligen ska framgå att valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt.

4.4 Utformningen och placeringen av avskärmningarna

Regeringens bedömning: Den närmare utformningen av avskärmningarna av valsedelställen bör inte författningsregleras.

Den nuvarande regleringen i vallagen om platsen där valsedlar kan läggas ut bör inte ändras.

Kommitténs bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har inga invändningar mot bedömningen.

Sveriges ambassad i Santiago de Chile efterlyser standardiserade modeller för hur avskärmningarna bör utformas för att valsedlar ska kunna plockas utan insyn från andra. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* menar att centrala riktlinjer för utformningen av avskärmningar hade underlättat för kommunerna utan att för den skull skapa hinder för de kommuner som redan har inhandlat avskärmningar som uppfyller sitt syfte. SKR anser att det finns behov av viss flexibilitet vid utformningen av avskärmningarna då förutsättningarna för kommunerna ser olika ut.

Umeå kommun anser att olika modeller för röstning så långt som möjligt bör undvikas. *Växjö kommun* är bekymrad över kommitténs resonemang om placeringen av valsedlar och menar att ett sådant resonemang kan leda till att vissa kommuner tror att s.k. valbås med en integrerad del för valsedlar numera skulle vara tillåtna, trots att något förslag om det inte läggs fram. *Luleå kommun* och *Mölnåls kommun* anser att det bör vara tillåtet att placera valsedlarna inne i lokalen även om inte alla möjligheter till placering i anslutning till lokalen har uttömts.

Skälen för regeringens bedömning

Regleringen är avsedd att skapa flexibilitet för kommunerna

Enligt nuvarande reglering ska det i anslutning till ett röstmottagningsställe ordnas en lämplig avskärmd plats där valsedlar kan läggas ut. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen (8 kap. 2 § vallagen). Det innebär att placeringen av platsen för valsedlar som huvudregel ska ordnas i anslutning till lokalen, vilket enligt vad kommittén redovisar också utgör den vanligaste ordningen. I samband med att kravet på avskärmningar av den plats där valsedlar kan läggas ut infördes uttalade regeringen bl.a. att det, med tanke på att förutsättningarna för placering av valsedelsbord och valsedelstall och kontrollen av ordningen bland valsedlarna skiftar mellan olika röstmottagningsställen, finns ett behov av viss flexibilitet vid utformningen av avskärmningen. Enligt regeringens bedömning var detta inte till nackdel utan en nödvändighet för att kravet på avskärmning skulle kunna uppfyllas av alla valnämnder och utlandsmyndigheter. Ansvaret för att säkerställa att kravet på avskärmning uppfylls i kommunerna vilar på de lokala valmyndigheterna, dvs. på kommunernas valnämnder, och i utlandet – i förekommande fall – på utpekade utlandsmyndigheter (prop. 2017/18:286 s. 15). Utöver kravet på att platsen där valsedlarna ska placeras ska vara lämplig och avskärmd innehåller vallagen inte några närmare bestämmelser om själva utformningen av avskärmningen.

Flexibiliteten i utformningen av valsedelställen bör bestå

Förfarandet med avskärmningar av valsedelstall tillämpades för första gången vid valet till Europaparlamentet den 26 maj 2019.

Kommittén överväger frågan om det inom ramen för det nu aktuella lagstiftningsärendet finns anledning att författningsreglera den närmare utformningen av avskärmningarna.

Inför valet till Europaparlamentet 2019 tog kommunerna fram olika lösningar för avskärmningar av valsedelställ. Två lösningar var enligt Riksrevisionens granskning vanligast förekommande vid valet. Den ena lösningen bestod av en wellpapplåda med insynsskydd på tre sidor som placerades på ett bord. Den andra lösningen bestod av skärmar som bildade ett bås som väljaren kunde gå in i (Riksrevisionens granskningsrapport, RiR 2019:35, s. 63). Av den kommunenkät som Riksrevisionen genomförde i sin granskning framkom att det fanns en efterfrågan hos kommunerna på närmare riktlinjer för avskärmningarna. Detta framfördes även i Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valet 2019 och i kommitténs kommunenkät. Vad kommunerna närmare efterfrågar har, enligt vad kommittén redovisar, inte framkommit.

Kommittén framhåller att de kriterier som behöver vara uppfyllda när det gäller avskärmningarnas utformning finns redovisade både i regeringens proposition i det dåvarande lagstiftningsärendet (prop. 2017/18:286) och Valmyndighetens rekommendationer. Vidare framgår det, enligt kommittén, av Valmyndighetens ställningstagande den 24 april 2020 (dnr 2 00 63-20/98221) – som avser avskärmningen av valsedelställ – att en avskärmning behöver tillräckligt med ljusinsläpp för att inte försvåra för väljarna att läsa texten på valsedlarna, att den ska placeras så att någon insyn inte kan ske framifrån eller från sidan samt att åtminstone ett avskärmat valsedelställ måste placeras så att det är tillgängligt med rullator, rullstol och liknande hjälpmedel. Utöver detta rekommenderar Valmyndigheten att valkuverten delas ut till väljaren efter att väljaren tagit sina valsedlar bakom avskärmningen. Kommittén anser att det alltjämt är nödvändigt med viss flexibilitet i utformningen av avskärmningarna och bedömer att den närmare utformningen av avskärmningarna inte bör regleras.

Regeringen konstaterar att de undersökningar som kommittén redovisar inte ger någon tydlig bild av vad som enligt kommunerna närmare skulle behöva preciseras. Några enstaka remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Tierps kommun*, efterfrågar riktlinjer för utformningen av avskärmade valsedelställ och gemensamt upphandlade avskärmningar. *Sveriges ambassad i Santiago de Chile* efterlyser standardiserade modeller för hur avskärmningarna bör utformas för att valsedlar ska kunna plockas utan insyn från andra. Som kommittén påpekar finns inte något hinder mot att valnämnderna samordnar sig med varandra eller samråder med Valmyndigheten, t.ex. för att inte varje valnämnd ska ta fram sin specifika lösning. Detsamma gäller utlandsmyndigheterna. Regeringen delar kommitténs bedömning och anser att det för närvarande inte finns skäl att reglera den närmare utformningen av avskärmningarna av valsedelställen.

Placeringen av avskärmade valsedelställ

Av de intervjuer som Riksrevisionen genomförde med väljare i samband med 2019 års val framkom att en övervägande del ansåg att avskärmningarna hade förstärkt deras möjlighet att rösta hemligt (Riksrevisionens granskningsrapport av valförfarandet, RiR 2019:35, s. 6). Även kommitténs fältstudie visar att avskärmningarna har upplevts ge ett

förbättrat skydd för valhemligheten. Både Riksrevisionen och kommittén har konstaterat att reformen med avskärmade valsedlar är ändamålsenlig.

I den forskarledda fältstudie som kommittén har genomfört jämfördes tre alternativ för hur väljarna kunde förse sig med valsedlar. Det alternativ som enligt väljarna bäst skyddade deras valhemlighet var att det avskärmade bordet med valsedlar placerades i direkt anslutning till en valskärm och skapade en röstningsstation. När det kommer till alternativet att placera avskärmningen av valsedlar direkt intill valskärmen framkom det av kommitténs enkätundersökning till kommunerna att hälften av kommunerna var positiva medan hälften var negativa till ett sådant alternativ. De som var positiva trodde bl.a. att det skulle skydda valhemligheten bättre, underlätta flödet och spara plats i lokalerna. De som var negativa befarade bl.a. att det skulle försvåra kontrollen av valsedlarna, stoppa upp flödet, leda till längre köer och ta för mycket plats i lokalerna.

Kommittén betonar att både ett högt valdeltagande och väljarens skydd mot manipulationer av valsedlar måste värnas. Kommittén menar att den nuvarande regleringen ger kommunerna tillräckliga möjligheter att vara flexibla i sin röstmottagning utan att för den skull göra avkall på röstmottagningens ordning och säkerhet. Vidare konstaterar kommittén bl.a. att köbildning kan motverkas genom att öka antalet avskärmningar på röstmottagningsställena (jfr prop. 2017/18:286 s. 13). Enligt kommitténs uppfattning bör regleringen i 8 kap. 2 § vallagen bestå gällande platsen där valsedlar kan läggas ut vid röstmottagning.

Till skillnad från *Luleå kommun* och *Mölnåls kommun* instämmer regeringen i kommitténs bedömning och anser alltså att det inte finns skäl att ändra regleringen i 8 kap. 2 § vallagen om platsen där valsedlar kan läggas ut. Regeringen anser att de överväganden som gjordes när frågan senast övervägdes väger lika tungt nu som då (prop. 2017/18:286). Det bör överlämnas till rättstillämpningen att utveckla närmare praxis kring vad som ska anses gälla vid tillämpningen av regleringen om avskärmade valsedelställ i 8 kap. 2 § vallagen (jfr 15 kap. 13 § vallagen).

5 Otilbörlig påverkan på väljarna vid röstningen

5.1 Utbildningen av röstmottagare ska ge likvärdiga kunskaper

Regeringens förslag: Det tydliggörs i vallagen att Valmyndigheten ska ta fram, utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.

Vid utbildningen ska det utbildningsmaterial som tillhandahålls av Valmyndigheten användas. Valnämnden får dock ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet om det behövs med hänsyn till lokala förhållanden.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext är dock delvis annorlunda utformat.

Kommittén föreslår att det ska klargöras att Valmyndigheten ska utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial. Kommittén föreslår också att valnämnden ska få ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att kvaliteten i det material som används har säkerställts.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig i denna del är positiva till eller har inga invändningar mot att det tydliggörs att Valmyndigheten ska ansvara för att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder. *Kammarrätten i Göteborg* framför synpunkter på förslagets utformning. *Valmyndigheten* är positiv till förslaget men menar att det behöver vara tydligt att Valmyndigheten får utfärda instruktioner för hur materialet ska användas och för hur eventuell granskning och samråd ska gå till, bl.a. föreslår Valmyndigheten att kommunerna ska åläggas att använda materialet utifrån myndighetens anvisningar.

Majoriteten av *kommunerna*, däribland *Båstads kommun*, *Eskilstuna kommun*, *Göteborgs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Härnösands kommun*, *Jönköpings kommun*, *Linköpings kommun*, *Tierps kommun*, *Umeå kommun*, *Uppsala kommun* och *Örebro kommun*, framhåller vikten av att få komplettera Valmyndighetens utbildningsmaterial med lokalt anpassad information. Det kan t.ex. handla om hur röstmottagarna får tillträde till lokalerna, hur och när material ska hämtas och om säkerhetsrutiner. Det kan också handla om lokala beslut som valnämnden har fattat om röstmottagningen avseende den egna kommunen.

Flertalet remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Statskontoret*, *Kammarrätten i Göteborg* och flera *kommuner*, anser att förslaget om att valnämnden ska få ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att kvaliteten i det material som används har säkerställts är otydligt. Bland de remissinstanser som invänder mot förslaget i denna del för bl.a. *Kammarrätten i Göteborg* fram att det inte framgår hur en kvalitetssäkring ska gå till och var det formella ansvaret ska ligga – hos den centrala valmyndigheten, berörd länsstyrelse eller någon annan aktör. Liknande synpunkter framförs av bl.a. *Statskontoret*, *Eskilstuna kommun* och *Luleå kommun*. *Eskilstuna kommun* menar att förslaget om kvalitetssäkring av de ändringar och kompletteringar av materialet som valnämnderna gör är alltför långtgående. *Linköpings kommun* och *Luleå kommun* anser att förslaget att en statlig myndighet ska förhandsgranska den lokala valmyndighetens utbildningsmaterial är oproportionerligt och strider mot skyddet för den kommunala självstyrelsen. *Luleå kommun* avstyrker därför förslaget. *Länsstyrelsen i Västernorrland*, *Länsstyrelsen i Västmanland* och *Länsstyrelsen i Västra Götaland* anser att det är lämpligt att Valmyndigheten och inte länsstyrelserna får ansvaret för att säkerställa kvaliteten i kommunens eget utbildningsmaterial. Dessa remissinstanser ifrågasätter även vad det innebär att kvaliteten ska säkerställas. *Region Skåne* och *Region Västmanland* är tveksamma till möjligheten att objektivt fastslå att kvaliteten i materialet har säkerställts.

Skälen för regeringens förslag

Ansvaret för utbildning av röstmottagare

Av vällagen framgår att det ska finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för frågor om val (3 kap. 1 § vällagen). Valmyndigheten är central valmyndighet. Länsstyrelsen är regional valmyndighet med ansvar i länet för frågor om val och för utbildning av valnämnderna (3 kap. 2 § vällagen). Valnämnden är lokal valmyndighet med ansvar i kommunen för frågor om val (3 kap. 3 § vällagen). Det är valnämnden som, med några få undantag, ansvarar för rekrytering och utbildning av röstmottagare. Som röstmottagare får endast den förordnas som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget (3 kap. 5 § vällagen).

Obligatorisk utbildning för alla röstmottagare infördes 2015 i syfte att säkerställa relevant kompetens vid röstmottagningen. Regeringen uttalade i det lagstiftningsärendet att uppgiften att utbilda röstmottagare utgör en väsentlig del av ansvaret för genomförande av val och att den uppgiften bör ligga kvar hos valnämnderna. Regeringen konstaterade vidare att Valmyndigheten fortsatt skulle ha det övergripande ansvaret för frågor om val. För att bl.a. främja utvecklingen av en enhetlig praxis i valförandet framstod det för regeringen som lämpligt att Valmyndigheten, liksom dittills, skulle utveckla och tillhandahålla nödvändigt utbildningsmaterial och att detta i möjligaste mån skulle utnyttjas av valnämnderna i utbildningen. Enligt regeringen var inte avsikten att utbildningsmaterialet skulle bli en norm som valnämnderna under alla omständigheter måste följa, eller att de skulle vara förhindrade att komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll. Det ansågs dock vara av största vikt att valnämnderna i så fall såg till att säkerställa kvaliteten i materialet. Regeringen bedömde att det inte fanns något behov av att precisera utbildningens innehåll eller införa kunskapsprov för röstmottagare (prop. 2013/14:124 s. 15).

Samma år, 2015, fick länsstyrelserna ett uttryckligt ansvar för utbildningen av valnämnderna i länet. Regeringen framhöll bl.a. att de skäl som talade för att endast den som genomgått utbildning för röstmottagare skulle få förordnas som röstmottagare också talade för att utbildning av valnämnderna behövs inför varje val (prop. 2013/14:124 s. 16).

Valmyndighetens utbildningsmaterial används i stor utsträckning

För att underlätta för valnämnderna och främja ett enhetligt förfarande i röstmottagningen har Valmyndigheten utvecklat och tillhandahållit utbildningsmaterial för röstmottagare. Utbildningsmaterialet består av dels en webbutbildning, dels en handledning och powerpointpresentation. Kommittén har redogjort för att det av den enkätundersökning som Valmyndigheten skickade till kommunerna efter valen 2018 framkommit att det utbildningsmaterial som Valmyndigheten tillhandahöll inför 2018 års val till riksdagen och valen till landstings- och kommunfullmäktige inte använts av alla valnämnder. Enligt kommunenkäten hade 7 procent av kommunerna varken använt handledningen eller powerpointpresentationen för utbildning av röstmottagarna, medan 30 procent hade använt en av dessa och 61 procent använt båda. Som skäl för att utbildningsmaterialet inte hade använts angav kommunerna bl.a. att

materialet var för omfattande, att kommunen ville erbjuda en helt annan utbildning med fokus på lokala förhållanden eller ha ett annat upplägg på utbildningen. Några valnämnder angav att de hade använt delar av Valmyndighetens utbildning i sin egen utbildning. När det gäller Valmyndighetens webbutbildning uppgav 6 procent av kommunerna att de inte hade använt den, bl.a. för att röstmottagarna fått instruktioner om att på egen hand ta del av utbildningen, att valnämnderna tagit fram en egen utbildning eller att utbildningen riskerade att bli alltför omfattande. Några kommuner hade fört över delar av webbutbildningen till den egna utbildningen. En mycket stor andel, 91 procent, uppgav att Valmyndighetens utbildningsmaterial var användbart eller mycket användbart.

Enligt kommittén har det i perioden mellan 2011 och 2019 inte skett någon påtaglig förändring av i vilken omfattning kommunerna tar fram eget utbildningsmaterial för att komplettera eller ersätta Valmyndighetens utbildningsmaterial.

Valmyndighetens utbildningsmaterial ska användas – som huvudregel

För att allmänna val ska genomföras korrekt krävs att röstmottagarna har tillräcklig kunskap om den reglering som gäller för val. Det är också en förutsättning för väljarnas och partiernas förtroende för valförfarandet. Genomförandet av val är ett i detalj reglerat och omfattande administrativt förfarande. Vid varje val förordnas uppskattningsvis ca 50 000 röstmottagare. Dessa tjänstgör i ca 6 000 vallokaler, 2 700 förtidsröstningslokaler och 200 utlandsmyndigheter. Val till riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige sker vart fjärde år och val till Europaparlamentet vart femte år. Mellan dessa val ändras inte sällan det regelverk som styr valförfarandet. För ett enhetligt valförfarande är det därför av stor betydelse att utbildningen av röstmottagare ger likvärdiga kunskaper.

Kommittén föreslår att det av vallagen uttryckligen ska framgå att Valmyndigheten ska ansvara för att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.

Kommittén föreslår även att det utbildningsmaterial som tillhandahålls av Valmyndigheten ska användas vid utbildningen av röstmottagare. Enligt kommittén bör dock valnämnderna få ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att kvaliteten i det material som används har säkerställts, t.ex. i samråd med Valmyndigheten eller företrädare för länsstyrelserna. Frågan om detta sker i dag och i vilken omfattning är, enligt kommittén, oklar. Enligt kommittén bör det, oavsett detta, införas ett i lag reglerat krav på kvalitetssäkring av valnämndernas eget utbildningsmaterial. Kommittén anför att det skulle bidra till att upprätthålla en enhetlig praxis i valförfarandet samt till en hög och likvärdig kvalitet.

I Valmyndighetens uppgift att ha det övergripande ansvaret i landet för frågor om val ingår att informera allmänheten om när, var och hur man röstar samt om vad som i övrigt gäller för valet (prop. 2004/05:163 s. 111). Valmyndigheten har därmed det övergripande ansvaret för frågor om val och ansvarar redan i dag för att utveckla och tillhandahålla nödvändigt utbildningsmaterial i syfte att underlätta för länsstyrelserna och

valnämnderna, och främja ett enhetligt förfarande i röstmottagningen runt om i landet (prop. 2013/14:124 s. 15 och 17).

Regeringen delar kommitténs uppfattning att Valmyndigheten även fortsättningsvis ska ansvara för att utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder. Regeringen instämmer även i kommitténs bedömning att detta ansvar uttryckligen bör framgå av vallagen. Som *Kammarrätten i Göteborg* påpekar bör det klargöras att det i Valmyndighetens ansvar förutom att utveckla – dvs. att förändra och förbättra – och tillhandahålla även ingår att ta fram utbildningsmaterial.

Enligt regeringens mening är det lämpligt att Valmyndighetens utbildningsmaterial även fortsättningsvis används vid utbildningen av röstmottagare, vilket också bör framgå av vallagen. Till skillnad från *Valmyndigheten* anser regeringen dock att det inte finns skäl att reglera hur utbildningsmaterialet ska användas vid utbildningen.

Som bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och majoriteten av de *kommuner* som yttrar sig anför, skiljer sig behoven åt för landets 290 kommuner. En stor majoritet av kommunerna uttrycker behov av att ta fram eget utbildningsmaterial om lokala förhållanden, t.ex. om tillgången till ordningsvakter och säkerhetsrutiner samt lokala beslut som valnämnden har fattat om röstmottagningen avseende den egna kommunen. Det motiverar att det fortsatt bör finnas en möjlighet för valnämnderna att använda sig av eget utbildningsmaterial som komplement till – eller i stället för – Valmyndighetens utbildningsmaterial om det behövs för att anpassa utbildningen till lokala förhållanden. Regeringen anser att detta tydligare bör framgå av bestämmelsen i 3 kap. 5 § vallagen.

Det framförs en hel del invändningar från remissinstanserna, däribland *Kammarrätten i Göteborg*, *Statskontoret*, *Eskilstuna kommun* och *Luleå kommun*, mot förslaget att i lag föra in ett krav på kvalitetssäkring av valnämndernas eget utbildningsmaterial. Synpunkterna handlar bl.a. om att förslaget är otydligt i fråga om ansvarsfördelningen för en kvalitetssäkring, vilka delar av utbildningen som valnämnderna skulle kunna ersätta med eget material, vad en kvalitetssäkring innebär och vilka konsekvenser oenighet vid samråd kan få. Som *Stockholms kommun* framför kan det framstå som beklagligt att ett fåtal kommuner inte har använt Valmyndighetens utbildningsmaterial. Samtidigt riskerar ett i lag infört krav på kvalitetssäkring att skapa en onödig administrativ belastning för valnämnderna. Kravet på samråd kan också äventyra kommunernas möjligheter att utbilda röstmottagare i tid eftersom valnämnderna ibland kan behöva uppdatera utbildningsmaterial nära inpå valen. Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter på förslagets inverkan på kommunernas möjligheter att utbilda röstmottagare utifrån lokala behov anser regeringen att det inte kan anses motiverat att genomföra förslaget. Regeringen anser dock att det alltså är av största vikt att valnämnderna själva säkerställer kvaliteten i sitt eget material (prop. 2013/14:124 s. 15).

I likhet med kommittén ser regeringen inte att det för närvarande finns behov av att reglera innehållet i utbildningen eller införa någon obligatorisk kunskapskontroll för röstmottagare.

5.2 Ordförande för röstmottagning under förtidsröstningen?

Regeringens bedömning: Det bör inte införas något lagstadgat krav på att en av de närvarande röstmottagarna ska vara ordförande vid röstmottagning i en röstningslokal.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att en av de närvarande röstmottagarna ska inneha rollen som ordförande vid röstmottagning i röstningslokal.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Lunds universitet, Kammarrätten i Göteborg, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Västernorrland, Länsstyrelsen i Västmanland* och *Malmö tingsrätt* för fram invändningar mot kommitténs förslag till lagtext. Flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun, Mölndals kommun* och *Uppsala kommun* anser att förslaget behöver kompletteras med en möjlighet att kunna utse en ersättare för ordföranden. Flera remissinstanser, bl.a. *Borlänge kommun, Falkenbergs kommun, Helsingborgs kommun, Linköpings kommun, Varbergs kommun, Västerviks kommun* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, invänder att rekryteringen av röstmottagare ytterligare försvåras av förslaget.

Skälen för regeringens bedömning

Röstmottagarnas ansvar i val- och röstningslokal skiljer sig åt

För varje valdistrikt ska det utses minst fyra röstmottagare, varav en ordförande och en ersättare för ordföranden (3 kap. 4 § vallagen). Bestämmelserna är endast tillämpliga i fråga om vallokaler (se prop. 2004/05:163 s. 111).

På varje röstmottagningsställe (en val- eller röstningslokal) ska det finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Vid röstmottagning i en vallokal ska minst tre av röstmottagarna vara närvarande, varav en ska vara ordföranden eller ordförandens ersättare. Vid röstmottagning i en röstningslokal ska minst två röstmottagare vara närvarande (3 kap. 6 § vallagen).

Till skillnad från vad som gäller för vallokaler förordnas inte någon ordförande eller ersättare för ordförande till röstmottagningen i röstningslokalerna. Röstmottagarna ansvarar på samma sätt i en vallokal som i en röstningslokal för att kontrollera väljarens identitet och ta emot röster. Detsamma gäller ansvaret för ordningen i lokalen och i utrymmet närmast intill denna. I vallokaler ansvarar röstmottagarna dessutom för att det förs en röstlängd. Därtill kommer den preliminära rösträkningen i vallokalerna som inleds omedelbart efter att röstmottagningen i vallokalen avslutats (11 kap. 1 § vallagen). Ordföranden och ersättaren för ordföranden har viktiga roller i det arbetet och brukar vara de som överlämnar bl.a. röstlängden och protokollet till valnämnden omedelbart efter att den preliminära rösträkningen i vallokalen avslutats (11 kap. 3 § vallagen). Det är ordföranden som ska skriva under protokollet,

tillsammans med en annan röstmottagare (11 § valförordningen [2005:874]).

Kravet att minst två röstmottagare ska vara närvarande vid röstmottagning i en röstningslokal infördes 2015 (prop. 2013/14:124 s. 24–25). Enligt den ordning som gäller i dag får förtidsröstningen vid ordinarie val till riksdagen och till region- och kommunfullmäktige samt val till Europaparlamentet påbörjas tidigast 18 dagar före valdagen i kommunernas röstningslokaler och tidigast 24 dagar före valdagen hos en utlandsmyndighet. Vid andra val får förtidsröstning påbörjas tidigast 10 dagar före valdagen i kommunernas röstningslokaler och tidigast 20 dagar före valdagen hos en utlandsmyndighet (10 kap. 2 § vallagen).

Rekryteringen av ordförande och ersättare är redan utmanande för kommunerna

Kommittén menar att röstmottagarna i en röstningslokal i stort sett har samma uppgifter som röstmottagarna i en vallokal, med undantag för den preliminära rösträkningen på valkvällen. Kommittén pekar på att flera röstningslokaler tar emot ett stort antal röstande och därmed har behov av fler röstmottagare än minimikravet. Enligt kommittén talar dessa skäl för att det måste finnas någon av röstmottagarna som för ordet och har det yttersta ansvaret i röstningslokalerna. Enligt kommittén har inte minst väljarna ett intresse av att veta vem av röstmottagarna en väljare alltid kan vända sig till. Kommittén anger att det är en ordning som närmast undantagslöst tillämpas i alla organisationer, offentliga som privata. Det är mot den bakgrunden som kommittén föreslår att en av de närvarande röstmottagarna vid förtidsröstningen ska inneha rollen som ordförande för röstmottagningen.

Enligt *Västerviks kommun* är procedurerna kring röstning i en röstningslokal inte lika komplicerade eller omfattande som i en vallokal. Västerviks kommun menar att det inte finns något behov som motiverar att en röstmottagare är ordförande med extra ansvar i röstningslokaler. *Falkenbergs kommun* och Västerviks kommun anser att ansvaret i stället bör vara lika för alla röstmottagare under förtidsröstningen då det är av större betydelse för genomförandet av förtidsröstningen att alla röstmottagare är väl insatta i samtliga delar och rutiner för förtidsröstningen än att en röstmottagare utses till ordförande. Det är också regeringens uppfattning att en förutsättning för ett korrekt genomförande av allmänna val, och därmed för väljarnas och partiernas förtroende för valsyste­met, är att alla röstmottagare är väl insatta i regleringen kring valförfarandet. Utbildning av röstmottagarna är av avgörande betydelse för möjligheterna att genomföra korrekta val. Regeringen föreslår därför i avsnitt 5.1 att Valmyndigheten ska ta fram, utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial och att utbildningsmaterialet som huvudregel ska användas vid utbildningen av röstmottagare – i syfte att ytterligare höja kunskapsnivån hos alla röstmottagare och därmed förbättra möjligheterna att genomföra korrekta val.

Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Västernorrland*, *Linköpings kommun*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Åmåls kommun*, framhåller att förslaget riskerar att ytterligare försämra möjligheterna att bemanna röstningslokalerna med röstmottagare. Dessa remissinstanser

anger att det redan är en stor utmaning för valnämnderna att rekrytera lämpliga personer som vill ta sig an den utökade roll det innebär att vara ordförande eller ersättare för ordföranden vid röstmottagning i vallokal, trots att ett sådant uppdrag endast avser själva valdagen. Förtidsröstningen i kommunernas röstningslokaler pågår under en period om 18 dagar vilket innebär svårigheter att planera bemanningen, jämfört med en vallokal som endast har öppet på valdagen. Falkenbergs kommun framhåller att omsättningen på personer och konstellationer som arbetar som röstmottagare under förtidsröstningsperioden är tämligen hög. Det är inte heller ovanligt att röstmottagare anmäler sent förhinder. Enligt Linköpings kommun skulle några fördelar med att ha en röstmottagare som är ordförande i röstningslokalen i praktiken inte kunna uppnås, med mindre än att antalet val- och röstningslokaler kraftigt skulle behöva minska i landet. *Göteborgs universitet* efterlyser en bredare analys av huruvida rekryteringen av röstmottagare kan säkras.

Med anledning av dessa synpunkter noterar regeringen att kommittén redogör för att flertalet kommuner vittnat om att andelen erfarna röstmottagare minskar och att det är särskilt svårt att rekrytera lämpliga personer som ordförande och vice ordförande (Valmyndighetens erfarenhetsrapport, Erfarenheter från valen 2018, s. 32, Ju2019/00547).

Det bör inte införas ett krav i lag på att utse ordförande för röstmottagning i röstningslokal

Mot bakgrund av vad flera remissinstanser framför bedömer regeringen att det finns en risk för att förslaget försvårar möjligheterna att rekrytera röstmottagare. Mycket talar även för att förslaget om det genomförs skulle leda till svårigheter att bemanna röstningslokaler under förtidsröstningsperioden. Som flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun*, *Mölnåls kommun* och *Uppsala kommun*, påpekar torde dessutom förslaget behöva kompletteras med en möjlighet att utse en ersättare för ordföranden. Det saknas dock beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende lämna ett sådant förslag.

Enligt regeringen kan det inte uteslutas att försämrade möjligheter att bemanna röstningslokalerna kan leda till att kommunerna kan tillhandahålla färre röstmottagningsställen och att väljarnas resväg till röstmottagningsställen ökar. Ett längre avstånd till val- eller röstningslokalen kan i sin tur innebära att vissa väljare avstår från att rösta och medföra negativa konsekvenser för valdeltagandet i landet.

Vidare torde behovet av ordförande vara mindre i en röstningslokal än i en vallokal eftersom arbetsuppgifterna för röstmottagare i röstningslokaler inte är lika omfattande som för röstmottagare i vallokaler. Till skillnad från vad som gäller vid röstmottagning i röstningslokaler ansvarar röstmottagarna i vallokaler även för att det förs en röstlängd och för den preliminära rösträkningen. För väljarna bör det vara av större värde att kunna identifiera vilka som är röstmottagare än att de hänvisas till en person som är ordförande. Det finns inte något hinder mot att valnämnder som ser behov av det utser en samordnande röstmottagare eller liknande för att uppnå syftet med kommitténs förslag. Som Västerviks kommun påpekar kan röstmottagarna med hjälp av exempelvis västar eller skyltar tydligt visa för väljarna vilka de kan vända sig till i röstningslokalen.

Sammanfattningsvis anser regeringen att förslaget att en av de närvarande röstmottagarna ska inneha rollen som ordförande vid röstmottagning i röstningslokal inte bör genomföras.

5.3 Ordningen på röstmottagningsstället

Regeringens förslag: Det tydliggörs i vallagen att den som inte följer röstmottagarnas anvisningar får uppmanas att tillfälligt lämna lokalen eller utrymmet, om det är av väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen.

Kommitténs förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Kommitténs förslag till lagtext är dock delvis annorlunda utformat. Kommittén föreslår att den som inte följer röstmottagarnas anvisningar tillfälligt får avvisas från lokalen eller utrymmet, om det har väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Förvaltningsrätten i Umeå avstyrker starkt att förslaget genomförs med den utformning kommittén föreslår och anför i likhet med *Luleå kommun*, *Stockholms tingsrätt*, *Växjö kommun* och *Örebro kommun* att lydelsen enligt kommitténs lagförslag kan tolkas som att den ger röstmottagarna en uttrycklig befogenhet att avvisa en person från röstmottagningsstället, eventuellt med användning av fysiskt tvång eller våld.

Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Västmanland*, *Länsstyrelsen i Västernorrland*, *Länsstyrelsen i Västra Götaland* och *Statskontoret*, ser svårigheter med gränsdragningen mellan avvisning och tillfälligt avbrott i röstmottagningen. De efterfrågar förtydliganden, bl.a. av vad kravet på väsentlig betydelse ska anses innebära. Andra remissinstanser, däribland *Göteborgs kommun* och *Stockholms kommun*, pekar på att det finns en risk för att förslaget kan leda till fler eller eskalerade konflikter mellan röstmottagare och väljare, och till godtyckliga bedömningar. De påtalar att det utifrån nuvarande reglering om ordningsvakter saknas förutsättningar att säkerställa tillgång till ordningsvakter på röstmottagningsställen. Även *Valmyndigheten* påtalar att det finns ett behov av tydlig lagstiftning som innebär att ordningsvakter kan förordnas på röstmottagningsställen liksom att beredskapen hos *Polismyndigheten* behöver vara god. *Polismyndigheten* anser att kommitténs lagförslag kan förtydligas så att det av ordalydelsen uttryckligen framgår att endast polisman eller ordningsvakt får avlägsna personen i fråga.

Ett antal remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun*, några länsstyrelser och *Stockholms kommun*, efterfrågar förtydliganden om hur ett beslut om avvisning bör dokumenteras, om förvaltningslagen är tillämplig och om ett sådant beslut går att överklaga. *Göteborgs kommun* framhåller att antalet incidenter av det slag som kommittén åsyftar är utomordentligt få. *Göteborgs kommun* anser att de möjliga konsekvenserna av att en väljare avvisas från vallokalen strax före det att vallokalen stänger för röstning behöver utredas vidare. *Stockholms kommun* påpekar att det är ett mycket ingripande beslut att neka en person att rösta. Dessa remissinstanser

ifrågasätter att förslaget kommer att underlätta för röstmottagarna och tror att röstmottagarna i stället skulle vara mer betjänta av tydliga anvisningar om när och i vilka situationer som röstmottagningen ska avbrytas. De pekar också på att det finns en risk att förslaget leder till att antalet överklaganden till Valprovsnämnden ökar.

Skälen för regeringens förslag

Ordningsstörningar i röstmottagningen

Av en enkätundersökning som Valmyndigheten skickade till samtliga kommuner efter 2018 års allmänna val framkom att en sjättedel av de kommuner som svarade på enkäten (39 av 236) hade haft problem med försök till sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen eller tilltron till valresultatet. Kommunerna uppgav att problemen till stor del handlade om försvunna valsedlar eller om oordning bland valsedlar på röstmottagningsstället. Det fanns också kommuner som pekade på att det förekommit felaktiga rykten när det gäller valsedlar, t.ex. rykten om att valsedlar skulle ha stulits trots att de inte var försvunna. I några fall hade de falska ryktena lett till att partiföreträdare blivit mycket upprörda. Enligt kommunerna förekom det även felaktiga rykten på sociala medier om stängda röstningslokaler. Flera kommuner uppgav att det förekommit hot, våld, rasism och andra kränkningar mot röstmottagare på röstmottagningsställen (Valmyndighetens erfarenhetsrapport, Erfarenheter från valen 2018, s. 31–32, Ju2019/00547).

En liknande bild tecknades i Valmyndighetens erfarenhetsrapport från 2019 års val till Europaparlamentet (Valmyndighetens erfarenhetsrapport, Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019, s. 20, Ju2019/03145). Under en period om knappt två månader tog Valmyndigheten emot rapporter om 47 händelser från kommuner, länsstyrelser och utlandsmyndigheter. Enligt Valmyndigheten rörde det sig om flera olika typer av händelser, bl.a. ordningen i val- och röstningslokaler som stängts på grund av brandlarm i närliggande lokaler. En majoritet av dessa händelser gällde ordningen i valsedelställen där valsedlar försvunnit, stulits eller gömts. Valmyndigheten ansåg att antalet inrapporterade händelser var lågt i relation till det stora antalet platser där röstning är möjlig och till den relativt långa perioden för förtidsröstning (s. 7).

Röstmottagarnas möjligheter att upprätthålla ordningen

Röstmottagarna ansvarar för att ordningen på röstmottagningsstället upprätthålls. Den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill denna ska rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Om det blir sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas (8 kap. 4 § vallagen). Det ankommer alltså på röstmottagarna att se till att förhållandena på röstmottagningsstället är sådana att vallagens krav upprätthålls. Hit hör att väljarna garanteras sin rätt till fria, hemliga val. Väljare som finns på ett röstmottagningsställe eller på en plats som de har anvisats till intill detta när tiden för röstmottagning går ut, ska få tillfälle att rösta innan röstmottagningen avslutas (8 kap. 5 § vallagen).

Röstmottagarnas befogenheter bör förtydligas i vallagen

Kommittén redogör för att omkring var sjätte kommun haft problem med försök till sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen eller tilltron till valresultatet i samband med valen till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige 2018. Flera kommuner har uppgett att det förekommit hot, våld, rasism och andra kränkningar mot röstmottagare på röstmottagningsställen.

Möjligheten för en röstmottagare att uppmana den som inte följer anvisningarna att lämna röstmottagningsstället framgår inte uttryckligen av 8 kap. 4 § vallagen. Som kommittén framhåller kan det dock redan i dag anses följa av bestämmelsen att den som inte rättar sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras får uppmanas att lämna röstmottagningsstället. I likhet med kommittén gör regeringen bedömningen att det i de flesta fall sannolikt är tillräckligt med anvisningar och tillsägelser från röstmottagarna för att ordningen på röstmottagningsstället ska respekteras.

Kommittén bedömer att det ändå finns ett värde i att tydliggöra att en röstmottagare får uppmana en person som inte följer röstmottagarnas anvisningar att lämna röstmottagningsstället. En sådan uppmaning kan bidra till att röstmottagarna lättare kommer till rätta med sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen.

För regeringen är det av grundläggande betydelse att alla väljare kan rösta under trygga former. Varje påstående om hot mot väljare eller röstmottagare på röstmottagningsställen och försök till otillbörlig påverkan måste därför tas på allvar. För att väljarnas skydd mot olika former av påverkan vid röstningen ska kunna upprätthållas måste röstmottagarna ha kunskap om vilka befogenheter de har och vilka metoder som kan användas för att lugna ned situationer som riskerar att eskalera. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och flera kommuner, bl.a. *Stockholms kommun, Luleå kommun och Malmö kommun*, anför att röstmottagarna kan vara betjänta av tydligare anvisningar om när och i vilka situationer röstmottagningen bör avbrytas. Som *Umeå kommun* pekar på kan sådan kunskap förmedlas via det utbildningsmaterial som Valmyndigheten tar fram, utvecklar och tillhandahåller. I utbildningen kan konkreta exempel på konflikthantering och i vilka situationer röstmottagningen tillfälligt kan behöva avbrytas gås igenom. Därför är det av stor betydelse att Valmyndigheten får ett uttryckligt ansvar för att ta fram, utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial samt att utbildningsmaterialet i möjligaste mån används vid utbildningen, se avsnitt 5.1. På så sätt kan röstmottagarna ges goda förutsättningar för att upprätthålla ordningen i röstmottagningen.

Regeringen anser dock i likhet med kommittén att det finns ett värde i att röstmottagarnas befogenheter förtydligas i vallagen. Enligt kommittén bör röstmottagarna tillfälligt få avvisa den som inte rättar sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras att lämna röstmottagningsstället. Det innebär enligt kommittén inte att röstmottagarna ges befogenhet att med tvång eller våld avlägsna den som underlåtit att följa en anvisning. Enligt kommittén ska den rätten förbehållas polisen och ordningsvakter. Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Umeå och Stockholms tingsrätt*, framför att

kommitténs förslag trots allt riskerar att uppfattas som en befogenhet för röstmottagarna att avvisa en person från röstmottagningsstället, eventuellt med fysiskt tvång eller våld.

För att undvika att bestämmelsen tolkas som att den ger röstmottagarna en sådan befogenhet bör den enligt regeringens mening formuleras så att den som inte rättar sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras får uppmanas att lämna röstmottagningsstället. Därmed bör de gränsdragningsproblem som några remissinstanser, bl.a. några *länsstyrelser*, *Polismyndigheten* och *Statskontoret*, pekar på inte uppstå. Det är inte heller troligt att en bestämmelse med denna innebörd skulle leda till fler eller eskalerade konflikter mellan röstmottagare och väljare.

Regeringen föreslår alltså att det i klagörande syfte ska framgå av 8 kap. 4 § vallagen att den som inte följer röstmottagarnas anvisningar får uppmanas att tillfälligt lämna röstmottagningsstället, om det är av väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen. De ordningsstörningar som är avsedda att motverkas kan dels vara störningar av genomförandet av röstmottagningen i stort, dels störningar riktade mot den enskildes rätt att utöva sin rösträtt eller sitt uppdrag som röstmottagare. Förslaget syftar till att ge röstmottagarna tydligare och därmed bättre förutsättningar att upprätthålla ordningen på röstmottagningsstället. Förslaget innebär endast att det i lag klargörs att röstmottagare har samma befogenhet som i dag. Regeringen ser för närvarande inte något behov av att i övrigt förtydliga förfarandet.

Göteborgs kommun anser att de möjliga konsekvenserna av att en väljare avvisas från vallokalen strax innan vallokalen stänger för röstning behöver utredas vidare. Regeringen konstaterar att väljare som finns på ett röstmottagningsställe eller på en plats som de har anvisats till intill detta när tiden för röstmottagning går ut, ska få tillfälle att rösta innan röstmottagningen avslutas (8 kap. 5 § vallagen). Det kan även noteras att det ska föras protokoll över röstmottagningen i en vallokal (9 kap. 16 § vallagen) och att det fortlöpande ska föras anteckningar över röstmottagningen i en röstningslokal (10 kap. 7 § vallagen).

Enligt *Göteborgs kommun* och *Stockholms kommun* saknas enligt nuvarande reglering om ordningsvakter förutsättningar att säkerställa tillgång till ordningsvakter på röstmottagningsställen. *Valmyndigheten* anger att det måste finnas tydlig lagstiftning som innebär att ordningsvakter kan förordnas på röstmottagningsställen och att beredskapen hos *Polismyndigheten* behöver vara god. Det är av största vikt att väljarnas skydd mot olika former av påverkan vid röstningen ska kunna upprätthållas och att säkerheten kring val kan garanteras. Det saknas dock beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende gå fram med förslag som reglerar förordnande av ordningsvakter på röstmottagningsställen.

Röstmottagarna har inte rätt att med tvång eller våld avlägsna personer som stör ordningen

Det är viktigt att understryka att förslaget inte rör sig om ett tvångsmedel utan att det är ett förtydligande av röstmottagarnas befogenhet att tydligt markera för den som inte följer en anvisning, att han eller hon ska lämna

lokalen. Om en sådan markering inte efterföljs kan det på samma sätt som i dag bli aktuellt att tillkalla t.ex. polis för att avlägsna personen från platsen. Uppmaningen är tillfällig till sin natur och den som har uppmanat att lämna lokalen kan inte hindras från att återvända till röstmottagningsstället för att rösta (jfr 8 kap. 5 § vallagen). Det förtydligande regeringen nu föreslår innebär alltså inte att röstmottagarna ges befogenhet att med tvång eller våld avlägsna den som inte följer en anvisning. Vidare är förtydligandet tänkt att tillämpas endast i undantagsfall, som en sista åtgärd för att inte tillfälligt behöva avbryta röstmottagningen.

5.4 Förbudet mot propaganda

Regeringens bedömning: Bestämmelsen i vallagen om förbud mot propaganda bör inte ändras.

Det bör inte heller införas någon bestämmelse om att den som finns i området närmast utanför val- eller röstningslokalen ska rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att det tydliggörs att förbudet mot propaganda också ska gälla för ett område närmast utanför röstmottagningsstället. Kommittén föreslår även en bestämmelse om att den som finns i området närmast utanför val- eller röstningslokalen ska rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget. *Falkenbergs kommun, Helsingborgs kommun, Luleå kommun, Mölndals kommun, Region Stockholm, Tierps kommun, Uppsala kommun, Åmåls kommun och Örebro kommun* anför att förslaget inte innebär något förtydligande eftersom det varken preciserar vad som kan utgöra propaganda eller hur stort område som omfattas av bestämmelsen. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* bedömer att kommunerna kommer att behöva vägledning och stöd för att kunna tillämpa bestämmelsen.

Luleå kommun och Region Stockholm avstyrker förslaget. De menar att regleringen fortsatt kommer att tillämpas på olika sätt i landet eftersom förslaget inte preciserar hur stort område som omfattas av förbudet mot propaganda. Det innebär att valnämndernas beslut även fortsatt kommer att behöva prövas av Valprövningsnämnden. Förslaget innebär inte heller något klagande i frågan om valsedelsutdelning ska omfattas av förbudet mot propaganda.

Ett flertal remissinstanser, däribland *Borås kommun, Eskilstuna kommun, Jönköpings kommun, Luleå kommun* och SKR, lyfter fram traditionen att partiföreträdare delar ut valsedlar på valdagen och understryker vikten av att bevara denna. *Valmyndigheten* efterfrågar ett förtydligande av var valsedelsutdelningen får ske. *Kammarrätten i Göteborg* anför att det inte framkommit något konkret behov av en lagändring. Kammarrätten i Göteborg är också tveksam till att röstmottagare föreslås ansvara för att hålla ordning på ett område utanför

platsen där valhandlingen äger rum. Vidare anser Kammarrätten i Göteborg att tillämpningsområdet för förslaget framstår som oklart, vilket är otillfredsställande med tanke på att förslaget bl.a. inskränker yttrandefriheten.

Skälen för regeringens bedömning

Väljare ska kunna rösta fritt från påverkan och i god ordning

Röstning äger rum på röstmottagningsställen. Väljare röstar i första hand i sin vallokal på valdagen men kan också före eller under valdagen rösta i en röstningslokal för förtidsröstning som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat. Väljare får dessutom i vissa fall lämna sina röster till av valnämnden särskilt förordnade röstmottagare, s.k. ambulerande röstmottagare eller rösta genom bud eller brev (7 kap. 1 § vallagen). På ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta får det inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val (8 kap. 3 § vallagen). Röstmottagarna ansvarar för att ordningen på röstmottagningsstället upprätthålls (8 kap. 4 § vallagen).

Varje kommun ska se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som vallokaler och röstningslokaler och som när det gäller lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta. En sådan lokal ska vara tydligt avgränsad och även i övrigt lämpad för ändamålet så att väljare inte hindras eller störs under röstningen. Den ska inte ha anknytning till en viss politisk sammanslutning och den bör inte heller ha sådan anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till ett visst företag som kan påverka väljaren i samband med röstningen (3 kap. 3 §, 4 kap. 20, 22 och 23 §§ vallagen).

Kravet på tydlig avgränsning infördes 2015 och innebär att lokalerna måste inrättas så att de är fysiskt avskärmade i förhållande till omgivande verksamheter. I samband med att kravet på tydlig avgränsning av röstmottagningsställen infördes uttalade regeringen bl.a. att ett röstmottagningsställe måste vara klart avgränsat för att röstmottagarna ska kunna uppfylla kraven enligt 8 kap. 4 § vallagen på ett effektivt sätt. Regeringen angav att det måste vara klart inom vilket område röstmottagarna har befogenhet och skyldighet att upprätthålla sådan ordning som förutsätts för att väljaren ska kunna genomföra sin valhandling ostört. Regeringen anförde vidare att det skydd som väljarna har rätt till, bl.a. att inte utsättas för politisk propaganda (8 kap. 3 § vallagen), måste kunna garanteras (prop. 2013/14:124 s. 18–22 och 54–55).

Valpropaganda i närhet av röstmottagningsställen

Förbudet i 8 kap. 3 § vallagen mot politisk propaganda har sina rötter i äldre lagstiftning. Syftet med regleringen är att väljaren ska vara ostörd och skyddad från varje form av påverkan under själva valhandlingen och utgör ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val. Ett propagandaförbud i form av ett förbud mot tal och tryckta eller skrivna upprop inom vallokalen fanns redan i lagen (1920:796) om val till riksdagen och i kommunala vallagen (1930:253). I 1972 års vallag

(1972:620) ändrades regleringen om inom vilket område valförrättarna kunde utöva sin befogenhet att upprätthålla ordningen till att gälla i röstningslokal eller ett anslutande utrymme. I 1997 års vallag (1997:157) ändrades lydelsen till ”i en röstningslokal eller ett utrymme intill lokalen”, vilket är den lydelse som sedan har förts över till den nuvarande vallagen.

I ett beslut från Valprovsningsnämnden (VPN dnr 36-2010) som rörde förtidsröstning i Vivalla bibliotek uttalade nämnden att förbudet mot propaganda i 8 kap. 3 § vallagen får tolkas så att förbudet inte är begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till ett röstmottagningsställe. Enligt nämnden torde det knappast vara möjligt eller ens lämpligt att i föreskrifter precisera hur stort utrymme som omfattas av förbudet. 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. Enligt Valprovsningsnämnden är det bl.a. av betydelse vilken omfattning den politiska propagandan haft och i vilka former de politiska partierna sökt fånga väljarnas intresse.

Enligt 2011 års vallagskommitté krävdes inte några ändringar i 8 kap. 3 § vallagen för att åstadkomma erforderligt skydd för väljarna under röstningen. Det torde knappast vara möjligt eller ens lämpligt att i föreskrifter precisera hur stort utrymme som omfattas av förbudet mot politisk propaganda, angav kommittén (SOU 2013:24 s. 108–110, se även Valprovsningsnämndens beslut VPN dnr 204-2010 och 36-2010).

Kommittén har under 2020 genomfört en webbaserad enkätundersökning bland samtliga 290 valnämnder som besvarades av 80 procent av kommunerna (231 kommuner). Av undersökningen framgår att en tredjedel av de som svarade anser att propagandaförbudet i 8 kap. 3 § vallagen inte är tillräckligt tydligt för att fungera i praktiken. Nästan 60 procent av de kommuner som svarade har antagit riktlinjer för politiska aktiviteter och preciserat att förbudet gäller inom 10, 25 respektive 50 meter från röstmottagningsställets entré. Uttrycket inom syn- och hörhåll har också använts som en avgränsning av området för förbudet. Vanligast förekommande är riktlinjer som reglerar avståndet för affischering och för partiföreträdares utdelning av valsedlar. Många kommuner har också riktlinjer för partisymboler på kläder inne i val- och röstningslokaler.

Förbudet mot propaganda bör inte ändras

Kommittén föreslår att det tydliggörs att förbudet mot propaganda också ska gälla för ett område närmast utanför röstmottagningsstället. Kommittén föreslår även en bestämmelse om att den som finns i området närmast utanför val- eller röstningslokalen ska rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Enligt kommittén är syftet med förslagen att förtydliga propagandaförbudet och definiera området för röstmottagarnas ordningsmakt i linje med Valprovsningsnämndens praxis.

Många kommuner, bl.a. *Helsingborgs kommun*, *Luleå kommun*, *Uppsala kommun* och *Örebro kommun*, invänder i likhet med *Region Stockholm* att kommitténs förslag inte innebär något förtydligande

eftersom det varken preciserar vad som kan utgöra propaganda eller hur stort område som omfattas av regleringen.

Regeringen instämmer i dessa synpunkter och konstaterar att värdet av förslaget kan ifrågasättas. I likhet med kommittén bedömer dock regeringen att det knappast är möjligt eller lämpligt att i vallagen närmare precisera hur stort utrymme som omfattas av förbudet mot propaganda. Som Valprövningsnämnden konstaterat måste en bedömning göras i det enskilda fallet (se ovan). Tillämpningsområdet för en uttrycklig bestämmelse i vallagen om att förbudet mot propaganda också ska gälla för ett område närmast utanför röstmottagningsstället framstår alltså, som *Kammarrätten i Göteborg* påpekar, som oklart. Av samma skäl framstår tillämpningsområdet för en uttrycklig bestämmelse i vallagen om att den som finns i området närmast utanför val- eller röstningslokalen ska rätta sig efter röstmottagarnas anvisningar som oklart. Det är otillfredsställande även med tanke på att en eventuell förändring i sak av den ordning som gäller i dag torde medföra en konfliktyta i förhållande till bl.a. skyddet för yttrandefriheten (2 kap. 1 § regeringsformen) och egendomsskyddet (2 kap. 15 § regeringsformen). Detta innebär att regleringen inte låter sig justeras enbart med stöd av överväganden i förhållande till vallagens förbud mot propaganda.

Sammanfattningsvis anser regeringen att de synpunkter som framförts av bl.a. flera kommuner, Kammarrätten i Göteborg och Region Stockholm är av sådant slag att det inte finns skäl att gå vidare med förslagen.

5.5 Röstmottagningens offentlighet

Regeringens bedömning: Det bör för närvarande inte införas något lagstadgat krav på att all röstmottagning är offentlig, om inte något annat föreskrivs i vallagen eller i någon annan lag.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning.

Kommittén föreslår att det i förtydligande syfte ska införas en bestämmelse i vallagen som uttryckligen anger att all röstmottagning är offentlig, om inte något annat föreskrivs i vallagen eller i någon annan lag.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del, däribland *Göteborgs kommun*, *Region Västmanland*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Umeå kommun* och *Växjö kommun*, tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs förslag.

Flera remissinstanser, bl.a. *Eskilstuna kommun*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Mölnbalds kommun*, för fram invändningar mot kommitténs förslag till lagtext och menar att det tydligare bör framgå vilka undantag som finns från offentlighet. Även *Valmyndigheten* anser att lagtexten bör förtydligas i denna del och framhåller att det är osäkert att den föreslagna författningstexten är tillräcklig för att undantag från offentlighet ska gälla för vårdhem, kriminalvårdsanstalt och låsta boenden dit allmänheten inte ska ha tillträde, för ambulerande röstmottagning som bl.a. sker i väljarens hem och för sådana röstningslokaler i utlandet där allmänhetens tillträde måste begränsas av säkerhetsskäl.

Kammarrätten i Göteborg påpekar att regeringen i det lagstiftningsärendet som föregick 2005 års vallag bedömde att det knappast var möjligt att upprätthålla en generell regel om offentlighet på röstmottagningsställen. Kammarrätten i Göteborg anser att det inte nu finns anledning att göra någon annan bedömning än den som regeringen då gjorde.

Skälen för regeringens bedömning

Röstmottagningen är som utgångspunkt offentlig

Av vallagen framgår att all rösträkning är offentlig. Det gäller såväl den preliminära rösträkningen i vallokalen som valnämndens rösträkning onsdagen efter valdagen och länsstyrelsens slutliga rösträkning. I vallagen anges att ”rösträkningen är offentlig” (11 kap. 1 §), att ”sammanträdet är offentligt” (12 kap. 1 §) och att ”förrättningen är offentlig (13 kap. 1 §). I förarbetena till 2005 års vallag uttalade regeringen bl.a. att det är av grundläggande betydelse för valsystemets legitimitet att rösträkningen alltid är offentlig och att det uttryckligen skulle framgå av vallagen (prop. 2004/05:163 s. 127–128).

Enligt den ordning som gäller i dag finns det i vallagen inte någon bestämmelse om offentlighet för röstmottagningen som motsvarar bestämmelserna om offentlighet för rösträkningen. I 1997 års vallag (1997:157), som föregick den nuvarande vallagen, fanns en bestämmelse som angav att ”all röstmottagning är offentlig” (9 kap. 1 §). Någon motsvarande bestämmelse infördes inte i 2005 års vallag. Som *Kammarrätten i Göteborg* uppmärksammar uttalade regeringen i det lagstiftningsärendet att det inte var självklart att röstmottagning i röstningslokaler för förtidsröstning alltid kunde ske på ett sätt som kunde betecknas som offentligt. Det gällde i första hand när röstmottagning sker på häkten och kriminalvårdsanstalter, dit allmänheten av naturliga skäl inte kan beredas tillträde, men även för andra slag av vårdinrättningar där det kan finnas mer eller mindre långtgående begränsningar när det gäller rätten till besök. Mot den bakgrunden ansågs en generell regel om offentlig röstmottagning i röstningslokaler knappast möjlig att upprätthålla. I övrigt ansågs det ligga i sakens natur att röstmottagning i vallokal alltid är offentlig. Någon särskild bestämmelse om det behövdes därför inte (SOU 2004:111 s. 263 och prop. 2004/05:163 s. 127–128).

Det finns ett antal undantag från röstmottagningens offentlighet

Kommittén anser att det – med hänsyn till hur viktigt det är för förtroendet för valsystemet och valens legitimitet – är angeläget att den reglering som syftar till att säkerställa insynen i valförfarandet också är tydlig och klar, inte bara för själva rösträkningen utan även när det gäller röstmottagningen. Kommittén föreslår att det i förtydligande syfte ska införas en bestämmelse i vallagen som uttryckligen anger att all röstmottagning är offentlig, om inte något annat föreskrivs i vallagen eller i någon annan lag. Som exempel på undantag anger kommittén att valnämnden kan ha beslutat att röstmottagning ska äga rum på ett sjukhus, en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller någon liknande inrättning.

Regeringen anser, i likhet med kommittén, att det är av stor betydelse för valens demokratiska legitimitet att valförändets alla skeden är transparenta och tillgängliga för mediernas, allmänhetens och särskilda valobservatörers granskning. All rösträkning och – som utgångspunkt – all röstmottagning är offentlig. Det innebär, som kommittén är inne på, att vem som helst har rätt att bevaka rösträkningen och – som utgångspunkt – röstmottagningen. Den ordningen gäller redan i dag, med undantag för röstmottagning på platser dit allmänheten av naturliga skäl inte kan beredas tillträde. Som bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götaland* och *Valmyndigheten* pekar på kan det t.ex. röra sig om ambulerande röstmottagning som ofta sker i väljarens hem men även på andra platser (7 kap. 3 a § vallagen) eller om att en valnämnd har beslutat att röstmottagning ska äga rum på en vårdinrättning, kriminalvårdsanstalt eller låsta boenden (jfr 3 kap. 5 § vallagen). Det kan enligt Valmyndigheten även röra sig om röstningslokaler i utlandet dit allmänhetens tillträde måste begränsas av säkerhetsskäl (jfr 4 kap. 25 § vallagen).

Kommitténs förslag liknar men är inte identiskt med den numera upphävda bestämmelsen i 1997 års vallag. Skillnaden består i att kommitténs förslag öppnar för undantag från offentlighet vid röstmottagningen.

Kammarrätten i Göteborg anser att kommitténs förslag i denna del inte bör genomföras. Till stöd för sin uppfattning hänvisar Kammarrätten i Göteborg till skälen för att bestämmelsen inte fördes över till 2005 års vallag. Regeringen anförde i det då aktuella lagstiftningsärendet bl.a. att det fanns en mängd undantag från offentlighet i röstmottagningen som innebar att det inte är självklart att röstmottagning i röstningslokaler alltid kan ske på ett sätt som kan betecknas som offentligt (prop. 2004/05:163 s. 127–128). Som Valmyndigheten, *Eskilstuna kommun*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Länsstyrelsen i Västernorrlands län*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län* och *Mölnåls kommun* framför gäller dessa undantag alltför, vilket även kommittén uppmärksammar. Samtliga dessa remissinstanser är positiva till ett klagörande, men anser att det tydligare bör framgå vilka undantag som finns från offentlighet.

Kommittén anger som exempel på undantag att valnämnden kan ha beslutat att röstmottagning ska äga rum på ett sjukhus, en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller någon liknande inrättning. Valmyndigheten framhåller att det är osäkert om den föreslagna författningstexten är tillräcklig för att undantag från offentlighet ska gälla för samtliga dessa fall. Detsamma gäller enligt myndigheten för ambulerande röstmottagning som bl.a. sker i väljarens hem och för sådana röstningslokaler i utlandet där allmänhetens tillträde måste begränsas av säkerhetsskäl.

Som regeringen tidigare uttalat är en generell regel om offentlig röstmottagning i röstningslokaler knappast möjlig att upprätthålla. Remissinstanserna, bl.a. Valmyndigheten, har gett ett antal exempel på vilka undantag från offentlighet som kan finnas vid röstmottagningen. Även om dessa skulle infogas i kommitténs lagförslag finns en risk att andra undantag från offentlighet förbises. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det i det aktuella lagstiftningsärendet inte finns tillräckligt beredningsunderlag för att i klagörande syfte föra in bestämmelser i

vallagen om röstmottagningens offentlighet. Förslaget bör därför inte genomföras.

6 Gruppöstning

6.1 Gruppöstning förekommer trots att det inte är tillåtet

6.1.1 Den nuvarande regleringen

Att valen är fria och hemliga är en grundläggande princip i vår demokrati. Att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val och att röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst framgår av 3 kap. 1 § regeringsformen. Med fria val avses att ingen annan än väljaren själv får bestämma vilket parti väljaren ska rösta på. Väljaren ska kunna rösta utan yttre påverkan. Att valet är hemligt innebär framför allt att en väljare inte ska vara tvungen att visa eller tala om hur han eller hon röstat. Kravet att val ska vara hemliga motiveras också främst av intresset att skydda väljaren från den påverkan som kan uppkomma om andra får kännedom om hur väljaren röstar. Det ska inte heller vara möjligt att i efterhand ta reda på hur någon har röstat.

I vallagen finns bestämmelser som syftar till att skydda rätten till fria och hemliga val. Det tidigare nämnda förbudet mot propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val på röstmottagningsställen och i utrymmen intill dessa är ett exempel på en sådan bestämmelse (8 kap. 3 § vallagen). Det finns också en rad bestämmelser i vallagen om hur röstningen ska gå till som syftar till att skydda principerna om fria och hemliga val.

I vallagen anges t.ex. att varje väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna (7 kap. 3 § första stycket vallagen). Att två eller flera personer samtidigt ställer sig bakom valskärmen och tillsammans gör i ordning sina valkuvert eller diskuterar sina val är inte tillåtet (förbudet mot s.k. grupp- eller familjeröstning). Det gäller oavsett vilken relation personerna har till varandra, dvs. alla tillfällen när fler än en person befinner sig tillsammans bakom valskärmen. Däremot kan de väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna eller någon annan (7 kap. 3 § andra stycket vallagen). Det är ett undantag från huvudregeln i första stycket om att valhandlingen ska ske i enskildhet och utan insyn.

För att väljare ska få tillgång till valsedlar ska det i anslutning till röstmottagningsstället ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen (8 kap. 2 § vallagen).

Enligt den nuvarande regleringen gäller sekretess bl.a. för uppgift i en myndighets verksamhet om hur en väljare har röstat vid val enligt vallagen och som framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen (40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Någon motsvarande tystnadsplikt

för anhöriga och andra privatpersoner som hjälper väljaren att rösta finns inte.

Vidare är det brottsligt att på ett otillbörligt sätt försöka inverka på röstningen genom att handgripligen eller på liknande sätt försöka hindra eller tvinga en väljare att rösta (17 kap. 8 § brottsbalken). Att hota väljaren med en gärning som för denne medför lidande, skada eller annan olägenhet samt att lämna, utlova eller erbjuda muta eller annan sådan förmån kan också omfattas av brottet otillbörligt verkande vid röstning. Det kan också vara straffbart att lämna vilseledande uppgifter som hänför sig till själva röstningen, t.ex. genom att vilseleda om tiden eller platsen för röstningen. Att obehörigen skaffa sig kännedom om det som ska hållas hemligt vid utövningen av rösträtten är kriminaliserat som brott mot rösthemligheten (17 kap. 9 § brottsbalken).

6.1.2 Valobservationer rapporterade av Swedish International Liberal Centre och Democracy Volunteers

I rapporter som publicerats av Swedish International Liberal Centre (SILC) och Democracy Volunteers efter 2014 och 2018 års allmänna val har det redovisats observationer som tyder på att fenomenet gruppöstning är relativt vanligt förekommande i Sverige (se t.ex. SILC:s rapporter från valövervakning av 2014 års val i Sverige s. 6–8 och Democracy Volunteers rapport från observationen av 2018 års val i Sverige s. 12–13). I rapporterna tecknas bilden av att fenomenet med flera personer samtidigt bakom valskärmen i en del fall framstått som normaliserat och inte mötts av protester från röstmottagarnas sida. SILC och Democracy Volunteers pekar i rapporterna på flera möjliga orsaker till förekomsten av gruppöstning. Det kan handla om att det i lokaler med flera valdistrikt kan uppstå oklarhet i fråga om ansvarsfördelningen mellan röstmottagarna över valskärmarna. Det kan också handla om att det befinner sig för många väljare i lokalen i förhållande till antalet valskärmar bakom vilka väljarna kan göra i ordning sina röster. Ytterligare orsaker kan vara att röstmottagarna inte har tillräckliga kunskaper om regleringen och att de brister i rutinerna för röstmottagningen.

SILC och Democracy Volunteers har i rapporterna lämnat ett antal rekommendationer till Sverige i syfte att bättre motverka fenomenet gruppöstning. Det rekommenderas att väljare i förväg, muntligen när väljaren går in i vallokalen eller skriftligen med en skylt på valskärmen, bör få information om att varje väljare var för sig ska göra i ordning sina röster bakom valskärmen. Det rekommenderas även att röstmottagarna ska kontrollera att det inte släpps in fler väljare i vallokalen än det finns lediga valskärmar och att vallokalerna inreds på ett sådant sätt, särskilt när flera valdistrikt delar en lokal, att röstmottagarna får överblick över hur många väljare som redan befinner sig i lokalen. Det rekommenderas också att röstmottagarna får nödvändig kunskap om och förståelse för valhemligheten som en förutsättning för fria val i sin utbildning inför valen.

6.2 Tydligare reglering av valhemligheten vid röstningen

Regeringens förslag: Det tydliggörs i vallagen att varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster där.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker eller har ingen invändning mot förslaget. *Örebro kommun* anser att reglerna redan i dag är tydliga i fråga om vad som gäller kring enskildheten vid valskärmarna. *Örebro kommun*, *Göteborgs kommun* och *Luleå kommun* framhåller att lösningen på problemen med gruppöstning är att förbättra utbildningen av röstmottagarna och öka medvetenheten om förekomsten av gruppöstning bland valnämnderna. *Luleå kommun* anser att röstmottagarna bör få handledning i hur dessa situationer kan hanteras. Några remissinstanser, bl.a. *Statskontoret*, pekar på svårigheten för röstmottagare att hantera en situation där gruppöstning sker trots att röstmottagaren informerat om hur röstning ska gå till. *Luleå kommun* och *Umeå kommun* framhåller att tydlig information till väljarna, t.ex. genom affischer, skulle kunna minska risken för konfrontation mellan väljare och röstmottagare.

Skälen för regeringens förslag: I vallagen anges att väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna (7 kap. 3 § första stycket vallagen).

Enligt kommittén tyder de valobservationer som gjorts av SILC och Democracy Volunteers på att den nu gällande regleringen inte är tillräckligt tydlig, vare sig för väljarna eller för röstmottagarna. Kommittén föreslår att bestämmelsen ska ändras på så sätt att det ska framgå att varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster.

Det är av grundläggande betydelse för demokratin att valen är fria och hemliga. Gruppöstning innebär ett hot mot väljarnas rätt att själva få bestämma vilket parti de ska rösta på. Den nuvarande regleringen ger också väljarna skydd mot olika former av påverkan vid röstningen. Det är av avgörande betydelse för demokratiska val att skyddet även upprätthålls i praktiken. Regeringen konstaterar att de rekommendationer som lämnats av SILC och Democracy Volunteers inte tar sikte på ändringar i den nuvarande regleringen. Även *Örebro kommun* pekar på att det redan i dag är tydligt att det ska råda avskildhet vid valskärmar. Samtidigt kan det, som kommittén gör gällande, finnas visst utrymme för att förtydliga bestämmelsen om hur väljaren ska göra i ordning sina röster. Kommitténs förslag skulle kunna undanröja eventuella oklarheter hos röstmottagare och väljare vid tolkningen av hur röstningen ska gå till och därigenom minska risken för att gruppöstning förekommer. Regeringen anser att det är angeläget att vallagen klart och tydligt anger vad som gäller vid röstningen. Regeringen ställer sig därför bakom kommitténs förslag i denna del.

Som ett antal remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun* och *Luleå kommun*, och kommittén varit inne på är det lämpligt att Valmyndighetens utbildningsmaterial särskilt tar upp frågor om hur gruppöstning kan

motverkas. Att röstmottagarna får nödvändig kunskap om och förståelse för valhemligheten som en förutsättning för fria val i sin utbildning inför valen bör, tillsammans med de övriga åtgärder som SILC och Democracy Volunteers rekommenderar, bidra till att gruppröstning bättre kan motverkas.

6.3 Tillträdet till platsen där valsedlarna finns utlagda

Regeringens förslag: Det tydliggörs i vallagen att väljarna var för sig ska kunna ta sina valsedlar utan insyn.

Kommitténs förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig i denna del. *Umeå kommun* är positiv till förslaget och bedömer att det minskar risken för påverkan när väljaren ska ta sina valsedlar. Umeå kommun framhåller att valsedelställen bör kontrolleras efter varje väljare för att säkerställa väljarnas förtroende för valprocessen. *Region Västmanland* är tveksam till behovet av att reglera förfarandet vid de avskärnade valsedelställen. *Region Västmanland* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* är även tveksamma till möjligheterna för röstmottagarna att kontrollera efterlevnaden av bestämmelsen. SKR menar att nuvarande regler kring avskärmningar av valsedlar gör det svårare för röstmottagarna att hålla uppsikt och ha överblick över ordningen bland valsedlar vilket leder till fler och längre köer. Liknande synpunkter framförs av *Örebro kommun* och *Båstads kommun*.

Skälen för regeringens förslag: För att väljare ska få tillgång till valsedlar ska det i anslutning till röstmottagningsstället ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället anordnas inne i lokalen (8 kap. 2 § vallagen). Väljaren kan också ta med sig och använda valsedlar som distribuerats till honom eller henne på annat sätt.

Kommittén föreslår att bestämmelsen i 8 kap. 2 § första stycket första meningen vallagen om en lämplig avskärmad plats för valsedlar ska kompletteras på så sätt att det tydliggörs att väljarna var för sig ska kunna ta sina valsedlar utan insyn från andra personer. Genom att förtydliga att väljare ska plocka sina valsedlar var för sig kan enligt kommittén dels valhemligheten stärkas, dels röstmottagarnas möjligheter att upprätthålla ordningen bland valsedlarna förbättras. Kommittén konstaterar att det nu gällande kravet på avskärmningar har fått till följd att röstmottagarna måste genomföra tätare kontroller av ordningen bland valsedlarna eller ändra sina rutiner för hur kontroller genomförs. Enligt kommittén kan det inte uteslutas att förslaget, på grund av att det kan kräva något mer frekventa kontroller, kan medföra en viss ökad köbildning.

Regeringens avsikt med reformen med avskärmningar av valsedelställen var att stärka skyddet för valhemligheten. Syftet var att skydda väljarnas valhemlighet, som vissa väljare kunde uppleva som oskyddad i samband med att de tog valsedlar. Regeringen uttalade i det lagstiftningsärendet att för att kravet på väljarens enskildhet ska vara uppfyllt bör det krävas att

valsedelstället effektivt skyddas från insyn från andra väljare så att en väljare erbjuds en möjlighet att välja sina valsedlar utan påverkan och insyn från andra väljare. Det som kommittén nu föreslår innebär ett förtydligande av detta (jfr prop. 2017/18:286 s. 15). Att förtydliga att väljarna var för sig ska kunna ta sina valsedlar utan insyn kan enligt regeringen bidra till att ytterligare stärka väljarnas skydd mot påverkan och insyn vid valet av valsedlar. Regeringen ställer sig därför bakom kommitténs förslag att införa en bestämmelse med sådant innehåll i 8 kap. 2 § första stycket vallagen. Som kommittén är inne på kan det inte helt uteslutas att förslaget i några fall skulle kunna medföra en viss ökad köbildning. Eftersom förslaget endast utgör ett förtydligande av vad som redan gäller instämmer regeringen dock i kommitténs bedömning att det inte finns anledning att anta att förslaget kommer att leda till några beaktansvärda problem med köbildning eller därmed sammanhängande risker för ett lägre valdeltagande.

6.4 Biträde åt väljare vid röstningen

Regeringens bedömning: En väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster bör även fortsättningsvis få anlita inte bara röstmottagarna utan även någon annan person som hjälper väljaren vid röstningen. Det bör inte införas en skyldighet för en sådan väljare att anlita en röstmottagare.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när någon annan person hjälper en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster att rösta.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Myndigheten för delaktighet* är positiv till att kommittén lyft betydelsen av ett oberoende stöd från röstmottagaren för de väljare som behöver sådant stöd men efterfrågar en ytterligare analys av hur skyddet mot otillbörlig påverkan kan säkerställas för grupper som är i behov av mer individualiserat stöd. Enligt *Synskadades Riksförbund* innebär förslaget att risken minskar för att den som hjälper väljaren gör ett annat val än det väljaren önskar. Samtidigt innebär förslaget att väljaren måste röja sin valhemlighet för ytterligare en person. *Synskadades Riksförbund* anser att fördelarna ändå överväger nackdelarna och är i huvudsak positiv till förslaget. *Synskadades Riksförbund* föreslår att det ska framgå av lag att tillskrift med punktskrift kan göras på s.k. blanka valsedlar.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig framför kritik mot förslaget. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, menar att förslaget riskerar att upplevas som integritetskränkande och stigmatiserande för väljare då de tvingas avslöja sin valhemlighet för en okänd röstmottagare. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, påtalar att ju fler krav som ställs desto fler hinder skapas för att delta i val vilket kan leda till att valdeltagandet blir ännu lägre bland personer med funktionsnedsättning. Enligt *Kammarrätten i Göteborg*

torde den oro som förslaget skapar för berörda väljare endast kunna minska i begränsad omfattning av att röstmottagare har tystnadsplikt. *Valmyndigheten* framför bl.a. att väljare med funktionsnedsättning som är vana att ta hjälp av exempelvis en ledsagare kan uppfatta det som integritetskränkande att avslöja sin valhemlighet för en okänd röstmottagare. *Helsingborgs kommun, Göteborgs kommun, Länsstyrelsen i Västmanland, Länsstyrelsen i Västernorrland, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Malmö kommun och Jönköpings kommun* ser i och för sig ett värde i att förtydliga att huvudregeln är att väljaren själv ska göra i ordning sina röster men menar att det måste vägas mot riskerna med förslaget. De pekar på risken att förslaget skapar integritetsproblem för personer med funktionsnedsättningar då en väljare som är i behov av hjälp kan uppleva förslaget som kränkande och stigmatiserande. *Stockholms kommun, Luleå kommun och Båstads kommun* avstyrker förslaget och anför att det är stigmatiserande och integritetskränkande för personer med funktionsnedsättning. Dessa remissinstanser anser att gruppröstning bör motverkas genom förbättrad utbildning för röstmottagare, säkerställande av god ordning på röstmottagningsställena och genom tydlig information till väljarna om röstningsförfarandet. De efterlyser även en analys av hur förslaget påverkar personer med funktionsnedsättning och hur det uppfattas av funktionshindersorganisationer.

Skälen för regeringens bedömning

I dag får väljare anlita inte bara röstmottagarna utan även någon annan person som hjälper väljaren vid röstningen...

En väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster ska på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna. En sådan väljare får också anlita någon annan som hjälper honom eller henne med detta (7 kap. 3 § andra stycket vallagen). Regleringen innebär att väljare får anlita inte bara röstmottagarna utan även någon annan person som hjälper väljaren vid röstningen.

Rätten för väljare som inte själv kan göra i ordning sina röster att anlita ett biträde följde uttryckligen av 1997 års vallag (1997:157) men infördes inte i 2005 års vallag. Enligt förarbetena till 2005 års lag skulle det inte innebära någon ändring i sak utan rätten ansågs gälla utan uttryckligt lagstöd. Avsaknaden av lagstöd ledde dock till missuppfattningen att det endast skulle vara röstmottagarna som hade rätt att biträda väljaren vid röstningen. I klagörande syfte återinfördes 2015 bestämmelsen att en väljare med funktionsnedsättning eller liknande får anlita inte bara röstmottagarna utan även någon annan person som hjälper väljaren vid röstningen (prop. 2013/14:124 s. 36–37).

För att stärka väljarens skydd mot otillbörlig påverkan av det biträde som väljaren själv utser föreslår kommittén att regleringen om att en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster ska ändras på så sätt att en sådan väljare på begäran ska få hjälp av en röstmottagare. En sådan väljare ska även få anlita ytterligare en person som hjälper väljaren vid röstningen. Förslaget innebär alltså att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när någon annan person hjälper väljaren att rösta.

Enligt kommittén visar observationerna från SILC och Democracy Volunteers att den nuvarande regleringen inte är tillräckligt effektiv för att röstmottagarna ska kunna agera när två eller flera personer samtidigt vill ställa sig bakom valskärmen.

...och väljare bör även fortsättningsvis få anlita inte bara röstmottagarna utan även någon annan person som hjälper väljaren vid röstningen

Kommitténs förslag har mötts av kritik från en majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i denna del. Ett stort antal remissinstanser, bl.a. *Lunds universitet*, menar att förslaget riskerar att upplevas som integritetskränkande och stigmatiserande för väljare då de tvingas avslöja sin valhemlighet för en okänd röstmottagare. Även *Valmyndigheten* framför bl.a. att väljare med funktionsnedsättning som är vana att ta hjälp av exempelvis en ledsagare kan uppfatta det som integritetskränkande att avslöja sin valhemlighet för en okänd röstmottagare. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, påtalar att ökade krav riskerar att påverka valdeltagandet för väljare med funktionsnedsättning på ett negativt sätt.

Några remissinstanser, bl.a. *Luleå kommun* och *Stockholms kommun*, efterlyser en analys av hur förslaget påverkar personer med funktionsnedsättning och hur det uppfattas av funktionshindersorganisationer. *Myndigheten för delaktighet* efterfrågar en ytterligare analys av hur skyddet mot otillbörlig påverkan kan säkerställas för grupper som är i behov av mer individualiserat stöd. *Synskadades Riksförbund* ser i huvudsak fördelar med förslaget då det bedöms minska risken för att den som hjälper väljaren gör ett annat val än det väljaren önskar.

Regeringen konstaterar att det redan enligt den ordning som gäller i dag finns ett utrymme för att en väljare som har behov av hjälp med att göra i ordning sina röster kan ta med både ett eget biträde och en röstmottagare bakom valskärmen. Den ändring i regleringen som nyligen gjordes syftade dessutom till att förtydliga att väljare inte bara får anlita röstmottagarna utan även någon annan person som hjälper väljaren vid röstningen. Som påtalas av flera remissinstanser, bl.a. *Båstads kommun* och *Kammarrätten i Göteborg*, redogör inte kommittén för att gruppröstning förekommer i syfte att obehörigen påverka just väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster. Regeringen konstaterar att remissutfallet inte heller ger stöd för att sådan gruppröstning förekommer. Det saknas därmed underlag som visar att det finns ett problem med gruppröstning för dessa väljare, vilket innebär att behovet av att genomföra kommitténs förslag inte kan bedömas. Regeringen anser vidare, i likhet med flera remissinstanser, att förslaget riskerar att framstå som stigmatiserande. Som *Synskadades Riksförbund* anger innebär förslaget även att en väljare med funktionsnedsättning eller liknande som anlitar någon annan anhörig eller annan person som hjälp vid röstningen alltid kommer att röja sin valhemlighet för två personer i stället för en person, vilket typiskt sett riskerar att påverka skyddet för väljarens valhemlighet på ett negativt sätt.

För regeringen är det en given utgångspunkt att alla väljare ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja rätten att rösta och det

är för legitimiteten i Sveriges demokratiska system viktigt att rösträtten fullt ut är tillgänglig för alla väljargrupper. Det är samtidigt av avgörande betydelse för demokratiska val att skyddet mot s.k. gruppöstning upprätthålls i praktiken. Regeringen bedömer dock – mot bakgrund av de invändningar som har rests mot förslaget och i avsaknad av underlag som visar att gruppöstning används som ett verktyg för att påverka väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster – att förslaget inte bör genomföras.

Regeringen vill samtidigt understryka att fenomenet gruppöstning innebär ett hot mot väljarnas rätt att själva få bestämma vilket parti och vilken kandidat de vill rösta på när det används i syfte att påverka väljare i deras val. Enligt SILC och Democracy Volunteers framstår fenomenet med flera personer samtidigt bakom valskärmen i en del fall som normaliserat och har inte mötts av protester från röstmottagarnas sida. Rekommendationerna från observatörerna för att motverka fenomenet tar sikte på sådant som ett flertal remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun*, lyft fram. Det handlar bl.a. om att skapa en medvetenhet om förekomsten av gruppöstning bland valnämnderna och att förbättra utbildningen av röstmottagarna. Regeringen delar den uppfattningen och bedömer att utbildningsinsatser, till skillnad från reglering, i enlighet med de rekommendationer som lämnats av SILC och Democracy Volunteers på ett mer effektivt och lämpligt sätt kan motverka gruppöstning.

I anslutning till kommitténs förslag om biträde åt väljare vid röstningen framför Synskadades Riksförbund att det bör framgå av lag att tillskrift med punktskrift kan göras på s.k. blanka valsedlar (valsedlar med enbart valbeteckning) för det fall en väljare väljer att ange partinamn och kandidatnamn på detta sätt. Det saknas dock beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende lämna ett sådant förslag. Kommittén, som fortsätter sitt arbete, har i uppdrag att bl.a. överväga och lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att personer med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon (dir. 2020:30). Uppdraget ska slutredovisas senast den 17 december 2021.

6.5 Biträde åt väljare vid valet av valsedlar

Regeringens förslag: Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda ska på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne med detta.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén föreslår också att det ska vara obligatoriskt för en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan ta sina valsedlar på den avskärmade platsen att anlita en röstmottagare för det fall väljaren tar hjälp av någon annan person. Kommitténs förslag till lagtext är även i övrigt delvis annorlunda utformat.

Remissinstanserna: Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig i denna del. *Båstads kommun*, *Luleå kommun* och *Stockholms kommun* avstyrker

kommitténs förslag att en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster alltid ska behöva anlita en röstmottagare även om ytterligare en person hjälper väljaren vid röstningen. De hänvisar till samma skäl som de framfört i frågan om biträde åt väljarna vid röstningen (se avsnitt 6.4), bl.a. att förslaget är stigmatiserande och integritetskränkande för personer med funktionsnedsättning. De menar att gruppröstning bör motverkas genom förbättrad utbildning för röstmottagare, säkerställande av god ordning på röstmottagningsställena och genom tydlig information till väljarna om röstningsförfarandet. De efterlyser även en analys av hur förslaget påverkar personer med funktionsnedsättning och hur det uppfattas av funktionshindersorganisationer. Även *Myndigheten för delaktighet* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* hänvisar till sina framförda synpunkter som har redovisats i avsnitt 6.4. Myndigheten för delaktighet efterfrågar bl.a. en ytterligare analys av hur skyddet mot otillbörlig påverkan kan säkerställas för grupper som är i behov av mer individualiserat stöd. SKR anger bl.a. att ju fler krav som ställs desto fler hinder skapas för att delta i val vilket kan leda till att valdeltagandet blir ännu lägre bland personer med funktionsnedsättning. *Eskilstuna kommun* anser att tystnadsplikt bör gälla för enskilda som biträder en väljare med att ta valsedlar.

Skälen för regeringens förslag

Valhemligheten stärks för väljare med funktionsnedsättning eller liknande

Enligt den ordning som gäller i dag ska väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne vid röstningen (7 kap. 3 § andra stycket vallagen). Någon motsvarande rätt för väljare som behöver hjälp med att ta sina valsedlar från den avskärmade platsen där valsedlar läggs ut framgår inte uttryckligen av vallagen (jfr 8 kap. 2 § vallagen).

Kommittén föreslår att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda på begäran ska få hjälp med detta av röstmottagarna. Vidare föreslår kommittén att en sådan väljare också ska få anlita ytterligare en person som hjälper honom eller henne med detta.

Kommitténs förslag innebär bl.a. att det klargörs att rätten för väljare med funktionsnedsättning eller liknande att få hjälp av röstmottagarna på ett röstmottagningsställe även gäller då väljaren förser sig med sina valsedlar bakom det avskärmade valsedelstället. Ingen remissinstans invänder mot förslaget i denna del. Ett sådant klargörande kan enligt regeringen bidra till att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten och får anses ligga väl i linje med reformen med avskärmningar av valsedelställen. Det är därför motiverat att i vallagen klargöra att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda på begäran ska få hjälp med detta av röstmottagarna. Som kommittén framhåller framstår det som en lämplig ordning att sådan hjälp ska lämnas i den

utsträckning som behövs. Lagtekniskt bör förslaget utformas i linje med den befintliga regleringen om väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster (jfr 7 kap. 3 § andra stycket vallagen).

Vidare föreslår regeringen, i likhet med kommittén, att det ska klargöras att väljaren får anlita inte bara röstmottagarna utan även någon annan person som hjälper honom eller henne att ta sina valsedlar på den avskärmade plats där dessa finns utlagda.

Det bör inte införas en skyldighet för väljare att anlita en röstmottagare

För att stärka väljarens skydd mot otillbörlig påverkan av det biträde som väljaren själv utser föreslår kommittén dock att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en annan person hjälper väljaren att ta valsedlar.

Mot kommitténs förslag framför *Båstads kommun*, *Luleå kommun* och *Stockholms kommun* samma invändningar som redovisas i avsnitt 6.4, bl.a. att förslaget är integritetskränkande och stigmatiserande för personer med funktionsnedsättning. Även *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* hänvisar till de synpunkter som redovisas i det avsnittet, bl.a. att ju fler krav som ställs desto fler hinder skapas för att delta i val vilket kan leda till att valdeltagandet blir ännu lägre bland personer med funktionsnedsättning. Vidare efterfrågar *Myndigheten för delaktighet* även i denna del en ytterligare analys av hur skyddet mot otillbörlig påverkan kan säkerställas för grupper som är i behov av mer individualiserat stöd.

I avsnitt 6.4 framhåller regeringen att det är viktigt för legitimiteten i Sveriges demokratiska system att rösträtten fullt ut är tillgänglig för alla väljargrupper och att det är av grundläggande betydelse att alla väljare ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja den rätten. Flera remissinstanser menar att förslaget riskerar att skapa hinder för väljare med funktionsnedsättning eller liknande som tillvaratar sin rösträtt. Invändningarna framförs i syfte att skydda dessa väljare från risken att utsättas för integritetskränkande och stigmatiserande behandling vid röstningen. Mot denna bakgrund och av samma skäl som redovisas i avsnitt 6.4 anser regeringen att kommitténs förslag att väljaren endast ska få anlita ett eget biträde som hjälper honom eller henne om det sker i närvaro av en röstmottagare inte bör genomföras.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det klargörs att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda på begäran ska få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne med detta.

6.6 Tystnadsplikt

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon lagstadgad tystnadsplikt för anhöriga och andra enskilda som hjälper väljare att rösta.

Kommitténs förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Kommittén föreslår att det införs en bestämmelse om tystnadsplikt för anhöriga och andra enskilda som hjälper väljaren att rösta. Kommittén föreslår också att det införs en bestämmelse som ålägger röstmottagarna att informera varje privatperson som hjälper en väljare att rösta att en straffsanktionerad tystnadsplikt gäller för honom eller henne.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat. *Helsingborgs kommun, Länsstyrelsen i Västernorrland* och *Länsstyrelsen i Västra Götaland* är positiva till förslaget men efterfrågar tydlig vägledning om hur informationen om innebörden av en tystnadsplikt ska ges till den som hjälper väljaren och i vilken omfattning. *Region Västmanland* tillstyrker förslaget men ifrågasätter röstmottagarnas möjlighet att kontrollera efterlevnaden av en tystnadsplikt. *Riksdagens ombudsmän (JO)* motsätter sig inte en tystnadsplikt i och för sig men vidhåller de principiella invändningar som fördes fram mot motsvarande förslag som lades fram 2003 och 2011, bl.a. att tystnadsplikt som inträder direkt på grund av lag kan leda till att många privatpersoner saknar insikt om de straffrättsliga konsekvenserna av att röja eller utnyttja uppgifter om hur någon har röstat. *Svea hovrätt* anger att det finns flera frågor som måste övervägas innan förslaget kan läggas till grund för lagstiftning, bl.a. hur det ska säkerställas att den enskilde fått del av informationen. Flera remissinstanser, bl.a. *Region Stockholm*, anger att de skäl som tidigare har framförts av bl.a. *Svea hovrätt* och *JO* gäller alltfjämt.

Göteborgs kommun, Stockholms kommun, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och *Växjö kommun* undrar hur förslaget är tänkt att genomföras om biträdet inte kan tillgodogöra sig den muntliga eller skriftliga informationen. *SKR* påtalar även vikten av att undersöka om funktionshindersorganisationer anser att en tystnadsplikt bör införas och hur förslaget påverkar personer som är i behov av biträde för att utföra sin valhandling. *Synskadades Riksförbund* tillstyrker förslaget men har svårt att se hur det ska kunna kontrolleras att tystnadsplikten följs.

Enligt bl.a. *Luleå kommun* och *Umeå kommun*, som båda avstyrker förslaget, är det inte rimligt att röstmottagarna också ska ges ansvar för en straffrättslig del av valförfarandet. Dessa remissinstanser befarar att det ytterligare kommer att försvåra möjligheterna att rekrytera röstmottagare. Även *Falkenbergs kommun* och *Gällivare kommun* avstyrker förslaget.

Enligt *Uppsala kommun* och *Umeå kommun* kan förslaget att ålägga röstmottagare att informera privatpersoner om innebörden av en tystnadsplikt skapa konflikter med väljare och deras anhöriga och orsaka köbildning i röstmottagningen. Att tystnadsplikt ska gälla vid valskärmarna men inte vid de avskärmade valsedelställen kan skapa förvirring.

Skälen för regeringens bedömning

Det har tidigare inte ansetts finnas skäl för att införa en lagstadgad tystnadsplikt för en enskild person som hjälper en väljare att rösta

Frågan om att införa en lagstadgad tystnadsplikt för privatpersoner som hjälper väljaren att göra i ordning sina röster har övervägts av tidigare utredningar. 2003 års vallagskommitté och 2011 års vallagskommitté föreslog att en sådan regel skulle tas in i vallagen (SOU 2004:111 s. 90

och 214–215 och SOU 2013:24 s. 154–155). Riksdagens ombudsmän (JO) och Svea hovrätt ansåg att 2003 års vallagskommittés förslag inte borde genomföras. Till stöd för sin uppfattning anförde JO att den föreslagna regleringen innebar att privatpersoner som röjer eller utnyttjar uppgifter om hur någon har röstat kan straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken för brott mot tystnadsplikt. Straffansvar kan inträda vid såväl uppsåtligt som oaktsamt handlande. JO påpekade att denna straffbarhet i väsentliga hänseenden skiljer sig från andra bestämmelser om tystnadsplikt för privatpersoner. Tystnadsplikten inträder direkt på grund av lag utan någon särskild uttalande förbindelse från den berördes sida. Det behövs inte heller något myndighetsbeslut eller någon annan åtgärd som manifesterar tystnadsplikten. Mot den bakgrunden ansåg JO att det fick antas att många skulle sakna insikt om de straffrättsliga konsekvenserna av att de röjer eller utnyttjar uppgifter om hur någon har röstat. Svea hovrätt framförde synpunkter av motsvarande slag. Regeringen ansåg att de synpunkter som framförts av bl.a. JO var av sådant slag att det i varje fall vid den tidpunkten inte fanns skäl att gå vidare med förslaget. Någon lagstadgad tystnadsplikt infördes därför inte (prop. 2004/05:163 s. 98–99).

2011 års vallagskommitté föreslog en bestämmelse som i sak var identisk med den som föreslogs av 2003 års vallagskommitté. JO ansåg att 2011 års vallagskommittés förslag inte borde genomföras. Till stöd för sin uppfattning förde JO fram samma argument som tidigare. JO anförde vidare att kommitténs rekommendation om att Valmyndigheten och valnämnderna bör informera om den straffsanktionerade tystnadsplikten knappast botade den påtalade bristen. Regeringen bedömde att de skäl som hade anförts av JO mot att införa en ny straffsanktionerad tystnadsplikt för enskilda vid biträde i samband med röstning vägde lika tungt som när frågan tidigare övervägdes. Någon lagstadgad tystnadsplikt infördes därför inte heller då (prop. 2013/14:124 s. 37–38).

Det bör inte införas någon lagstadgad tystnadsplikt för en enskild som hjälper en väljare att rösta

Kommittén föreslår nu att en bestämmelse som är i sak identisk med den som föreslogs av 2003 och 2011 års vallagskommittéer införs i vallagen. För att tillgodose de krav som bl.a. JO tidigare pekat på föreslår kommittén även att en bestämmelse ska tas in i vallagen som ålägger röstmottagarna att informera varje privatperson som hjälper en väljare att rösta om att en straffsanktionerad tystnadsplikt gäller för honom eller henne.

Falkenbergs kommun, Gällivare kommun, Luleå kommun och Umeå kommun avstyrker förslaget. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Region Stockholm*, anser att de skäl som tidigare har framförts av bl.a. Svea hovrätt och JO gäller alltså. De anför att syftet att stärka valhemligheten är viktigt men att det inte motiverar att en straffsanktionerad bestämmelse och ett särskilt ansvar för röstmottagare att informera om det införs. Flera remissinstanser, bl.a. *JO, Svea hovrätt* och *Stockholms tingsrätt*, är tveksamma till hur förslaget rent praktiskt ska genomföras och tror inte att information från röstmottagarna om tystnadsplikten i praktiken kommer att ge avsedd effekt. JO vidhåller de principiella invändningar som JO tidigare fört fram mot 2003 och 2011 års förslag om en tystnadsplikt för en privatperson direkt på grund av lag. Det måste enligt JO säkerställas att

den som omfattas av tystnadsplikten erhåller information om innebörden av tystnadsplikten och straffansvaret, och ges rådrum. Dessa förutsättningar bör framgå av lag. Om kommitténs förslag ska genomföras, bör det även övervägas hur tystnadsplikten ska förhålla sig till meddelarfriheten och om meddelarfriheten för privatpersonen bör inskränkas på samma sätt som för en röstmottagare (se 40 kap. 1 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen och prop. 2004/05:163 s. 98–99). Andra remissinstanser, bl.a. *Synskadades Riksförbund*, pekar på svårigheter med att dokumentera och kontrollera efterlevnaden av en straffsanktionerad tystnadsplikt för privatpersoner.

Regeringen konstaterar att förslaget, med vissa mindre justeringar, har lagts fram vid två tidigare tillfällen. De skäl som tidigare har framförts mot att införa en ny straffsanktionerad tystnadsplikt för enskilda vid biträde i samband med röstning gäller med samma styrka som när frågan senast övervägdes. Som bl.a. *Falkenbergs kommun* framför kan förslaget att röstmottagarna ska åläggas att informera enskilda om tystnadsplikten inte med säkerhet anses bota de risker som har påtalats. Det kvarstår fortfarande en risk för att anhöriga och andra enskilda som hjälper väljaren kommer att sakna insikt om de straffrättsliga konsekvenserna av en tystnadsplikt. I likhet med flera remissinstanser, däribland *Göteborgs kommun*, JO, Svea hovrätt och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, bedömer regeringen att mycket talar för att förslaget – om det skulle genomföras – behöver förtydligas i fråga om hur information ska lämnas, vilka konsekvenserna blir om ett biträde inte kan tillgodogöra sig den information som lämnas, hur röstmottagarna ska dokumentera att nödvändig information har lämnats och hur biträdet ska kunna ges skäligt rådrum i samband med röstmottagningen på röstmottagningsstället. Vidare kan behovet av att inskränka meddelarfriheten behöva övervägas. Beredningsunderlag saknas för att i detta lagstiftningsärende lämna förslag i dessa delar.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att kommitténs förslag inte bör genomföras.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 februari 2022 och tillämpas första gången inför och vid ordinarie val till riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige 2022.

Kommitténs förslag överensstämmer delvis med regeringens. Kommittén föreslår inte någon ikraftträdandebestämmelse som anger uppgift om tillämpning första gången.

Remissinstanserna: Den stora majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Statskontoret* anser att tiden är väl knapp för att genomföra förslagen. Mot bakgrund av förslagens påverkan på valförbandet och i ljuset av covid-19-pandemin invänder *Linköpings kommun* mot att förslagen föreslås träda i kraft så snart.

Skälen för regeringens förslag: Ändringar som rör förfarandet i val bör göras så att lagändringarna kan träda i kraft i god tid före valen till riksdag, region- och kommunfullmäktige 2022. Ju kortare tid som finns för förberedelser och för utbildning av valnämnder och röstmottagare om vilka regler som ska gälla i ett val, desto större blir risken för handhavandefel. Sådana fel kan leda till att utgången i valet påverkas och att det uppkommer behov av att hålla omval. De föreslagna lagändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt.

Regeringen anser i likhet med kommittén och merparten av remissinstanserna att ändringarna bör träda i kraft den 1 februari 2022. För att kunna tillämpas vid valen 2022 föreslås vidare att ändringarna tillämpas första gången inför och vid ordinarie val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige 2022. På så sätt kan valadministrationen, partierna och väljarna få mer tid för förberedelser och anpassningar till de nya reglerna och rutinerna, vilket *Linköpings kommun* och *Statskontoret* efterfrågar.

8 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Lagförslagen medför ökade kostnader för genomförande av val med 17 320 000 kronor, varav 6 000 000 kronor är en årlig kostnad för Valmyndigheten och 11 320 000 kronor en tillfällig kostnad med 5 000 000 kronor för Valmyndigheten, 900 000 kronor för länsstyrelsen och 5 420 000 kronor för kommunerna vid varje kommande val från och med 2022 års ordinarie val till riksdagen och till region- och kommunfullmäktige.

Förslaget att inför valen 2022 bevilja kommunerna förstärkta statsbidrag till följd av reformen med avskärningar av valsedelställ medför ökade kostnader för genomförande av val med tillfälliga tillskott på 35 480 000 kronor vid varje kommande val från och med 2022 års allmänna val för att ersätta fler röstmottagare under förtidsröstningen.

Det kan inte uteslutas att förslaget i den del som rör reformen med avskärningar av valsedelställ kan medföra marginella kostnadsökningar för utlandsmyndigheterna. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar. Förslaget i de delar som rör utbildning och utläggning av valsedlar torde inte medföra några kostnadsökningar för utlandsmyndigheterna.

Kommitténs bedömning överensstämmer delvis med regeringens. I sak överensstämmer kommitténs bedömning med regeringens i de delar där regeringen lämnar förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot kommitténs bedömning. *Göteborgs kommun* och *Stockholms kommun* anser att förslaget att röstmottagare får avvisa väljare kommer att innebära en ökad kostnad för valnämnderna. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anger att förslaget att ansvaret för utläggning av valsedlar ska gå över till valnämnderna innebär utökade obligatoriska uppgifter i lag vilket ska

täckas av medföljande finansiering för fler röstmottagare i val- och röstningslokal. *Sveriges ambassad i Santiago de Chile* ser inte att en utlandsmyndighet skulle behöva förstärkta bidrag för att arrangera val. Enligt ambassaden skulle nya avskärmningar med enkelhet kunna täckas inom myndighetens verksamhetsbudget och då röstmottagning sker parallellt med ordinarie receptionstid då personal finns på plats för konsulär- och migrationsverksamhet skulle inga extra personalkostnader uppstå.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser av förslaget som rör utbildning

Förslaget att Valmyndighetens ansvar för att ta fram, utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder tydliggörs innebär en viss skärpning av Valmyndighetens ansvar för utbildningsmaterial. Ett krav på att vid utbildningen av röstmottagare som huvudregel använda det material som Valmyndigheten tillhandahåller ställer också särskilda krav på utbildningsmaterialet, både vad gäller innehåll och omfattning. Utbildningsmaterialet behöver bl.a. breddas och fördjupas. Vidare behöver enhetlig väljarinformation tas fram för val- och röstningslokaler. Det medför en ökad arbetsbörda för Valmyndigheten i arbetet med produktionen av utbildningsmaterialet och i myndighetens rådgivande verksamhet gentemot den övriga valadministrationen. Även behovet av enhetlig väljarinformation medför vissa kostnadsökningar för Valmyndigheten. Regeringen anser att kommitténs uppskattning av Valmyndighetens kostnader för arbetet med produktionen av utbildningsmaterialet och den rådgivande verksamheten till 6 000 000 kronor per år är rimlig. Kommitténs uppskattning av myndighetens kostnader för produktionen av utbildningsmaterial och väljarinformation till val- och röstningslokaler till 5 000 000 kronor vid varje kommande val framstår också som rimlig.

Förslaget påverkar även omfattningen av länsstyrelsens arbete tidsmässigt med att utbilda valnämnderna. Regeringen instämmer i kommitténs bedömning att kostnaden för länsstyrelsen kan beräknas öka med ca 900 000 kronor vid varje kommande val.

För att röstmottagarna ska vara förberedda på olika situationer som kan uppstå vid röstmottagningen behöver utbildningen både innehålla praktiska och teoretiska moment. Regeringen delar kommitténs bedömning att utbildningen därför skulle behöva utökas med en timme. Det medför ökade kostnader för kommunerna för ersättningen till utbildare av röstmottagare och för ersättningen till de deltagande röstmottagarna. Med utgångspunkt i att antalet röstmottagare i kommunerna är ca 50 000 skulle en ökning av ersättningen till varje röstmottagare med 100 kronor innebära en kostnadsökning om ca 5 000 000 kronor vid varje kommande val för röstmottagarnas deltagande i utbildningen. När det gäller ersättningen till utbildarna uppskattas den till 350 kronor per timme och utbildare. Enligt kommittén krävs två utbildare per 10 valdistrikt, vilket innebär sammanlagt 600 utbildningstillfällen per utbildare, förutsatt att det i landet kan komma att finnas omkring 6 000 valdistrikt, som vid 2018 och 2019 års val. Ersättningen till utbildarna kommer därmed att öka med 420 000 kronor vid varje kommande val ($350 \text{ kronor} \times 2 \text{ utbildare} \times 600$

utbildningstillfällen). Förtidsröstning anordnades i 2018 års val även på 248 utlandsmyndigheter och i 2019 års val på 219 utlandsmyndigheter. Kommunernas kostnader för att utbilda röstmottagarna kan mot denna bakgrund beräknas öka med sammantaget 5 420 000 kronor vid varje kommande val.

Förslaget torde inte medföra några kostnadsökningar för utlandsmyndigheterna.

Sammanfattningsvis medför förslaget ökade kostnader för genomförande av val med sammanlagt 17 320 000 kronor, varav 6 000 000 kronor är en årlig kostnad för Valmyndigheten och 11 320 000 kronor är en kostnad med 5 000 000 kronor för Valmyndigheten, 900 000 kronor för länsstyrelsen och 5 420 000 kronor för kommunerna vid varje kommande val från och med 2022 års val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige. Kostnaden för Valmyndigheten påverkar anslaget 6:4 Valmyndigheten (utg. omr. 1) och övriga kostnader anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1).

Ekonomiska konsekvenser av förslaget som rör ansvaret för att lägga ut valsedlar

Enligt kommittén torde förslaget att valnämndernas ansvar för att lägga ut valsedlar ska utsträckas till att omfatta även de valsedlar som partierna i dag ansvarar för att lägga ut bakom de avskärmade valedelställen inte medföra några kostnadsökningar för kommunerna. Utgångspunkten är att partierna levererar sina valsedlar vid ett tillfälle per dag till en på förhand anvisad plats i val- och röstningslokalen, något som redan tillämpas av många valnämnder i dag. Det innebär att valnämnderna eller – i förekommande fall – utlandsmyndigheterna kan lägga ut valsedlarna innan röstmottagningen öppnar. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* framför att förslaget innebär utökade obligatoriska uppgifter i lag och att det ska täckas upp av medföljande finansiering för fler röstmottagare i val- och röstningslokaler. Det kan konstateras att kommunerna redan i dag ansvarar för ordningen bland alla valsedlar och för att kontrollera att partiet deltar i valet. Ett parti som inte anmält deltagande i valet till Valmyndigheten ska nekas att lägga ut sina valsedlar, även om partiet tryckt upp valsedlar. Detta arbete bedrivs alltså redan av valnämnderna – och i utlandet av utlandsmyndigheterna – och ingår i den ordinarie arbetsuppgiften. I samband med reformen med avskärmningar av valedelställen beviljades kommunerna tillfälliga tillskott om 15 000 000 kronor vid varje kommande val från och med 2019 för att ha ytterligare en röstmottagare i varje vallokal under valdagen (prop. 2017/18:286 s. 27–30). I anslutning till detta lagstiftningsärende föreslås att kommunerna beviljas tillfälliga tillskott vid varje kommande val från och med 2022 för ökat behov av röstmottagare under förtidsröstningen (se nedan). Mot denna bakgrund instämmer regeringen i kommitténs bedömning att förslaget inte kan anses medföra ökade kostnader för kommunerna i form av ett ökat behov av röstmottagare.

Regeringen föreslår att inte bara valnämnderna utan även utlandsmyndigheterna ska ges ett uttryckligt ansvar för utläggningen av de valsedlar som partierna i dag ansvarar för att lägga ut bakom de avskärmade valedelställen. Som *Sveriges ambassad i Santiago de Chile*

anför behöver en utlandsmyndighet inte förstärkta bidrag för att arrangera val då röstmottagning sker parallellt med ordinarie receptionstid då personal för konsulär- och migrationsverksamhet finns på plats. Eftersom några extra personalkostnader därmed inte uppstår bedöms förslaget inte medföra ökade kostnader som leder till behov av ökade anslag för utlandsmyndigheterna.

Ekonomiska konsekvenser av övriga lagförslag

Att valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt, att varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster, att varje väljare var för sig ska kunna ta sina valsedlar utan insyn från andra personer och att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar bakom den avskärmade platsen där valsedlar lagts ut ska få hjälp med detta av röstmottagarna eller någon annan person utgör förtydliganden i vallagen av sådant som redan anses gälla. Förslagen bedöms inte i sig medföra några ökade kostnader för statliga myndigheter eller för kommuner som leder till behov av ökade anslag.

Även förslaget att röstmottagarnas befogenhet att uppmana den som underlåtit att följa en anvisning att tillfälligt lämna röstmottagningsstället ska framgå av lag innebär ett förtydligande av befogenheter som röstmottagare anses ha redan i dag. Regeringen instämmer därmed inte i *Göteborgs kommuns* och *Stockholms kommuns* bedömning att förslaget kommer att medföra ökade kostnader.

Kommunernas behov av förstärkta statsbidrag inför 2022 års ordinarie val till riksdagen och valen till region- och kommunfullmäktige

Av kommitténs utvärdering av reformen med avskärmningar av valsedelstall framgår att kommunerna ser behov av förstärkta statsbidrag inför de allmänna valen 2022 på två områden. Dels ser kommunerna behov av att köpa in fler eller andra typer av avskärmningar, dels ser kommunerna behov av fler röstmottagare för det ökade behovet av att göra kontroller av valsedlarna bakom avskärmningarna vid röstmottagningen. Enligt den enkät som kommittén skickat till kommunerna uppger 72 procent av kommunerna att de kan använda samma typ av avskärmningar som köptes in i samband med 2019 års val vid valen 2022. Det innebär att 28 procent inte kan använda samma typ av avskärmningar vid valen 2022. Kommunerna har alltså i vissa fall köpt in avskärmningar som inte kan användas vid 2022 års val. 72 procent av kommunerna bedömer att de behöver köpa in fler avskärmningar inför valen 2022. Kommittén redogör för att kommunerna kommer att behöva göra fler kontroller av valsedlarna bakom avskärmningarna, om möjligt helst efter varje väljare, och att kommunerna därmed kommer att behöva fler röstmottagare under förtidsröstningen.

I samband med att reformen med avskärmningar av valsedelställen infördes analyserade regeringen vilka kostnader åliggandet kunde antas innebära för kommunerna. Reformen medförde ökade kostnader för genomförande av val, dels med en engångskostnad på 17 000 000 kronor för inköp av material för avskärmning av valsedelstall, dels med tillfälliga tillskott på 15 000 000 kronor vid varje kommande val från och med 2019

för att ersätta fler röstmottagare i vallokalerna. Kommunernas kostnader för inköp av material för avskärmning täcktes av ett särskilt riktat engångsvist statsbidrag till kommunerna. Det lämnades åt kommunerna, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, att själva avgöra hur de nya kraven skulle uppfyllas i det enskilda fallet (prop. 2017/18:286 s. 27–30). I förordningen (2018:2081) om statsbidrag till kommunerna för avskärmningar av platser där valedlar kan läggas ut fastställs statsbidragets storlek för inköp av avskärmningar avsedda för ändamålet. Enligt 1 § förordningen ska en kommun få 2 000 kronor i statsbidrag för varje vallokal och 2 000 kronor för varje röstningslokal utan begränsat tillträde för förtidsröstningen för inköp av avskärmningar för platser där valedlar kan läggas ut. Av förordningen (2018:2069) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2019 års val till Europaparlamentet följer bl.a. att statsbidrag utgick till kommunerna för att ersätta fler röstmottagare i vallokalerna.

Enligt kommittén kan de av kommunerna framförda behoven inte tillgodoses med de statsbidrag som delades ut inför 2019 års val till Europaparlamentet utan kommunerna är i behov av tillskott i form av förstärkta statsbidrag för att dels köpa in ytterligare material för avskärmning av valedställen, dels rekrytera ytterligare röstmottagare under förtidsröstningen för kontroll av valedlarna.

Kommittén bedömer att kostnaden för kommunernas inköp av kompletterande avskärmningar uppgår till 8 500 000 kronor, vilket är hälften av det statsbidrag som betalades ut inför 2019 års val till Europaparlamentet. Det bedöms vara en engångskostnad. Som framgår ovan har kommunernas kostnader för inköp av material för avskärmning, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen vilken innebär att nya skyldigheter som kommunerna åläggs genom offentligrättsliga krav på att utföra olika slags uppgifter som utgångspunkt ska finansieras av staten, täckts av ett särskilt riktat engångsvist statsbidrag till kommunerna. Regeringen bedömer att kommunerna därmed fått tillräckliga resurser för att anskaffa lämpligt avskärmningsmaterial. När det däremot gäller behovet av fler röstmottagare under förtidsröstningsperioden ställer sig regeringen bakom kommitténs bedömning att kommunerna är i behov av förstärkta statsbidrag inför valen 2022 på så sätt som redovisats. I likhet med kommittén bedömer regeringen att kostnaden för att förordna ytterligare en röstmottagare under hela förtidsröstningsperioden för hälften av alla röstningslokaler uppgår till ca 35 480 000 kronor, baserat på en extra röstmottagare under hela förtidsröstningsperioden för hälften av röstningslokalerna ($25\,900 \text{ kronor} \times 1\,370 \text{ lokaler} = 35\,483\,000 \text{ kronor}$). Det bedöms vara en kostnad som återkommer vid varje val. Kostnaden påverkar anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1).

Enligt *Sveriges ambassad i Santiago de Chile* skulle nya avskärmningar kunna täckas av myndighetens verksamhetsbudget och då röstmottagning sker parallellt med ordinarie receptionstid då personal finns på plats för konsulär- och migrationsverksamhet skulle inga extra personalkostnader uppstå. Det kan inte uteslutas att förslaget i den del som rör avskärmningar kan medföra marginella kostnadsökningar för utlandsmyndigheterna. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar. Behov av ytterligare

röstmottagare för att säkerställa ordningen bland valsedlar bedöms inte uppkomma hos dessa myndigheter.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Regeringen bedömer att några av förslagen kan påverka den kommunala självstyrelsen i viss begränsad omfattning. Detta gäller förslagen att Valmyndighetens utbildningsmaterial ska användas i möjligaste mån och att valnämnden ska ansvara för utläggningen av samtliga valsedlar. Syftet med förslaget, att stärka valsystemets skydd mot manipulationer, bedöms inte på ett tillfredsställande resultat kunna uppnås genom åtgärder som är mindre ingripande för kommunerna. Regeringen anser att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till intresset av att säkerställa att valsäkerheten inte eftersätts (14 kap. 3 § regeringsformen).

Övriga konsekvenser

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

9 Författningskommentar

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

3 kap.

1 § Det ska finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för frågor om val.

Den centrala valmyndigheten ska ta fram, utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.

I paragrafen regleras den centrala valmyndighetens ansvar för frågor om val. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Andra stycket, som är nytt, innebär att det tydliggörs att den centrala valmyndigheten ska ta fram, utveckla och tillhandahålla utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.

Dessutom görs en språklig ändring i paragrafen.

5 § Röstmottagare förordnas av valnämnden. Röstmottagare hos en utlandsmyndighet förordnas dock av myndighetens chef. Om valnämnden har beslutat att 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 endast den förordnas som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget. *Vid utbildningen ska det utbildningsmaterial som tillhandahålls av den centrala valmyndigheten användas. Valnämnden får dock*

ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet om det behövs med hänsyn till lokala förhållanden.

I paragrafen regleras förordnanden av röstmottagare och utbildningskrav för dessa. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Andra stycket kompletteras med bestämmelser om det utbildningsmaterial som ska användas i utbildningen. Ändringen innebär att det utbildningsmaterial som enligt 1 § andra stycket tillhandahålls av den centrala valmyndigheten ska användas vid utbildningen av röstmottagare. Valnämnden får dock ersätta eller komplettera den centrala valmyndighetens utbildningsmaterial om det behövs med hänsyn till lokala förhållanden. Det innebär att valnämnden kan anpassa utbildningen till lokala förhållanden. Det kan t.ex. handla om utbildningsmaterial om lokala beslut som valnämnden har fattat, lokala säkerhetsrutiner och andra lokala rutiner för genomförandet av val i den egna kommunen.

7 kap.

3 § *Varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster där. Därefter ska väljaren 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. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne vid röstningen.

I paragrafen regleras hur röstning på ett röstmottagningsställe (en val- eller röstningslokal) går till. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Ändringen i *första stycket* klargör att varje väljare ska vara ensam bakom valskärmen och själv göra i ordning sina röster där. Undantag från detta kan liksom hittills göras enligt andra stycket. Bestämmelsen motsvarar i sak vad som hittills gällt vid röstning på ett röstmottagningsställe (se prop. 2004/05:163 s. 119).

8 kap.

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

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

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

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

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

De partier som deltar i valen ska också kunna ge väljarna tillgång till sina valsedlar. *Det är dock valnämnden eller utlandsmyndigheten som lägger ut valsedlarna på den plats som avses i första stycket.*

Valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt.

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

I paragrafen regleras kraven på utformningen av den plats där valsedlar läggs ut och vilka valsedlar som ska finnas tillgängliga. Övervägandena finns i avsnitt 4.2–4.3 och 6.3.

Första stycket kompletteras med en bestämmelse som klargör att väljarna var för sig ska kunna ta sina valsedlar från den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda utan insyn. Ändringen tydliggör att väljaren ska kunna välja sina valsedlar utan påverkan och insyn från andra väljare (jfr prop. 2017/18:286 s. 32).

Ändringen i *andra stycket första meningen* klargör att de partier som deltar i valen också ska kunna ge väljarna tillgång till sina valsedlar, dvs. sådana valsedlar som inte valadministrationen enligt första stycket ansvarar för att väljarna ska ha tillgång till (jfr 6 kap. 7 §, se även prop. 1996/97:70 s. 118 och 200). Partierna kommer alltså även fortsättningsvis att ansvara för distributionen till samtliga röstmottagningsställen (val- och röstningslokaler) av dessa valsedlar (jfr prop. 1993/94:115 s. 10 och prop. 2017/18:286 s. 18–19). På samma sätt kommer partierna även fortsättningsvis att ansvara för att leverera sådana valsedlar i den mängd som förväntas gå åt vid röstmottagningen. Partierna får lämna in sina valsedlar till val- och röstningslokalerna, t.ex. på en på förhand anvisad plats. Av *andra stycket andra meningen*, som är ny, framgår att det dock är valnämnden eller i utlandet – i förekommande fall – den utpekade utlandsmyndigheten som ansvarar för att lägga ut dessa valsedlar på den avskärmade plats som avses i första stycket (jfr prop. 2004/05:163 s. 121–122 och prop. 2017/18:286 s. 10 och 14). Ansvaret omfattar de valsedlar som partierna distribuerar till lokalerna, under förutsättning att partiet anmält sitt deltagande i det aktuella valet. Ändringen innebär att ansvaret för den myndighet som ansvarar för genomförandet av valet – de kommunala valnämnderna och utlandsmyndigheterna – att lägga ut valsedlar på den avskärmade plats som avses i första stycket utsträcks till att gälla samtliga valsedlar som omfattas av paragrafen. Partierna får alltså inte lägga ut några valsedlar på denna plats.

Tredje stycket, som är nytt, innebär att principen om att valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt uttryckligen anges. Principen innebär att någon åtskillnad mellan placeringen av partiernas valsedlar inte görs utan att alla valsedlar tillhandahålls på ett likformigt sätt, på en och samma plats. Exakt hur det ska ske är en praktisk fråga men utgångspunkten är att valsedelspresentationen för de röstande framstår som likformig, t.ex. genom att valsedlarna placeras i bokstavsordning.

Paragrafens hittills gällande tredje stycke flyttas och blir ett nytt fjärde stycke.

2 a § *Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda, ska på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En*

sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne med detta.

Paragrafen, som är ny, reglerar att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på begäran ska få hjälp med detta. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

I paragrafen klargörs att väljare som inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda får ta hjälp med det av en röstmottagare eller av någon annan person i den utsträckning som behövs.

Motsvarande bestämmelser för väljare som inte själva kan göra i ordning sina röster finns i 7 kap. 3 § andra stycket.

4 § Röstmottagarna ansvarar för ordningen på röstmottagningsstället. Den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill denna ska rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. *Den som inte följer röstmottagarnas anvisningar får uppmanas att tillfälligt lämna lokalen eller utrymmet, om det är av väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen.* Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas.

I paragrafen regleras ansvaret för ordningen under röstmottagning på ett röstmottagningsställe och röstmottagarnas befogenheter för att upprätthålla ordningen. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Ändringen innebär att paragrafen kompletteras med en bestämmelse som förtydligar att en röstmottagare får uppmana den som underlåtit att följa röstmottagarnas anvisningar att tillfälligt lämna val- eller röstningslokalen eller utrymmet intill denna, om det är av väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen. Det kan handla om såväl störningar av genomförandet av röstmottagningen i stort som störningar riktade mot en enskild individs rättighet att utöva sin rösträtt eller en röstmottagares möjlighet att utöva sitt uppdrag. Genom ändringen tydliggörs att röstmottagarna tydligt kan markera för den som inte följer en anvisning att han eller hon tillfälligt ska lämna lokalen. En sådan anvisning bör ges endast i undantagsfall, som en sista åtgärd för att undvika en situation där röstmottagningen behöver avbrytas tillfälligt. Om en sådan uppmaning inte följs kan på samma sätt som i dag t.ex. polis tillkallas för att avlägsna personen från platsen. Uppmaningen är tillfällig till sin natur och den som har uppmanats att lämna lokalen får inte hindras från att återvända till röstmottagningsstället för att rösta (se även 8 kap. 5 § vallagen). Ändringen innebär inte att röstmottagarna ges befogenhet att med tvång eller våld avlägsna den som underlåtit att följa en anvisning.

Dessutom görs språkliga ändringar i paragrafen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2022.
2. Lagen tillämpas första gången inför och vid ordinarie val till riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige 2022.

Av första punkten framgår att lagen träder i kraft den 1 februari 2022.

Enligt *andra punkten* ska de nya föreskrifterna tillämpas första gången inför och vid valet till riksdagen och valen till region- och kommunfullmäktige i september 2022. Det innebär att om regeringen beslutar om extra val till riksdagen eller om region- eller kommunfullmäktige beslutar om extra val till dessa församlingar före de ordinarie valen 2022 ska äldre föreskrifter tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Sammanfattning av betänkandet Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen (SOU 2021:7)

Bilaga 1

Utredningsuppdraget

Utredningens uppgift enligt direktiven är att göra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet.

I uppgiften ingår bland annat att

- analysera behovet av ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor vid val samt behovet av ett system för rapportering av incidenter vid röstmottagningen i syfte att stärka allmänhetens tilltro till valsystemet,
- bedöma om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna vid röstningen är tillräckligt eller om det kan stärkas och särskilt föreslå metoder för att motverka förekomsten av så kallad familjeröstning¹,
- utvärdera reformen med avskärmningar av valsedelstall,
- föreslå åtgärder som kan förbättra möjligheten för väljargrupper med svårighet att med nuvarande röstningsförfarande utnyttja sin rösträtt, och
- på samtliga områden lämna de författningsförslag eller andra förslag på åtgärder som utredningen bedömer motiverade.

Utredningen har bedömt att i en första etapp behandla den del av uppdraget som går ut på att stärka skyddet för fria och hemliga val för att de förslag som utredningen lämnar i denna del ska kunna tillämpas redan vid de allmänna valen 2022.

I detta delbetänkande lägger utredningen fram förslag som rör

- röstmottagning och offentlighet
- otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen,
- gruppöstning, och
- reformen med avskärmningar av valsedelstall.

Huvudinnehållet i de förslag som nu läggs fram är följande.

Röstmottagning och offentlighet

Av stor betydelse för valens demokratiska legitimitet är att valförfarandet i alla olika skeenden är transparent och tillgängligt för mediernas, allmänhetens och särskilda valobservatörers granskning. Med hänsyn till hur viktigt det är för förtroendet av valsystemet, är det enligt vår mening angeläget, att den reglering som syftar till att säkerställa insynen också är tydlig och klar, inte bara för själva rösträkningen utan även för röstmottagningen. Att all rösträkning är offentlig framgår också av bestämmelserna i vallagen. Någon sådan bestämmelse för röstmottagningen finns dock inte i vallagen. Här får man i stället luta sig mot offentlighetsprincipen; att allmän verksamhet ska vara öppen för insyn.

¹ Utredningen använder fortsättningsvis beteckningen gruppöstning i stället för familjeröstning.

Vi föreslår därför i förtydligande syfte att en bestämmelse införs i vallagen att all röstmottagning är offentlig, om inte något annat föreskrivs i vallagen eller i någon annan lag.

Otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen

Förutsättningar för rekryteringen av röstmottagare

Rätten för väljare att kunna rösta under trygga former är beroende av röstmottagarnas möjligheter att upprätthålla ordningen på röstmottagningsstället. Det är därför viktigt att hot, våld, rasism och kränkningar av röstmottagare tas på största allvar och utreds av rättsvårdande myndigheter. Röstmottagarna har ett straffsanktionerat skydd i bestämmelserna om ärekränkning (förtal och förolämpning) i 5 kap. brottsbalken och om brotten mot allmän verksamhet (våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman) i 17 kap. samma balk. Detta skydd bör också användas.

Vi har inte funnit skäl att närmare överväga formella regler för själva bemanningen av röstmottagare i val- och röstningslokaler utöver nu gällande kompetensregler. Ett krav som vi dock tycker är befogat är att det bland röstmottagarna i alla val- och röstningslokaler ska finnas åtminstone en person med erfarenhet från röstmottagning i tidigare val.

Ett ytterligare sådant krav är att valnämnderna måste säkerställa att röstmottagarna har en godtagbar arbetsmiljö. Detta är en fråga som varken bör eller kan överlåtas till den eller de röstmottagare som är ordföranden eller ordförandens ersättare.

Utbildningen av röstmottagare ska ge likvärdiga kunskaper

Valmyndighetens ansvar ska även fortsättningsvis vara att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder. Vid utbildningen av röstmottagare ska det utbildningsmaterial som tillhandahålls av Valmyndigheten användas. Valnämnderna får dock ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att kvaliteten i det material som användas har säkerställts. Detta ska enligt vår mening framgå av vallagen.

Vi bedömer att kvaliteten i det material som ersätter eller kompletterar Valmyndighetens utbildningsmaterial kan säkerställas i samråd med Valmyndigheten eller länsstyrelsen.

Ordningen på röstmottagningsstället

Vallagens bestämmelser om röstmottagarnas ansvar för ordningen på ett röstmottagningsställe och skyldigheten för den som finns på ett röstmottagningsställe att rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras, kompletteras med en uttrycklig befogenhet för röstmottagarna att tillfälligt få avvisa den som underlåtit att följa en anvisning, om underlåtelserna har väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen. Det kan avse både störningar av genomförandet av röstmottagningen i stort och störningar riktade mot en

enskild individs rättighet att utöva sin rösträtt eller möjlighet att utöva sitt uppdrag som röstmottagare.

Det är här inte fråga om ett tvångsmedel i den bemärkelse som avses i polislagen eller ordningslagen utan om en tydlig markering för den som inte följer en anvisning att han eller hon ska lämna röstmottagningsstället, och att konsekvensen om så inte sker, är att vederbörande kan komma att avlägsnas av polis eller ordningsvakt.

Utökat ansvar för vissa röstmottagare

Vallagens bestämmelser om att minst två röstmottagare ska vara närvarande vid röstmottagningen i röstningslokaler för förtidsröstning kompletteras med en bestämmelse att en av de närvarande röstmottagarna ska inneha rollen som ordföranden.

Enligt vår bedömning är det angeläget att det vid all röstmottagning, inte bara i vallokalen på valdagen, finns en närvarande röstmottagare som har det yttersta ansvaret och som också väljarna – i olika situationer – alltid kan vända sig till.

Valpropaganda nära röstmottagningsställen

Förbudet i 8 kap. 3 § vallagen mot bland annat politisk propaganda vid röstmottagningsställen är inte begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till val- och röstningslokaler. Hur stort område som omfattas av förbudet är inte möjligt eller ens lämpligt att precisera i föreskrifter. Bestämmelsen får tolkas med utgångspunkt i dess syfte, nämligen att väljarna ska kunna genomföra sin valhandling i en skyddad och neutral miljö och därför inte får nås av politisk propaganda i omedelbar närhet av val- eller röstningslokalen. Det är kommunerna genom sina valnämnder och de av kommunerna utsedda röstmottagarna som primärt har ansvaret för att förbudet mot politisk propaganda upprätthålls. Det förutsätter i sin tur, enligt vår mening, att området för röstmottagarnas ansvar också definieras. Detta framgår dock inte uttryckligen av vallagen.

Vi föreslår därför att den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 3 § vallagen om att det 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, kompletteras med en bestämmelse om att detsamma gäller också för ett område närmast utanför ett röstmottagningsställe.

Det innebär att kommunerna genom sina valnämnder även fortsättningsvis har ansvaret för att precisera avgränsningen för politisk propaganda för varje val- och röstningslokal. Denna precisering bör kommuniceras så att röstmottagare, väljare och partier får information om vad som gäller för varje val- och röstningslokal.

Traditionen med valedelsutdelning berörs inte direkt av detta, men för att underlätta god ordning utanför val- och röstningslokaler kan det enligt vår mening vara lämpligt att valedelsutdelning äger rum utanför det avgränsade området.

Gruppröstning

Utbildning av röstmottagare och information till väljare

Vi har inte funnit skäl att närmare överväga några formella regler när det gäller utbildningen av röstmottagare och informationen till väljare i fråga om gruppröstning. Vi anser dock att Valmyndighetens utbildningsmaterial behöver förstärkas så att röstmottagarna får nödvändig kunskap om och förståelse för valhemligheten som en förutsättning för fria val.

Vi anser också att det är minst lika viktigt att varje väljare i förväg, muntligen när väljaren går in på ett röstmottagningsställe eller skriftligen med skyltar, får information om att varje väljare ska vara ensam bakom valskärmen och själv göra i ordning sina röster och att det inte är tillåtet att två eller flera personer samtidigt ställer sig bakom valskärmen och tillsammans gör i ordning sina röster eller diskuterar sina val bakom skärmen.

Detta bör också tydligt framgå av den information som Valmyndigheten förmedlar till väljarna inför varje val. En motsvarande information bör också förmedlas om att detta också gäller vid de avskärmade valsedelställen.

Tydligare reglering av valhemligheten vid röstning

Det ska framgå direkt av bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket vallagen att varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster.

Biträde åt väljare vid röstning

Enligt den nuvarande ordningen i 7 kap. 3 § andra stycket vallagen har väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster rätt att få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne. Vi föreslår att sista mening ändras till att en sådan väljare också får anlita ytterligare en person som hjälper honom eller henne. Förslaget innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en enskild person hjälper väljaren att rösta. Härigenom stärks väljarens skydd mot otillbörlig påverkan.

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

Reformen med avskärmningar av valsedelställ

Utvärderingen av reformen

Reformen med en avskärmd plats för valseدلar har tillämpats endast vid ett val, valet till Europaparlamentet 2019. I utredningens utvärdering av reformen har både konkreta erfarenheter från 2019 års val och bedömningar av vad som krävs inför det kommande allmänna valet 2022 framförts av kommunerna. Enligt utvärderingen ser kommunerna stora

utmaningar med tillämpningen av reformen vid valen till riksdagen, region- och kommunfullmäktige 2022 eftersom förutsättningarna för avskärmningar av valsedlar skiljer sig åt mellan val till Europaparlamentet och val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige. Även om utredningen förslår ett antal åtgärder i syfte att underlätta kommunernas arbete med avskärmningarna av valsedlar inför 2022 års val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige har reformen ännu inte tillämpats vid ett sådant val. Utredningen bedömer därför att en utvärdering av erfarenheterna av reformen bör göras i samband med genomförandet av de allmänna valen 2022. Vid denna utvärdering kan frågan om valsedelsystemet ingå.

Utvärderingen har vidare visat att kommunerna har behov av förstärkta statsbidrag inför de allmänna valen 2022.

Ansvar för utläggning av valsedlar

Ansvar för väljarnas tillgång till valsedlar i val- och röstningslokaler delas mellan valadministrationen och partierna enligt bestämmelserna i 8 kap. 2 § vallagen. För att minska antalet tillfällen då någon annan än en väljare befinner sig bakom avskärmningen av valsedlarna föreslår vi att valadministrationen övertar ansvaret för utläggningen av alla valsedlar i val- och röstningslokaler. Ansvaret ska omfatta alla partier som distribuerar sina valsedlar till lokalerna under förutsättning att partierna har anmält sitt deltagande i det aktuella valet.

Förslaget innebär att partierna, liksom i dag, ansvarar för distributionen av sina namnvalsedlar i den mängd som förväntas gå åt vid röstmottagningen. Skillnaden från nuvarande ordning är att partierna får lämna in sina valsedlar till val- och röstningslokalerna på en på förhand anvisad plats, men ansvarar inte för att lägga ut dem bakom avskärmningarna. På så sätt sammanförs ansvaret för all utläggning av valsedlar till röstmottagarna, som kan planera kontroller och påfyllnad utifrån väljartillströmning och ordningsbehov i den enskilda lokalen.

Förslaget hindrar inte de kommuner som så önskar att ta på sig ett större ansvar för valsedlarna.

Presentationen av valsedlar

En bestämmelse införs i vallagen som klargör att valsedlarna ska presenteras för väljarna på ett likformigt sätt. Ett grundläggande krav för att uppnå detta är att samtliga partiers valsedlar finns utlagda bakom en och samma avskärmning. Det beslut som valnämnden fattar för presentationen av valsedlar ska gälla i samtliga val- och röstningslokaler inom kommunen.

Utformningen av avskärmningarna

Det finns enligt vår bedömning ett behov av viss flexibilitet vid utformningen av avskärmningarna. Den närmare utformningen av avskärmningarna bör därför inte författningsreglera.

Placeringen av avskärningarna

Enligt den nuvarande ordningen i 8 kap. 2 § första stycket första meningen vallagen ska det i anslutning till ett röstmottagningsställe ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. Det ger kommunerna möjlighet till flexibilitet när det gäller valet av plats för avskärningarna. Vår bedömning är att denna ordning tills vidare ska bestå.

Tillträdet till platsen där valsedlar finns utlagda

Den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 2 § första stycket första meningen vallagen om en lämplig avskärmad plats kompletteras med en bestämmelse om att väljarna där, var för sig, ska kunna ta sina valsedlar utan insyn från andra personer. I förhållande till den nuvarande ordningen innebär detta en ytterligare förstärkning av valhemligheten samtidigt som det också kan påverka röstmottagarnas nuvarande möjligheter att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna. Redan det nuvarande kravet på avskärningar har fått till följd att röstmottagare måste genomföra tätare kontroller av ordningen bland valsedlarna eller ändra sina rutiner för hur kontrollen genomförs. Många valnämnder tillämpar också rutinen med kontroller efter var och varannan väljare. Det kan emellertid inte uteslutas att vårt förslag, på grund av att det kan kräva något mer frekventa kontroller, i några fall kan medföra en viss ökad köbildning. Vi ser dock ingen anledning att anta att förslaget kommer att leda till några beaktansvärda problem med köbildning eller sammanhängande risker för ett lägre valdeltagande.

Biträde åt väljare bakom avskärningarna

En bestämmelse införs i vallagen som klargör att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan ta sina valsedlar bakom avskärningen ska, i den utsträckning som behövs, på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna. En sådan väljare får också anlita ytterligare en person som hjälper honom eller henne. Förslaget innebär att en röstmottagare alltid är närvarande i dessa fall.

Vi ser dock inget behov av en lagstiftad tystnadsplikt redan i detta skede av valhandlingen för en enskild person som hjälper väljaren att ta valsedlarna.

Ikraftträdande och genomförande

Utredningen förordar att de framlagda förslagen ska kunna tillämpas vid de allmänna valen 2022.

Utredningen lämnar ett enigt betänkande. Ett särskilt yttrande är fogat till betänkandet.

Betänkandets lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837)

dels att nuvarande 8 kap. 1–13 §§ ska betecknas 8 kap. 2–14 §§,

dels att den nya 8 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 1, 5 och 6 §§, 7 kap. 3 §, 8 kap. 3, 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 8 kap. 3 a §, av följande lydelse,

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Det ska finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för val.

Det ska finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för val. *I det ansvaret ingår att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.*

5 §¹

Röstmottagare förordnas av valnämnden. Röstmottagare hos en utlandsmyndighet förordnas dock av myndighetens chef. Om valnämnden har beslutat att röstmottagning ska äga rum på ett sjukhus, ett häkte eller någon liknande inrättning, får nämnden överlåta åt den som är chef för inrättningen att förordna röstmottagare där.

Som röstmottagare får endast den förordnas som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget.

Som röstmottagare får endast den förordnas som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget. *Vid utbildningen ska det utbildningsmaterial som tillhandahålls av den centrala valmyndigheten användas. Valnämnden får dock ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att kvaliteten i det material som används har säkerställts.*

¹ Senaste lydelse 2014:301.

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

Vid röstmottagning i en vallokal ska minst tre av röstmottagarna vara närvarande. En av dessa ska vara ordföranden eller ordförandens ersättare.

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

Vid röstmottagning i en röstningslokal ska minst två röstmottagare vara närvarande. *En av dessa ska vara ordföranden.*

7 kap.

3 §³

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

Varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster 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. En sådan väljare får också anlita *någon annan* person som hjälper honom eller henne vid röstningen.

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. En sådan väljare får också anlita *ytterligare en* person som hjälper honom eller henne vid röstningen. *Röstmottagarna ska göra den personen som hjälper väljaren att rösta uppmärksam på att han eller hon har tystnadsplikt enligt 16 kap. 1 § första stycket.*

8 kap.

1 §

Röstmottagningen är offentlig, om inte något annat föreskrivs i denna lag eller i någon annan lag.

2 §⁴/3§

I anslutning till ett röstmottagningsställe ska det ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om en sådan plats inte kan ordnas i anslutning till

I anslutning till ett röstmottagningsställe ska det ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut *och där väljarna var för sig kan ta sina valsedlar utan insyn*

² Senaste lydelse 2014:301.

³ Senaste lydelse 2014:301.

⁴ Senaste lydelse 2019:923.

röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats ska väljarna ha tillgång till

från andra personer. Om en sådan plats inte kan ordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats ska väljarna ha tillgång till

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

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

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

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

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

De partier som deltar i valen ska också kunna *tillhandahålla väljarna* sina valsedlar. *Det sker genom att valsedlarna genom valnämndens försorg placeras* på denna plats.

Valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt.

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

3 a §

Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar på den avskärmade plats där valsedlarna finns utlagda, ska på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna. En sådan väljare får också anlita ytterligare en person som hjälper honom eller henne med detta.

På ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta får det inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val.

Röstmottagarna ansvarar för ordningen på röstmottagningsstället. Den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill denna skall rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen skall kunna genomföras. Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas.

3 §/4 §

På ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta får det inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. *Detsamma gäller också för ett område närmast utanför röstmottagningsstället.*

4 §/5 §

Röstmottagarna ansvarar för ordningen på röstmottagningsstället. Den som finns i lokalen, *i ett utrymme utanför lokalen ska* rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. *Den som inte följer röstmottagarnas anvisningar får tillfälligt avvisas från lokalen, utrymmet eller området, om det har väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen.* Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas.

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 februari 2022.

Efter remiss har yttranden kommit in från Borlänge kommun, Borås kommun, Båstad kommun, Diskrimineringsombudsmannen (DO), Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Förvaltningsrätten i Umeå kommun, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Helsingborgs kommun, Härnösands kommun, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kammarrätten i Göteborg, Linköpings kommun, Luleå kommun, Lunds universitet (juridiska fakultetsstyrelse), Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Malmö kommun, Malmö tingsrätt, Melleruds kommun, Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Mölndals kommun, Orsa kommun, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen (PTS), Region Dalarna, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Västmanland, Riksdagens ombudsmän (JO), Skatteverket, SmåKom, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges ambassad i Santiago, Sveriges ambassad i London, Sveriges ambassad i Tokyo, Sveriges ambassad i Washington, Synskadades Riksförbund, Säkerhetspolisen, Tierps kommun, Umeå kommun, Umeå universitet, Uppsala kommun, Valmyndigheten, Valprovsningsnämnden, Varbergs kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Västerviks kommun, Växjö kommun, Åmål kommun och Örebro kommun.

Därutöver har yttranden inkommit från Länsstyrelsen i Stockholm och Civil Rights Defenders.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Alingsås kommun, Arbetarnas bildningsförbund (ABF), Flens kommun, Funktionsrätt Sverige, Höj Rösten, Neuroförbundet, Nätverket Unga för tillgänglighet, Pensionärernas riksorganisation (PRO), Region Västra Götaland, Sametinget, SPF Seniorerna, SmåKom, Studieförbundet Vuxenskolan, Swedish International Liberal Centre (Silc), Svenska Samernas Riksförbund (Sámiid riikkasearvi), Stockholms universitet (juridiska fakultetsnämnden), Uppsala universitet (juridiska fakulteten och statsvetenskapliga institutionen), Vadstena kommun och Vänersborgs kommun.