

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen

Delbetänkande av 2020 års valutredning

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:7

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0021-7

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av och överväga förändringar i valsystemet.

Som ordförande förordnades den 31 mars 2020 det tidigare statsrådet och vice statsministern Lena Hjelm-Wallén. Den 11 maj 2020 förordnades som ledamöter riksdagsledamoten Daniel Andersson (s), kanslichefen Martin Andreasson (l), regionpolitikern Lars Bryntesson (s), riksdagsledamoten Ida Drougge (m), f.d. riksdagsledamoten Annika Eclund (kd), journalisten Bruno Kaufmann (mp) samt riksdagsledamöterna Fredrik Lindahl (sd), Erik Ottoson (m), Michael Rubbestad (sd), Per Schöldberg (c) och Mia Sydow Mölleby (v).

Som sakkunniga förordnades den 6 maj 2020 ämnesrådet Paula Blomqvist (Kulturdepartementet) och rättssakkunniga Golshanak Fatahian (Justitiedepartementet). Samma dag förordnades som experter funktionschefen Anna Blomberg (Länsstyrelsen Västra Götalands län), kanslichefen Eva Debels (Valnämnden i Stockholms stad), biträdande enhetschefen Linda Escar (Säkerhetspolisen), handläggaren Martin Lidhamn (Sveriges Kommuner och Regioner, SKR), kanslichefen Anna Nyqvist (Valmyndigheten), kanslichefen Cecilia Persson (Valprövningsnämnden), juristen Lars-Åke Ström och professorn Jan Teorell (Lunds universitet). Från och med den 14 oktober 2020 entledigades Linda Escar från sitt uppdrag som expert och ersattes av gruppchefen Åsa Ahl.

Som sekreterare anställdes den 20 april 2020 ämnessakkunniga Kristina Lemon och från den 21 september 2020 juristen Lars-Åke Ström, som samma dag entledigades från uppdraget som expert.

Kommittén har antagit namnet 2020 års valutredning.

Utredningen har i en första etapp av uppdraget behandlat frågor som rör otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen, gruppröstning och reformen med avskärmning av valsedelsställ. Nu nämnda frågor behandlas i delbetänkandet ”Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen”, som härmed överlämnas.

Utredningen fortsätter arbetet med översynen av frågorna som rör uppdraget att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer och uppdraget att öka tillgängligheten för vissa väljargrupper. Enligt direktiven ska återstående uppdrag redovisas senast den 15 oktober 2021.

Stockholm i januari 2021

Lena Hjelm-Wallén

Daniel Andersson

Martin Andreasson

Lars Bryntesson

Ida Drougge

Annika Eclund

Bruno Kaufmann

Fredrik Lindahl

Erik Ottoson

Michael Rubbestad

Per Schöldberg

Mia Sydow Mölleby

/Kristina Lemon

Lars-Åke Ström

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	21
1.1 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)	21
2 Utredningsuppdraget	27
2.1 Direktiven.....	27
2.2 Utredningsarbetet.....	27
2.3 Vår utgångspunkt för arbetet	29
2.4 Delbetänkandets disposition.....	30
3 Ansvar för genomförande av val	31
3.1 Valsystemet och dess organisation	31
3.1.1 Valmyndigheten.....	31
3.1.2 Länsstyrelserna	32
3.1.3 Valnämnderna	33
3.1.4 Valprövningsnämnden	33
4 Skyddet för fria och hemliga val	35
4.1 Regeringsformen.....	35
4.2 Brottsbalken	36
4.3 Offentlighets- och sekretesslagen.....	36
4.4 Internationella förpliktelser	37
4.5 Vallagen	37

5	Röstmottagning och offentlighet.....	43
5.1	Gällande bestämmelser.....	43
5.2	Överväganden och förslag.....	43
6	Otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen	45
6.1	Direktiven	45
6.2	Rätten att rösta under trygga former	46
6.2.1	Väljarperspektivet	46
6.2.2	Röstmottagarperspektivet	47
6.3	Rapporter från Valmyndigheten.....	48
6.3.1	Ordningsfrågor i val- och röstningslokaler efter 2018 års val.....	48
6.3.2	Ordningsfrågor i val- och röstningslokaler efter 2019 års EU-val.....	50
6.4	Utredningens kommunenkät.....	51
6.4.1	Kommunernas egna riktlinjer om propaganda.....	51
6.5	Rekrytering och utbildning av röstmottagare	52
6.5.1	Gällande bestämmelser	52
6.5.2	2011 års vallagskommittés enkätundersökning.....	54
6.5.3	Valmyndighetens enkätundersökning efter valet 2018	55
6.6	Överväganden och förslag.....	56
6.6.1	Förutsättningar för rekryteringen av röstmottagare	56
6.6.2	Utbildningen av röstmottagare ska ge likvärdiga kunskaper	58
6.6.3	Ordningen på röstmottagningsstället.....	62
6.6.4	Utökat ansvar för vissa röstmottagare.....	68
6.6.5	Valpropaganda nära röstmottagningsställen	70
7	Gruppröstning	75
7.1	Direktiven	75
7.2	Gällande bestämmelser.....	76

7.3	Externa granskningar av svenska val.....	77
7.3.1	SILC:s valobservationer av 2014 och 2018 års allmänna val.....	77
7.3.2	Democracy Volunteers valobservation av 2018 års allmänna val.....	79
7.3.3	Tidigare genomförda valobservationer.....	80
7.4	Valmyndighetens utbildningsmaterial	80
7.5	Utredningens kommunenkät	82
7.6	Överväganden och förslag.....	82
7.6.1	Utbildning av röstmottagare och information till väljare	82
7.6.2	Tydligare reglering av valhemligheten vid röstningen	84
7.6.3	Biträde åt väljare vid röstning	85
7.6.4	Tystnadsplikt för privatpersoner som hjälper en väljare att rösta	87
8	Reformen med avskärning av valsedelstäl	91
8.1	Direktiven.....	91
8.2	Gällande bestämmelser för att tillhandahålla valsedlar	92
8.2.1	Delat ansvar mellan valadministrationen och partierna	93
8.2.2	Presentationen av valsedlar	94
8.2.3	Slutsatser	95
8.3	Förarbeten	95
8.3.1	2015 års vallagsutredning (SOU 2016:71)	96
8.3.2	Departementspromemorian Stärkt skydd för valhemligheten	100
8.3.3	Propositionen Stärkt skydd för valhemligheten	102
8.3.4	Konstitutionsutskottets ställningstagande	104
8.4	Rapporter.....	104
8.4.1	Valmyndighetens rapport efter EU-valet 2019....	104
8.4.2	Riksrevisionens granskningsrapport om valförfarandet	105

8.5	Utredningens undersökningar.....	108
8.5.1	Utredningens kommunenkät	108
8.5.2	Utredningens fältstudie	111
8.6	Statistik.....	114
8.7	Överväganden och förslag.....	116
8.7.1	Utvärderingen av reformen	116
8.7.2	Ansvar för utläggning av valsedlar	124
8.7.3	Presentationen av valsedlar	126
8.7.4	Utformningen av avskärmningarna	128
8.7.5	Placeringen av avskärmningarna.....	130
8.7.6	Tillträdet till platsen där valsedlarna finns utlagda	133
9	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	137
9.1	Förslagets ekonomiska konsekvenser för valadministrationen	138
9.1.1	Nuvarande kostnader.....	138
9.1.2	Röstmottagning och offentlighet.....	139
9.1.3	Otillbörlig påverkan på väljare vid röstningen	139
9.1.4	Gruppröstning.....	140
9.1.5	Reformen med avskärmningar av valsedelstall	141
9.1.6	Utbildning för röstmottagare och information till väljare.....	142
9.1.7	Sammanfattning	144
9.1.8	Finansiering	144
9.2	Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen ...	145
9.3	Övriga konsekvenser.....	145
10	Ikraftträdande och genomförande	147
11	Författningskommentar	149
11.1	Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)	149

Särskilt yttrande 155**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:30	157
Bilaga 2	Rapport utredningens kommunenkät	175
Bilaga 3	Rapport utredningens fältstudie	199

Sammanfattning

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 familjeröstningen¹,
- utvärdera reformen med avskärmningar av valsedelställ,
- 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

¹ Utredningen använder fortsättningsvis beteckningen gruppöstning i stället för familjeröstning.

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

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.

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 underlåtelsen 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 avskärmede valedelställen.

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 valsedlar 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 avskärmningarna

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 avskärmningarna. 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 avskärmningar 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 avskärmningarna

En bestämmelse införs i vallagen som klargör att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan ta sina valsedlar bakom avskärmningen 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.

1 Författningsförslag

1.1 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.*

6 §²

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

¹ Senaste lydelse 2014:301.

² Senaste lydelse 2014:301.

³ Senaste lydelse 2014:301.

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.

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 *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 tystnadsplikten 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 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 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

⁴ Senaste lydelse 2019:923.

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* 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 ordning 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 intill denna eller i området närmast 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 ordning 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 röst-mottagare 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.

2 Utredningsuppdraget

2.1 Direktiven

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 röstmottagning i syfte att stärka allmänhetens tilltro till valsystemet,
- bedöma om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna vid röstning är tillräckligt eller om det kan stärkas och särskilt föreslå metoder för att motverka förekomsten av s.k. familjeröstning,
- 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 är motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2021. Om utredningen bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

2.2 Utredningsarbetet

Kommittén, som antagit namnet 2020 års valutredning, tillsattes den 11 maj 2020. Det första sammanträdet hölls den 11 juni 2020. I slutet av samma månad gjorde utredningen bedömningen 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. Dessa frågor avser

- otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen,
- familjeröstning¹, och
- reformen med avskärmningar av valsedelställ.

Enligt våra direktiv innefattar frågan om *otillbörlig påverkan* dels en bedömning av om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna är tillräckligt eller om det kan stärkas, dels en analys av behovet att utvidga möjligheterna att upprätthålla ordningen och säkerheten i och kring röstmottagningsställena. Frågan om *familjeröstning* handlar om att finna metoder eller åtgärder som kan bidra till att bättre motverka förekomsten av familjeröstning. Den sista frågan, *reformen med avskärmningar*, innefattar dels en utvärdering av reformen, dels en analys av behovet av åtgärder för att ytterligare minska riskerna för manipulationer av valsystemet.

Utredningen har haft fem sammanträdet, varav tre digitala sammanträden och ett per capsulam. Under arbetets gång har utredningen genom sekretariatet haft fyra formaliserade möten, alla digitala, med experter och sakkunniga. Samråd har därigenom skett med Valmyndigheten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Sveriges Kommuner och Regioner, Valnämnden i Stockholms kommun, Valprovsnämnden och Säkerhetspolisen.

För att få en närmare belysning av de frågor som här ovan nämnts har vi genomfört en enkätundersökning till samtliga kommuner i landet. På utredningens uppdrag har Sweco genomfört enkäten och sammanställt kommunernas enkätsvar. Sammanställningen redovisas i *bilaga 2*.

Utredningen har vidare samverkat med Karlstads universitet i forskningsprojektet ”En undersökning av reformen avskärmningar med valsedelställ” (i det följande benämnd fältstudien). Projektledare har varit docent Annika Fredén, Karlstads universitet med medverkan av professorerna Jan Teorell, Lunds universitet, och Peter Esaiasson,

¹ Utredningen använder beteckning gruppröstning.

Göteborgs universitet. Fältstudiens resultat har i december 2020 presenterats för utredningen och redovisas i *bilaga 3*.

Utredningens ordförande och sekreterare har i november 2020, på inbjudan av Sveriges Kommuner och Regioner, informerat dess demokratiberedning om utredningens arbete och, i sammanfattning, resultatet av utredningens kommunenkät.

2.3 Vår utgångspunkt för arbetet

Det svenska valförfarandet kännetecknas av att det är centraliserat, manuellt och transparent. Alla röster räknas för hand av personal som fått särskild utbildning för uppgiften. Rösträkningen görs decentraliserat på lokal nivå i vallokaler och valnämnder och regionalt hos länsstyrelser, alltid med full insyn från allmänheten. Korrigeringar kan göras fram till dess att resultatet fastställs och mandaten fördelas. De fastställda resultaten kan överklagas och överprövas av en för ändamålet särskilt kvalificerad överprövningsinstans (Valprövningsnämnden, VPN). Dessa inslag i förfarandet bidrar till att göra systemet rättssäkert.

2015 års vallagsutredning, som bland annat hade i uppdrag att närmare utreda hur skyddet för den enskilda väljaren mot yttre påverkan vid röstningen ytterligare kan förstärkas, ansåg inte att det fanns anledning att rikta några allvarligare invändningar mot systemet som sådant.²

Valmyndighetens samlade bild från valen till riksdagen, region- och kommunfullmäktige 2018 samt valet till Europaparlamentet 2019 är att de har kunnat genomföras på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt.³

Riksrevisionens övergripande bedömning, efter att ha granskat regeringens och de statliga myndigheternas arbete med att genomföra val, är också att arbetet i huvudsak är ändamålsenligt utformat, men att det fanns utrymme för förbättringar. Granskningen hade bland annat genomförts med hjälp av en väljarundersökning och platsbesök i vallokaler i samband med valet till Europaparlamentet 2019 samt enkätsvar från kontaktpersoner vid kommuner och länsstyrelser.⁴

² Se betänkande SOU 2016:71 s. 122.

³ Valmyndighetens rapporter, Erfarenheter från valen 2018 och Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019.

⁴ Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2019:35).

Vår enkätundersökning till landets samtliga kommuner visar inte heller på att det finns anledning att rikta några allvarigare invändningar mot systemet som sådant. Den genomförda fältstudien rörande reformen med avskärmningar av valsedelställ ger inte heller anledning till några allvarigare invändningar. Utgångspunkten är således det att finns en grundstruktur i vårt valförfarande som säkerställer fria och hemliga val. Vårt uppdrag är att se över om valförfarandet på de punkter som anges i direktiven kan göras bättre.

2.4 Delbetänkandets disposition

De frågor som utredningen behandlar i betänkandet har i huvudsak tagits upp i den ordning de förekommer i utredningens direktiv.

3 Ansvaret för genomförande av val

3.1 Valsystemet och dess organisation

Valadministrationen är organiserad i tre nivåer – en central valmyndighet (Valmyndigheten), regionala valmyndigheter (länsstyrelserna) samt lokala valmyndigheter (kommunernas valnämnder) – som är oberoende av varandra. Organisationen ser i huvudsak likadan ut för val till riksdag, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Organisationsstrukturen är inte hierarkisk. Varje nivå ansvarar för sina respektive områden enligt vallagen.

Till valmyndigheterna kan även hänföras Valprovsnämnden.

En utlandsmyndighet är formellt sett inte en valmyndighet men har liknande uppgifter i förtidsröstningen som de lokala valnämnderna¹.

3.1.1 Valmyndigheten

Valmyndigheten är central valmyndighet. Den har det övergripande ansvaret för frågor om val². Den svarar för genomförande av val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Den svarar också för genomförandet av landsomfattande folkomröstningar samt medborgarinitiativ inom Europeiska Unionen. Vidare arrangerar myndigheten även sametingsvalet tillsammans med Sametingets valnämnd och Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Förutom ett centralt ansvar för genomförandet av dessa val och folkomröstningar m.m. ingår i Valmyndighetens uppgifter att framställa röstlängder, röstkort, valsedlar och annat valmaterial. Efter länsstyrelsernas rösträkning i valet fördelar Valmyndigheten mandat

¹ 3 kap. 5 § vallagen.

² 3 kap. 1 § vallagen.

mellan partierna och fastställer vilka ledamöter och ersättare som har blivit valda till riksdagen och Europaparlamentet.

Valmyndigheten utvecklar och underhåller också valadministrationens it-stöd och tar fram och sprider information, utbildningsmaterial och valmaterial till såväl väljare som till länsstyrelserna och de kommunala valnämnderna. Det gör Valmyndigheten trots att det saknas uttrycklig reglering och formella beslut om att myndigheten har det ansvaret³.

Valmyndigheten inrättades 2001 och ersatte då Riksskatteverket som högsta ansvariga myndighet för val. Sedan 2016 är Skatteverket värmyndighet för Valmyndigheten. Den personal som tidigare arbetade vid Valmyndigheten är numera anställda av Skatteverket. Skatteverket tillhandahåller personal, lokaler och administrativt stöd åt Valmyndigheten.

Efter varje val analyserar Valmyndigheten de problem som uppkommit och ger förslag på lösningar i en så kallad erfarenhetsrapport⁴.

Valmyndigheten leds av en nämnd bestående av ordförande, vice ordförande, tre övriga ledamöter och tre ersättare utsedda av regeringen. Myndighetens kansli leds av en kanslichef med ansvar för den löpande verksamheten och hade vid slutet av 2020 18 anställda.

3.1.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är regionala valmyndigheter med ansvar för frågor om val och utbildning av valnämnderna inom länet. Länsstyrelsen beslutar om valdistrikt och genomför den slutliga rösträkningen i alla val. För val till regionfullmäktige och kommunfullmäktige fördelar länsstyrelserna också mandatet mellan partierna och utser ledamöter och ersättare⁵.

³ Några egentliga förarbeten finns inte. I betänkandet (SOU 2013:24) E-röstning och andra valfrågor, s. 122 och i regeringens proposition (prop. 2013/14:124) Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförandet, s. 15 och 17, sägs endast att Valmyndigheten, även fortsättningsvis, ska utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder. I 2 § förordningen (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten sägs inte mer än att myndigheten ska ansvara centralt för genomförande av val och folkomröstningar, och i övrigt fullgöra de uppgifter som den centrala valmyndigheten har enligt lag eller förordning.

⁴ I regleringsbrevet för Valmyndigheten framgår att myndigheten har i uppdrag att ta fram erfarenhetsrapporter efter valen.

⁵ 3 kap. 2 §, 4 kap. 17 § andra stycket, 13 kap. 1 §, 14 kap. 1 § vallagen.

3.1.3 Valnämnderna

Valmyndighet på lokal nivå är kommunernas valnämnder med ansvar för genomförandet av röstning inom kommunen⁶.

I det ansvaret ingår att utse och utbilda röstmottagare, se till att det finns vallokaler och lokaler för förtidsröstning, se till att allt material finns på plats när röstningen ska genomföras samt säkerställa ordningen i val- och röstningslokaler så att röstningen kan genomföras på ett korrekt och säkert sätt⁷.

De lokala valnämnderna svarar också för den preliminära rösträkningen som sker dels på valnatten, dels på onsdagen och i undantagsfall på torsdagen i veckan efter valdagen⁸.

3.1.4 Valprövningsnämnden

Valprövningsnämnden är den enda instans som prövar överklaganden av beslut av Valmyndigheten och länsstyrelserna om fastställande av utgången av allmänna val, det vill säga val till riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige samt val till Sametinget och Europaparlamentet. Även överklaganden av nationella folkomröstningar prövas av nämnden.

Nämndens uppgift som klagoinstans omfattar även en rad administrativa valärenden som till exempel beslut som rör valkretsindelning, fördelning av antalet mandat på valkretsar, valdistriktsindelning, registrering av partibeteckning, anmälan av kandidater och om deltagande i val.

Valprövningsnämndens beslut får inte överklagas.

Valprövningsnämnden består av en ordförande och sex ledamöter, som utses av riksdagen efter varje ordinarie riksdagsval, så snart valet har vunnit laga kraft, för tiden till dess ett nytt val till nämnden har ägt rum. Ordföranden väljs särskilt. Ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare och får inte tillhöra riksdagen. För ordföranden utses en ersättare i samma ordning och under samma villkor som gäller för valet av ordförande. Suppleanter för övriga sex ledamöter i nämnden utses enligt de regler som gäller för riksdagens organ i allmänhet.

⁶ 3 kap. 3 § vallagen.

⁷ 3 kap. 5 §, 4 kap. 20, 22 och 23 §§ samt 8 kap. 4 § vallagen.

⁸ 11 och 12 kap. vallagen.

4 Skyddet för fria och hemliga val

4.1 Regeringsformen

I Regeringsformen portalparagraf slås fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den förverkligas, bland annat, genom ett representativt och parlamentariskt statskick, med riksdagen som folkets främsta företrädare¹. Att statskicket är representativt innebär att det är folket vid regelbundet återkommande val som utser sina företrädare i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Kärnan i den svenska parlamentarismen utgörs av att den verkställande makten – regeringen – måste tolereras av den valda församlingen – riksdagen².

Den svenska folkstyrelsen och valsystemet bygger på principerna om fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Folkets företrädare i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet ska därför utses genom val som är fria, hemliga och direkta³. De nu nämnda principerna gäller enligt sin lydelse endast valen till riksdagen. Några motsvarande principer finns inte för de kommunala valen i kommunallagen och inte heller i vallagen. Men med hänsyn till den utformning vallagen fått anses dessa principer ändå gälla för övriga allmänna val⁴.

Med fria val avses att ingen annan får bestämma hur väljaren ska rösta, med hemliga val att väljaren inte är tvungen att visa eller tala om hur han eller hon har röstat och med direkta val att det är väljarna direkt som utser de ledamöter som ska företräda dem, dvs. att de är direktvalda av folket utan något mellanled.

¹ 1 kap. 1 och 4 §§ regeringsformen.

² Petrén och Ragnemalm s. 18, Holmberg m.fl. s. 46, Eka m.fl. s. 22 och Bull & Sterzel s. 44.

³ 3 kap. 1 § regeringsformen och vid val till Europaparlamentet artikel 39 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁴ SOU 1994:30 s. 311.

I kravet på fria val ligger att alla väljare ska kunna rösta under sådana förhållanden att de inte utsätts för tvång eller annan otillbörlig påverkan från någon annan. Det allmänna ska inte heller blanda sig i valen i annan omfattning än som behövs för att underlätta valförfarandet, till exempel tillhandahålla valsedlar, vallokaler och röstmottagare samt svara för rösträkningen. Kravet på hemliga val motiveras av intresset att skydda väljaren från den påverkan som kan uppkomma om andra får reda på hur väljaren röstar. Väljaren ska heller inte vara tvungen att visa eller tala om hur han eller hon har röstat. Valhemligheten ska också kunna bevaras, dvs. det ska inte gå att ta reda på hur någon har röstat.

4.2 Brottsbalken

Ett skydd för principerna om fria och hemliga val ges också genom brottsbalkens straffbestämmelser om otillbörligt verkande vid röstning m.m. och om brott mot rösthemlighet⁵. Enligt dessa bestämmelser 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. 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, till exempel genom att vilseleda om tiden eller platsen för röstningen. Att själv berätta hur man har röstat är inte straffbart, inte heller att fråga någon hur denne har röstat.

4.3 Offentlighets- och sekretesslagen

Ett ytterligare skydd för principerna om fria och hemliga val ges genom bestämmelserna om sekretess i vissa situationer i samband med röstning. Sekretess gäller bland annat för uppgift i en myndighets verksamhet om hur en väljare har röstat vid val enligt vallagen och som

⁵ 17 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken.

framkommit då biträde⁶ lämnats åt väljaren vid röstning, eller framgår av innehållet i ett avgivet valkuvert som inte har öppnats för röst-räkning enligt bestämmelserna i 11 och 12 kap. vallagen⁷.

4.4 Internationella förpliktelser⁸

Krav på fria och hemliga val följer även av internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig att följa. I artikel 25 i *FN:s konvention om civila och politiska rättigheter* slås fast att väljarna har rätt till hemliga val och att de också ska ha möjlighet att kunna rösta fritt och utan otillbörlig påverkan eller tvång. Detta följer också av artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till *Europakonventionen*.

Riktlinjer om fria och hemliga val tas också upp i *Europarådets arbete genom Venedigkommissionen* i dess kodex för god valpraxis⁹. Enligt denna kodex ska staten svara för att väljarna får korrekt information om vilka kandidaturer som föreligger, att det finns effektiva sanktioner mot överträdelser av de fria valen, att valproceduren hålls enkel och att röstmottagarna håller uppsikt över utlagda valsedlar i val- och röstningslokaler. Enligt kodexen är valhemligheten väljarnas skydd mot påtryckningar. Den ska vara garanterad under hela valprocessen, särskilt under själva röstningen och rösträkningen. Den är en rättighet för väljarna men ska också respekteras av dem. Vikten av att röstningen sker individuellt framhålls här särskilt. Ingen får övervaka eller kontrollera hur någon annan röstar. Liksom för de fria valen är det enligt kodexen staten som ska svara för att valhemligheten upprätthålls och att det finns effektiva sanktioner mot överträdelser av den.

4.5 Vallagen

Utöver vad som här ovan redovisats innehåller också vallagen en rad bestämmelser till skydd för väljarnas rätt till fria och hemliga val. Dessa bestämmelser reglerar hur själva röstningen och röstmottagningen ska gå till och är i allt väsentligt enhetliga för val till riksdagen,

⁶ Gäller bara om det är en röstmottagare som har biträtt väljaren, inte om någon enskild person har gjort det.

⁷ 40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

⁸ SOU 2016:71 s. 112 och 113.

⁹ CDL-AD/2002/23 rev. Punkterna 2 och 4.

region- och kommunfullmäktige och val till Europaparlamentet. Vissa av dessa bestämmelser i vallagen är tillämpliga även vid val till Sametinget.

Det är upp till väljaren att disponera över sin valhemlighet. Den som vill avslöja sin valhemlighet är fri att göra det. Rösten ska ändå tas emot och giltigheten av rösten påverkas inte. Denna princip går hand i hand med offentligheten vid val som bygger på offentlighetsprincipen som säger att offentlig verksamhet ska vara öppen för insyn. All röstmottagning, rösträkningen i vallokalen samt den preliminära och slutliga rösträkningen hos valnämnderna respektive länsstyrelserna är exempel på vad som brukar benämnas offentliga förrättningar. Detta avspeglas bland annat i bestämmelserna om att all röstmottagning¹⁰ och rösträkning ska vara offentlig. Det innebär att vem som helst har rätt att närvara under förrättningen och på så sätt bevaka att allt går rätt till.

Röstmottagningsställen är val- och röstningslokaler. På valdagen sker röstning i vallokaler. Före eller under valdagen sker röstning i röstningslokaler¹¹. Det ställs krav på att röstmottagningsställen ska vara lämpliga för ändamålet så att väljare inte hindras eller störs under röstningen. Och de får inte ha någon politisk anknytning, religiös anknytning eller anknytning till ett visst företag som kan påverka väljaren vid röstningen¹². Det får heller inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val¹³. Inom hur stort område omkring ett röstmottagningsställe som det inte får förekomma politiska aktiviteter får bestämmas med utgångspunkt i förutsättningarna i det enskilda fallet¹⁴.

Röstmottagarna ansvarar för ordningen på röstmottagningsställen. De 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. Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas¹⁵. Något särskilt skydd för röstmottagarna i deras utövning av offentlig funktionär ges inte

¹⁰ När det gäller röstmottagningen fanns i den tidigare vallagen från 1997 en bestämmelse om att all röstmottagning ska vara offentlig. I samband med införandet av den nuvarande vallagen utgick den bestämmelsen med motiveringen att bestämmelsen egentligen inte fyllde någon funktion och inte heller gick att tillämpa generellt (se SOU 2004:111 s. 263).

¹¹ 7 kap. 1 § vallagen.

¹² 4 kap. 20 § tredje stycket och 22 § andra stycket vallagen.

¹³ 8 kap. 3 § vallagen.

¹⁴ VPN 2010:36.

¹⁵ 8 kap. 4 § vallagen.

genom brottsbalkens straffbestämmelser utöver vad som följer av bestämmelserna i 5 kap. om ärekränkning och 17 kap. om brott mot allmän verksamhet m.m. Kränkningar ska enligt huvudregeln åtalas av målsäganden, dvs. av den som kränkts. Men anger den kränkte brottet till åtal, får åklagaren väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser förtal och grovt förtal; förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning, eller mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller mot någon med anspelning på hans eller hennes sexuella läggning.

Begreppet myndighetsutövning används inte längre i förvaltningslagen. De processuella rättssäkerhetsgarantierna ska i stället som huvudregel gälla i alla slags ärenden, inte bara i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild (prop. 2016/17:180 s. 48). Den gränsdragning som finns kvar i förvaltningslagen är mellan ärendehandläggning och faktiskt handlande. Begreppet myndighetsutövning används fortfarande i ett antal författningar, bl.a. brottsbalken. I brottsbalken används uttrycket myndighetsutövning för att avgränsa tillämpningsområdet för vissa straffbestämmelser som förutsätter att en gärning riktas mot en utövare av offentlig verksamhet (se föregående stycke). Ett annat exempel är det särskilda straffansvaret i 20 kap. 1 § brottsbalken för offentliga funktionärer. En person kan dömas för tjänstefel om denne vid myndighetsutövningen åsidosätter vad som gäller för uppgiften, uppsåtligen eller av oaktsamhet. I förarbeten har myndighetsutövning beskrivits som beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild. Det ska ske med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom en offentligrättslig författning (prop. 2016/17:180 s. 47 f. samt där angivna referenser). Som exempel på myndighetsutövning i röstmottagningen kan nämnas den kontroll röstmottagarna ska göra vid mottagandet av väljarnas valkuvert (8 kap. 7 § vallagen).

På röstmottagningsställen ska det finnas ett lämpligt antal avskilda platser (valskärmar) där väljarna kan rösta utan insyn och i avskildhet¹⁶. Det går till så att väljaren för varje slag av val han eller hon vill delta i, ska ta en valsedel, lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och försluta kuvertet. Detta ska väljaren göra bakom valskärmen och därefter lämna kuverten till röstmottagarna som, om det inte finns några hinder mot att ta emot valkuvert, lägger val-

¹⁶ 7 kap. 2 och 3 §§ samt 8 kap. 1 § vallagen.

kuverten i valurnan för de val valsedlarna gäller och markera detta i röstlängden. Röster som inte har gjorts i ordning bakom en valskärm är dock inte ogiltiga¹⁷.

Enligt andra stycket i nyss nämnda bestämmelse ska väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte 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. Som redan nämnts gäller då sekretess för uppgift som röstmottagaren fått kännedom i fråga om vad väljaren röstat på. Något hinder för väljaren att ta med sig en annan person som hjälp finns således inte, men någon sekretess gäller dock inte i den situationen¹⁸.

För att möjliggöra för väljare att få tillgång till valsedlar och därigenom också kunna genomföra valhandlingen ska det i anslutning till varje val- och 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 lokalen¹⁹.

Ansvar för utläggningen av valsedlar delas mellan valadministrationen och partierna. Vid val till riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige ska valadministrationen under hela den tid som röstmottagningen pågår lägga ut blanka valsedlar²⁰ (valsedlar med valbeteckning, dvs. med uppgift om vilket val som valsedeln gäller för). Likaså ska valadministrationen under denna tid, om berörda partier så begär, lägga ut partivalsedlar²¹ (valsedlar med parti- och valbeteckning) för de partier som fick minst en procent av rösterna i något av de två senaste riksdagsvalen eller som är representerade i aktuellt region- eller kommunfullmäktige, medan partierna ansvarar för utläggningen av namnvalsedlar (valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater). När det gäller val till Europaparlamentet kan valadministrationen under vissa förutsättningar också vara skyldig att lägga ut namnvalsedlar. Så är fallet om ett parti som vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än en procent av rösterna i hela landet och därmed är berättigad till att få sin partivalsedel utlagd av valadministrationen i stället väljer att gå

¹⁷ VPn 1994:30 och prop. 2004/05:163 s. 119.

¹⁸ Prop. 2013/14:124 s. 57.

¹⁹ 8 kap. 2 § vallagen.

²⁰ 6 kap. 1 § 3 vallagen.

²¹ 8 kap. 2 § 1 a och 2 b samt 6 kap. 7 § vallagen.

fram med en namnvalsedel för hela landet²². Inget hindrar dock den väljare som så önskar att ta med sig och använda valsedlar som distribuerats till honom eller henne på annat sätt, till exempel genom att partierna skickar ut valsedlar eller att väljaren själv skaffar dem vid valstugorna eller i samband med valsedelsutdelningen utanför val- och röstningslokaler.

Kravet på att den plats där valsedlarna läggs ut ska vara avskärmd ska, enligt förarbetena, tillämpas med utgångspunkt i det huvudsakliga syftet att skydda valhemligheten genom att motverka att väljare blir eller upplever sig övervakade av andra väljare i samband med att de tar sina valsedlar, utan att därigenom försämra röstmottagarnas förutsättningar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna eller begränsa partiföreträdarnas möjligheter att kontrollera att partiets valsedlar tillhandahålls²³.

²² 8 kap. 2 § 3 vallagen.

²³ Prop. 2017/18:286 s. 9 och 10.

5 Röstmottagning och offentlighet

5.1 Gällande bestämmelser

Av vallagen framgår att all rösträkning är offentlig; det gäller såväl den preliminära rösträkningen i vallokalen (11 kap. 1 §), som valnämndens rösträkning onsdagen efter valdagen (12 kap. 1 §) och länsstyrelsens slutliga rösträkning (13 kap. 1 §). I 11 kap. sägs att ”rösträkningen är offentlig”, i 12 kap. att ”sammanträdet är offentligt” och 13 kap. att ”förrättningen är offentlig”. Någon motsvarande bestämmelse om offentlighet finns inte för röstmottagningen i vallagen. En sådan bestämmelse fanns i tidigare vallagar. I 1997 års vallag (SFS 1997:157) som föregick den nuvarande vallagen, föreskrevs att ”All röstmottagning skall vara offentlig” (9 kap. 1 §). I samband med införandet av den nuvarande vallagen utgick bestämmelsen om offentlighet med motiveringen att den inte fyllde någon egentlig funktion och inte heller gick att tillämpa generellt, till exempel vid röstmottagning i kriminalvårdsanstalt (se betänkandet SOU 2004:111 s. 263). Några närmare förarbetsuttalanden till detta lämnades inte i regeringens proposition 2004/05:163 Ny vallag.

5.2 Överväganden och förslag

Utredningens förslag: I förtydligande syfte införs i vallagen en uttrycklig bestämmelse om att all röstmottagning är offentlig, om inte något annat föreskrivs i denna lag eller i någon annan lag.
Förslaget föranleder en ny bestämmelse i 8 kap. 1 § vallagen.

Det är av stor betydelse för valens demokratiska legitimitet att valförfarandet i alla olika skeden är transparent och tillgängligt för mediernas, allmänhetens och särskilda valobservatörers granskning. Att all

röstmottagning och rösträkning är offentlig innebär att vem som helst har rätt att bevaka röstmottagningen och rösträkningen.

Med hänsyn till hur viktigt det är för förtroendet för valsystemet och valens legitimitet, 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. Den nu gällande regleringen i vallagen, som den måste förstås, bygger på offentlighetsprincipen; att allmän verksamhet ska vara öppen för insyn. All röstmottagning, rösträkningen i vallokalen samt den preliminära och slutliga rösträkningen hos valnämnderna och länsstyrelserna är exempel på offentliga förrättningar. Att all rösträkning är offentlig framgår också av bestämmelser i vallagen. Några sådana bestämmelser för röstmottagningen finns dock inte i vallagen. Här får man i stället luta sig mot offentlighetsprincipen och möjligen mot bestämmelsen i vallagen som föreskriver att den av röstmottagarna som är ordförande ska visa de närvarande att varje valurna är tom när vallokalen har öppnats (9 kap. 3 §).

Vi föreslår därför i förtydligande syfte att en bestämmelse införs i vallagen att all röstmottagning är offentlig, om inte något annat föreskrivs i denna lag eller i någon annan lag. Som exempel härpå kan nämnas då valnämnden har beslutat att röstmottagning ska äga rum på ett sjukhus, en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller någon liknande inrättning.

6 Otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen

6.1 Direktiven

I våra direktiv anføres bland annat följande.

Av en enkätundersökning som Valmyndigheten skickade till samtliga kommuner efter valen 2018 framkom att så många som en sjuandedel 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. Flera kommuner uppgav att det hade rört sig om hot, våld, rasism och kränkningar mot röstmottagare i röstmottagningsställena (Valmyndighetens rapport 2018 s. 31–32).

Enligt regeringen är det av grundläggande betydelse att alla väljare kan rösta under trygga former. Varje påstående om hot mot väljare eller röstmottagare på röstmottagningsställena och försök till otillbörlig påverkan måste därför tas på allvar. Den nuvarande regleringen ger väljarna skydd mot olika former av påverkan vid röstningen. I syfte att stärka skyddet och säkerställa att det upprätthålls i praktiken bör valsystemets motståndskraft mot olika former av påverkan vid röstningen analyseras.

Vi ska därför bedöma om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna vid röstningen är tillräckligt eller om det kan stärkas och analysera behovet av att utvidga möjligheterna att upprätthålla ordningen och säkerheten i och kring röstmottagningsställena.

6.2 Rätten att rösta under trygga former

6.2.1 Väljarperspektivet

I vallagen finns bestämmelser som syftar till att skydda rätten till fria och hemliga val. Där finns ett förbud mot propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta (8 kap. 3 § vallagen). Vidare finns där en bestämmelse om röstmottagarnas ordningsmakt (8 kap. 4 § vallagen). Enligt denna bestämmelse är det röstmottagarna som har det direkta ansvaret för att röstningen ska kunna genomföras på ett tryggt och säkert sätt (god ordning). I denna roll får röstmottagarna, i första hand ordföranden, meddela anvisningar om hur röstningen ska ske. De som finns på röstmottagningsställen och i utrymmen i anslutning till dessa ska rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Ansvaret innebär en skyldighet för röstmottagarna att hålla ordning och avstyra allt som strider mot god ordning vid valet. Går inte detta har röstmottagarna möjlighet att tillfälligt avbryta röstmottagningen.

Det ska noteras att det är valnämnden som svarar för att vallagens ordningsregler ska kunna upprätthållas på röstmottagningsställena. Röstmottagarna kan ju inte göra något åt de lokaler där röstningen sker, varför lokaler där det inte är möjligt att upprätthålla ordningskraven inte heller ska användas för röstning (se JO 2012/13 s. 487 rörande förtidsröstningen vid Stockholms centralstation).

Propagandaförbudet i 8 kap. 3 § vallagen är också straffsanktionerat. Enligt 17 kap. 8 § brottsbalken döms den som vid val till allmän befattning eller vid annan utövning av rösträtt i allmänt ärende söker hindra omröstningen eller förvanska dess utgång eller annars otillbörligen inverka på omröstningen för *otillbörligt verkande vid röstning* till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst fyra år. Att handgripligen eller på annat liknande sätt försöka hindra eller tvinga den röstberättigade att rösta är exempel på gärningar som omfattas av bestämmelsen. Att hota väljare med en gärning som för denne medför lidande, skada eller annan olägenhet samt att lämna, utlova eller erbjuda muta eller annan liknande förmån kan också omfattas. Det kan också vara straffbart att lämna vilseledande uppgifter som hänför sig till själva röstningen. Ett exempel är att vilseleda om tiden eller platsen för röstningen.

Även valhemligheten har ett straffsanktionerat skydd. Enligt 17 kap. 9 § brottsbalken döms den som obehörigen söker skaffa sig kännedom om vad som angående utövning av rösträtt i allmänt ärende ska hållas hemligt för *brott mot rösthemlighet* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Valhemligheten har också ett skydd i offentlighets- och sekretesslagen. Enligt 40 kap. 1 § gäller sekretess för uppgift om hur en väljare har röstat vid val enligt vallagen och som framkommit då biträde genom röstmottagare lämnats åt väljaren vid röstningen. Har väljaren fått biträde av någon annan person gäller inte sekretess.

6.2.2 Röstmottagarperspektivet

Rätten för väljare att kunna rösta under trygga former är beroende av de förutsättningar som gäller för röstmottagarnas möjligheter att utöva sin ordningsmakt.

Röstmottagarnas möjligheter att förhindra sabotage och ordningsstörningar regleras som redan nämnts i 8 kap. 4 § vallagen. Röstmottagarna har därutöver ett straffsanktionerat skydd i bestämmelserna om ärekränkning (*förtal och förolämpning*) i 5 kap. brottsbalken och om brott mot allmän verksamhet (*våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman*) i 17 kap. samma balk.

Enligt 5 kap. 1 § döms den som utpekar någon såsom brottslig eller klandervärd i sitt levnadssätt eller eljest lämnar uppgift som är ägnad att utsätta denne för andras missaktning, för förtal till böter. Är brottet grovt döms för grovt förtal till böter eller fängelse i högst två år (5 kap. 2 §). Enligt 3 § samma kapitel döms den som, i annat fall än som avses i 1 eller 2 §, riktar beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot någon annan, om gärningen är ägnad att kränka den andres självkänsla eller värdighet, för förolämpning till böter. Om brottet är grovt, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Enligt huvudregeln i 5 § får nu nämnda brott inte åtalas av någon annan än målsäganden. Men, vilket här är av intresse, om målsäganden anger brottet till åtal, så får åklagaren väcka åtal om detta anses påkallat från allmän synpunkt och åtalet avser förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning, eller förolämpning med anspelning på ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, tros-

bekännelse, sexuell läggning eller könsöverskridande identitet eller uttryck.

Enligt 17 kap. 1 § döms den som med våld eller hot om våld mot en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga tjänstemannen till eller hindra honom eller henne från en åtgärd i myndighetsutövningen eller för att hämnas en sådan åtgärd för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Enligt 2 § samma kapitel döms den som, på något annat sätt än som anges i 1 §, otillbörligen utför en gärning som syftar till att tvinga eller hindra en tjänsteman i hans eller hennes myndighetsutövning och som för tjänstemannen medför lidande, skada, eller annan olägenhet, eller hotar med en sådan gärning för förgripelse mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader.

6.3 Rapporter från Valmyndigheten

6.3.1 Ordningsfrågor i val- och röstningslokaler efter 2018 års val

Incidentrapportering

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter 2018 års val uppgett att intresset för ordningen i val- och röstningslokaler har varit stort. Valmyndigheten har fått många frågor från både media och allmänhet om påstådda och faktiska incidenter. Myndigheten har även fått frågor från media om avsaknaden av en samlad incidentrapportering.

Polisen har underrättat Valmyndigheten om 78 inkomna anmälningar om *”otillbörlig verkan vid röstning”*.

Anmälningarna rörde bland annat saknade parti- och namnvalsedlar i val- och röstningslokaler och vid ambulerande röstmottagning, utlagda namnvalsedlar med redan förkryssade namn, diskriminerande placering av vissa partiers valsedlar, väljare hindrats från att ta sina valsedlar på grund av att annan väljare stått alldeles för länge i sitt val av sedlar, parti nekats att lägga ut lika många valsedlar som riksdagspartierna, flygblad med partiets namn men med felaktig information om vad partiet står för, falsk information på Facebook, annonser om röstköp på Facebook, partiföreträdare som följt med

väljare in i vallokalen och där gett dem valsedlar, prideflaggor i vallokalen, partiföreträdare i vallokalen med sitt partis jacka.

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter 2018 års val också redovisat en enkätundersökning som Valmyndigheten skickade till samtliga kommuner efter valen 2018. Den fråga som ställdes i enkäten var om det förekommit någon incident under röstmottagningen med försök till sabotage, ordningsstörning eller som på annat vis kan upplevas som ett hot mot genomförandet av valet eller tilltron mot valresultatet. Av 236 kommuner som svarat på enkäten uppgav 39 att det har haft problem (rapporten s. 31–32).

Ordning vid valsedelställen

Kommunerna anger i enkäten att de flesta problemen handlar om försvunna valsedlar eller om oordning bland valsedlar på röstmottagningsstället.

Det finns också kommuner som talar om felaktiga rykten vad gäller valsedlarna, till exempel att de skulle ha stulits trots att de inte var försvunna. I några fall har de felaktiga ryktena lett till att partiföreträdare varit mycket upprörda, i onödan eftersom valsedlarna inte saknats.

Kommunerna uppger också att det har förekommit felaktiga rykten på sociala medier om stängda röstningslokaler.

Hot, våld, rasism och kränkningar mot röstmottagare

Flera kommuner anger att det har förekommit hot och våld mot röstmottagare i röstningslokalen. Det har också rapporterats om rasism och kränkningar.

Enligt Valmyndighetens mening finns en risk att den här typen av händelser ytterligare försvårar rekryteringen av röstmottagare – ett mycket viktigt uppdrag i demokratins tjänst – något som Valmyndigheten uppfattar redan är en stor utmaning för många kommuner. Flertalet kommuner vittnar om att andelen erfarna röstmottagare minskar och att det är särskilt svårt att rekrytera lämpliga personer som ordförande och vice ordförande. Det är därför, enligt Valmyndighetens mening, mycket viktigt att dessa händelser tas på allvar och utreds av rättsvårdande myndigheter.

6.3.2 Ordningsfrågor i val- och röstningslokaler efter 2019 års EU-val

Incidentrapportering

Valmyndigeten bad inför EU-valet kommuner, utlandsmyndigheter och länsstyrelser att rapportera in händelser under valperioden till Valmyndigheten i syfte att få en på nationell nivå samlad bild av valet och eventuella avvikelser, men också för att kunna ge en korrekt bild av nuläget i valet och därmed kunna dels dementera felaktiga rykten, dels bekräfta händelser samt förmedla information om eventuella avvikelser till kommuner, länsstyrelser och UD.

Under perioden 11 april–5 juni rapporterades 47 händelser. Det har i huvudsak rört sig om ordningen i valsedelställ där valsedlar försvunnit, stulits eller gömmts, men också om röstningslokaler som stängts på grund av brandlarm i närliggande lokaler. Utöver dessa händelser har Valmyndigheten själv rapporterat in knappt tio händelser som gällt försök att sälja röster på sociala medier, stöld av en postback med röstkort och förtidsröster som inte levererats i tid av Postnord.

I relation till antalet röstmottagningsställen och till den långa röstningsperioden får antalet inrapporterade händelser bedömas som få, enligt Valmyndigheten. Det stora problemet är, enligt myndigheten, alltjämt ordningen bland valsedlar vilket bedöms bli än mer problematiskt vid 2022 års allmänna val, då tre val ska genomföras samtidigt (se Valmyndighetens erfarenhetsrapport från EU-valet 2019 s. 7).

Utöver den händelserapportering som Valmyndigheten haft vid EU-valet har kommunerna även vid detta val i en enkät fått svara på om de haft någon incident med försök till sabotage, ordningsstörning eller som på annat vis kan upplevas som ett hot mot valgenomförandet eller tilltron till valresultatet (rapporten s. 20). Svaren visar att 203 (76 procent) av de kommuner som svarade hade inte haft det, medan 38 (14 procent) hade haft en incident och 25 (9 procent) hade haft flera incidenter.

Ordning vid valsedelställen

Merparten av incidenterna handlar om ordningen bland valsedlarna i valsedelställen där valsedlar har flyttats om och dolts, men även tagits bort helt. Röstmottagarna kontrollerar valsedelställen regelbundet under pågående röstmottagning och har relativt snabbt upptäckt dessa händelser och åtgärdat dem. Flera kommuner har också infört tätare kontroller av valsedelställen efter uppkomna händelser.

Rasism och kränkningar mot röstmottagare

Några kommuner vittnar i enkätsvaren även om rasistiska händelser, där väljare vägrar att lämna sin röst till en viss röstmottagare eller utsätter röstmottagaren för kränkningar.

Det är enligt Valmyndighetens mening inte bara allvarligt ur ett säkerhets- och rättighetsperspektiv. Att säkerställa att röstmottagarna har en godtagbar arbetsmiljö är också viktigt för att garantera kompetensförsörjningen inför kommande val. Det här är en fråga som Valmyndigheten avser att arbeta med och stödja kommunerna i inför valet 2022.

6.4 Utredningens kommunenkät

6.4.1 Kommunernas egna riktlinjer om propaganda

Av de kommuner som svarade (231 kommuner) uppgav 57 procent att de hade antagit egna riktlinjer om propaganda på röstmottagningsställen och i utrymmen intill dessa. De vanligaste riktlinjerna rörde avstånd för affischering, avstånd för partiernas valsedelsutdelare och partisymboler på kläder.

Av de 37 fria svaren framgår att det råder skillnader i konkret innehåll även i de fall där samma typ av riktlinjer beslutats. Detta gäller särskilt avståndet till platsen där propaganda som närmast får förekomma på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta. Några kommuner angav att de följer vallagens bestämmelser, men att det i praktiken är svårt att avgöra vad som är ett skäligt avstånd för propaganda.

70 procent av kommunerna uppgav att vallagens regler om propaganda är tillräckligt tydliga för att fungera i praktiken. Av de

30 procent som ansåg att vallagens regler inte var tillräckligt tydliga efterlyste majoriteten (78 procent) bestämda regler om avstånd för affischering och valedelsutdelare och en definition av vad som utgör propaganda.

6.5 Rekrytering och utbildning av röstmottagare

Genomförandet av allmänna val är ett i detalj reglerat och omfattande administrativt förfarande. Allmänna val sker vart fjärde år och val till Europaparlamentet vart femte år och det regelverk som styr förfarandet förändras ofta i någon del mellan varje val. En förutsättning för ett korrekt genomförande av allmänna val och därmed för väljarnas förtroende för valförfarandet är att valnämnderna och röstmottagarna är väl insatta i de bestämmelser som gäller för val.

Vid varje allmänt val förordnas uppskattningsvis drygt 50 000 personer för tjänstgöring som röstmottagare på cirka 6 000 vallokaler, 2 700 förtidsröstningslokaler och 200 utlandsmyndigheter.

För att underlätta för valnämnderna och främja ett enhetligt förfarande i röstmottagningen runt om i landet utvecklar och tillhandahåller Valmyndigheten utbildningsmaterial för kommunerna och deras valnämnder.

6.5.1 Gällande bestämmelser

Rekrytering

Av 3 kap. 3 § vallagen följer att det i varje kommun ska finnas en valnämnd, som är lokal valmyndighet med ansvar i kommunen för frågor om val. Att kommunerna ska se till att det finns lokaler för röstmottagning framgår av 4 kap. 20, 22 och 23 §§.

Av 3 kap. 5 § framgår också att det är valnämnden som förordnar röstmottagare, dock med några få undantag. Röstmottagare hos en utlandsmyndighet förordnas av myndighetens chef. Och har valnämnden beslutat att röstmottagningen ska äga rum på ett sjukhus, en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller någon liknande inrättning, får nämnden överlåta åt den som är chef för inrättning att förordna röstmottagare där. Som röstmottagare får endast den förordnas som har

fått sådan utbildning som behövs för uppdraget. Därutöver finns inga bestämmelser i vallagen om vare sig rekrytering eller utbildning.

Tidigare gällde att var och en som var valbar som ledamot i valnämnden också var skyldig att ta emot ett uppdrag som röstmottagare. På förslag av 2011 års vallagskommitté togs denna skyldighet bort, med verkan från den 1 augusti 2014, med motiveringen att uppdraget som röstmottagare bör grundas på frivillighet (se SOU 2013:24 s. 121 och prop. 2013/14:124 s. 17–18).

Krav på att genomgå utbildning

Genomförandet av allmänna val är som här ovan nämnts ett i detalj reglerat och omfattande administrativt förfarande. Med hänvisning till nu angivna förutsättningar infördes, efter förslag från 2011 års vallagskommitté, från och med den 1 januari 2015 ett krav på att alla röstmottagare, för att få förordnas, måste genomgå utbildning för att säkerställa relevant kompetens vid röstmottagningen (se 3 kap. 5 § andra stycket vallagen, SOU 2013:24 s. 116 f. och prop. 2013/14:124 s. 14 f.). Från och med den 1 januari 2015 har länsstyrelserna av samma skäl getts ett uttryckligt ansvar för utbildning av valnämnder (se 3 kap. 2 § vallagen och a. prop.).

I samma lagstiftningsärende aktualiserades av några remissinstanser om inte också en precisering av utbildningens innehåll borde göras och att även en kunskapskontroll borde införas.

Regeringen konstaterade att Valmyndigheten även fortsättningsvis skulle ha det övergripande ansvaret för frågor om val. Och att det framstod som mest lämpligt att Valmyndigheten, för att bland annat främja utvecklingen av en enhetlig praxis i valförfarandet, liksom hittills, utvecklar och tillhandahåller nödvändigt utbildningsmaterial och att detta i möjligaste mån utnyttjas av valnämnderna i utbildningen. Men att detta inte innebar att utbildningsmaterialet blir en norm som nämnderna under alla omständigheter måste följa eller att de är förhindrade att komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll, dock under förutsättning att valnämnderna i så fall ser till att säkerställa kvaliteten i det material som används. Regeringen såg därför för närvarande inte något behov av att ytterligare reglera utbildningens innehåll eller att införa en kunskapskontroll (a. prop. s. 15).

6.5.2 2011 års vallagskommittés enkätundersökning

Rekrytering

2011 års vallagskommitté (se betänkandet SOU 2013:24 s. 119 f.), som senast hade att överväga frågor om bland annat rekrytering och utbildning av röstmottagare, konstaterade efter genomförd enkätundersökning att den mest efterfrågade kompetens vid rekrytering av röstmottagare är tidigare erfarenhet som röstmottagare. Förutom fördelen att dessa personer har erfarenhet och i förekommande fall även utbildning sedan tidigare anfördes också att dessa personer är förhållandevis lättrekryterade. Den näst mest efterfrågade kompetensen är någon form av tjänsteman eller andra personer med administrativ vana. Andra egenskaper som efterfrågas är att personen i fråga är känd av valnämnden, har goda referenser, visat intresse för val, är anställd i lokalens vanliga verksamhet eller talar flera språk. Vidare framgick av svaren att många kommuner inte bara eftersträvar en jämn könsfördelning utan också att röstmottagarna i övrigt speglar befolkningen i stort.

Det fanns också en tydlig skiljelinje mellan de kommuner som aktivt rekryterar partiaktiva personer eller överlåter till partierna att nominera röstmottagare och de kommuner som har som policy att inte rekrytera politiskt anslutna röstmottagare.

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

När det gällde rekryteringsbasen svarade de flesta kommunerna att den är god. Många kommuner uppgav sig ha ambitiösa rekryteringskampanjer. Någon kommun som exempel att man har ett system där man tillåter yngre personer ”praktisera” i verksamheten för att vid senare val förordnas som röstmottagare. Men flera kommuner gav uttryck för rekryteringsproblem och att man hade en högre

medelålder än önskvärt. Som förklaring anfördes att statusen som röstmottagare har sjunkit.

Utbildningen av röstmottagare

I frågan om utbildning av röstmottagare konstaterade kommittén; dels att det utbildningsmaterial som Valmyndigheten tillhandahållit för röstmottagare inte använts av alla valnämnder, dels att inte alla röstmottagare genomgått utbildning, dels att ett antal valnämnder tagit fram eget utbildningsmaterial som komplement till, eller i stället för, Valmyndighetens utbildningsmaterial, dels att formerna för utbildningen varierade mellan grupperna: ordförande/vice ordförande, erfarna röstmottagare och nyutbildade röstmottagare (se betänkandet SOU 2013:24 s. 116-122).

Frågan hur valnämnderna, i de fall de kompletterade eller ersatte utbildningsmaterialet med eget material, säkerställde kvaliteten i det material som användes ställdes aldrig i kommitténs enkät.

6.5.3 Valmyndighetens enkätundersökning efter valet 2018

Användningen av Valmyndighetens utbildningsmaterial

Enligt Valmyndighetens enkät uppgav 7 procent av kommunerna att de inte hade använt vare sig Valmyndighetens *handledning* eller *power-point* för utbildningen av röstmottagarna, 30 procent uppgav att de hade använt en av dessa och 61 procent uppgav att de hade använt bägge. På frågan varför utbildningsmaterialet inte hade använts uppgavs bland annat att materialet var för omfattande, kommunen ville göra en helt annan utbildning med större fokus på lokala förhållanden eller ha ett annat upplägg. Några kommuner uppgav att delar av Valmyndighetens utbildning hade förts över till den egna utbildningen. Samtidigt uppgav 91 procent av kommunerna att utbildningsmaterialet var användbart eller mycket användbart.

När det gällde Valmyndighetens *webbutbildning* uppgav 6 procent av kommunerna att de inte hade använt sig av den. Som skäl angavs bland annat att röstmottagarna fått instruktioner om att på egen hand ta del av den utbildningen, att en egen utbildning hade tagits fram eller att utbildningen skulle bli alltför omfattande om webb-

utbildningen användes. Även här uppgav några kommuner att delar av webbutbildningen hade förts över till den egna utbildningen.

Noteras ska, att någon fråga om hur valnämnderna, i de fall de kompletterade eller ersatte utbildningsmaterialet med eget material, säkerställde kvaliteten i det material som då användes ställdes inte heller i denna enkät.

6.6 Överväganden och förslag

6.6.1 Förutsättningar för rekryteringen av röstmottagare

Utredningens bedömning: Den bild som tecknas måste bedömas som allvarlig ur ett säkerhets- och rättighetsperspektiv. Rätten för väljare att kunna rösta under trygga former är beroende av röstmottagarnas möjligheter att upprätthålla ordningen. 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 brott 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 vice ordföranden.

En förutsättning för ett korrekt genomförande av allmänna val och därmed för väljarnas förtroende för valförfarandet är att valnämnderna och röstmottagarna är väl insatta i de bestämmelser som gäller för val. Det är nödvändigt att det bland röstmottagarna i alla val- och

röstningslokaler finns personer med erfarenhet från röstmottagning i tidigare val.

2011 års vallagskommitté gjorde, utifrån sin enkätundersökning, bedömningen att rekryteringen av röstmottagare inte verkade vara något större problem, men noterade att valnämndernas praxis varierade i vissa avseenden. Så till exempel rekryterade vissa valnämnder inte personer med politisk anknytning som röstmottagare medan andra nämnder inte såg politiskt engagemang som hinder. Det väsentliga i detta sammanhang var, enligt kommitténs mening, att röstmottagarna agerar så att väljarnas förtroende för valförfarandet upprätthålls. Problem med försök till sabotage, ordningsstörningar, eller andra hot mot genomförandet av valen eller tilltron till valresultatet var inte aktuella frågor för kommittén, inte heller frågor om hot, våld, rasism och kränkningar mot röstmottagarna.

Valmyndighetens samlade bild från valen till riksdagen, region- och kommunfullmäktige 2018 och valet till Europaparlamentet 2019 är att de har kunnat genomföras på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. Samtidigt konstateras att det inte har saknats utmaningar i verksamheten. Var sjätte kommun vittnar om att de haft problem med försök till sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen eller tilltron till valresultatet. Flera kommuner uppger också att det har förekommit hot och våld mot röstmottagarna. Det har också rapporterats om rasism och andra kränkningar. Enligt Valmyndighetens mening finns en risk att den här typen av händelser ytterligare försvårar rekryteringen av röstmottagare, något som myndigheten uppfattar redan är en stor utmaning för många kommuner. Flertalet kommuner vittnar om att andelen erfarna röstmottagare minskar och att det är särskilt svårt att rekrytera lämpliga personer som ordförande och vice ordförande. Att säkerställa att röstmottagarna har en godtagbar arbetsmiljö är också, enligt myndighetens mening, viktigt för att garantera kompetensförsörjningen inför kommande val.

Vi delar Valmyndighetens bedömningar. Den bild som här tecknas måste bedömas som allvarlig ur ett säkerhets- och rättighetsperspektiv. Rätten för väljare att kunna rösta under trygga former är beroende av röstmottagarnas möjligheter att upprätthålla ordningen. Det är därför viktigt att allt hot, våld, rasism och kränkningar av röstmottagare tas på största allvar och utreds av rättsvårdande myndigheter. Röstmottagarna har ett straffsanktionerat skydd i bestämmel-

serna om ärekränkning (förtal och förolämpning) i 5 kap. brottsbalken och om brott mot allmän verksamhet (våld eller hot mot tjänsteman och förgripelse mot tjänsteman) i 17 kap. samma balk. Detta skydd bör också användas.

Vårt förslag i avsnitt 6.6.3 nedan om en i vallagen uttrycklig befogenhet för röstmottagarna att kunna avvisa den som inte rättar sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras, ger enligt vår bedömning bättre förutsättningar för röstmottagarna att upprätthålla ordningen i val- och röstningslokalerna och därmed också en bättre arbetsmiljö.

Vi noterar också att Valmyndigheten avser att arbeta med och stödja kommunerna i frågan om arbetsmiljö och kompetensförsörjning inför valet 2022. Vi välkomnar det initiativet.

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 vice ordföranden.

6.6.2 Utbildningen av röstmottagare ska ge likvärdiga kunskaper

Utredningens förslag: Valmyndighetens ansvar ska även fortsättningsvis vara att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder.

Vid utbildningen ska det utbildningsmaterialet som tillhandahålls av Valmyndigheten användas. Valnämnden får dock ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att kvaliteten i det material som används har säkerställts.

Förslagen föranleder ändringar i 3 kap. 1 och 5 §§ vallagen.

Utredningens bedömning: Utredningen har inte funnit skäl att närmare överväga några formella regler för hur kvalitetssäkringen ska säkerställas. Vi bedömer att kvaliteten i det material som ersätter eller kompletterar Valmyndighetens utbildningsmaterial kan säkerställas i samråd med Valmyndigheten eller länsstyrelsen Valmyndighetens utbildningsmaterial ska vara normen

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

Genomförandet av allmänna val är ett i detalj reglerat och omfattande administrativt förfarande. De regelverk som styr förfarandet förändras ofta i någon del mellan varje val. Sedan den 1 januari 2015 gäller också ett uttryckligt krav på att alla de som arbetar med val har relevant kunskap om vilka regler som gäller. Bara den som har fått relevant utbildning ska få förordnas som röstmottagare (se prop. 2013/14:124 s. 14 f.).

Valmyndigheten har det övergripande ansvaret för frågor om val. Det är också Valmyndighetens ansvar att utveckla och tillhandahålla nödvändigt utbildningsmaterial för att underlätta för valnämnderna och främja ett enhetligt förfarande i röstmottagningen runt om i landet. Omfattningen av och innehållet i materialet bestäms i samråd mellan Valmyndigheten eller företrädare för länsstyrelserna och valnämnderna.

Frågan om att göra Valmyndighetens utbildningsmaterial till en norm som valnämnderna under alla omständigheter måste följa eller att de är förhindrade att komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll aktualiserades också av några remissinstanser i samband med införandet av kravet på en obligatorisk utbildning för alla röstmottagare. Enligt regeringens bedömning framstod det som lämpligast att Valmyndigheten, liksom hittills, utvecklar och tillhandahåller nödvändigt utbildningsmaterial och att detta i möjligaste mån utnyttjas av valnämnderna i utbildningen, men att detta inte innebär att utbildningsmaterialet blir en norm som nämnderna under alla omständigheter måste följa eller att de är förhindrade att komplettera utbildningsmaterialet med eget material, så länge som de ser till att säkerställa

kvaliteten i det material som används. Regeringen såg därför inte något behov av att ytterligare reglera utbildningens innehåll (a. prop. s. 15).

Flertalet kommuner uppger också att de använder Valmyndighetens utbildningsmaterial för röstmottagarna. Av Valmyndighetens kommunenkäter efter genomförandet av 2018 och 2019 års val framgår dock att det finns kommuner som tar fram eget utbildningsmaterial som komplement till, eller i stället för, Valmyndighetens utbildningsmaterial. En motsvarande bild förmedlades redan genom den kommunenkät som genomfördes av 2011 års vallagskommitté (SOU 2013:24 s. 120). Det kan konstateras att ingen påtaglig förändring har skett mellan situationen 2011 och 2019.

Förutsättningen för den nu gällande ordningen är som sagt att valnämnderna ser till att säkerställa kvaliteten i det kompletterande materialet som man vill använda. Det kan göras på olika sätt. Ett sätt kan vara att bestämma innehållet i det kompletterande material som ersätter hela eller delar av Valmyndighetens utbildningsmaterial i samråd med Valmyndigheten eller företrädare för länsstyrelserna. Huruvida detta sker i dag och i vilken omfattning är dock oklart. Men oavsett detta är det utredningens uppfattning, att ett i lag reglerat krav på kvalitetssäkring bör införas. Det bidrar inte bara till att upprätthålla en enhetlig praxis i valförfarandet utan också till en hög och likvärdig kvalitet. Det är särskilt viktigt mot bakgrund av de uppgifter om försök till sabotage, ordningsstörningar och andra hot mot genomförandet av valen som rapporterats efter de senaste valen 2018 och 2019.

Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i vallagen att valnämnderna som huvudregel ska använda Valmyndighetens utbildningsmaterial för röstmottagare, men att nämnderna för den skull inte är förhindrade att komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att det material som i så fall används också har kvalitetssäkrats. Vi förutsätter också att Valmyndighetens utbildningsmaterial framställs så att det kan användas av såväl små som stora kommuner.

Som vi ovan nämnt kan en kvalitetssäkring ske på flera sätt. Ett sätt kan vara att bestämma innehållet i det material som används i samråd med Valmyndigheten eller företrädare för länsstyrelserna.

Huvudsyftet med vårt förslag är att skapa förutsättningar för en enhetlig praxis och gemensamma förhållningssätt i valförfarandet. En kvalitetssäkring utgör inte en betygsättning av valnämnderna, utan

har som mål att genom samråd upprätthålla en kommungemensam nivå på utbildningen av röstmottagare. Ett sådant samråd kan dessutom bidra till att utveckla det centrala utbildningsmaterialet.

Ingen precisering av utbildningens innehåll föreslås

Frågan om en precisering av utbildningens innehåll behandlades senast i regeringens proposition 2013/14:124 s. 14 f. Regeringen gjorde då bedömningen att det inte fanns något behov av att reglera Valmyndighetens utbildningsmaterial. Vi delar den bedömningen.

Det kan samtidigt konstateras att Valmyndighetens utbildningsmaterial för valnämnder och röstmottagare endast översiktligt tar upp frågor om oordning i val- och röstningslokaler. Mot bakgrund av de incidenter som rapporterats från 2018 och 2019 års val, liksom de valobservationer som rapporterat om förekomsten av gruppöstning, ser vi ett behov av att röstmottagarna genom sin utbildning förbereds på olika situationer som kan uppkomma i val- och röstningslokaler. Det kan, till exempel, röra sig om att öva hur man ska uppträda och hantera oordning som kan innebära en risk att röstmottagningen måste avbrytas eller motverka förekomsten av gruppöstning. Det är givetvis också viktigt att utbildningen kan anpassas till röstmottagarnas tidigare erfarenheter av röstmottagning och de olika uppgifter som förekommer vid röstmottagningen.

Vi är väl medvetna om att utbildningsmaterialet inte alltid kan förutse alla händelser som kan uppkomma vid val. Successiva anpassningar av materialet behöver därför göras inför varje val. Vi förutsätter att utbildningsmaterialet som riktar sig till röstmottagare lägger stor vikt vid frågor om röstmottagarnas ansvar för ordningen på röstmottagningsställena och utrymmen i anslutning till dessa och hur försök till sabotage, ordningsstörningar och andra hot mot genomförandet av valen kan bemötas. Propagandaförbudet och åtgärder mot gruppöstning är i det sammanhanget två viktiga frågor.

Inget obligatorisk kunskapstest införs

Frågan om införandet av en obligatorisk kunskapskontroll innan någon förordnas som röstmottagare aktualiserades också i den här ovan nämnda propositionen. Regeringen ansåg inte att det då fanns

något behov av att införa en sådan kontroll. Vi delar den bedömningen, men förutsätter att valnämnderna vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att nivån på kunskapen är tillräcklig. Det kunskapstest som tillhandahålls centralt kan användas för detta ändamål, men det kan samtidigt finnas andra, likvärdiga, kontrollåtgärder som valnämnderna kan använda.

Effekter på det kommunala självstyret

Vår bedömning är att förslaget att Valmyndighetens utbildningsmaterial för röstmottagarna blir norm för valnämnderna att använda innebär en viss begränsning av bestämmanderätten för kommunerna. Begränsningen går dock inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till korrekt genomförande av allmänna val.

6.6.3 Ordningen på röstmottagningsstället

Utredningens förslag: Bestämmelsen i nuvarande 8 kap. 4 § andra meningen vallagen (omnumrerad till 5 §) om att 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, 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.

Förslaget föranleder ändringar i nämnda bestämmelse.

Behovet av ett förtydligande av röstmottagarnas befogenheter

All röstmottagning är offentlig, liksom rösträkningen i vallokalen och den preliminära och slutliga rösträkningen hos valnämnderna och länsstyrelserna. Det innebär att vem som helst har rätt att bevaka röstmottagningen och rösträkningen utan något särskilt tillstånd och på så sätt kontrollera att allt går rätt till, vilket är av grundläggande betydelse för förtroendet för valsystelet och valens legitimitet. Det är också av grundläggande betydelse att alla väljare ska känna sig välkomna och kunna rösta under trygga former. Röstmottagarnas pri-

mära uppgift är först och främst att informera väljarna om hur röstningen går till och om vad som i övrigt gäller för valet. De ska se till att kontakterna med väljarna blir smidiga och enkla. De ska lämna väljarna hjälp i den utsträckning som det är lämpligt med hänsyn till frågans art och den enskilde väljarens behov av hjälp; den ska ges utan onödigt dröjsmål, allt för att underlätta för väljarna att kunna genomföra röstningen.

Röstmottagarna har, enligt 8 kap. 4 § första meningen vallagen, ansvaret för att ordningen upprätthålls 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 (andra meningen samma paragraf). Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas (tredje meningen samma paragraf). I allmänhet följer de flesta röstmottagningarnas anvisningar, men om så inte är fallet, utan oordningen består eller eskalerar, får röstmottagarna, om de bedömer att de inte kan avstyra oordningen, besluta att tillfälligt avbryta röstmottagning. Att den som inte rättar sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras får uppmanas att lämna röstmottagningsstället är dock något som redan får anses gälla även om det inte uttryckligen sägs så i bestämmelsen. Det väcker frågan om behovet av ett förtydligande av de befogenheter som röstmottagarna har om deras anvisningar inte följs, dvs. mellan en anvisning om rättelse och ett tillfälligt avbrott i röstmottagningen. Vi har i dag inga närmare uppgifter om behovet av ett förtydligande, men vi menar att det – för framtiden, särskilt mot bakgrund av incidentrapporterna från valen 2018 och 2019 – finns ett värde i att ha en sådan tydlig bestämmelse på plats.

Avsaknaden av ett sådant förtydligande försvårar, enligt vår bedömning, möjligheterna för röstmottagarna att komma till rätta med sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen. Den som på olika sätt vill störa genomförandet av val kan mer eller mindre provocera fram avbrott i röstmottagningen. Det innebär att inte bara den eller de som stör ordningen utan även de väljare som då finns på röstmottagningsstället måste lämna lokalen. Enstaka och kortvariga uppehåll i röstmottagningen går att hantera. Men är det fråga om återkommande och längre uppehåll riskeras inte bara väljarnas rösträtt utan också möjligheten att genomföra val. Detta talar för att det bör finnas en tydlig bestämmelse – mellan en anvisning och

ett tillfälligt avbrott i röstmottagningen – för att kunna motverka olika slag av ordningsstörningar på röstmottagningsställena och utrymmen i anslutning till dessa. De ordningsstörningar som ska motverkas 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.

Av den enkätundersökning som Valmyndigheten skickade till samtliga kommuner efter valen 2018 framgår att problem med försök till sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen har ökat och är på vissa håll förhållandevis vanligt förekommande. Flera kommuner har också uppgett att det rört sig om hot, rasism och andra kränkningar mot röstmottagarna. Även om det i de flesta fall, såvitt vi erfarit, är tillräckligt med anvisningar och tillsägelser från röstmottagarnas sida för att ordningen ska respekteras bör det, också mot bakgrund av den bild som kommunerna tecknat av ordningsstörningar eller andra hot mot genomförande av valen, finnas en tydlig bestämmelse mellan anvisningar och tillfälliga avbrott i röstmottagningen.

Hur bör bestämmelsen utformas?

Frågan är då hur en sådan bestämmelse lämpligen bör utformas. Ett exempel kan vara regleringen i tobakslagen (SFS 2018:581) om ansvaret för att upprätthålla rökförbudet. Utgångspunkten i den lagen är att ansvaret för att upprätthålla rökförbudet ska ligga på den som har praktiska möjligheter att ta detta ansvar, dvs. den som äger eller disponerar en lokal eller ett utrymme där det råder rökförbud och som ofta själv befinner sig där eller har anställda på plats och därför har möjlighet att direkt ingripa (prop. 2017/18:56 s. 99 f.). Bestämmelsen lyder som följer och ger den som har ansvaret för att upprätthålla förbudet en möjlighet att avvisa en person som trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten:

9 § Den som är ansvarig enligt 8 § ska genom skyltning tydligt informera om rökförbudet och vid behov ingripa med information och tillsägelser. Om någon trots tillsägelse röker där rökning inte är tillåten, får denne avvisas.

I tobakslagen pekas dock inte ut någon särskild person eller funktionär som kan avvisa den som trots tillsägelser bryter mot rökförbudet. Det enda som anges i lagen är att den som bryter mot förbudet får avvisas, vilket skulle kunna tolkas som enbart en reglering av förutsättningarna för avvisning och inte vem som har den faktiska befogenheten att avvisa. Av lagmotiven kan dock inte någon annan slutsats dras än att det är den person som har ansvaret för att upprätthålla rökförbudet som också har den faktiska befogenheten att avvisa den som bryter mot förbudet.

Tobakslagen innehåller däremot inte någon uttrycklig möjlighet för den som har ansvaret för att upprätthålla förbudet att avlägsna en person som bryter mot ett rökförbud. Rätten att avlägsna någon från allmänna utomhusplatser är förbehållen polismän och ordningsvakter. I förarbetena togs ändå frågan upp om att ge den ansvarige befogenhet att även avlägsna personer som efter tillsägelse bryter mot förbudet, men någon sådan rätt föreslogs inte, närmast av det skälet att den som bryter mot förbudet endast behöver flytta sig några meter bort från platsen (a. prop. s. 101).

Begreppen avvisa och avlägsna används många gånger synonymt. Alldeles oavsett vad man lägger i begreppet avvisa åsyftar det en åtgärd som innebär något slag av tvång, ibland fysiskt men ibland inte. En jämförelse med 13 § polislagen (SFS 1984:387) kan vara relevant.

13 § Om en person genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får polisen avvisa eller avlägsna personen från ett visst område eller utrymme, när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärras. Om ett avvisande eller ett avlägsnande är otillräckligt för att det avsedda resultatet ska uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Med avlägsnande i den mening som anges i 13 § avses att den berörda personen förs bort från den plats där han eller hon befinner sig. Ett omhändertagande får endast användas om ett avvisande eller ett avlägsnande har bedömts vara en otillräcklig åtgärd för att det avsedda resultatet ska uppnås. Ett avlägsnande ska normalt sett vara en klart mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande. När det gäller skillnaden mellan ingripanden har ett allmänt riktmärke angetts vara att ett omhändertagande regelmässigt syftar till att föra en person till en plats medan ett avlägsnande syftar till att föra en person från en plats. Som avlägsnande kan betraktas att en person som stört ord-

ningen flyttas från en lokal eller ett visst område, t.ex. ett nöjesfält eller en idrottsplats. Ett avlägsnande kan också innebära att någon som ska föras bort från en plats förflyttas en kortare sträcka, antingen till fots eller i polisbil. Om ett avlägsnade gäller annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat kroppsligt ingrepp av inte helt kort varaktighet, bör åtgärden normalt ses som ett omhändertagande (Se Berggren och Munck, Polislagen, 15 augusti 2017, Zeteo, kommentaren till 13 §).

Regleringen i ordningslagen (SFS 1993:1617) är ytterligare ett exempel. Lagen innehåller särskilda föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt föreskrifter om allmän ordning och säkerhet i övrigt dels vid sammankomster och tillställningar, på offentliga platser och vid vissa anläggningar och verksamheter, dels i viss kollektiv persontrafik, dels vid vissa idrottsarrangemang. Lagens ordningsföreskrifter är här av intresse, särskilt föreskrifterna i 4 kap. Ordning och säkerhet i viss kollektiv persontrafik. Utgångspunkten för regleringen är här ”trafiktjänstemannen”. Det är en person som är förare eller som annars, på grund av anställning eller uppdrag hos ett trafikföretag, har uppgifter som avser ordning och säkerhet i trafiken (2 §). Därefter anges i 3, 7, 8 och 9 §§:

3 § En trafiktjänsteman får ge trafikanter och andra anvisningar eller tillsägelser som behövs för att ordningen eller säkerheten i trafiken skall upprätthållas.

7 § Tillträde till ett trafikföretags område eller färdmedel får vägras den som ..., eller

3. annars uppträder på ett sådant sätt att det finns anledning att befara att han kommer att störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken.

8 § Den som ... stör ordningen eller äventyrar säkerheten i trafiken är skyldig att på uppmaning av en trafiktjänsteman lämna trafikföretagets område eller färdmedel.

Detsamma gäller den ... som underlåtit att följa en anvisning eller tillsägelse av en trafiktjänsteman enligt 3 §, om överträdelsen eller underlåtelserna har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken.

9 § Om den som har ... uppmanats enligt 8 § att lämna trafikföretagets område eller färdmedel inte gör som han blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt avlägsna honom.

Begreppsbildningen i 7–9 §§ är densamma som i 13 § polislagen. Jämförelsen med 4 kap. ordningslagen är intressant såtillvida att den på ett informativt sätt klargör att den som av en trafik tjänsteman nekas tillträde till eller uppmanas att lämna trafikområdet är skyldig att göra så, men att avvisa eller avlägsna denne är befogenheter förbehållna enbart polismän och ordningsvakter. Att avlägsna någon är också enligt tobakslagen befogenheter förbehållna polismän och ordningsvakter.

Vad som skiljer tobakslagen från ordningslagen/polislagen är innebörden av begreppet ”avvisa”. I ordningslagen används begreppet ”avvisa” i de situationer då någon vägrats tillträde till ett område eller ett färdmedel och begreppet ”avlägsna” i de situationer personen har tillträde men uppmanats lämna området eller färdmedlet. I de fallen får en polisman eller en ordningsvakt avvisa respektive avlägsna personen i fråga. I tobakslagen används begreppet ”avvisa någon” som en direkt följd av att någon, trots tillsägelser, bryter mot rökförbudet. Någon närmare förklaring av begreppet avvisa ges inte i tobakslagen, utan där anges endast i vilka fall avvisning kan ske. Man skulle kunna säga att det är fråga om en tydlig markering att den som bryter mot förbudet ska lämna lokalen, och att konsekvensen om så inte sker, är att personen i fråga kommer att avlägsnas av polis eller ordningsvakt. Det är alltså i tobakslagen inte fråga om ett tvångsmedel i den bemärkelse som avses med begreppet i polislagen och ordningslagen.

Vår bedömning

Vid en samlad bedömning förordar vi att den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 4 § andra meningen i vallagen om att 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, kompletteras med en uttrycklig bestämmelse att den som underlåtit att följa en anvisning får avvisas från lokalen, om underlåtenheten har väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen. Det är här inte fråga om ett tvångsmedel i den bemärkelse som avses i polislagen eller ordningslagen. Det är i stället fråga om en tydlig markering för den som inte följer en anvisning, att han eller hon ska lämna lokalen, och att konsekvensen om så inte sker, är att personen i fråga kan komma att avlägsnas av polis eller ordningsvakt.

Vi räknar med att avvisning bara kommer att ske i undantagsfall, närmast som en sista åtgärd för att inte tillfälligt behöva avbryta röstmottagningen. Och när så måste ske torde det vanligen fungera utan att polis eller ordningsvakt behöver tillkallas. Det ger därmed också röstmottagarna som har ansvaret för ordningen på röstmottagningsställen bättre förutsättningar att upprätthålla densamma.

Någon rättslig befogenhet för röstmottagarna att avlägsna den som underlåtit att följa en anvisning, även om underlåtelserna har väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen, föreslås inte. Den rätten är förbehållen polismän och ordningsvakter.

Det ska också tilläggas att en avvisning till sin natur är tillfällig. Den som avvisats kan inte hindras från att på nytt uppsöka röstmottagningsstället.

Vi har inte funnit skäl att närmare överväga några formella regler av behörighetskaraktär för beslut om avvisning. Några sådana regler i vallagen finns inte heller för beslut om tillfälligt avbrott i röstmottagningen. Ett krav som vi anser man ska ställa är att ett beslut om avvisning ska tas av tjänstgörande ordföranden i val- och röstningslokaler. Det kan lämpligen framgå av arbetsordningen för röstmottagarna.

Noteras ska att bestämmelserna i 8 kap. 4 § vallagen om ordningen m.m. på ett röstmottagningsställe under röstmottagningen inte har någon motsvarighet för rösträkningen i vallokalen och den preliminära och slutliga rösträkningen hos valnämnderna och länsstyrelserna. Vi återkommer till den frågan i vårt slutbetänkande.

6.6.4 Utökat ansvar för vissa röstmottagare

Utredningens förslag: En av de närvarande röstmottagarna vid förtidsröstning ska inneha rollen som ordförande för röstmottagningen. Det innebär att den ordning som gäller vid röstning i vallokal med en närvarande ordförande också ska gälla vid förtidsröstning.

Förslaget föranleder ett tillägg i 3 kap. 6 § vallagen.

För varje valdistrikt ska det utses minst fyra röstmottagare, varav en ordförande och en ersättare för ordföranden (3 kap. 4 § vallagen). På varje röstmottagningsställe ska det finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Vid röstmottagningen i en vallokal ska minst tre av röstmottagarna vara närvarande. En av dessa ska vara ordföranden eller ordförandens ersättare. Vid röstmottagningen i en röstningslokal ska minst två röstmottagare vara närvarande (6 § samma kapitel).

Röstmottagarna i en röstningslokal har i stort samma uppgifter som röstmottagarna i vallokal, med undantag för den preliminära rösträkningen på valkvällen. Någon ordförande eller ersättare för ordföranden förordnas dock inte för röstmottagningen i röstningslokalerna. Noteras ska att flera av röstningslokalerna har ett mycket stort antal röstande, de allra största omkring 30 000, och har därför periodvis behov av betydligt fler röstmottagare än vad minimiregeln anger. Detta talar för att det måste finnas någon av röstmottagarna som för ordet – har det yttersta ansvaret – även i röstningslokalerna. Inte minst väljarna har ett intresse av att veta vem av röstmottagarna som man – i olika situationer – alltid kan vända sig till. Det är också en ordning som närmast undantagslöst tillämpas i alla organisationer, offentliga såväl som privata.

Vi föreslår därför att en av de närvarande röstmottagarna vid förtidsröstning ska inneha rollen som ordförande för röstmottagningen.

Ett uppdrag som röstmottagare vid förtidsröstning omfattar som regel hela förtidsröstningsperioden, dvs. 18 dagar för förtidsröstning inom Sverige och en något längre period¹ för förtidsröstning på en svensk utlandsmyndighet. Men det innebär inte att samma person har den uppgiften under hela förtidsröstningen, den kan givetvis delas av flera röstmottagare. Vår bedömning är att det är angeläget att det finns någon av röstmottagarna som har det yttersta ansvaret vid all röstmottagning. Det finns enligt vår mening ingen anledning att göra skillnad mellan röstmottagningen i röstningslokalerna och röstningen i vallokalerna.

¹ Förtidsröstning på en svensk utlandsmyndighet får påbörjas tidigast 24 dagar före valdagen och kan pågå så nära inpå valdagen att rösterna hinner skickas och nå sin slutdestination i Sverige innan rösträkningen påbörjas.

6.6.5 Valpropaganda nära röstmottagningsställen

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen 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 röstmottagningsstället.

Förslaget föranleder ändringar i nuvarande 8 kap. 3 och 4 §§ vallagen (omnumrerade till 4 § och 5 §).

Röstmottagningsställets belägenhet och utformning

Varje kommun ska se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som vallokaler och röstningslokaler och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta (3 kap. 3 § samt 4 kap. 20, 22 och 23 §§ vallagen).

Vilka lokaler som ska användas bestämmer varje kommun. Det ligger i sakens natur att det ofta blir fråga om kommunens egna lokaler. Det finns dock inget som hindrar en kommun från att använda andras lokaler.

Sedan den 1 januari 2015 gäller att val- och röstningslokaler ska vara tydligt avgränsade och även i övrigt lämpade för ändamålet så att väljare inte hindras eller störs under röstningen. I bestämmelserna slås också uttryckligen fast att lokalerna inte får ha anknytning till en viss politisk sammanslutning och att de inte heller bör ha sådan anknytning till en viss religiös sammanslutning eller ett visst företag som kan påverka väljaren i samband med röstningen (4 kap. 20 § tredje stycket och 22 § vallagen).

Det uppställda kravet på tydlig avgränsning innebär att lokalerna måste inrättas så att de är fysiskt avskärade i förhållande till omgivande verksamheter. Det uppställda kravet på att lokalerna inte ska ha anknytning till en viss politisk sammanslutning innebär att lokalerna inte får förknippas med en sådan sammanslutning. Att de inte heller bör ha en sådan anknytning till en viss religiös sammanslutning eller ett visst företag innebär att valnämnderna i möjligaste mån till exempel bör undvika att använda församlingshem och liknande som vallokaler. Vid bedömningen av om den angivna målsättningen vad

gäller anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till ett visst företag kan tillgodoses i det enskilda fallet måste valnämnderna göra en avvägning mot, bland annat, intresset av att kunna erbjuda tillgänglighetsanpassade lokaler på lämpligt avstånd från väljarna (prop. 2013/14:124 s. 54 f.).

Nu redovisade krav på hur ett röstmottagningsställe ska vara utformat så att väljare inte hindras eller störs under röstningen ska ses i ljuset av den allt större andelen väljare som förtidsröstar och kommunernas ambitioner att skapa så gynnsamma förutsättningar som möjligt för förtidsröstningen. Det är då naturligt att kommunerna försöker finna röstningslokaler med hög tillgänglighet och på platser där många människor passerar, till exempel köpcentra, gallerior, knutpunkter och liknande, samtidigt som det inte får medföra att kraven på säkerhet eftersätts (a. prop. s. 19).

Exempel på sådana röstningslokaler finns i Valprovsnämndens promemoria Erfarenheter av överklaganden i 2010 års allmänna val, där en av de berörda lokalerna saknade både fasta väggar och tak och där utrymmet var avgränsat delvis med skärmar och i övrigt endast med rep (Stockholms Central). Ett ytterligare exempel är en röstningslokal i ett bibliotek som utgjorde en integrerad del av en galleria och sakade entrédörrar eller liknande avgränsningar (Vivalla bibliotek). De två nu nämnda fallen fick efter Valprovsnämndens uttalanden i samband med prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val stor uppmärksamhet hos kommunerna. De låg också till grund för 2011 års vallagskommittés förslag att röstningslokalerna, för att bestämmelserna i 8 kap. 4 § vallagen, som gäller väljarnas skydd på ett röstmottagningsställe och röstmottagarnas befogenheter att upprätthåll ordningen, skulle kunna tillämpas, gavs en klar avgränsning i förhållande till omgivande verksamheter och att det angivna kravet också skulle framgå av vallagen (SOU 2013:24 s. 108 f.).

Valpropaganda i närhet av röstmottagningsställen

Enligt 7 kap. 1 § vallagen äger röstning rum på röstmottagningsställen. Väljare röstar i första hand i sin vallokal på valdagen. De kan också före eller under valdagen rösta på röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat. Väljare får dessutom i vissa fall lämna sina röster till av valnämnden särskilt förord-

nade röstmottagare (ambulerande röstmottagare) eller rösta genom bud eller brev.

Propagandaförbudet i 8 kap. 3 § vallagen är en bestämmelse som kommunerna har att beakta oavsett om det är kommunens egna lokaler eller förhyrda lokaler som används som val- och röstningslokaler. Syftet med förbudet är att väljaren ska vara ostörd och skyddad från varje form av påverkan under själva valhandlingen. Detta utgör ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val.

Enligt 8 kap. 4 § vallagen ansvarar röstmottagarna 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. Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas. Bestämmelsen tar sikte på såväl väljarens skydd på ett röstmottagningsställe som röstmottagarnas befogenhet att upprätthålla ordningen.

Som Valprövningsnämnden uttalat i sina beslut angående förtidsröstningen på Stockholms Central² och i Vivalla bibliotek³, får förbudet i 8 kap. 3 § vallagen tolkas så att det inte är begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till ett röstmottagningsställe. Valprövningsnämnden gjorde därvid bedömningen att det inte var möjligt att, med utgångspunkt i den ganska allmänt formulerade bestämmelsen i 8 kap. 3 § vallagen, närmare precisera inom hur stort område omkring en röstningslokal det inte får förekomma politiska aktiviteter. 2011 års vallagskommitté gjorde samma bedömning (a. betänkande s. 109 f.).

Vi delar den bedömningen. Hur stort utrymme som omfattas är, enligt vår mening, inte möjligt eller ens lämpligt att precisera i föreskrifter. Det är beroende av hur lokalerna är beskaffade. Vi noterar att i de båda fallen som Valprövningsnämnden uttalade sig om förekom politiska aktiviteter omkring tio meter från området för röstningen (Stockholms Central) och cirka tio meter framför ingången till biblioteket (Vivalla bibliotek), och att detta innebar en avvikelser från föreskriven ordning.

Valmyndigheten har inte i sina handböcker om kommunernas uppgifter vid valen 2018 och 2019 närmare gått in på frågan hur stort område omkring ett röstmottagningsställe det inte får förekomma några politiska aktiviteter. Där framhålls dock att det är bra om röstmot-

² VPN dnr 204-2010.

³ VPN dnr 36-2010.

tagarnas ansvar för ordningen diskuteras vid utbildningen, gärna utifrån varje lokals specifika förutsättningar och att kommunerna informerar sig om vilka politiska aktiviteter som kan komma att äga rum i anslutning till tilltänkta lokaler och ser till att den ordinarie verksamheten, för det fall man delar lokal, informeras om röstmottagningen och vilka regler som då gäller.

Av vår kommunenkät framgår att så många som en tredjedel av de kommuner som besvarade enkäten anser att propagandaförbudet i nuvarande 8 kap. 3 § vallagen inte är tillräckligt tydligt för att fungera i praktiken. I de riktlinjer som kommunerna själva antagit för politiska aktiviteter – närmare 60 procent av de kommuner som svarade – nämns avståndsgränser på 10, 25 och 50 meter räknat från röstmottagningsställets entré. Även ”inom syn- och hörhåll” är en gräns som nämns. De vanligaste aktiviteterna för riktlinjerna som tas upp i svaren är avstånd för affischering och avstånd för partiföreträdnarnas utdelning av valsedlar. Många kommuner tar också i sina riktlinjer upp frågan om partisymboler på kläder i val- och röstningslokaler.

Enligt praxis är förbudet mot propaganda inte begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till röstningslokalen. I fallet Vivalla bibliotek konstaterade Valprövningsnämnden att väljarna, när de passerade in i röstningslokalen, knappast kunde undgå att ta del av det politiska budskapet från ett valtält placerat tio meter framför ingången till röstningslokalen. Enligt nämnden innebär detta en risk för att skyddet för väljaren urholkades. Valprövningsnämnden ansåg därför att det inte var förenligt med vallagens propagandaförbud att så nära en vallokal eller en röstningslokal bedriva valpropaganda.

Det är kommunerna genom sina valnämnder och de av kommunerna utsedda röstmottagarna som primärt har ansvaret för att förbudet mot politisk propaganda på röstmottagningsställen och utrymmen intill dessa upprätthålls. Det förutsätter att området för röstmottagarnas ordningsmakt också definieras. Av Valprövningsnämndens avgörande 2010 gällande Vivalla bibliotek⁴ framgår att även ett område närmast utanför röstmottagningsstället omfattas av propagandaförbudet. Detta framgår dock inte uttryckligen av bestämmelsen i vallagen. Vi föreslår därför att den nuvarande bestämmelsen i 8 kap. 3 § vallagen kompletteras med ett sådant tillägg. Förslaget föranleder även ändringar i nuvarande 8 kap. 4 § samma lag. På detta sätt för-

⁴ VPN dnr 36-2010.

tydligas propagandaförbudet och röstmottagarnas ordningsmakt tydliggörs till att också omfatta området närmast utanför röstmottagningsstället.

Förslaget innebär att området måste vara tydligt avgränsat. Hur stort område som omfattas av förbudet är inte möjligt att precisera i vallagen. Bestämmelsen får tolkas med utgångspunkt i att väljarna ska kunna genomföra sin valhandling i en skyddad och neutral miljö och därför inte får nås av politisk propaganda vare sig i val- och röstningslokaler eller när de passerar in i lokalerna. Det betyder att valnämnderna även fortsättningsvis har ansvaret att precisera avgränsningen för propaganda för varje val- och röstningslokal. Denna precisering bör, för att vara effektiv, kommuniceras så att röstmottagare, väljare och partier får information om vad som gäller för respektive lokal. För röstmottagarna kan information tillhandahållas i samband med utbildningen, och i lokalerna kan det, till exempel, sättas upp skyltar där preciseringen av avgränsningen framgår.

Traditionen att företrädare för olika partier delar ut sina valsedlar är något som de flesta partier och många väljare ser som ett uttryck för aktning för det grundläggande i ett val, att väljarna verkligen använder sin rösträtt. Att partiernas valsedelsutdelare i god samverkan står utanför vallokalen på valdagen markerar ett slut på valrörelsen och att partierna ställer upp för det demokratiska valet där väljarna faller avgörandet. Vid valsedelsutdelning utanför en val- eller röstningslokal ska inte agitation förekomma, men detta hindrar inte att väljare kan uppfatta närvaron av partiföreträdare som försök till påtryckning. Det är heller inte ovanligt att andra än valsedelsutdelare söker sig till platsen, ibland för att agitera eller skapa uppmärksamhet på ett störande sätt. För att underlätta god ordning utanför val- och röstningslokaler kan det vara lämpligt att valsedelsutdelning äger rum utanför det område som avgränsas av den lokala valnämnden. Det är ytterst varje valnämnd som beslutar om var valsedelsutdelning får äga rum utanför en val- eller röstningslokal.

7 Gruppöstning

7.1 Direktiven

I våra direktiv anføres bland annat följande.

Av vallagen följer att varje väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm. Att två eller flera personer samtidigt ställer sig bakom skärmen och tillsammans gör i ordning sina röster eller diskuterar sina val bakom valskärmen är inte tillåtet (förbudet mot s.k. gruppöstning¹). Detta 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 person (7 kap. 3 § vallagen).

I rapporter som publicerats av SILC² och Democracy Volunteers efter de två senaste nationella allmänna valen redovisas observationer som tyder på att fenomenet med att flera personer samtidigt ställer sig bakom valskärmen, trots förbud, är relativt vanligt förekommande i Sverige (se till exempel 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 framstod som normaliserat och inte möttes av protester från röstmottagarnas sida.

Gruppöstning innebär ett hot mot väljarnas rätt att själva få bestämma vilket parti de ska rösta på. Enligt regeringens bedömning framgår tydligt av nuvarande reglering vad som gäller vid röstningen och hur ordningen i val- och röstningslokalerna ska upprätthållas.

¹ I utredningsdirektiven används begreppet familjeröstning. Vi har i stället valt det begrepp som används av OSSE:s valobservationsorgan Odihr – ”group voting”.

² Swedish International Liberal Centre.

Vi ska därför föreslå metoder eller åtgärder som kan bidra till att bättre motverka förekomsten av gruppröstning.

7.2 Gällande bestämmelser

Utgångspunkten är att väljaren ska rösta i avskildhet och utan insyn, allt för att säkerställa principen om fria och hemliga val och för att väljaren inte ska kunna utsättas för otillbörlig påverkan vid röstningen.

Detta kommer bland annat till uttryck i 7 kap. 3 § första stycket vallagen som föreskriver att varje väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna. Enligt andra stycket samma paragraf 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.

Bestämmelsen i första stycket innebär inte att röster som inte har gjorts i ordning bakom en valskärm skulle vara ogiltiga. Frågan är i stället i första hand en föreskrift av ordningskaraktär. Väljarna disponerar själva över sin valhemlighet. Den som vill avslöja hur han eller hon röstar är alltså fri att göra så. Det bör i sammanhanget dock erinras om att det enligt 8 kap. 3 § vallagen på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta inte får förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. Enligt 4 § samma kapitel ska den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill denna rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Blir det sådan oordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas.

Bestämmelsen i 7 kap. 3 § andra stycket första meningen vallagen, som infördes på förslag av 2003 års vallagskommitté, och som motiverades enligt kommittén av att många väljare som inte själva kunde göra i ordning sina röster hade fört fram som önskemål att kunna anlita en särskilt utsedd person som man inte hade någon närmare relation till med uppgift att hjälpa dem vid röstningen, innebär ett uttryckligt åliggande för röstmottagaren (SOU 2004:111 s. 212 f. och prop. 2004/05:163 s. 119). Andra meningen infördes på förslag av 2011 års vallagskommitté, sedan det hade uppmärksammats att vallagen i vissa fall hade tolkats på så sätt att det endast var röstmotta-

garna som hade rätt att biträda vid röstningen, innebär ett klargörande av vad som ansetts gälla utan uttryckligt lagstöd (SOU 2013:24 s. 154 och prop. 2013/14:124 s. 36 f.). Nu nämnda bestämmelser är ett undantag från utgångspunkten att valhandlingen ska ske i avskildhet och utan insyn.

På förslag av 2003 års Vallagskommitté infördes också, i syfte att stärka skyddet för valhemligheten, en uttrycklig bestämmelse i sekretesslagstiftningen, att sekretess gäller för uppgift om hur en väljare har röstat, om uppgiften framkommit då en röstmottagare har lämnat biträde åt väljaren vid röstningen.

7.3 Externa granskningar av svenska val

I de rapporter som direktiven hänvisar till och som publicerats av SILC och Democracy Volunteers efter de två senaste nationella allmänna valen redovisas observationer som tyder på att gruppröstning, trots förbudet, är relativt vanligt förekommande och att det i en del fall till och med framstod som normaliserat och inte möttes av protester från röstmottagarnas sida.

7.3.1 SILC:s valobservationer av 2014 och 2018 års allmänna val

2014 års val

Enligt SILC:s rapport observerades 188 av total 543 vallokaler i Stockholms kommun. På frågan om gruppröstning iakttagits angavs följande:

Ja. Vi noterade ”familjeröstning” (family voting) i ett antal av de vallokaler som besöktes. I vissa vallokaler var det särskilt vanligt att flera väljare gick in bakom samma skärm för att göra i ordning sina röster. Personalen i vallokalen hanterade detta på olika sätt. Vissa verkade inte bry sig om det, medan andra på ett trevligt sätt uppmanade väljarna att rösta på egen hand såvida de inte behövde assistans. Här noterade valövervakarna att vallokalens utformning var en viktig faktor. På platser där vallokaler för mer än ett valdistrikt inrymts i samma lokal (vanligtvis en skolmatsal) föreföll det oklart vem som var ansvarig för skärmarna, och familjeröstning förekom då i större utsträckning. I vissa vallokaler skedde familjeröstning eftersom antalet lediga skärmar var för få och personalen släppte in för många personer i lokalen samtidigt.

De rekommendationer som gavs i rapporten var följande:

Att gå emellan när två personer redan är i färd med att rösta tillsammans kan leda till konflikter i vallokalen. Den som ska rösta bör därför redan i förväg få information om denna regel. Det kan göras muntligen (när de går in i vallokalen) eller i skrift (med en skylt på den gröna skärmen).

Vallokalen bör inredas på lämpligt sätt och personalen kontrollera hur många som släpps in, i syfte att väljare inte ska uppmuntras att rösta tillsammans på grund av brist på lediga skärmar. På platser där flera valdistrikt samsas om en gemensam vallokal (till exempel en skolmatsal) var det svårt för personalen vid ingången att få överblick över hur många väljare som redan befann sig i vallokalen.

2018 års val

Enligt SILC:s rapport observerades 422 av totalt 563 vallokaler i Stockholms kommun. På frågan om gruppröstning iakttagits angavs följande:

In total we observed 244 cases of family voting, which means that there was at least one case of family voting per 27 voters. The corresponding number for the election 2014 was one case of family voting per 22 voters. This means that out of 27 people one or two family voted – we counted cases of family voting, in some cases only one of the two persons behind the screen prepared their vote and in other cases both of them did. In percentage of the votes it means that between 4 % and 7 % of all votes were not prepared in private. ... The voting clerks handled situations with family voting differently, and it is clear that there is a weak common routine and insufficient understanding of the law.

I rapporten sägs vidare att betydligt fler fall av gruppröstning observerades i områden som av svensk polis definierats som utsatta eller särskilt utsatta områden och hypotesen i rapporten är att väljare i dessa områden är mindre säkra på hur röstningen går till och vill ha hjälp så att deras röst inte ogiltigförklaras. Behovet av hjälp härleds enligt observatörerna främst till väljarens relativa okunskap om hur röstningen går till snarare än till väljarnas behov av hjälp med anledning av en funktionsnedsättning. Men det kunde inte heller uteslutas att det rörde sig om gruppröstning.

I rapporten togs också upp en ytterligare aspekt på förekomsten av gruppröstning:

... anyone who wishes to control how somebody else votes will most likely do that at an earlier stage. For example ... the placing of the stand with ballot papers and the handing out of ballot papers is a great concern when it comes to the secrecy of the vote. A person who wishes to control how another person votes, can easily accompany this person to the stand with ballots, control which ballots the person picks, keep them company in the line and make sure that the person has only one ballot with her/him into the polling booth. In such cases family voting in essence takes place long before the voter enters the voting booth.

De rekommendationer som gavs i rapport var följande:

With reference to the... (...) ...regulatory compliance and implementation of election procedures regarding the secrecy of the vote need to be overviewed. Moreover, the election authorities must train the voting clerks and inform them about the issue. In other words, it is obvious that the voting clerks do not have sufficient knowledge or understanding of the secrecy of the vote.

Lastly, intervening when two people are already voting together can lead to a small conflict in the polling station. Therefore, the voters should also be clearly informed about the rule beforehand. This can be done verbally (when they step into the room) or in writing (a sign on the green screen). Regarding the ballot management, the rooms should be planned and the election officials should control the number of people in the room in order to prevent family voting.

7.3.2 Democracy Volunteers valobservation av 2018 års allmänna val

Democracy Volunteers genomförde vid 2018 års val 240 valobservationer i 149 vallokaler i Stockholm, Göteborg, Malmö, Västerås och Uppsala. Enligt deras valobservationsrapport gjordes följande observationer om gruppröstning:

In 44 % of polling stations, our observer team identified so-called 'family voting'. We identified 536 separate cases of family voting in 105 of those stations where family voting took place. The team recorded 4 251 voters attending polling stations whilst they were in attendance – 25 % of the electorate observed was involved in, or affected by, family voting, as this involves a minimum of two people. There was little suggestion that this was associated with any particular ethnic group. ... So-called 'family voting', where two, or more voters, enter a polling booth to cast their ballots together, or to discuss their voting preference, seems to be an accepted practice in Sweden. ... On some occasions this was discouraged by elections staff, but invariably it was not contested.

De rekommendationer som gavs i rapporten var följande:

Family voting should be acted upon in Sweden. This could be dealt with by the deployment of extra staff in polling stations to deal with this, but it could be ameliorated if ... (...) ... staff monitor closely the ingress and egress of voters to polling booth as part of their duties.

7.3.3 Tidigare genomförda valobservationer

Det har genomförts valobservationer även tidigare i Sverige. OSSE:s valobservationsorgan Odihr har genomfört valobservationer i Sverige 2009, 2010 och 2018, varav observationen 2010 utgjorde en så kallad "Needs Assessment Mission" för att utröna om observation också skulle genomföras under själva röstningsperioden. Detta bedömdes då inte nödvändigt enligt rapporten.

Valobservationer under röstningsperioden genomfördes vid 2009 och 2018 års val. Fenomenet gruppröstning togs inte upp i någon av dessa rapporter. Varför frågan inte togs upp framgår inte.

7.4 Valmyndighetens utbildningsmaterial

Fenomenet gruppröstning tas också upp i Valmyndighetens utbildningsmaterial till valnämnder och för röstmottagare.

Handledningen för röstmottagare

I handledningen för röstmottagare anges:

En väljare som har svårt att rösta på grund av en funktionsnedsättning kan be röstmottagarna eller någon annan om hjälp. Då är det tillåtet att vara två personer bakom skärmen. Som röstmottagare har du tystnadsplikt vilket är bra att informera väljaren om när hen behöver hjälp. Röstmottagarna bör kunna ge information till väljarna och kunna svara på frågor. Om en väljare behöver information på annat språk bör röstmottagarna hjälpa till antingen med information på annat språk eller genom att kontakta valnämnden och höra om det finns t.ex. tolkhjälp. Information på flera språk finns på Valmyndighetens webbplats www.val.se.

Lärrarhandledningen för utbildningen av röstmottagare

I lärrarhandledningen för utbildning av röstmottagare anges:

En ... anledning till att vara noga med att hålla kön utanför vallokalen är att röstmottagaren vid dörren lättare kan säkerställa att det bara står en väljare bakom varje valskärm. Behöver en väljare hjälp med att göra i ordning sin röst är det alltid väljaren själv som bestämmer vem som ska hjälpa till. Många väljare vill ha hjälp av en anhörig, men röstmottagaren ska alltid fråga. Två personer får inte regelmässigt gå bakom samma skärm samtidigt.

Hur fungerar det i praktiken?

Utbildningen av röstmottagare har som utgångspunkt att den väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster på begäran ska få hjälp med detta. Men även personer som inte omfattas av rätten till hjälp på grund av funktionsnedsättning kan givetvis ställa krav på information och vägledning med stöd av röstmottagarnas generella upplysningsskyldighet. Röstmottagarna ska således kunna visa en väljare till rätta och förklara hur röstningen går till och hur väljaren i avskildhet och utan insyn gör i ordning sina röster bakom en valskärm. Detta är också särskilt viktigt bland annat för att de icke-svenskspråkiga väljarna ska kunna utöva sin rösträtt.

För väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster görs ingen formell kontroll av huruvida denne uppfyller kraven för hjälp. Uppger en väljare att han eller hon behöver hjälp så är utgångspunkten för röstmottagarna att uppgiften också ska godtas om det inte finns omständigheter som starkt talar för motsatsen. Ett eventuellt tvivel räknas alltid väljaren till godo.

Utbildningen har mot den nu angivna bakgrunden som fokus att röstmottagarna, i stället för en formell kontroll av väljarens uppgifter, ska bilda sig en uppfattning om, och föregripa, situationer då grupp-röstning kan uppkomma.

7.5 Utredningens kommunenkät

På frågan om hur ofta valnämnderna får frågor från röstmottagarna om hur situationen med två eller flera personer bakom valskärmen bör hanteras svarade 11 procent ”mycket ofta”, 34 procent ”ibland”, 51 procent ”sällan” och 4 procent ”aldrig”.

7.6 Överväganden och förslag

7.6.1 Utbildning av röstmottagare och information till väljare

Utredningens bedömning: Utredningen har inte funnit skäl att närmare överväga några formella regler när det gäller utbildningen av röstmottagare och informationen till väljare i fråga om grupp-röstning. Vi anser dock att det är av största vikt att utbildningen av röstmottagarna måste säkerställa att de får nödvändig kunskap om och förståelse för valhemligheten som en förutsättning för fria val. Valmyndighetens utbildningsmaterial behöver förstärkas på denna punkt. 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 stå ensam bakom en valskärm 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 valskärmen. Detta bör också tydligt framgå av den information som Valmyndigheten förmedlar till väljarna inför varje val. En motsvarande information till väljarna bör givetvis också förmedlas om reformen med avskärmningar av valsedelställ.

Att säkerställa att väljaren inte utsätts för otillbörlig påverkan berör två grundläggande principer för vår valordning: fria val och hemliga val. Väljaren ska få rösta efter eget önskemål, utan inblandning.

I de rapporter som publicerats av SILC och Democracy Volunteers efter de två senaste nationella allmänna valen redovisas observationer som tyder på att det är förhållandevis vanligt förekommande att två eller flera personer samtidigt ställer sig bakom valskärmen och tillsammans gör i ordning sina röster eller diskuterar sina val bakom val-

skärmen. I rapporterna tecknas bilden av att det i en del fall framstod som normaliserat och inte möttes av protester från röstmottagarnas sida. Enligt SILC:s uppskattningar innebar det att mellan 4 procent (2014 års val) och 7 procent (2018 års val) av rösterna hade gjorts i ordning av två eller flera personer bakom valskärmen. Democracy Volunteers redovisning pekade på något högre siffror (25 procent).

SILC och Democracy Volunteers har pekat på flera orsaksfaktorer till förekomsten av gruppröstning. En sådan faktor är utformningen av val- och röstningslokalerna. På platser där vallokaler delades mellan flera valdistrikt med en ibland oklar ansvarsfördelning över valskärmarna förekom gruppröstning i större utsträckning än annars. En annan faktor är att det tillåts för många väljare samtidigt i vallokalen i kombination med för få valskärmar. Ytterligare faktorer att räkna med är brister i rutinerna när det gäller röstmottagarnas hantering av gruppröstning och otillräckliga kunskaper om gällande rätt. Sammanfattningsvis lämnades följande rekommendationer:

- Väljare som ska rösta bör i förväg, muntligen när väljaren går in i vallokalen eller skriftligen med en skylt på valskärmen, få information om att varje väljare var för sig ska göra i ordning sina röster bakom valskärmen.
- Röstmottagarna ska kontrollera att inte fler väljare släpps in i vallokalen än det finns lediga valskärmar. Vallokalerna bör inredas på sådant sätt, särskilt då fråga är om att fler valdistrikt delar lokal, att röstmottagarna får överblick över hur många väljare som redan befinner sig i lokalen.
- Röstmottagarnas utbildning måste säkerställa att de får nödvändig kunskap om och förståelse för valhemligheten som en förutsättning för fria val.

Utredningen delar de bedömningar som lämnas i de nu nämnda rekommendationerna. Vi kan också konstatera av vår enkätundersökning att valnämnderna får förhållandevis många frågor från röstmottagarna om hur man ska hantera situationen med två eller flera personer bakom valskärmen. Vi ser dock inga skäl att närmare överväga några formella regler när det gäller innehållet i utbildningen av röstmottagare och informationen till väljare i fråga om gruppröstning.

Behovet av enhetlig information

I rapporterna noteras också att gruppröstningen i vissa fall handlar om att väljare behöver hjälp, inte på grund av funktionsnedsättning eller liknande, utan mer på bristande kunskap om hur röstningen går till. Det är därför särskilt viktigt att information tillhandahålls och anpassas till denna målgrupp. Men det förutsätter enligt vår bedömning en samordning av informationen kring röstningsförfarandet inte bara för denna målgrupp utan generellt. Vårt förslag att Valmyndighetens utbildningsmaterial för röstmottagare ska bli normerande (se kapitel 6, avsnitt 6.6.2) bör givetvis innefatta också den information som ska tillhandahållas väljarna i val- och röstningslokaler, både muntligen och skriftligen, dvs. från det att väljaren träder in i lokalen till dess att väljaren lämnar densamma.

7.6.2 Tydligare reglering av valhemligheten vid röstningen

Utredningens förslag: 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.

Förslaget föranleder ändringar i nämnda bestämmelse.

I de rapporter som publicerats av SILC och Democracy Volunteers efter de två senaste nationella allmänna valen redovisas observationer som tyder på att den nuvarande regleringen om hur man röstar på ett röstmottagningsställe inte är tillräckligt tydlig – vare sig för väljarna eller röstmottagarna – över vad som gäller vid röstningen.

På ett röstmottagningsställe ska, enligt 7 kap. 3 § första stycket vallagen, väljare göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna. Någon närmare kommentar till bestämmelsen lämnades inte i förarbetena mer än att den motsvarade bestämmelserna i 10 kap. 4 § andra stycket, 11 kap. 7 § andra stycket och 13 kap. 6 § andra stycket i 1997 års vallag och att det var fråga om en föreskrift av ordningskaraktär (prop. 2004/05:163 s. 119). Bestämmelsen har sina rötter i äldre lagstiftning.

Med 1972 års vallag (SFS 1972:620) gällde att

I lokal där röstning äger rum skall finnas ett lämpligt antal avskilda platser där väljarna utan insyn kan lägga in sina valsedlar i valkuvert.

(8 kap. 10 § första stycket). Någon närmare kommentar till bestämmelsen lämnades inte i propositionen med hänvisning till den utförlighet som kännetecknade bestämmelsen (prop. 1972:105 s. 129). I 1997 års vallag (SFS 1997:157) ändrades lydelsen till

Väljarnas valhemlighet skall skyddas. I varje röstningslokal skall det finnas ett lämpligt antal platser (valskärmar) där väljarna i avskildhet och utan insyn kan lägga in sina valsedlar i valkuvert.

(9 kap. 7 §). Inte heller här lämnades någon närmare kommentar till bestämmelsen (prop. 1996/97:70).

Syftet med nu redovisade bestämmelser är att väljaren ska kunna genomföra röstningen i avskildhet och utan insyn, ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val. Detta syfte framgår emellertid inte direkt av den nu gällande bestämmelsen i 7 kap. 3 § första stycket vallagen. För att nå dit behöver man även läsa undantagsbestämmelserna i andra stycket om en väljares rätt att anlita biträde för att kunna göra i ordning sina röster. Detta är inte en tillfredsställande reglering. Huvudregelns mening ska givetvis framgå av bestämmelsens första stycke. Vi föreslår därför att bestämmelsen ändras så att det av första stycket framgår att varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster.

7.6.3 Biträde åt väljare vid röstning

Utredningens förslag: Den nuvarande ordningen innebär att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, har 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 meningen ändras till att en sådan väljare också får anlita *ytterligare en* person som hjälper honom eller henne. Förslaget innebär att en röstmottagare alltid är närvarande i dessa fall.

Förslaget föranleder ändringar i 7 kap. 3 § vallagen.

I de rapporter som publicerats av SILC och Democracy Volunteers efter de två senaste nationella allmänna valen redovisas observationer som tyder på att den nuvarande regleringen när det gäller rätten att anlita biträde i vissa fall öppnar för förekomsten av gruppröstning.

Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, ska enligt 7 kap. 3 § andra stycket vallagen, 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. Även denna bestämmelse har sina rötter i äldre lagstiftning.

Nu redovisade bestämmelser representerar ett undantag från huvudregeln att valhandlingen ska ske i avskildhet och utan insyn. Det finns enligt utredningens mening, mot bakgrund av riskerna för gruppröstning, anledning att fråga sig om det finns skäl för att ändra reglerna om vem som ska ha rätt till hjälp, vem som ska avgöra om väljaren ska ha en sådan rätt och om rätten till hjälp när det gäller väljarens valfrihet bör begränsas.

Enligt nuvarande regler kan väljare som har behov av hjälp få hjälp av en röstmottagare eller av en annan person som väljaren utser. Alla former av fysisk eller psykisk funktionsnedsättning eller liknande ger rätt till hjälp i den utsträckning som behövs för att väljare ska kunna rösta. Samtidigt kan konstateras att väljare som inte omfattas av rätten till hjälp på grund av en funktionsnedsättning eller liknande likväl kan ha ett behov av hjälp i form av information om hur röstningen går till för att kunna rösta; en hjälp som då inte får ges bakom valskärmen. Var gränsen för det ena och det andra går är en grannliga uppgift för röstmottagarna. Lösningen torde i de flesta fallen bli den att röstmottagarna finner att villkoret för hjälp är uppfyllt.

Enligt utredningens mening ska inte röstmottagarna kontrollera eller bedöma om en väljare har rätt till hjälp på grund av en funktionsnedsättning eller liknande. Huruvida en väljare har en funktionsnedsättning eller liknande och av det skälet behöver hjälp bakom valskärmen kan bara avgöras av väljaren själv. Utredningen anser därför att den nuvarande ordningen ska behållas.

Den väljare som anser sig vara i behov av hjälp bakom valskärmen kan få detta av en röstmottagare eller av en annan person som väljaren utser. För att stärka väljarens skydd mot otillbörlig påverkan av den person som väljaren själv utser föreslår utredningen att hjälpen bakom valskärmen alltid ska ske i närvaro av en röstmottagare.

Enligt utredningens bedömning är detta förslag i kombination med den av utredningen föreslagna tystnadsplikten för privatpersoner (se följande avsnitt) en förstärkning av väljarens rätt att själv få bestämma hur man ska rösta. Vi föreslår därför att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en privatperson hjälper väljaren att rösta.

Förslaget innebär en ytterligare uppgift för röstmottagarna. Något underlag finns inte i dag om i vilken utsträckning väljare behöver hjälp bakom valskärmen av andra personer än röstmottagare.

Enligt vår bedömning är den nuvarande reglering inte tillräckligt effektiv för att röstmottagarna ska kunna agera när två eller flera personer samtidigt vill ställa sig bakom valskärmen. Vårt förslag om ett förtydligande i 7 kap. 3 § första meningen vallagen att varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster fyller här en viktig funktion (se avsnitt 7.6.2). Vårt förslag här försvårar möjligheterna att missbruka undantagsbestämmelserna 3 § andra stycket om hjälp bakom valskärmen för gruppröstning.

7.6.4 Tystnadsplikt för privatpersoner som hjälper en väljare att rösta

Förslag: För att stärka skyddet för valhemligheten i de fall en privatperson hjälper väljaren att rösta införs i vallagen en uttrycklig tystnadsplikt för den personen.

Förslaget föranleder ändringar i 7 kap. 3 § och införandet av ett nytt kapitel med en ny paragraf, 16 kap. 1 §, i vallagen.

Enligt den nuvarande ordningen gäller sekretess för uppgifter hur en väljare har röstat, om uppgiften har framkommit då en röstmottagare har lämnat biträde åt väljaren vid röstning.

Någon lagstadgad tystnadsplikt för anhöriga och andra enskilda som hjälper en väljare att rösta finns inte i dag. Frågan övervägdes när den nuvarande vallagen infördes. 2003 års vallagskommitté föreslog att en sådan regel skulle tas in i vallagen för att säkerställa skyddet kring valhemligheten i nu aktuella situationer (SOU 2004:111 s. 90 och 214 f.). Flertalet remissinstanser instämde i eller hade inte något att invända mot förslaget.

Riksdagens ombudsmän (JO) och Svea hovrätt ansåg att den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt för privatpersoner inte borde

införas. Till stöd för sin uppfattning anförde JO att privatpersoner som till följd av den föreslagna bestämmelsen röjer eller utnyttjar uppgifter om hur någon har röstat kommer att kunna straffas enligt 20 kap. 3 § brottsbalken för brott mot tystnadsplikten. JO påtalade 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 uttalad 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 kommer att sakna insikt om de straffrättsliga konsekvenserna av att de röjer eller utnyttjar uppgifter om hur någon har röstat. JO var därför tveksam till den föreslagna bestämmelsen. Svea hovrätt framförde liknande synpunkter.

Regeringen ansåg att det var mycket som talade för utredningens förslag och noterade att en motsvarande bestämmelse gällde enligt den norska vallagen. De synpunkter som framförts av JO och Svea hovrätt var dock av sådant slag att det, enligt regeringens mening, i varje fall inte vid den tidpunkten fanns skäl att gå vidare med förslaget. Någon lagstadgad tystnadsplikt införde därför inte.

Frågan om att införa en lagstadgad tystnadsplikt övervägdes på nytt av 2011 års vallagskommitté som föreslog en bestämmelse som i sak var identisk med den som föreslogs av 2003 års vallagskommitté (SOU 2013:24 s. 154 f.).

JO ansåg att kommitténs förslag inte borde genomföras. Till stöd för sin uppfattning förde JO fram samma argument som tidigare. Vidare anförde JO att kommitténs rekommendation om att Valmyndigheten och valnämnderna bör informera om den straffsanktionerade tystnadsplikten knappast botar den påtalade bristen. Även hovrätten för Västra Sverige hänvisade till vad bland annat JO anförde i det förra lagstiftningsärendet och anförde att bärkraften av de tidigare skälen mot att införa en tystnadsplikt borde prövas ytterligare vid den fortsatta beredningen.

Regeringen gjorde i denna del samma bedömning som i det tidigare lagstiftningsärendet. Enligt regeringens mening vägde de skäl som anförts av JO mot att införa en ny straffsanktionerad tystnadsplikt för enskilda vid biträde i samband med röstning lika tungt nu som när frågan senast övervägdes. Förslaget genomfördes därför inte.

De förslag om en lagstadgad tystnadsplikt som tidigare förts fram av 2003 års vallagskommitté och 2011 års vallagskommitté har haft som utgångspunkt att skyddet för valhemligheten ska vara lika oavsett om en väljare vänder sig till en röstmottagare eller till en privatperson för att få hjälp med att göra i ordning sina röster. Detta är också vår utgångspunkt. Det är inte heller något som JO har motsatt sig. JO:s invändning mot förslagen var att en straffsanktionerad tystnadsplikt inträdde direkt på grund av lag utan någon särskild uttalad förbindelse från den berördes sida. Enligt JO var inte heller den senaste kommitténs rekommendation om att Valmyndigheten och valnämnderna skulle informera om den straffsanktonerade tystnadsplikten tillräcklig för att bota bristen.

Principen om hemliga val är en av den demokratiska rättsstatens grundstenar. Likaså är den invändning JO anfört mot att införa en straffsanktionerad tystnadsplikt för privatpersoner direkt på grund av lag utan någon särskild uttalad förbindelse från den berördes sida också en för rättsstaten central princip. Med respekt för nu nämnda principer föreslår vi att en lagstadgad tystnadsplikt införs i vallagen för att säkerställa skyddet av valhemligheten i nu aktuella situationer. Vi föreslår också – för att tillgodose de krav som JO menar måste uppfyllas på en sådan tystnadsplikt – att en bestämmelse tas in i vallagen som ålägger röstmottagarna att informera varje privatperson som hjälper en väljare att rösta, att en straffsanktionerad tystnadsplikt gäller för honom eller henne. Informationen ska lämnas såväl muntligen som skriftligen.

8 Reformen med avskärmningar av valsedelställ

8.1 Direktiven

I våra direktiv anføres bland annat följande.

I syfte att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten och därmed även minska risken för att väljarna utsätts för otillbörlig påverkan i samband med röstningen föreslog regeringen i propositionen Stärkt skydd för valhemligheten (prop. 2017/18:286) att det ska ställas krav på att den plats i, eller i anslutning till, en val- eller röstningslokal där valsedlar läggs ut ska vara avskärmd från insyn från andra väljare¹. Bakgrunden till förslaget var att den plats där valsedlar lades ut 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. Riksdagen ställde sig bakom förslaget². Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2019.

I sitt remissyttrande över förslaget förde Valmyndigheten bland annat fram att det nya förfarandet med avskärmningar kunde göra det ännu svårare att hålla ordning bland valsedlarna än det redan var eftersom möjligheten till sabotage och manipulation av valsedlarna ökade när dessa var dolda bakom en avskärmning. Liknande synpunkter fördes även fram av några länsstyrelser och kommuner. Valmyndigheten har i flera sammanhang också framfört att mängden valsedlar och vallagens bestämmelser om vilka partiers valsedlar som måste tillhandahållas leder till svårigheter att hålla ordning bland valsedlarna. Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att riskerna borde kunna motverkas bland annat genom röstmottagarnas kontroller av valsedelställen.

¹ Prop. 2017/18:286 s. 9–10.

² Bet. 2018/19:KU 12, rskr. 2018/19:35.

Det nya förfarandet med avskärmingar av valsedelställ tillämpades för första gången vid valet till Europaparlamentet den 26 maj 2019. För att säkerställa valadministrationens förmåga att motverka sabotage och manipulation av valsedlar efter införandet av de nya kraven bör tillämpningen av det nya förfarandet utvärderas. Vid utvärderingen bör behovet av säkerhetsstärkande åtgärder analyseras för att skydda valförfarandet från manipulation. Det kan till exempel vara frågor om ansvaret för att lägga ut valsedlar och om utformningen av avskärmingarna. Det kan också vara att överväga behovet av verkställighetsföreskrifter i syfte att öka enhetligheten i hanteringen av dessa frågor i landet som helhet.

Vi ska därför i denna del utvärdera reformen med avskärmingar av valsedelställ och analysera behovet av åtgärder för att ytterligare minska riskerna för manipulationer av valsystemet.

8.2 Gällande bestämmelser för att tillhandahålla valsedlar

Utöver vad som följer av regeringsformens bestämmelser om fria och hemliga val³ innehåller vallagen en rad bestämmelser som konkretiserar hur väljarnas rätt till fria och hemliga val ska tillgodoses. Dessa bestämmelser reglerar bland annat hur röstningen ska gå till och skiljer sig inte åt mellan olika valtyper. Förfarandet för röstning är i allt väsentligt enhetligt för val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige och Europaparlamentet.

Enligt vallagen ska det i val- och röstningslokaler (röstmottagningsställen) finnas ett lämpligt antal avskilda platser med valskärmar där väljarna kan rösta utan insyn⁴. Där ska väljarna – bakom en valskärm – göra i ordning sina röster genom att valsedlarna läggs i valkuvert som försluts och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna som efter kontroll lägger valkuverten i valurnan om röstningen sker i en vallokal⁵. Det är i första hand fråga om en föreskrift av ordningskaraktär som ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val. Om väljaren själv inte har något intresse av att skydda sin valhemlighet kan röstmottagarna inte vägra ta emot väljarens valkuvert av detta skäl. Den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill

³ 3 kap. 1 § regeringsformen.

⁴ 8 kap. 1 § vallagen.

⁵ 7 kap. 2 och 3 §§, 9 kap. 7 § vallagen.

denna ska också rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Blir det sådan ordning att den inte kan avstyras får röstmottagningen tillfälligt avbrytas⁶.

För att möjliggöra för väljare att få tillgång till valsedlar ska det i anslutning till en val- eller röstningslokal ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. Normalt sett är det fråga om ett bord, ibland med valsedelställ, där valsedlarna läggs ut. Sedan den 1 januari 2019 gäller också att platsen ska vara avskärmad. Från denna plats kan väljaren ta *blanka valsedlar* (valsedlar med enbart valbeteckning) eller valsedlar från ett eller flera partier, s.k. *partivalsedlar* (valsedlar med parti- och valbeteckning) eller s.k. *namnvalsedlar* (valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater). De partier som deltar i valen ska också kunna lägga ut sina valsedlar på platsen⁷. En väljare kan också ta med sig och använda valsedlar som han eller hon fått tillgång till på annat sätt, till exempel genom partiernas utskick av valsedlar eller att väljaren själv får tag på valsedlarna i någon valstuga eller av någon valsedelsutdelare utanför val- eller röstningslokalen.

Nu redovisade bestämmelser om hur valsedlar ska göras tillgängliga för väljare riktar sig till kommunernas valnämnder⁸ och till svenska utlandsmyndigheter som ordnar röstmottagning. Det är röstmottagarna som ska hålla ordning bland valsedlarna⁹.

8.2.1 Delat ansvar mellan valadministrationen och partierna

Ansvaret för väljarnas tillgång till valsedlar i val- och röstningslokaler delas mellan valadministrationen och partierna. Valadministrationen ansvarar för att väljarna har tillgång till blanka valsedlar i samtliga val- och röstningslokaler under hela tiden som röstmottagningen pågår. Valadministrationen ansvarar vidare för att väljarna i samtliga val- och röstningslokaler också har tillgång till partivalsedlar för de partier som fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet i något av de

⁶ 8 kap. 4 § vallagen.

⁷ 8 kap. 2 § vallagen.

⁸ Prop. 2004/05:163 s. 121 och prop. 2013/14:124 s. 53.

⁹ 8 kap. 4 § vallagen.

två senaste riksdagsvalen eller som är representerade i aktuellt region- eller kommunfullmäktige och begär¹⁰ det av valadministrationen.

Valadministrationen ansvarar därutöver för att väljarna i samtliga val- och röstningslokaler vid val till Europaparlamentet har tillgång till 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 namnvalsedel för hela landet ska väljarna i stället ha tillgång till sådana valsedlar om partiet begär det av valadministrationen¹¹.

Sammanfattningsvis ansvarar valadministrationen för att allt det valmaterial som åligger administrationen att tillhandahålla – blanka valsedlar, partivalsedlar för de s.k. 1-procentpartierna och undantagsvis namnvalsedlar i val till Europaparlamentet för de 1-procentpartier som går fram med en enda namnvalsedel – finns på plats och röstmottagarna ansvarar för kontrollen av att dessa valsedlar också finns utlagda under hela tiden röstmottagningen pågår. I övrigt svarar partierna själva för tillhandahållandet och utläggningen av sina namnvalsedlar.

8.2.2 Presentationen av valsedlar

Frågan om presentationen av valsedlar har varit föremål för JO:s prövning¹². Utöver kravet på att platsen i fråga ska vara lämplig, och från och med den 1 januari 2019 avskärnad, innehåller vallagen inte några närmare bestämmelser om hur valsedlarna ska presenteras eller ordnas. Det är kommunernas valnämnder som beslutar om ordningen bland valsedlarna och hur sedlarna ska placeras, till exempel i särskilda valsedelställ eller på annat sätt.

När det gäller JO:s prövning hade en valnämnd gett uttryck för att valsedlar från s.k. 1-procentpartier och övriga partier skulle läggas ut på olika sätt. Detta kritiserades av JO som anförde att bestämmelserna om hur val förrättas utgör demokratins grundläggande spelregler och att även smärre avvikelser som riskerar att störa de röstandes fria och självständiga val måste tas på allvar. Enligt Valmyndighetens re-

¹⁰ 6 kap. 7 § vallagen.

¹¹ Se föregående not.

¹² Se JO 2012/13 s. 487 (Änr 5409-2010).

kommendationer¹³ ska också valsedlarna tillhandahållas på ett likformigt sätt, på en och samma plats, och vara placerade i bokstavsordning.

8.2.3 Slutsatser

Sedan den 1 januari 2019 ställs också krav på att den plats i, eller i anslutning till, en val- eller röstningslokal där valsedlar läggs ut, ska vara avskärmad från insyn från andra väljare. I övrigt är bestämmelsen om utläggning av valsedlar oförändrad. Det innebär att valadministrationens ansvar för tillhandahållandet och utläggningen av valsedlar i val- och röstningslokaler är detsamma som tidigare, liksom ansvaret för att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och att ha uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelställen. De partier som deltar i valen ska också fortsättningsvis kunna lägga ut sina namnvalsedlar på dessa platser.

8.3 Förarbeten

Frågan om en översyn av hur valsedlar görs tillgängliga i anslutning till val- och röstningslokaler väcktes efter de allmänna valen 2014 sedan internationella valobservatörer hade ifrågasatt om inte det svenska systemet för tillhandahållandet av valsedlar kan innebära en risk för yttre påverkan genom att personer i lokalen kan se vilka valsedlar en väljare tar. Det framhölls även att väljare kan uppleva ett visst obehag av att behöva ta valsedlar när andra tittar på och att det kan kännas onödigt omständligt och resursslösande att behöva förse sig med valsedlar från flera partier när man vet vilket man ska rösta på. Liknande frågor väcktes också av Europeiska kommissionen. I en skrivelse till kommissionen framhöll regeringen med hänvisning till Valprövningsnämndens beslut 1994:30 och 2014:52 att de svenska reglerna tillgodoser kraven om hemlig röstning vid val men att det kunde finnas skäl att se över om det svenska förfarandet ytterligare kunde förbättras. Mot denna bakgrund gavs 2015 års vallagsutredning i uppdrag att närmare utreda hur skyddet för den enskilda väljaren mot yttre påverkan vid röstningen ytterligare kunde förstärkas inom ramen för det nuvarande valsedelssystemet.

¹³ Valmyndighetens ställningstagande från den 24 april 2020, dnr 2 00 62-20/98221.

8.3.1 2015 års vallagsutredning (SOU 2016:71)

2015 års vallagsutredning övervägde fyra alternativ:

- Valsedlarna ska hållas avgränsade med skärmar.
- Valsedlarna ska placeras i ett separat rum.
- Väljaren ska själv skriva ut den aktuella valsedeln.
- Valsedlarna ska finnas innanför valskärmen.

Tankarna på att stärka principen om fria och hemliga val genom att avskärma valsedlarna eller att placera dem i ett eget rum förkastades av utredningen. Skälen var flera. Det skulle till en början innebära begränsningar för valadministrationens möjligheter att inte bara välja en lämplig plats för valsedlarna utan också lämpliga val- och röstningslokaler. Men mer problematiskt var det enligt utredningens bedömning hur en avskärning av valsedelsstället skulle komma att påverka väljargenomflödet vid röstmottagningen. Det skulle föra med sig att röstmottagarna måste genomföra tätare kontroller av ordningen bland valsedlarna, kanske till och med efter varje väljare och det skulle också kräva fler röstmottagare i röstmottagningen. Risken för köbildning inte bara till valsedlarna utan också till valskärmarna skulle öka. Nu nämnda nackdelar uppvägdes inte av fördelarna, enligt utredningens bedömning.

Utredningen förkastade även tankarna på att stärka principen om fria och hemliga val genom att väljaren själv skriver ut den aktuella valsedeln. Riskerna för teknikfel och handhavandefel bedömdes även här som alltför stora av utredningen för att kunna uppvägas av fördelarna.

Valsedlarna innanför valskärmen

Utredningen stannade i stället för att valsedlarna skulle tillhandahållas innanför valskärmarna i val- och röstningslokalerna, men i en ny form av ”valbås”, där valsedlarna skulle placeras genom valnämndens försorg och att kommunerna skulle ansvara för upphandlingen av nya valbåsar. Skulle valsedlarna placeras innanför valskärmen skulle väljarna kunna ta den valsedel de vill helt utan insyn eller påverkan i direkt samband med att den egentliga valhandlingen utförs. En sådan

lösning skulle, enligt utredningen, åtgärda många av de problem som förekommit vid senare års val, särskilt vad gällde s.k. familjeröstning eller liknande påverkan från närstående.

Vidare skulle denna lösning betyda att väljaren endast behövde passera valskärmen innan rösten lämnas till röstmottagarna, dvs. utan att behöva ta sig till ytterligare en plats för att hämta valsedlarna, vilket skulle vara positivt för flödet av väljare genom röstmottagningsstället. Ytterligare en fördel, enligt utredningens bedömning, var att det troligtvis skulle krävas färre valsedlar än i dag. Den förordade lösningen ställer inte heller några särskilda kunskapskrav på väljaren och tar därmed god hänsyn till alla väljares olika bakgrund och förmåga. Över huvud taget stärks skyddet för valhemligheten och de fria valen med en sådan lösning och skulle, enligt utredningen, vara en tydlig signal från lagstiftaren att valhemligheten ska omgärdas av ett starkt skydd.

Med denna lösning är väljaren, enligt utredningen, också garanterad att få vara i fred vid själva valhandlingen. Inslaget av eget ansvar för väljaren att skydda sin valhemlighet skulle därmed minska. Det skulle vidare innebära att det allmänna erbjuder ett mycket starkt skydd för valhemligheten på ett sätt som är enkelt för väljaren att tillämpa.

Lösningen ställde dock, enligt utredningen, krav på andra slags valskärmar än de som används i dag. Det stora antalet valsedlar gör att det behövs större valskärmar. Som ett gott exempel pekade utredningen på de valskärmar med tre täckta sidor, med ett draperi som kan dras för bakom väljaren och med utrymme för valsedlar som används i Norge. Med en sådan utformning kunde, enligt utredningen, skärmarna placeras utan problem i rad bredvid varandra, vilket skulle underlätta för valadministrationen vid val av röstmottagningsställen.

Liksom varianten med avgränsade skärmar runt valsedelställen skulle röstmottagarna behöva kontrollera och i förekommande fall sätta valsedlarna i ordning eller komplettera dem med viss regelbundenhet. Valsedelskontrollen blir dock, enligt utredningen, så mycket viktigare i detta fall eftersom röstmottagarna inte kan hålla löpande uppsikt över valsedlarna om de placeras innanför valskärmen. Ur effektivitetssynpunkt är detta en nackdel. Men med en placering av valskärmarna i rad skulle även de röstmottagare som tar emot rösterna också kunna utöva en viss kontroll över ordningen vid valskärmarna. Enligt utredningens bedömning skulle lösningen kräva ytterligare två röstmottagare per röstmottagningsställe.

En placering av valsedlarna i val- eller röstningslokalen och inte utanför lokalen bedömdes enligt utredningen även ha en avhållande effekt för oegentligheter. Enligt utredningens bedömning torde lösningen i vart fall inte öka risken för sabotage.

Utredningen slog därefter fast att väljarna och deras rätt till valhemlighet måste stå i fokus vid bedömningen av den bästa lösningen. Då något tungt vägande skäl att välja något av de tre andra alternativen som ger ett mindre skydd för valhemligheten eller som är mer komplicerade inte hade kommit fram, förordade utredningen, att valsedlarna skulle tillhandahållas väljarna innanför valskärmen för att stärka skyddet för valhemligheten.

Kostnader

Enligt utredningens beräkningar ställde den föreslagna lösningen krav på investeringar på omkring 254 miljoner kronor för inköp av sammanlagt drygt 42 000 nya valbås, i princip en engångskostnad. Därutöver medförde förslaget enligt utredningen att det behövdes ytterligare två röstmottagare i varje vallokal och röstningslokal för att hålla ordning och bistå vid röstningen. Utredningen uppskattade den extra kostnaden för röstmottagare i valen till 109 miljoner kronor (2016 års kostnadsläge). Utöver detta bedömde utredningen att förslaget medförde vissa kostnadsökningar på grund av behov av utbildningsinsatser, behov av att genomföra en upphandling och ökade lokal- och lagerkostnader. Sammantaget 363 miljoner kronor

Kostnaderna för alternativet ”en avskärming av valsedlarna” uppskattades av utredningen till 16 miljoner kronor för skärmarna och 109 miljoner kronor för ytterligare röstmottagare. Sammantaget 125 miljoner kronor.

Remissvaren över utredningens förslag

Majoriteten av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget var kritiska. Det stora flertalet av dessa remissinstanser, bland andra *Valprövningsnämnden, Valmyndigheten, Kammarrätten i Göteborg, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Jönköping, Länsstyrelsen i Skåne, Lunds universitet, Stockholms universitet, Västmanlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, kommunerna och Sveriges Kom-*

muner och Landsting, betonade bland annat att risken för sabotage ökar markant med ett insynsskyddat valbås och därmed också risken för omval. Den ökade risken för sabotage skulle också föranleda att valbåsen måste kontrolleras mellan väljare, vilket ökar risken för köbildning och därmed för att valdeltagandet minskar. Flera av dessa remissinstanser framförde att en sådan kontroll, tillsammans med köbildning, innebär att fler röstmottagare behöver rekryteras än vad som framgår av utredningens beräkningar. Några remissinstanser, bland andra Sveriges Kommuner och Landsting, Borlänge kommun och Umeå kommun, ansåg att utredningen inte hade beaktat tillgänglighetsaspekter i tillräcklig stor utsträckning vad gällde utformningen av valbåsen och valsedelställen. Andra remissinstanser, bland andra Jönköpings kommun och Uppsala kommun, påpekade att större och mer otympliga valbås leder till ökade kostnader för transport och lagerhållning. Några remissinstanser, bland andra Sveriges Kommuner och Landsting och Gävle kommun anförde att partierna brukar ha ett visst intresse av att kontrollera valsedelställen. Ett stort antal remissinstanser ansåg att en central upphandling bör ske ur såväl effektivitets- som kostnadsperspektiv.

Men det fanns även remissinstanser som var positiva till förslaget, bland andra *Diskrimineringsombudsmannen och Myndigheten för delaktighet*, *Uppsala universitet* och *Göteborgs universitet*. Dessa remissinstanser ansåg dock att en förutsättning för att förslaget skulle kunna genomföras är att åtgärder vidtas för att minska risken för sabotage och att de nya valbåsen måste vara tillgängliga för alla.

Med anledning av de invändningar – bland annat de risker för sabotage och ökad köbildning – som framfördes av remissinstanserna mot utredningens förslag tog regeringen ställning för att inte gå vidare med förslaget. Regeringen samlade bedömning var att en placering av valsedlarna innanför valskärmarna, som föreslagits, inte borde genomföras. Samtidigt konstaterade regeringen att det fanns anledning att fortsatt överväga hur skyddet för enskilda väljare mot yttre påverkan vid röstning kan stärkas ytterligare¹⁴.

¹⁴ Prop. 2017/18:38 s. 69–73.

8.3.2 Departementspromemorian Stärkt skydd för valhemligheten

Inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har promemorian Stärkt skydd för valhemligheten (dnr Ju2018/008247L6) utarbetats. Promemorian innehåller ytterligare överväganden och förslag i förhållande till de förslag om stärkt skydd för valhemligheten som lämnades av 2015 års vallagsutredning.

I syfte att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten föreslogs i promemorian ändringar i vallagen som innebär krav på att det i eller i anslutning till en vallokal eller röstningslokal för förtidsröstning ska ordnas en avskärmd plats där valsedlarna kan läggas ut. För att kravet på avskärmning ska vara uppfyllt krävs att valsedelstället effektivt skyddas från insyn från andra väljare så att en väljare kan välja sina valsedlar utan påverkan och insyn från andra väljare. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till en val- eller röstningslokal får den i stället ordnas inne i lokalen.

I promemorian konstaterades att kravet på avskärmning skulle kunna tillgodoses av kommunerna utan att det ställdes krav på omfattande investeringar i teknisk eller annan kostsam utrustning. Det ställda kravet tillgodosåg dessutom en viss flexibilitet vid utformningen av avskärmningarna vilket bedömdes som angeläget med tanke på förutsättningarna för placeringen av valsedelsbord och valsedelstätt och möjligheten för kontroll av ordningen bland valsedlarna. Genom att inte i detalj reglera avskärmningens utformning tillgodosågs även det grundlagsstadgade kravet att en begränsning i den kommunala självstyrelsen inte bör sträcka sig längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som den avser att tillgodose.

Kostnader

Enligt promemorian var det svårt att förutse de kostnader som kunde uppkomma för inköp av lämpligt avskärningsmaterial i varje val- och röstningslokal. Med utgångspunkt i de uppskattningar som 2015 års vallagsutredning gjorde för alternativet med avskärmingar bedömde promemorian kostnaden till mellan 1 000 och 2 000 kronor per röst-mottagningsställe. Med utgångspunkt från att det i varje val i hela landet finns omkring 7 800 lokaler för röstmottagning i kommunerna och omkring 250 utlandsmyndigheter beräknades kostnaden för

kommunerna till omkring 16 500 000 kronor. Kostnaden för att ha ytterligare en röstmottagare under valdagen beräknades till omkring 15 000 000 kronor (2 600 kronor \times 5 800 valdistrikt). För utlandsmyndigheterna bedömdes kostnaden för avskärmningarna uppgå till omkring 500 000 kronor (250 myndigheter \times 2 000 kronor). Sammanlagt 32 miljoner kronor.

Remissvaren över promemorians förslag

Förslaget i promemorian har överlag tagits emot positivt av remissinstanserna. Majoriteten av de remissinstanser som yttrade sig, bland andra *Valprövningsnämnden*, flertalet *länsstyrelser*, *Göteborgs universitet*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, en majoritet av *kommunerna* och *Sveriges Kommuner och Landsting* tillstyrkte eller hade inte några invändningar mot promemorians förslag. Några remissinstanser, bland andra *Kammarrätten i Göteborg*, *Valmyndigheten* och *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Göteborgs kommun* och *Vännäs kommun* avstyrkte eller hade invändningar mot promemorians förslag. Flera av dem lyfte i sina remissvar fram ett antal risker som de såg med förslaget, bland annat att röstmottagarnas möjlighet att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och motverka sabotage riskerar att försvåras om kravet på avskärmning genomförs.

Gävle kommun anförde att avskärmningen av valsedelstället inte ger ett fullständigt skydd för valhemligheten och att en väljare därför riskerar att invaggas i en falsk trygghet genom åtgärden, eftersom andra väljare kunde komma att se de valsedlar som väljaren håller i handen när han eller hon går från den platsen till valskärmen.

Valmyndigheten och *Eskilstuna kommun* menade att kravet på avskärmning kan föra med sig att röstmottagarna måste genomföra tätare kontroller och att väljare av den anledningen kan uppleva att röstmottagarna får kännedom om vilka valsedlar som tas från valsedelstället.

Sveriges Kommuner och Regioner och *Eskilstuna kommun* pekade på att förslaget kommer att begränsa partiföreträdarnas möjlighet att kontrollera att partiets valsedlar tillhandahålls.

Några remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Göteborgs kommun* och *Tierps kommun*, framhöll att förslaget kom-

mer att medföra en ökad köbildning, särskilt där röstningslokalen inte är fullt ändamålsenlig för en avskärming.

8.3.3 Propositionen Stärkt skydd för valhemligheten

Regeringen ställde sig bakom promemorians förslag. Promemorians förslag att den plats i, eller i anslutning till, en val- eller röstningslokal där valsedlar läggs ut ska vara avskärmad från insyn från andra väljare infördes i vallagen (prop. 2017/18:286, bet. 2018/19:KU12, rskr. 2018/19:35).

Till bemötande av de invändningar och anmärkningar som remissinstanserna hade anfört mot promemorians förslag uttalade regeringen följande.

En ordning med avskärming var, enligt regeringen, inte lika känslig när det gäller risken för sabotage och oordning bland valsedlarna som till exempel en lösning, som 2015 års valutredning föreslog, som innebär att valsedlarna läggs ut bakom varje valskärm på ett röstmottagningsställe. Det krav som i dag finns på att den plats där valsedlar kan läggas ut ska vara lämplig gav, enligt regeringens mening, utrymme för ett visst mått av anpassning av avskärmingen i förhållande till val- och röstningslokalernas skiftande utformning. Ett krav på att platsen ska vara avskärmad borde vidare kunna tillämpas med utgångspunkt i det huvudsakliga syftet med regleringen, som är att skydda valhemligheten främst genom att motverka att väljare blir eller upplever sig övervakade av andra väljare i samband med att de tar sina valsedlar. Röstmottagarna bör således även fortsatt ges tillräckliga möjligheter att kontrollera ordningen bland valsedlar i syfte att motverka bland annat sådant sabotage som sker genom att väljare ersätter valsedlar av en viss typ med sedlar av en annan typ eller blandar samman och plockar bort vissa valsedlar. Enligt regeringens bedömning kunde kravet på avskärming till och med bidra till att röstmottagarna gavs bättre förutsättningar än i dag att upprätthålla ordningen bland valsedlarna, eftersom antalet väljare och offentliga funktionärer som uppehåller sig samtidigt vid valsedelstället förutses minska genom förslaget.

Även om avskärmingen, enligt regeringen, inte gav ett fullständigt skydd för valhemligheten och det ytterst är det allmännas ansvar att tillgodose väljarens behov av skydd för valhemligheten, finns det inslag av eget ansvar för väljarna. Allmänt sett fanns det, enligt reger-

ingens mening, goda möjligheter för varje väljare som ville dölja vilka valsedlar han eller hon tagit att enkelt göra det under passagen genom lokalen till valskärmen.

Att röstmottagarna befinner sig i anslutning till valsedelstället i syfte att upprätthålla ordningen och motverka sabotage var enligt regeringen ofrånkomligt. Det kunde därför inte uteslutas att kravet på avskärmning kunde få till följd att röstmottagare måste genomföra tätare kontroller eller att valnämnderna måste ändra sina rutiner för hur kontrollerna ska genomföras. Enligt regeringen var det av vikt att en väljare inte bara i förhållande till andra väljare utan också i förhållande till de offentliga funktionärerna i en val- eller röstningslokal upplevde att hans eller hennes valhemlighet var tryggad. Regeringen förutsatte att röstmottagarnas kontroll – även med ett krav på avskärmning – skedde med respekt för väljarnas integritet och i så stor utsträckning som möjligt lämnade väljaren att i lugn och ro välja sina valsedlar.

Kravet på avskärmning hade inte som syfte att begränsa partiföreträdarnas möjligheter att kontrollera att partiets valsedlar tillhandahölls. De partier som deltar i valen ska även fortsättningsvis kunna lägga ut sina valsedlar på platsen. En ordning med avskärmning kunde dock, enligt regeringens bedömning, leda till en liten begränsning av partiföreträdarnas möjligheter att kontrollera att partiets valsedlar tillhandahölls. Enligt regeringen var en tänkbar åtgärd för att säkerställa detta att låta partiföreträdarna genomföra kontroller under tider när det inte uppehöll sig lika många väljare i lokalen eller när det annars bedömdes som lämpligt att göra avbrott i genomströmningen av väljare.

Enligt regeringens bedömning fanns det inte heller anledning att anta att den föreslagna regleringen skulle leda till några beaktansvärda problem med köbildning eller sammanhängande risker för ett lägre valdeltagande som några remissinstanser gett uttryck för. Det fanns en möjlighet till anpassning av avskärmningen i förhållande till val- och röstningslokalernas skiftande utformning för att möjliggöra en stor genomströmning av väljare. Det fanns inget i förslaget som hindrade en valnämnd från att vid behov ordna flera sådana avskärmningar i eller i anslutning till en val- eller röstningslokal.

Regeringens samlade bedömning var att det gick att utforma en avskärmning av valsedelstället på ett sådant sätt, som föreslagits i promemorian, att skyddet för valhemligheten effektivt stärktes samtidigt som det gavs rimligt goda förutsättningar för röstmottagarna att full-

göra sitt ansvar att upprätthålla ordning bland valsedlarna och kunna hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelstället.

8.3.4 Konstitutionsutskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet uttalade följande i samband med beredningen av regeringens proposition (bet. 2018/19:12 s. 10 f).

Utskottet anser att det är viktigt att det finns ett stort förtroende för valsystemet både bland väljarna och hos de politiska partierna. En grundläggande förutsättning är att valen är fria och hemliga. Som framgår av propositionen har det framförts invändningar mot det nuvarande systemet som hänger samman med att väljare i vissa fall haft negativa upplevelser av röstningen. De har känt obehag i form av en upplevd risk för att valhemligheten kan röjas i samband med röstningen, bl.a. genom att den plats där valsedlarna finns utlagda inte skyddas mot insyn.

Mot den bakgrunden välkomnar utskottet regeringens förslag till ändringar i vallagen som syftar till att stärka valhemligheten. Utskottet förutsätter att man, med utgångspunkt från de krav som redan i dag finns i vallagen om att den plats där valsedlar kan läggas ut ska vara lämplig, utformar avskärmingar på ett sådant sätt att risken för oordning eller sabotage minimeras. Utskottet förutsätter också att regeringen noga följer tillämpningen av de nya reglerna.

8.4 Rapporter

8.4.1 Valmyndighetens rapport efter EU-valet 2019

Efter varje avslutat val publicerar Valmyndigheten en rapport som samlar iakttagelser och erfarenheter i syfte att belysa områden inom vilka myndigheten bedömer att lagstiftningen eller rutinerna för genomförandet av val behöver förbättras. Några områden har belysts återkommande i dessa rapporter, bland annat valsedelssystemets utformning. Myndigheten har sedan 2006 efter varje val efterfrågat en översyn av valsedelssystemet i sin helhet med sikte på ett förenklat och förbättrat system. Enligt myndigheten är hanteringen av valsedlar omfattande och rymmer en rad problem för såväl väljarna som valadministrationen. Väljarna har svårt att förstå skillnaden mellan olika valsedlar och hur de ska användas, och för administrationen innebär den stora mängden valsedlar logistiska utmaningar och svårigheter att hålla ordning i valsedelställen. Enligt myndighetens bedömning utgör den stora mängden valsedlar grundproblemet i admini-

strationen och att en förändring av valsedelsystemet är den enskilt viktigaste förbättringsåtgärden när det gäller valen.

I rapporten efter EU-valet 2019 lämnas en beskrivning av Valmyndighetens iakttagelser och erfarenheter från genomförandet av den nya bestämmelsen om att alla val- och röstningslokaler ska ha en avskärmd plats där valsedlarna läggs ut.

Enligt myndighetens bedömning fungerade avskärmningarna väl vid EU-valet både ur väljarnas och valnämndernas perspektiv. Samtidigt uttryckte kommunerna 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 valsedelställ och ett högre valdeltagande jämfört med EU-valet, i vissa fall mer än en fördubbling av antalet röstande. Redan i det aktuella EU-valet förekom problem med köer och svårigheter att rymma avskärmningarna i befintliga val- och röstningslokaler, och kommunerna befarar att problemen kan komma att bli än svårare vid kommande val. Kommunerna har redan i dag problem med att hitta tillräckligt stora lokaler som uppfyller vallagens krav på tillgänglighet. Valmyndighetens slutsats var att grundproblemet är den stora mängden valsedlar och att behovet av ett nytt valsedelsystem kvarstår.

8.4.2 Riksrevisionens granskningsrapport om valförfarandet

Riksrevisionen har granskat regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid (RiR 2019:35). Granskningen har bland annat genomförts med hjälp av en väljarundersökning och platsbesök i vallokaler¹⁵ i samband med valet till Europaparlamentet 2019 – efter att den nya ordningen med avskärmningar av valsedlarna hade införts – samt enkätsvar från kontaktpersoner vid kommuner och länsstyrelser.

Riksrevisionens slutsatser

Riksrevisionens slutsats utifrån såväl resultaten från väljarundersökningen som kommunernas enkätsvar är att valhemligheten är ändamålsenligt skyddad i vallokalerna. Olika typer av avskärmningar tycks

¹⁵ Endast vallokaler, inga lokaler för förtidsröstning.

utifrån väljarnas perspektiv ha fungerat olika bra beroende på vilken utformning som valts av valnämnderna.

Riksrevisionen lyfter också fram en del problem som framförts av kommunerna med anledning av de nya avskärmingarna. Bland annat förekom att väljare gjorde i ordning sina röster vid de avskärmade valsedelställen i stället för bakom valskärmarna. Detta förekom i 90 procent av kommunerna, i 50 procent i hög eller ganska hög utsträckning. Det förekom även att väljare dröjde sig kvar länge vid valsedelställen, vilket orsakade köbildning. Avskärmingarna försvårade också röstmottagarnas arbete med att ha uppsyn över valsedelställen och förhindra sabotage bland valsedlarna. Enligt Riksrevisionen tyder resultatet av undersökningen på att det finns överhängande risk för att köerna kan bli långa och mer vanligt förekommande i kommande val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige då antalet väljare och valsedlar förväntas vara större än vid valet till Europaparlamentet.

Riksrevisionens bedömning är att kommunernas arbete med att skydda valhemligheten i vallokaler skulle underlättas om en ordnad samverkan mellan valnämnderna utvecklades. Ett alternativ skulle, enligt Riksrevisionen, kunna vara att ge Valmyndigheten möjlighet att föreskriva hur vallagens bestämmelser bör tolkas och genomföras.

Vidare menade Riksrevisionen att ett antal av de problem som iakttagits i val- och röstningslokalerna sannolikt skulle kunna undvikas genom ett annat system för valsedlar. Problemen med köer, svårigheter att hålla ordning bland valsedlar och förhindra sabotage kan enligt Riksrevisionen mer eller mindre kopplas direkt till det nuvarande valsedelsystemet. Riksrevisionen har dock inte analyserat det i sin helhet. För att avgöra hur ett alternativt valsedelsystem skulle kunna utformas och analysera konsekvenserna av en sådan förändring fullt ut skulle frågan enligt Riksrevisionen behöva utredas vidare.

Riksrevisionens rekommendationer

- Ge Valmyndigheten i uppdrag att bereda möjlighet för samverkan mellan Valmyndigheten, länsstyrelserna och valnämnderna.
- Se över Valmyndighetens roll och ansvar; särskilt frågan om Valmyndigheten ska ges möjlighet att meddela riktlinjer till länsstyrelser och valnämnder.

- Ta initiativ till en bredare översyn av valsedelssystemet i syfte att avgöra hur ett alternativt valsedelssystem skulle kunna utformas inför kommande val.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen delade Riksrevisionens uppfattning om att det finns utrymme för förbättringar i arbetet och att det i det sammanhanget, särskilt i fråga om problemet med köer, finns anledning att understryka vikten av att valadministrationen på lokal nivå noga planerar för detta i kommande val.

Regeringen delade dock inte Riksrevisionens uppfattning att det finns tillräckliga skäl för att göra en bred översyn av valsedelssystemet för att bedöma hur ett alternativt valsedelssystem skulle kunna utformas i framtiden. Som skäl angavs att 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 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 mer tillgängligt och jämlikt för alla kandidater och väljare. Formerna för hur valet med olika valsedlar går till påverkar också i vilken ordning ersättare utses efter en avgången ledamot, s.k. listtrohet. Det finns vidare en långvarig tradition av att inte göra några betydande förändringar av valsystemet utan en bred parlamentarisk förankring.

Regeringen ifrågasatte inte att utformningen av regleringen om valsedlar har en inverkan på förutsättningarna i arbetet med att säkerställa valhemligheten, men ansågs inte att det fanns tillräckliga skäl för att ta initiativ till en bredare översyn av valsedelssystemet. Det fanns däremot anledning, enligt regeringen, att utreda behovet av mindre förändringar inom ramen för det nuvarande systemet i syfte att säkerställa bättre villkor för att effektivt kunna motverka risken för manipulationer i val (se våra direktiv, *bilaga 1*).

8.5 Utredningens undersökningar

8.5.1 Utredningens kommunenkät

Av den kommunenkät som utredningen genomfört utgjorde merparten av innehållet frågor som på olika sätt var förknippade med avskärmingarna av valsedlar. Nedan återges en sammanfattning av resultatet i de delar som berör avskärmingarna av valsedlar. Resultatrapporten, liksom enkäten i sin helhet, återfinns i *bilaga 2*.

Avskärmingarnas påverkan på användningen av val- och röstningslokaler

Av de kommuner som besvarade enkäten var det 64 procent (144 kommuner) som bedömde att de vid de kommande allmänna valen 2022 kunde använda samma vallokaler som vid 2019 års val till Europaparlamentet, med hänsyn till valsedelsavskärmingarna. Av de 36 procent som uppgav att de inte kunde använda samma vallokaler var den vanligaste orsaken att de ansågs vara för små, både vad gäller utrymmet som behövs för avskärmingarna och för att åstadkomma en möblering som fungerar för ett bra röstningsflöde. Gällande röstningslokalerna angav 63 procent (143 kommuner) att de kunde använda samma lokaler. De huvudsakliga skälen till att 2019 års röstningslokaler inte kunde användas var desamma som för vallokalerna.

På frågan om valnämnderna behöver minska antalet röstningslokaler inför 2022 års val svarade 78 procent (176 kommuner) att det inte behövs med anledning av avskärmingarna. 17 procent (38 kommuner) svarade att de inte vet om det behövs.

Några kommuner (12) angav att de behöver minska antalet röstningslokaler inför 2022 års val med anledning av avskärmingarna. Antalet lokaler som minskningen omfattade var i genomsnitt 9 för dessa kommuner, med en spridning mellan 2 och 40. Av de kommuner som uppgav störst minskning utgörs dessa av storstäder och storstadsnära kommuner, som sett till hela landet har en stor mängd för-tidsröstande.

Behovet av avskärmingar och dess utformning

Av enkätsvaren framkom att 72 procent (163 kommuner) bedömer att de kan använda samma typ av avskärmingar vid 2022 års allmänna val som användes vid 2019 års val till Europaparlamentet. På frågan om det finns behov av att skaffa fler avskärmingar inför valen 2022 svarade 72 procent av kommunerna ja.

Enkäten ställde vidare en flersvarsfråga om vad som skulle underlätta för valnämndernas planering av lokaler och utrymmen med anledning av avskärmingarna. Det alternativ som flest kommuner angav (85 procent, 192 kommuner) var ett antal centralt framtagna typer av avskärmingar att välja mellan och därefter centrala riktlinjer för utformning och placering av avskärmingarna (54 procent, 121 kommuner). Av dem som svarade att de behövde någonting annat i planeringen angavs sådant som förknippades med valsedlar och systemet kring dessa.

På frågan vad kommunerna tyckte om möjligheten att placera avskärmingen av valsedlar direkt intill en valskärm för att skapa en ”röstningsstation” angav hälften att de tyckte detta var bra, och hälften att det var en dålig lösning. Vad som ansågs vara bra respektive dåligt fick anges som fria svar. De som tyckte det var en bra lösning (125 fria svar) angav, till exempel, att det skulle bli tryggare och tydligare för väljaren, att valhemligheten skyddades bättre, mindre köbildning, att flödet i lokalen skulle underlättas och att det skulle spara plats. De som tyckte att det var en dålig lösning (193 fria svar) angav, till exempel, att det skulle ta för mycket plats, stoppa upp flödet i lokalen, försvåra kontrollen av valsedlar, ge längre köer, ta längre tid för varje väljare bakom ”röstningsstationen” och att risken ökar för att väljarna gör i ordning sina röster på ett felaktigt sätt. Flera kommuner angav både för- och nackdelar, några att lösningen inte var möjlig tillsammans med de valskärmar som används hos dem eller att lösningen skulle kräva att fler avskärmingar behövde anskaffas.

Kontroll av ordningen bland valsedlarna

Valnämnderna fick i en flervalsfråga ange hur ofta de bedömer att avskärmingen. Av de svarsalternativ som fanns i enkäten uppgav 36 röstmottagarna behöver kontrollera ordningen bland valsedlarna bakom procent (82 kommuner) att kontroll behöver ske efter varje

väljare, 31 procent (69 kommuner) efter var tredje väljare och 22 procent (50 kommuner) efter var femte väljare. Av dem som angivit andra tidsintervaller återfinns kommentarerna ”så ofta som möjligt”, ”var 5:e minut” eller ”svårt att bedöma”. Flera kommuner har angivit att de både skulle önska – och att det är nödvändigt för att motverka oordning – att kontroll kunde ske efter varje väljare, men att det anses som en omöjlighet att hinna med utan att stoppa upp väljarflödet.

Ansvar för utläggning av valsedlar

Gällande erfarenheterna för valnämnderna att lägga ut partiernas namnvalsedlar i val- och röstningslokaler angav 55 procent (124 kommuner) att ett sådant beslut hade fattats vid de allmänna valen 2018. På frågan om vad som fungerade bra angavs, till exempel, färre ”avbrott” för att fylla på och hålla ordning, bättre ordning och kontroll, bra med en enda ansvarig instans och en ökad möjlighet att den bestämda ordningen i valsedelsställen kunde upprätthållas. Nackdelarna var, till exempel, ökad administration och distribution, att inlämningsstiderna inte hölls, svårigheter att hantera mängden valsedlar, behov av fler förvarings- eller lagringsutrymmen och otydligt ansvar om något partis valsedlar skulle saknas.

Av synpunkterna framgår att det både fanns kommuner som ansvarat för distribution och utläggning och kommuner som bara ansvarat för utläggningen. I de fall där kommunen ansvarat för både distribution och utläggning uppgavs särskilt svårigheter med lagring, inlämningsstider och en ökad distribution. Svaren visar vidare att kommunernas beslut omfattade olika grupper av partier. I vissa kommuner omfattades endast de stora och representerade partierna, i andra kommuner omfattades partier som förväntades ta mandat. Det fanns även kommuner som ansvarat för utläggning av samtliga partiernas valsedlar. De sistnämnda kommunerna uppger i större omfattning att antalet valsedlar att hantera utgjorde en svårighet.

På frågan om valnämnden bedömde att det skulle vara möjligt för röstmottagarna att inom nuvarande regelverk ansvara för utläggningen av samtliga valsedlar vid de allmänna valen 2022 svarade 54 procent (122 kommuner) ja och 18 procent (41 kommuner) nej. Av de 28 procent (64 kommuner) som svarade ”det beror på” uppgavs att det främst beror på distributions- och lagringsmöjligheter, ansvarsfördelning,

vilka partier som ska omfattas och vilka resurser som tillförs. Även risken för överklagande framförs gällande ansvaret om valsedlar inte finns på plats i valsedelsstället.

På frågan vad kommunen anser om att valnämnden får ett lagstadgat ansvar för att tillhandahålla och lägga ut samtliga partiets valsedlar svarade 28 procent (62 kommuner) bra, 30 procent (67 kommuner) dåligt och 43 procent (96 kommuner) att "det beror på" och anger, till exempel, att arbetsbördan kan komma att bli alltför stor, att en sista dag behöver finnas för partierna att lämna in valsedlarna, alternativt att de skickas centralt till kommunerna, att det finns en tydlig ansvarsfördelning och tydliga riktlinjer. Flera kommuner pekar på behoven av mer resurser.

8.5.2 Utredningens fältstudie

Fältstudien har genomförts i samverkan med Karlstad universitet och återges i sin helhet i *bilaga 3*. Här nedan lämnas en sammanfattning av hur studien har genomförts och dess resultat.

Under fyra dagar, söndag–onsdag den 25–28 oktober 2020, ställdes en provisorisk vallokal i ordning i entrén till Stockholms Kulturhus vid Sergels torg. Vallokalen utformades i så stor utsträckning som möjligt som vid ett vanligt nationellt val: valsedlar, valsedelsbord, valkuvert, valskärmar (en för stående, en för sittande väljare), ett bord med avprickning i röstlängden samt en valurna. Vallokalen bemannades med sex röstmottagare från Stockholms valnämnd. Men vid slumpmässigt utvalda tider på dagen varierades utformningen av vallokalen på tre olika sätt: ett utan avskärmning av valsedlarna (utformning nr 1), ett med avskärmning av valsedlarna (utformning nr 2), samt ett med avskärmning av valsedlarna i omedelbar anslutning till valskärmen (utformning nr 3). Under utformning 1 och 2 användes två valsedelsbord och två valskärmar. Under utformning 3 användes två valsedelsbord som båda var placerade i omedelbar anslutning till var sin valskärm.

Utöver de tre fältstudieledarna bistods studien av sex studentmedarbetare. Tre av dessa rekryterade förbipasserande deltagare (forskningspersoner) utanför eller i anslutning till Kulturhuset. Budskapet för att motivera personer att delta varierade något med handlade i huvudsak om att få dem att "bidra till demokratin", "att komma in

och rösta som om det vore ett val i dag”, ”att vara med och påverka utformningen av framtidens vallokal” eller ”att medverka till en statlig utredning”. En av studentmedarbetarna mätte tiden det tog för deltagarna att rösta. Efter att ha röstat fick deltagarna besvara en enkät om hur de upplevt att det var att rösta. Vid två tillfällen intervjuades röstmottagarna i grupp i syfte att fånga upp deras upplevelser av de olika utformningarna.

Sammanlagt röstade 811 ”väljare” under de fyra dagarna (811 i riksdagsvalet, 798 i regionvalet, och 807 i kommunvalet), varav 802 besvarade enkäten. Urvalet väljare var något mer resursstarkt och integrerat i det politiska systemet än befolkningen som helhet, men tillräckligt diversifierat för att många olika erfarenheter var representerade. Genomförda variansanalyser med både sociala och politiska egenskaper visade inte heller på några systematiska skillnader mellan grupperna, varför skillnaderna i upplevelse bedömdes kunna tillskrivas skillnaden mellan de tre arrangemangen.

Vilket arrangemang upplevdes som bäst för valhemligheten?

De deltagare som röstat i vallokalen med öppna valsedlar (utformning nr 1) upplevde röstningen som minst hemlig. De deltagare som röstat med avskärmade valsedlar (utformning nr 2) upplevde röstningen som mer hemlig, och de deltagare som röstat med avskärmade valsedlar i omedelbar anslutning till valskärmen (utformning nr 3) upplevde röstningen som allra mest hemlig.

Hur tycker du att vallokalen fungerade för att du skulle kunna rösta hemligt (syftar på utformningen av lokalen)?

Andelen väljare som upplevde vallokalen som mycket bra för att kunna rösta hemligt var högst under utformning nr 3, lägre under utformning nr 2 och lägst under utformning nr 1.

I vilken utsträckning kunde du välja valsedlar utan att andra kunde se vad du valde?

På denna fråga gavs svar efter en femgradig skala från ”I mycket stor utsträckning” (1) till ”I mycket liten utsträckning” (5).

Bland deltagarna i utformning nr 3 upplevde 64 procent att de i mycket stor utsträckning kunde välja valsedlar utan att någon kunde se, medan motsvarande siffra för deltagarna i utformning nr 2 var 52 procent och i utformning nr 1 endast 11 procent.

Om du jämför med förra riksdagsvalet (2018), hur tycker du att det gick att rösta hemligt nu jämfört med då?

Deltagare i utformning nr 3 upplever störst förbättring jämfört med valet 2018, där 28 procent upplevde det som att det gick mycket bättre att rösta hemligt nu, medan motsvarande siffror är 19 procent för de som deltog i utformning nr 2 och 5 procent för de som deltog i utformning nr 1 (samma system som i valet 2018).

Hur lång tid tog det att välja valsedlar och gör i ordning sin röst?

Det tog väljarna i genomsnitt 113 sekunder, inte fullt två minuter, att välja valsedlar och göra i ordning sina röster. Något fortare gick det att rösta under utformning nr 3 än under nr 2. Men skillnaderna mellan de tre utformningarna är i detta avseende mycket små, och heller inte statistiskt signifikanta. Totalt sett bör man kunna sluta sig till att det går ungefär lika fort att rösta oberoende av utformningen.

Forskarnas slutsatser i sammanfattning

Det arrangemang som bäst bevarar valhemligheten är utformningen nr 3, där både valsedlar och röstning sker bakom en integrerad avskärmning. Därefter kommer den sedan 2019 gällande utformningen, utformning nr 2, där väljaren tar sina valsedlar bakom en avskärmning och sedan går till en valskärm för att där bakom gör i ordning sina röster. Minst hemlig upplevs den gamla utformningen, utformning nr 1, med valsedlarna utplacerade utan avskärmning. Därmed kan man även, enligt forskarna, sluta sig till att den lösning som 2015 års

vallagsutredning förordade skulle skydda valhemligheten bättre än 2019 års ordning.

Både utformning nr 2 och utformning nr 3 krävde en kontinuerlig kontroll av ordningen bland valsedlarna i valsedelstätten i princip efter varje väljare. Möjligheterna att upprätthålla ordning var, enligt röstmottagarnas erfarenheter, oavsett valet av utformning, lika.

Eftersom köbildning är en funktion av antalet anlädande väljare, vilket inte kunde kontrolleras i fältundersökningen, gavs i undersökningen inga möjligheter att studera risken för köbildning experimentellt. Men den uppmätta tiden det tog att välja valsedlar och gör i ordning rösten bakom valskärmen, kan läggas till grund för en uppskattning av risken. Och denna tid varierade inte nämnvärt¹⁶. Om något, gick det lite fortare under utformning nr 3 än under nr 2.

Andra tänkbara förhållanden som kan ge upphov till köbildning – men som inte var föremål för denna fältstudie – är dels benägenhet hos väljare att under nuvarande ordning, utformning nr 2, göra i ordning sina röster bakom avskärmingen av valsedlarna, dels antalet avskärmingar i eller i anslutning till val- och röstningslokalerna. Fler avskärmingar tillåter fler väljare att rösta, samtidigt som risken för köbildning minskar.

8.6 Statistik

Till belysning av de problem som uppmärksammats i val- och röstningslokaler i samband med det nya kravet på avskärming av utlagda valsedlar i val- och röstningslokaler redovisas för de allmänna valen 2018 och 2019 års EU-val antalet deltagande partier, deltagande kandidater med giltig kandidatur, tryckta valsedlar, val- och röstningslokaler, röstmottagare, röstberättigade och valdeltagande.

¹⁶ Tidsåtgången för personröstning ingick inte i mätningen. Tidsåtgången mättes vidare i en lokal där både valsedlar och valskärm var placerade, vilket inte är den vanligaste ordningen. Den vanligaste ordningen är att valsedlarna placeras i anslutning till en val- eller röstningslokal.

2018 års val till riksdag, regionfullmäktige och kommunfullmäktige

Under 2018 genomfördes ett riksdagsval, 20 regionfullmäktigeval och 290 kommunfullmäktigeval; sammantaget 311 val.

Totalt anmälde 308 partier sitt deltagande till minst ett av valen. Till riksdagsvalet anmälde sig 79 partier, varav 76 av dessa partier deltog i samtliga 311 val. I valen till regionfullmäktige deltog 102 partier, varav 76 av dessa partier deltog i samtliga regionfullmäktigeval och 24 i ett regionfullmäktigeval.

Totalt ställde 56 174 kandidater med giltig kandidatur upp i minst ett av valen. I valet till riksdagen ställde 6 191 kandidater upp, varav 912 av dessa kandidater kandiderade i alla riksdagsvalkretsarna. I valen till regionfullmäktige ställde 12 427 kandidater upp och i valen till kommunfullmäktige 53 258.

Totalt trycktes 673 000 000 valsedlar. Antalet tryckte namnvalsedlar uppgick till 558 078 000 medan antalet partivalsedlar och blanka valsedlar uppgick till 115 000 000. Namnvalsedlarna baserades på 4 015 unika listor, varav 283 till riksdagsvalet, 572 till regionfullmäktigevalen och 2 793 till kommunfullmäktigevalen.

Antalet vallokaler för röstning på valdagen uppgick till 6 004 och antalet röstningslokaler för förtidsröstning till 2 739. Antalet röstningslokaler i utlandet uppgick till 248 fördelade över 119 länder.

Antalet personer med rösträtt i minst ett av valen uppgick till 8 031 793. Av dessa var 170 203 utlandssvenskar med rösträtt endast i riksdagsvalet och 535 857 icke svenska medborgare med rösträtt enbart i region- och kommunfullmäktigevalen.

Antalet röstberättigade uppgick till 7 495 936 i riksdagsvalet, 7 814 197 i regionfullmäktigevalen och 7 861 590 i kommunfullmäktigevalen.

Valdeltagandet uppgick till 87,18 procent i riksdagsvalet, 83,75 procent i regionfullmäktigevalen och 84,12 procent i kommunfullmäktigevalen.

EU-valet 2019

Totalt deltog 87 partier i EU-valet. Nio av dessa partier var representerade i Europaparlamentet eller riksdagen. Tio partier anmälde sitt deltagande specifikt för EU-valet. De resterande 68 partierna

hade anmält sitt deltagande i riksdagsvalet 2018, vilket per automatik gäller som anmälan om deltagande även i nästkommande EU-val.

Samtliga partier som hade representation i Europaparlamentet eller riksdagen anmälde också sina kandidater.

Totalt trycktes 178 091 000 valsedlar. Antalet tryckta namnvalsedlar uppgick till 171 291 000 och antalet blanka sedlar till 6 800 000. Inga partivalsedlar förekom i detta val.

Antalet vallokaler för röstning på valdagen uppgick till 5 984 och antalet röstningslokaler för förtidsröstning till 2 534. Antalet röstningslokaler i utlandet uppgick till 219 fördelade över 114 länder.

Antalet röstberättigade var 7 576 017 personer. Av dessa var 168 461 personer utlandssvenskar och 49 072 personer EU-medborgare som var folkbokförda i Sverige och valt att rösta i det svenska valet. Valdeltagandet uppgick till 55,27 procent.

8.7 Överväganden och förslag

8.7.1 Utvärderingen av reformen

Våra utgångspunkter

Det grundläggande syftet med regeringsformens och vallagens bestämmelser om genomförandet av allmänna val är att säkerställa riktiga och demokratiskt legitima valresultat. Kravet att val ska vara hemliga har ansetts tillgodosett genom vallagens bestämmelser om hur en röst görs i ordning (se t.ex. Valprövningsnämndens beslut 1994:30 och 2014:52). Valprövningsnämndens beslut har då haft som utgångspunkt att valhandlingen, i strikt mening, börjar först bakom valskärmen och inte vid valsedelställen. Valhandlingen som den regleras i 7 kap. 2 § vallagen består i att en väljare tar en valsedel, lägger den i ett valkuvert och lämnar valkuvertet till en röstmottagare. Rösterna ska på detta sätt göras i ordning bakom en valskärm. Men eftersom valsedlarna tillhandahålls i anslutning till röstmottagningsställena får denna del av valförfarandet även betydelse för hur skyddet för valhemligheten ska bedömas.

Efter de allmänna valen 2014 ifrågasatte bland andra internationella valövervakare om inte det svenska systemet för tillhandahållande av valsedlar i anslutning till ett röstmottagningsställe kunde innebära en risk för yttre påverkan genom att personer i lokalen kunde se vilka

valsedlar en väljare tog. Det framhölls även att väljare kunde uppleva ett visst obehag av att behöva ta valsedlar när andra tittar på och att det kunde kännas onödigt omständligt och resursslösande att behöva förse sig med valsedlar från flera partier när man vet vilket parti man ska rösta på. Liknande frågor väcktes också av Europeiska kommissionen.

Den nya bestämmelsen i 8 kap. 2 § vallagen om att platsen där valsedlarna läggs ut ska vara avskärmd ska ses mot denna bakgrund. Bestämmelsen har som syfte att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten och samtidigt ge rimliga förutsättningar för röstmottagarna att upprätthålla ordning bland valsedlarna, och att hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelstället. I övrigt har bestämmelsen inte ändrats.

Det är ytterst det allmännas ansvar att tillgodose väljarnas behov av skydd för valhemligheten. Men i systemet finns också inslag av eget ansvar för väljaren. Som exempel härpå kan nämnas brevröstningen och budröstningen där kontrollen är förhållandevis låg och det allmännas inblandning mer begränsad. Det är dessutom tänkt att väljare som röstar vid röstmottagningsställen ska förse sig med valsedlar för flera partier för att inte röja sin valhemlighet. Det har vidare ansetts finnas goda möjligheter för varje väljare som vill dölja vilka valsedlar de har tagit att enkelt göra detta under passagen genom lokalen till valskärmen. De nu nämnda inslagen av eget ansvar bygger alla på föreställningen att det allmänna har gett väljarna tillräckliga förutsättningar till skydd för deras rätt till hemliga val.

Balans mellan valhemlighet och ordning

Det huvudsakliga syftet med det nya förfarandet med avskärmningar av platsen där valsedlar läggs ut är att stärka skyddet för valhemligheten, främst genom att motverka att väljare blir eller upplever sig övervakade av andra väljare i samband med att de tar sina valsedlar och därmed minska risken för att väljarna utsätts för otillbörlig påverkan i samband med röstningen. Samtidigt innebär avskärmningarna ändrade förutsättningarna för röstmottagarna att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedlarna. Tillämpningen av reformen behöver således ha en balans mellan å ena sidan väljarnas

behov av skydd för valhemligheten, å andra sidan röstmottagarnas förutsättningar att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna. Båda delarna väger lika tungt.

Reglerna för placeringen av avskärmingen

Enligt nya lydelsen i 8 kap. 2 § första stycket vallagen ska det i anslutning till 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. Förstahandsvalet när det gäller platsen för valsedlarna är således en plats i anslutning till val- eller röstningslokalen. Det är den vanligaste ordningen. Men görs bedömning att detta inte är möjligt får valsedlarna i stället läggas ut inne i val- eller röstningslokalen. Det finns inga bestämmelser i vallagen om hur nära en avskärming av valsedlarna får vara en valskärm. Ett fåtal kommuner har uppgett i utredningens kommunenkät att man slagit samman avskärmingen och valskärmen. Andra kommuner har uppgett att man haft önskemål om att göra så, men avrått av Valmyndigheten eller länsstyrelsen.

Formellt sett finns inget uttryckligt förbud i vallagen mot att placera valsedlarna i anslutning till en valskärm, inte heller innanför en valskärm, även om någon av de nu nämnda placeringsalternativen aldrig har varit avsedda. Frågan har aldrig varit föremål för Valprövningsnämndens prövning. Men det beror givetvis på att frågan har aktualiserats först i och med kravet på att den plats där valsedlarna läggs ut ska vara avskärmad.

Förutsättningar för en utvärdering

Den nya ordningen med avskärmingar har endast tillämpats vid 2019 års EU-val. Enligt Riksrevisionens enkätundersökning till kommunernas kontaktpersoner innebar avskärmingarna svårigheter för röstmottagarna. Röstmottagarna upplevde i flera fall att det var svårt att ha tillräcklig uppsikt över valsedelställen för att säkerställa god ordning och förhindra sabotage. Mer än varannan kommun angav att det förekom sabotage i vallokalerna i form av undangömda valsedlar om än i de flesta fall i låg utsträckning. Det hände också att valsedlar stals ur valsedelsställen i syfte att omöjliggöra röster på vissa partier,

också det i förekommande fall i låg utsträckning. Andra typer av sabotage som förekom var att valsedlar flyttades om i valsedelställen och att valsedlar placerades där ”i smyg”, samt att valsedlar förkryssades.

Enligt Valmyndighetens enkät till kommunerna uppgav många kommuner att det hade fungerat bra vid EU-valet, men att de var bekymrade inför de kommande allmänna valen 2022. Motsvarande oro för framtiden uttrycks också i Riksrevisionens kommunenkät.

För att säkerställa valadministrationens förmåga att motverka sabotage och manipulation av valsedlar efter införandet av de nya kraven bör, enligt direktiven, tillämpningen av det nya förfarandet utvärderas. För att ytterligare belysa tillämpningen har vi valt att komplettera Riksrevisionens granskning och Valmyndighetens kommunenkät med dels en egen kommunenkät, dels en fältstudie för att fånga upp väljarnas perspektiv på avskärmingarna.

Vår enkät visar att drygt 70 procent av kommunerna bedömer att de kan använda samma typ av avskärmingar i nästkommande val, och en lika stor andel bedömer att de behöver anskaffa fler avskärmingar inför 2022 års val för att hantera mängden väljare och mängden valsedlar. Närmare 90 procent av kommunerna gör bedömningen att en kontroll av valsedelställen behöver göras inom intervallet efter varje till var femte väljare. Flera kommuner uppger att det inte bara är önskvärt utan också nödvändigt att kontroll kan ske efter varje väljare, men att detta inte är möjligt utan att väljarflödet stoppas upp. Vi vill framhålla att detta är en prognos för framtiden och inte en utvärdering av en verklig tillämpning. En sådan utvärdering kan ske först efter genomförandet av 2022 års allmänna val.

Tillämpningen av reformen med avskärmad plats för valsedlar bör utvärderas i samband med 2022 års allmänna val

Utredningens bedömning: Med anledning av de utmaningar gällande tillämpningen av bestämmelserna om avskärmingar av valsedlar vid de allmänna valen 2022 som framförts av kommunerna bör en utvärdering genomföras i samband med dessa val. Vid den utvärderingen kan frågan om valsedelsystemet ingå.

Den utvärdering som utredningen genomfört av reformen med en avskärmad plats för valsedlar har både ett tillbakablickande och framåtsyftande perspektiv. Då reformen har tillämpats endast vid ett val, valet till Europaparlamentet 2019, har både konkreta erfarenheter från 2019 års val och bedömningar av vad som krävs inför det kommande allmänna valet 2022 framförts av kommunerna.

Utvärderingen har visat att väljarna vid 2019 års EU-val ansåg att valhемligheten skyddades bättre med avskärmade valsedlar, samtidigt som kommunerna framförde att avskärmingen medförde svårigheter för röstmottagarna. Utvärderingen visar vidare att kommunerna ser stora utmaningar vid den framtida tillämpningen av bestämmelserna om avskärming av valsedlarna vid valen till riksdagen, region- och kommunfullmäktige 2022. De framtida utmaningarna har framkommit genom Riksrevisionens och Valmyndighetens kommunenkäter efter 2019 års EU-val och genom utredningens egen kommunenkät. I samtliga fall har kommunerna framfört farhågor om svårigheter inför 2022 års allmänna val eftersom förutsättningarna för avskärmingar av valsedlar skiljer sig åt mellan val till Europaparlamentet och val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige.

Utredningen tar kommunernas farhågor på allvar och föreslår nedan ett antal åtgärder i syfte att underlätta valnämndernas arbete med avskärmingarna av valsedlar inför de allmänna valen 2022. Det ska dock noteras att åtgärderna bygger på bedömningar av svårigheter med en reform som ännu inte tillämpats vid val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige. En utvärdering av erfarenheterna av reformen i samband med genomförandet av de allmänna valen 2022 bör därför göras.

De utmaningar som finns för att få avskärmingarna av valsedlar att fungera väl försvåras av det stora antalet valsedlar. Att göra förändringar i valsedelsystemet är dock en mycket genomgripande åtgärd som noga måste analyseras och som inte ingått i denna utrednings arbete. Vi anser att vid den utvärdering som vi föreslår ska genomföras i samband med 2022 års allmänna val kan frågan om valsedelsystemet ingå.

Genomströmningen av väljare i val- och röstningslokalerna

Utredningens utvärderingen av reformen med avskärmade valsedlar visar att den upplevda valhемligheten blivit bättre när väljarna kan ta valsedlar bakom en avskärming. Vi kan samtidigt konstatera att avskärmingarna innebär utmaningar för hur röstmottagningen kan fungera effektivt utifrån förekomsten av köbildning och behoven av att kontrollera ordningen bland valsedlarna bakom avskärmingarna. Röstmottagningen behöver därför kunna organiseras så att det finns en ordning i hur röstmottagarna och väljarna rör sig i lokalen, dvs. hur genomströmningen av väljare fungerar. Det kan, till exempel, röra röstmottagarnas placering i förhållande till de förutsättningar som gäller i en viss lokal och hur väljarna rör sig från lokalens entré, genom hela röstningsprocessen och sedan ut från lokalen.

Hur genomströmningen av väljare ser ut vid röstmottagningen har inte kartlagts. Vikten av en effektiv genomströmning har dock aktualiserats med anledning av resultatet av utredningens utvärdering av reformen med avskärmade valsedlar. Det är valnämnden som ansvarar för organiseringen av genomströmningen i val- och röstningslokalerna utifrån lokalernas olika förutsättningar. Det finns dock allmänna råd och rekommendationer i Valmyndighetens utbildningsmaterial och ställningstaganden som ger viss grundläggande information. Av dessa framgår, till exempel, att valkuverten delas ut efter att väljaren tagit valsedlar bakom avskärmingen, men innan väljaren går bakom valskärmen¹⁷ och att röstmottagarna inte ska släppa in fler väljare i utrymmet där valskärmarna står än det finns valskärmar¹⁸.

Frågan om en effektiv genomströmning av väljare i val- och röstningslokalerna blir givetvis också en naturlig del i den utvärdering av reformen som vi förordar.

¹⁷ Valmyndighetens ställningstagande daterat den 24 april 2020 (dnr 2 00 62-20/98221).

¹⁸ Valmyndighetens handledning för lärare – utbildning av röstmottagare, s. 11.

Utredningens utvärdering visar behov av förstärkta statsbidrag inför 2022 års allmänna val

Utredningens bedömning: Kommunerna har redovisat behov av förstärkta statsbidrag inför 2022 års allmänna val med anledning av tillämpningen av reformen med avskärmade valsedlar. Vi ställer oss bakom redovisade behov.

Av utredningens utvärdering framkommer två områden där kommunerna uttrycker behov av förstärkta statsbidrag inför de allmänna valen 2022. Dels finns ett behov av att anskaffa fler eller andra typer av avskärmingar, dels ett behov av fler röstmottagare för den ökade frekvens som behövs av kontroller av valsedlarna bakom avskärmingarna vid röstmottagningen. Behoven föranleder ökade kostnader för kommunerna.

Utredningens uppgift har varit att utvärdera tillämpningen av reformen med avskärmade valsedlar för att säkerställa valadministrationens förmåga att motverka sabotage och manipulation av valsedlar efter införandet av reformen. Utvärderingen visar att kommunerna ser flera utmaningar med detta. De behov av förstärkningar som framkommer av utvärderingen syftar till att öka möjligheterna för kommunerna att motverka sabotage och manipulation av valsedlar vid kommande val. Vi ställer oss bakom kommunernas behov av förstärkning av statsbidrag inför de kommande allmänna valen 2022.

Kostnader

Kommunerna fick för sin medverkan vid 2019 års val till Europaparlamentet i statsbidrag dela på 227 000 000 kronor, varav 186 300 000 kronor fördelade efter antalet röstberättigade i kommunen, 30 000 kronor per kommun och 2 500 kronor per valdistrikt där röstmottagning sker¹⁹. Sist nämnda belopp avsåg tillfälliga tillskott om totalt 15 000 000 kronor vid varje tillkommande val från och med 2019 för att ersätta fler röstmottagare²⁰.

I statsbidraget ingick också ett bidrag, för inköp av avskärmingar för platser där valsedlar kan läggas ut, med 2 000 kronor för varje val-

¹⁹ Förordning (2018:2069) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2019 års val till Europaparlamentet.

²⁰ Prop. 2017/18:286 s. 27.

lokal och 2 000 kronor för varje röstningslokal utan begränsat tillträde²¹. Bidraget, som sammantaget uppgick till 17 000 000 miljoner kronor, avsåg en engångskostnad²².

Av vår kommunenkät framgår att 72 procent av kommunerna bedömer att de kan använda samma typ av avskärmningar som köptes in för 2019 års val vid valen 2022. Men det betyder samtidigt att 28 procent inte kan använda samma typ av avskärmningar vid valen 2022. På frågan om det fanns behov av att köpa fler avskärmningar inför valen 2022 svarade 72 procent av kommunerna jakande. Det innebär att de kommuner som inte kan använda avskärmningarna från 2019 behöver anskaffa avskärmningar för kommunens samtliga röstmottagningsställen. Andra kommuner behöver komplettera antalet avskärmningar eftersom valen 2022 har ett betydligt högre valdeltagande och en större mängd valsedlar. Vad som nu redovisat visar på ett behov som inte kan tillgodoses med de engångsbelopp som betalades ut som statsbidrag inför 2019 års val till Europaparlamentet.

Vår bedömning är att kommunerna behöver ett tillskott i form av statsbidrag för inköp av avskärmningar för att kunna genomföra röstmottagningen i enlighet med vallagens krav. Beloppen för varje vallokal och röstningslokal kan vara desamma som anges i förordningen 2018:2081. Det har inte framkommit något i våra kontakter med kommunerna om att beloppen varit otillräckliga.

Gällande röstmottagarnas kontroll av valsedlarna bakom avskärmningarna kan vi utifrån vår kommunenkät konstatera dels att antalet avskärmningar behöver bli fler vid valen 2022 på grund av ett högre valdeltagande, dels att kontrollen av valsedlarna bakom avskärmningarna behöver ske ofta, om möjligt helst efter varje väljare. Ju fler avskärmningar som tillhandahålls i en lokal, desto fler röstmottagare behövs för att kunna upprätthålla ordningen i och kring dessa. Enligt förordningen (2018:2069) och regeringens proposition 2017/18:286 ska tillfälliga tillskott om 15 000 000 kronor utgå vid varje kommande val från och med 2019 för att ersätta fler röstmottagare i vallokalerna. Enligt vår bedömning finns ett motsvarande behov också för förtidsröstningen för de lokaler där avskärmningarna behöver vara fler. Enligt uppgift kostar en röstmottagare vid förtidsröstningen 180 kronor per timme, vilket innebär en kostnad på 1 440 kronor för åtta

²¹ Förordning (2018:2081) om statsbidrag till kommunerna för avskärmningar av platser där valsedlar kan läggas ut.

²² Se a. prop. s. 27.

timmars arbetsdag och 25 900 kronor för hela perioden för förtidsröstning (18 dagar).

I vilken utsträckning kommunerna behöver fler avskärmningar och ytterligare en röstmottagare kan vi inte bedöma med det underlag vi har. En uppskattning av de belopp som kan bli aktuella har därför gjorts. Kostnaden för inköp av avskärmningar har uppskattats till 8 500 000, vilket baserar sig på hälften av det belopp som utbetalades som statsbidrag inför 2019 års val till Europaparlamentet. Detta utgör en engångskostnad. Kostnaden för ytterligare röstmottagare för kontroll av valsedlarna har uppskattats till 35 483 000, baserat på en extra röstmottagare under hela förtidsröstningsperioden för hälften av röstningslokalerna (25 900 kronor × 1 370 lokaler).

8.7.2 Ansvaret för utläggning av valsedlar

Förslag: Valnämnden övertar ansvaret för att lägga ut de valsedlar som partierna i dag ansvarar för att lägga ut. Partiernas ansvar för distributionen av valsedlar till val- och röstningslokaler ändras inte.

Förslaget föranleder ett tillägg i 8 kap. 2 § (omnumrerad till 3 §) vallagen

Hanteringen och utläggningen av valsedlarna framstår i flera rapporter som det område som omgärdas av flest klagomål och svårigheter. Det gäller främst förekomsten av olika typer av oordning. Att oordning uppkommer kan ha många förklaringar. En förklaring som brukar anföras är den mängd personer som antingen måste eller får befinna sig där valsedlarna läggs ut. Det gäller väljare, röstmottagare, partiföreträdare och övriga som utifrån röstmottagningens offentlighet också har rätt att befinna sig där.

Mot bakgrund av att väljarna ska kunna ta sina valsedlar utan insyn från andra behöver varje väljare få möjlighet att enskilt befinna sig bakom avskärmningen av valsedlar. Det betyder att endast en väljare i taget kan välja valsedlar bakom varje avskärmning. Det är således före eller efter varje väljare som övriga ska kunna befinna sig bakom avskärmningen – röstmottagarna för kontroll av ordningen bland valsedlarna, partiföreträdare för utläggning av namnvalsedlar och övriga utifrån principen om offentlighet.

Av utredningens kommunenkät framgår att en stor majoritet av kommunerna anser att kontroll av valsedlarna behöver ske i intervallet varje till var femte väljare. Flera kommuner uppger att de skulle önska – och att det också anses nödvändigt för att motverka oordning – att kontroll kunde ske efter varje väljare, men att det upplevs som en omöjlighet att hinna med utan att stoppa upp väljarflödet. Det är problematiskt om kontrollen av ordning inte kan genomföras i den frekvens som anses behövas. Det kan därför finnas skäl att öka denna frekvens. Vi ser samtidigt ett behov av att minska antalet tillfällen som någon annan än en väljare behöver befinna sig bakom avskärmningen.

En möjlighet att åstadkomma detta är låta valnämnden överta ansvaret för utläggning av alla valsedlar i val- och röstningslokalerna. På så sätt kan organisering och planering av väljarflöden ske mer effektivt utifrån behoven av kontrollfrekvens. En sådan ordning innebär att antalet tillfällen då någon annan än en väljare befinner sig bakom avskärmningen av valsedlar kan minska. Frågan är om det skulle vara praktiskt genomförbart för kommunerna att få ett sådant ansvar.

Många kommuner erbjuder redan i dag partierna att lägga ut deras valsedlar. Av utredningens kommunenkät framgår att 55 procent av kommunerna fattat beslut om att lägga ut partiernas namnvalsedlar i val- och röstningslokaler vid de allmänna valen 2018. Att en majoritet av kommunerna redan sköter utläggningen av partiernas namnvalsedlar talar för att det skulle vara möjligt att formellt överlåta ansvaret för utläggning till valnämnderna. Det behöver dock noteras att de kommuner som redan sköter utläggningen av partiernas namnvalsedlar i sina enkätsvar fick redovisa både goda och dåliga erfarenheter, och det kan konstateras att besluten skilt sig åt angående ansvars omfattning, både vad gäller distribution och vilka partier som beslutet avsåg. De kommuner som erbjöd både distribution och utläggning påtalade i sina enkätsvar fler svårigheter med tillämpningen än de som erbjöd endast utläggning. Svårigheterna gällde främst distributionen och ansvaret i de fall valsedlar saknades. I ljuset av de angivna svårigheterna bedömer vi att ett ansvar som omfattar både distribution och utläggning skulle vara alltför riskabelt med anledning av mängden valsedlar. Det skulle i värsta fall kunna leda till överprövning och omval i de fall kommunerna inte klarar distributionen av valsedlar.

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att valnämnderna (i praktiken röstmottagarna) övertar ansvaret för utläggningen av partiernas namnvalsedlar. Ansvaret ska omfatta alla partier som distribuerar sina valsedlar till lokalerna under förutsättning att partiet har anmält sitt deltagande i det aktuella valet.

Förslaget innebär att partierna, liksom i dag, ansvarar för distributionen av namnvalsedlarna till val- och röstningslokalerna 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 avskärmingarna. 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.

För det fallet röstmottagarna inte lägger ut erhållna valsedlarna innebär underlåtelsen en avvikelse från föreskriven ordning²³. Brister å andra sidan partierna i distributionen av valsedlar, levererar för få eller inga alls, kan inte röstmottagarna hållas ansvariga. I ett sådant fall kan ingen avvikelse från föreskriven ordning anses föreligga.

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

8.7.3 Presentationen av valsedlar

Utredningens förslag: Valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt.

Förslaget föranleder ändringar i 8 kap. 2 § (omnumrerad till 3 §) vallagen

Utöver kravet på att platsen i fråga där valsedlarna ska placeras ska vara lämplig och avskärmad innehåller vallagen inte några närmare bestämmelser om hur valsedlarna ska presenteras. Det är kommunernas valnämnder som beslutar i vilken ordning som valsedlarna ska presenteras och placeras, exempelvis i särskilda valsedelställ eller på ett bord.

²³ Se bestämmelserna i 15 kap. 13 § vallagen om prövning av överklagande.

Frågan om hur valsedlar ska läggas ut har varit föremål för JO:s prövning. I ett ärende (dnr 3270-2009) hade en valnämnd beslutat att valsedlar från s.k. 1-procentpartier skulle placeras i ett valsedelstätt medan övriga partier hade hänvisats till att lägga ut sina valsedlar direkt på ett bord, som stod på en annan plats, lite undanskymt. Uppdelningen av valsedlarna i två kategorier hade i det fallet betingats enbart av praktiska skäl, som hade med valets administration att göra. Detta kritiserades av JO som anförde att bestämmelserna om hur val förrättas utgör demokratins grundläggande spelregler och att även smärre avvikelser som riskerar att störa de röstandes fria och självständiga val måste tas på allvar. Exakt hur det ska ske är en praktisk fråga, men utgångspunkten ska vara, enligt JO, att valsedelspresentationen för de röstande framstår som likformig. I ett annat JO-ärende (dnr 5127-10), som JO inte fann grund att rikta kritik mot, hade valnämnder fattat beslut om att partivalsedlar och blanka valsedlar skulle ställas i första valsedelstället (s.k. 1-procentpartier). I andra stället fick samma partier ställa sina namnvalsedlar och i tredje stället övriga partier.

Utgångspunkten måste vara, som JO också framhåller, att valsedelspresentationen framstår som likformig för de som röstar. Det är en del av demokratins grundläggande spelregler. Ordningen bland valsedlarna är också det område som genererar flest överklaganden. Principen om en likformig presentation av valsedlarna bör därför, enligt vår mening, också framgå av vallagen.

Valmyndigheten har i sin handbok till kommunerna redogjort för nu nämnda JO-uttalandena²⁴. Valmyndigheten har i ett ställningstagande den 24 april 2020 (dnr 2 00 62-20/98221), på efterfrågan från många valnämnder, också angett vad som bör gälla beträffande valsedlarnas ordning i valsedelställen. Ställningstagandet innehåller följande vägledning.

Partivalsedlar, dvs. valsedlar med enbart val- och partibeteckning, för de partier som har rätt att få valsedlar upptryckta och utlagda av valnämnden om de begär det, ska ställas i ett eget valsedelstätt. Partivalsedlarna ska ställas i varsin lodrät rad i ordningen riksdag (gul), kommunfullmäktige (vit) och regionfullmäktige (blå). Valsedlarna ska i varje rad stå i bokstavsordning, efter den partibeteckning under vilken partiet anmält deltagande. Blanka valsedlar ska stå väl synliga nedanför övriga valsedlar i valsedelstället.

²⁴ Valmyndighetens handbok till kommunerna för 2019 års val, s. 52.

I de följande valsedelställen ska namnvalsedlar för samtliga partier ställas i samma ordning som ovan, riksdag (gul), kommunfullmäktige (vit) och regionfullmäktige (blå) samt i bokstavsordning efter partibeteckning i varje lodrät rad. Valsedlar för varje typ av val ska alltid börja ställas i en egen rad.

Vid valet till Europaparlamentet har samtliga partier namnvalsedlar. Partiernas valsedlar ska stå i bokstavsordning efter partibeteckning. Blanka valsedlar ska stå väl synliga nedanför övriga valsedlar i valsedelstället.

Vi föreslår 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 och som beslutas av kommunernas valnämnder. JO:s yttranden, tillsammans med Valmyndighetens ställningstagande, utgör exempel på hur likformighet kan uppnås. Det är valnämnden som fattar beslut om placeringen och presentationen av valsedlar som är aktuella inom den egna kommunen. Det beslut som valnämnden fattar om presentationen av valsedlar ska gälla för samtliga val- och röstningslokaler inom kommunen. Grundläggande för likformigheten och skyddet för väljarens val av valsedlar är dock att samtliga partiers valsedlar ska finnas bakom en och samma avskärmning.

8.7.4 Utformningen av avskärmningarna

Utredningens bedömning: Den närmare utformningen av avskärmningarna bör inte författningsregleras.

Det förhållandet att varje kommun ansvarar för sina frågor utgör inget hinder för samordning kommunerna emellan så att inte varje valnämnd tar fram sin specifika lösning. Här finns också möjligheter för valnämnderna att samråda med Valmyndigheten.

Utöver kravet på att platsen i fråga där valsedlarna ska placeras ska vara lämplig och avskärmad innehåller vallagen inte några närmare bestämmelser om själva utformningen av avskärmningen. Ansvaret för att säkerställa att kravet på avskärmning uppfylls vilar på kommunernas valnämnder och – i förekommande fall – på utpekade utlandsmyndigheter. Mot bakgrund av att förutsättningarna för placering av valsedelsbord och valsedelställen och kontrollen av ordningen bland valsedlarna skiftar mellan olika röstmottagningsställen ansåg reger-

ingen att det fanns ett behov av viss flexibilitet vid utformningen. Enligt regeringens bedömning var detta inte till någon nackdel utan en nödvändighet för att kravet skulle kunna uppfyllas av alla valnämnder och utlandsmyndigheter. (prop. 2017/18:286 s. 15). Frågan är om det nu finns anledningen att göra en annan bedömning.

Inför EU-valet 2019 planerade kommunerna olika lösningar för avskärmingarna. Två av dessa lösningar – en som bestod i en well-papplåda med insynsskydd på tre sidor²⁵ och en som utgjordes av skärmar som bildade ett bås som väljaren går in i²⁶ – kom i huvudsak till användning i EU-valet (Riksrevisionens granskningsrapport RIR 2019:35 s. 63). Större än så var inte variationsrikedomen. De värden som avskärmingarna är tänkta att upprätthålla, såsom ett effektivt insynsskydd, i kombination med tillräckligt stort utrymme för valsedlarna och ett oavvisligt krav på tillgänglighet, sätter också gränser för variationsrikedomen. Trots detta efterfrågade många kommuner, enligt Riksrevisionens granskningsrapport (s. 35–36), närmare riktlinjer om avskärmingarna.

Även Valmyndighetens erfarenhetsrapport från 2019 års EU-val och vår egen kommunenkät visar på liknande resultat i frågan om centrala riktlinjer. Vad som närmare efterfrågas framgår dock inte.

Av Valmyndighetens ställningstagande den 24 april 2020 (dnr 2 00 63-20/98221) avseende avskärming av platsen för valsedlar framgår att avskärmingen behöver tillräckligt ljusinsläpp för att inte försvåra för väljarna att läsa texten på valsedlarna, att valsedelställen och avskärmingarna ska placeras så att ingen insyn kan ske varken framifrån eller från sidan och att det måste finnas åtminstone ett avskärmat valsedelställe som är så placerat att det går att nå med rollator, rullstol och liknande hjälpmedel. Utöver detta ges rekommendationen att valkuvert delas ut till väljaren efter att denne tagit sina valsedlar bakom avskärmingen.

De kriterier som behöver vara uppfyllda finns redovisade både genom regeringens proposition (prop. 2017/18:286) och Valmyndighetens rekommendationer. Vi delar regeringens bedömning att det är nödvändigt med en viss flexibilitet i utformningen av avskärmingen. Mot bakgrund av vad som här ovan redovisats anser vi att den närmare utformningen av avskärmingarna inte bör författningsregleras.

²⁵ Stockholmsmodellen.

²⁶ Umeåmodellen.

Det förhållandet att varje kommun ansvarar för sina frågor utgör inget hinder för samordning kommunerna emellan så att inte varje valnämnd tar fram sin specifika lösning. Här finns också möjligheter för valnämnderna att samråda med Valmyndigheten.

Behovet av centralt upphandlade modeller

Enligt Riksrevisionens kommunenkät användes som nämnts i huvudsak två olika modeller för avskärmingar. Enligt vår kommunenkät ansåg 85 procent av kommunerna att centralt framtagna modeller av avskärmingar skulle underlätta planeringen av lokaler och utrymmen inför 2022 års allmänna val. Vidare uppgav 72 procent av kommunerna att de behövde anskaffa fler avskärmingar än de som redan fanns inköpta för att fylla behovet inför valen 2022.

Många kommuner står således inför uppgiften att redan inför nästkommande val införskaffa fler avskärmingar. Eftersom två modeller redan dominerar ter det sig som en god väg för kommunerna att gå samman och utnyttja de underlag för utformning av avskärmingar som redan finns framtagna. Ett annat alternativ är att låta Valmyndigheten göra en central upphandling som kommunerna kan avropa från. Båda alternativen förutsätter att en upphandling kan ske i så pass god tid att kommunerna hinner köpa in och få avskärmingarna distribuerade innan 2022 års allmänna val. Valmyndigheten har bedömt att upphandlingsarbetet behöver påbörjas senast under hösten 2021 för att avskärmingarna ska finnas tillgängliga för kommunerna i början av 2022. Oavsett val av alternativ behöver kommunerna tillföras resurser för inköpen.

8.7.5 Placeringen av avskärmingarna

Utredningens bedömning: Den nuvarande regleringen i 8 kap. 2 § vallagen ska bestå gällande platsen där valsedlar kan läggas ut vid röstmottagning.

Allmänt om placeringen av valsedlar vid röstmottagning

Enligt 8 kap. 2 § vallagen ska det i anslutning till ett röstmottagningsställe 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. Av bestämmelsen framgår att placeringen av platsen för valsedlar som huvudregel ska ordnas i anslutning till lokalen. Detta utgör också den vanligaste ordningen.

Bestämmelserna om platsen där valsedlar kan läggas ut har inte ändrats med anledning av att kravet på valsedlarnas avskärmning infördes. Det betyder att valsedlarna, i de fall där de inte kan placeras i ett utrymme intill lokalen, fortfarande får placeras i samma rum eller utrymme som valskärmarna.

Placeringen av avskärmningen i förhållande till skyddet av valhemligheten

I den fältstudie som utredningen genomfört jämfördes tre alternativ för väljarna att förse sig med valsedlar. Det första alternativet utgjordes av det som gällde innan reformen med avskärmningar infördes, dvs. ett bord med valsedlar utan avskärmning. Det andra alternativet var den modell som användes vid valet till Europaparlamentet, dvs. ett avskärmat bord med valsedlar. Det tredje alternativet var ett avskärmat bord med valsedlar som placerats intill en valskärm. En jämförelse av upplevd valhemlighet mellan alternativen gjordes genom att väljarna efter genomförd röstning fick ange vilket alternativ som de ansåg bäst skyddade deras valhemlighet. Av resultatet framgår att alternativet med avskärmade valsedlar placerade intill valskärmen upplevdes bäst skydda valhemligheten. Det var även denna modell som uppfattades som bäst utifrån fältstudiens fråga om att kunna välja valsedlar utan insyn.

Placeringen av avskärmningen av valsedlar i förhållande till valhemligheten undersöktes inte vid valet till Europaparlamentet 2019. Det framkommer dock av Riksrevisionens väljarintervjuer att väljarna till övervägande del ansåg att avskärmningarna förstärkte möjligheten att rösta hemligt²⁷. Även utredningens fältstudie visar att avskärmade valsedlar upplevs som ett bättre skydd av valhemligheten

²⁷ RiR 2019:35 Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid s. 31.

än när valsedlarna tillhandahålls öppet. Utifrån detta perspektiv är reformen med avskärmade valsedlar ändamålsenlig.

För att fånga in kommunernas perspektiv på placeringen av valsedlarna ställdes en fråga i utredningens kommunenkät om deras uppfattning gällande placeringen av avskärmningen av valsedlar direkt intill valskärmen. Av svaren framkom att hälften av kommunerna var positiva och hälften negativa till detta alternativ. Svaren angav vidare att liknande – och i vissa fall identiska – skäl framfördes som positiva respektive negativa för användningen av detta alternativ. Dessa skäl rörde främst köbildning och ordningsfrågor.

Det kan konstateras att det inte finns något absolut förbud för kommunerna att placera avskärmningen av valsedlar intill en valskärm. Det ger därför möjlighet för kommunerna att i de fall det bedöms som lämpligt använda en sådan modell, till exempel i lokaler som annars inte skulle kunna användas för röstmottagning. Den fältstudie som genomförts för utredningen visar också att en sådan modell upplevs som mycket positiv av väljarna.

Att placera avskärmningen av valsedlar intill valskärmen innebär att röstmottagarnas kontroll av valsedlarnas ordning kan behöva ske efter varje väljare och att väljarflödet under kontrollen stannar av för den röstningsstationen. Antalet röstningsstationer behöver således i möjligaste mån anpassas till ett förväntat väljarflöde för att undvika köbildning. Att köer kan komma att uppstå med anledning av avskärmningarna inför 2022 års val har redovisats av kommunerna både genom Riksrevisionens kommunenkät²⁸ och Valmyndighetens rapport efter 2019 års EU-val²⁹. Köbildning förväntas uppstå oavsett placering och utformning av avskärmningen. Med den nuvarande öppna lagstiftningen medges dock möjligheter för kommunerna att vara flexibla i hur avskärmningen av valsedlar kan placeras. Vår bedömning är att denna ordning ska bestå.

Köbildning och kontroll av ordningen bland valsedlarna

Av utredningens kommunenkät framgår att kommunerna anser att en effektiv kontroll av valsedlarnas ordning kräver att den sker ofta, helst efter varje väljare. Att köer kan komma att uppstå med en sådan

²⁸ RiR 2019:35 Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid s. 34.

²⁹ Rapport Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019 s. 8.

kontrollfrekvens går därmed inte att utesluta. Det ska också noteras att kommunerna bedömer att köerna kommer att öka vid valet 2022 jämfört med 2019 års EU-val, främst med anledning av betydligt fler röstande och att väljarna kommer att ta längre tid på sig vid valet av valsedlar med anledning av mängden valsedlar som förekommer vid valet. Det kan inte uteslutas att väljare avstår från att rösta om köbildningen blir för lång. Två viktiga värden ställs därmed mot varandra, väljarens skydd mot manipulationer av valsedlarna och vikten av ett högt valdeltagande.

Vår bedömning är att båda dessa värden måste värnas. Väljarnas skydd mot manipulation är dock av grundläggande betydelse för att röstmottagningen ska kunna genomföras säkert och på ett ordnat sätt. Det är därför extra viktigt att kommunerna ges tillräckliga möjligheter att vara flexibla i sin röstmottagning utan att för den skull göra avkall på röstmottagningens ordning och säkerhet. Den nuvarande lagstiftningen ger kommunerna en sådan flexibilitet gällande hur avskärmingen av valsedlar ska vara placerad i relation till valskärmen. Genom denna flexibilitet kan kommunerna på olika sätt minska risken för ökad köbildning och samtidigt ge röstmottagarna goda förutsättningar för att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna. Köbildning kan också motverkas, till exempel, genom att öka antalet avskärmingar.

8.7.6 Tillträdet till platsen där valsedlarna finns utlagda

Förslag: 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.

Förslaget föranleder en ändring i 8 kap. 2 § (omnumrerad till 3 §) första stycket vallagen.

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 avskärningen

Förslag: 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 med detta.

Förslaget föranleder införandet av en ny paragraf i vallagen, 8 kap. 3 a §.

Den nya ordningen med avskärmade valsedlar har som nämnts inte haft annat syfte än att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten. Inslaget av eget ansvar för väljaren har heller inte ändrats. Frågor om väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan förse sig med valsedlar tas inte upp vare sig i promemorian³⁰ eller propositionen³¹, inte heller dessa väljares eventuella behov av tystnadsplikt vid hjälp. Vi noterar att inte bara internationella valövervakare utan också den Europeiska kommissionen bedömer att valhandlingen inkluderar också väljarens val av valsedlar. Det kan därför också ifrågasättas om den nuvarande regleringen om avskärningarna i tillräcklig utsträckning tillgodoser behovet av skydd för valhemligheten för de väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan förse sig med valsedlar.

³⁰ Justitiedepartementets promemoria Stärkt skydd för valhemligheten (dnr Ju2018/008247L6).

³¹ Prop. 2017/18:286 Stärkt skydd för valhemligheten.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår vi att en bestämmelse införs i vallagen som klargör att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan ta sina valsedlar på platsen där valsedlarna läggs ut på ett röstmottagningsställe, 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 med detta.

Vi ser dock inte något behov av en lagstiftad tystnadsplikt redan i detta skede av valhandlingen för den person som hjälper väljaren att ta valsedlarna. Samma person kommer med största sannolikhet också var den som hjälper väljaren att göra i ordning sina röster bakom valskärmen. Enligt vår bedömning är det tillräckligt med en lagstiftad tystnadsplikt först i detta senare skede för den som hjälper väljaren att ta valsedlar. Förslaget innebär ingen förändring av röstmottagarnas tystnadsplikt. Den gäller även vid hjälp åt väljare bakom avskärningen av valsedlar.

9 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1478) gäller följande.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättningen och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

9.1 Förslagets ekonomiska konsekvenser för valadministrationen

9.1.1 Nuvarande kostnader

Kostnaderna för administrationen av allmänna val täcks i huvudsak via anslaget i statsbudgeten för anslag 6:1 Allmänna val och demokrati och av kommunerna själva.

Från anslaget 6:1 betalas statens kostnader för valsedlar och annat valmaterial – vilket bland annat innefattar information till väljarna och kommunerna – samt ersättning till vissa myndigheter. Från anslaget betalas även Valmyndighetens kostnader för utveckling och underhålla av valdatasystemet.

Valmyndighetens löpande verksamhet finansieras genom raman-slaget 6:4 Valmyndigheten (utg. omr. 1). Lönekostnader för medverkande personal hos kommunerna, inom länsstyrelserna och vid de svenska utlandsmyndigheterna särredovisas inte utan belastar kommunerna respektive myndigheternas anslag. Det gäller till exempel länsstyrelsernas extrakostnader för löner, resor m.m. och utlandsmyndigheternas kostnader för distribution av utlandsrösterna.

Anslagsbelastningen beror till största delen på vilka val som hålls under året.

På anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1) disponerar Skatteverket (Valmyndigheten) medel för valkostnader. För valåret 2018 uppgick dessa medel till 386 340 000 kronor, varav 195 000 000 kronor utgjordes av statsstödet till kommunerna och 41 000 000 kronor av ersättning till länsstyrelserna. För mellanvalsåret 2020 uppgick anslaget till Skatteverket (Valmyndigheten) till 40 840 000 kronor, varav 2 500 000 kronor utgjorde en extra ersättning till länsstyrelserna för valkostnader i samband med EU-valet 2019. För valåret 2022 har Valmyndigheten beräknat anslagsbehovet för egen del till cirka 218 000 000 kronor. Någon prognostisering för statsbidrag till kommunerna och ersättning till länsstyrelserna har inte gjorts av myndigheten. Prognostiseringen för 2022 innefattar bedömda behov av anslagsförstärkning utifrån den nuvarande ordningen och framgår av Valmyndighetens budgetunderlag.

De nu föreslagna förändringarna påverkar dels anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1), dels anslaget 6:4 Valmyndigheten (utg. omr. 1).

9.1.2 Röstmottagning och offentlighet

- En bestämmelse införs i vallagen som klargör att all röstmottagningen är offentlig. Bestämmelsen har sin motsvarighet i tidigare vallagar.

Utredningens bedömning: Att principen om att all röstmottagning är offentlig tas in i vallagen medför inte i sig några kostnader.

9.1.3 Otillbörlig påverkan på väljare vid röstningen

Ordningen på röstmottagningsstället

- En bestämmelse införs i vallagen som tydliggör att röstmottagarna kan fatta beslut om att tillfälligt avvisa den som inte rättar sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras. Röstmottagarna har inte rätt att själva avlägsna den som inte följer anvisningarna, utan måste ta hjälp av polis eller ordningsvakt.

Utredningens bedömning: Förslaget medför inte några ökade kostnader.

Utökat ansvar för vissa röstmottagare

- En av de närvarande röstmottagarna vid förtidsröstningen ska inneha rollen som ordförande för röstmottagningen.

Utredningens bedömning: Förslaget medför kostnadsökningar. För förtidsröstningen kan ersättningen till röstmottagarna uppskattas till 180 kronor i timmen eller 1 440 kronor för 8 timmars arbetsdag. Ersättning lördag–söndag brukar vara något högre, men antalet timmar är å andra sidan något färre. Ett snitt på 180 kronor per timme framstår som en rimlig utgångspunkt. Ersättningen för en röstmottagare blir då 1 440 kronor \times 18 dagar, eller 25 920 kronor för hela förtidsröstningsperioden. Ett skäligt belopp för en röstmottagare som innehar ordförandeskapet bedöms vara 220 kronor i timmen, dvs. ett påslag med drygt 20 procent. För hela förtidsröstningsperioden blir då ersättningen 31 680 kronor ($= 18 \times 8 \times 220$ kronor), det vill säga en ökning med 5 760 kronor för hela perioden per röstmottagare och

röstningslokal. En ordförande per förtidsröstningslokal¹ innebär då en kostnadsökning på inte fullt 16 000 000 kronor för kommunernas förtidsröstning ($5\,760 \times 2\,739 = 15\,776\,640$).

Röstmottagningen vid utlandsmyndigheterna sköts av myndigheterna själva genom egen personal.

Propagandaförbudet omfattar även ett område närmast utanför ett röstmottagningsställe

- Det ska framgå direkt av vallagen att även ett område närmast utanför ett röstmottagningsställe omfattas av förbudet mot propaganda.
- Valnämnderna ska för varje val- och röstningslokal besluta om hur stort område utanför lokalen som ska omfattas av förbudet.

Utredningens bedömning: Att ett område närmast utanför ett röstmottagningsställe omfattas av propagandaförbudet i 8 kap. 3 § vallagen gäller redan i dag, även om det inte uttryckligen sägs så i vallagen². Förslaget innebär ett förtydligande i författning men medför i sig inte några ökade kostnader.

Att valnämnderna ska fatta beslut om avgränsning för propaganda är ett arbete som redan bedrivs av valnämnderna och bedöms därför inte medföra några ökade kostnader.

9.1.4 Gruppröstning

Tydligare reglering av valhemligheten vid röstningen

- Det ska framgå direkt av vallagen att varje väljare ska vara ensam bakom en valskärm och själv göra i ordning sina röster.

Utredningens bedömning: Förslaget föranleder inga kostnadsökningar.

¹ Antalet förtidsröstningslokaler vid valen 2018 uppgick till 2 739.

² Se uttalande av VPn dnr 36-2010.

Biträde åt väljare vid röstning

- Ett krav införs att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare som inte själv kan göra i ordning sina röster anlitar någon annan person som hjälper honom eller henne med detta.
- En uttrycklig tystnadsplikt införs för enskild person som hjälper väljare att rösta.
- Röstmottagarna ska göra den personen som hjälper väljaren att rösta uppmärksam på att han eller hon har tystnadsplikt.

Utredningens bedömning: Det finns redan i dag en service- och informationsuppgift för röstmottagarna som tar hand om väljarnas frågor om hur röstningen går till och visar väljarna till rätta. Behovet av biträde växlar mellan lokalerna beroende på väljarnas ålderssammansättning och var lokalerna är belägna. Det finns dock inga uppgifter om hur vanligt förekommande behovet av biträde är. Men att en enskild person biträder väljaren torde, enligt vad vi erfarit, vara vanligare än att en röstmottagare gör det. Kostnaden för röstmottagarnas biträde har aldrig angetts särskilt utan har ingått i den ordinarie arbetsuppgiften. Vår bedömning är att förslagen i sig inte medför några ökade kostnader, men att förslagen sammantaget medför behov av ökade hjälpinsatser.

9.1.5 Reformen med avskärmningar av valsedelställ

- Valnämnderna får hela ansvaret för att lägga ut valsedlar i val- och röstningslokalerna.
- Valsedlarna ska presenteras på ett likformigt sätt.
- Bakom avskärmningen av valsedlar kan väljarna var för sig ta sina valsedlar utan insyn från andra personer.
- En bestämmelse införs som klargör att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar, ska på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna. En sådan person får också anlita ytterligare en person som hjälper honom eller henne med detta.

Utredningens bedömning: När det gäller ansvaret för utläggning av valsedlar är vår utgångspunkt att partierna levererar sina valsedlar vid ett tillfälle per dag och på anvisad plats i val- och röstningslokaler. Utläggningen sker innan röstmottagningen öppnar. Många valnämnder tillämpar den här ordningen redan i dag. Men en föreskrift innebär att ordningen blir obligatorisk för samtliga kommuner. Förslaget torde dock inte medföra några kostnadsökningar för kommunerna.

Förslaget att valsedlarna ska placeras på ett likformigt sätt och att väljarna var för sig kan ta sina valsedlar bakom avskärmningen för- anleder inga kostnadsökningar.

Gällande förslaget om biträde åt väljare bakom avskärmningen av valsedlar gör vi samma bedömning när det gäller kostnaderna som för biträde åt väljare vid röstning.

9.1.6 Utbildning för röstmottagare och information till väljare

- Valmyndighetens ansvar att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder författningsregleras.
- Valnämnderna ska använda det utbildningsmaterial som tillhandahålls av Valmyndigheten. Valnämnderna får dock ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att kvaliteten i de material som används har säkerställts. Utredningen bedömer att en sådan kvalitetssäkring kan ske genom samråd med Valmyndigheten eller länsstyrelsen.
- Valmyndighetens utbildningsmaterial behöver breddas och fördjupas.

Utredningens bedömning:

Valmyndigheten

Ansvaret för att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder anses sedan länge vara en uppgift för Valmyndigheten, även om det inte uttryckligen sägs så i vallagen. Vi har visserligen inte funnit skäl att närmare reglera innehållet i utbildningen. Men att ansvaret nu författningsregleras måste

dock uppfattas som en skärpning. Det ställer högre krav på kvaliteten på utbildningsmaterialet både till innehållet och omfattningen mot bakgrund av vad vi bedömer att utbildningen ska innefatta. Det medför också en ökad arbetsbörda i arbetet med produktionen av utbildningsmaterialet och i den rådgivande verksamheten gentemot den övriga valadministrationen. Detta medför kostnadsökningar.

Behovet av enhetlig väljarinformation i val- och röstningslokaler medför också kostnadsökningar för Valmyndigheten, då något sådant material inte finns i dag.

Valmyndigheten har uppskattat de ökade kostnaderna till 6 000 000 kronor per år för arbetet med produktionen av utbildningsmaterialet och den rådgivande verksamheten. För produktion av material och information har den tillkommande kostnaden uppskattats till 5 000 000 kronor per val. Vi gör ingen annan bedömning.

Länsstyrelserna

Förslagen berör även länsstyrelsernas arbete tidsmässigt med att utbilda valnämnderna. Detta medför en kostnadsökning, som länsstyrelserna har uppskattat till 800 000–900 000 kronor.

Förslaget om kvalitetssäkring kan också kräva en arbetsinsats från länsstyrelserna. Men arbetsinsatsen uppkommer bara i de fall valnämnderna väljer att ersätta Valmyndighetens utbildningsmaterial för röstmottagare med eget material och vänder sig till länsstyrelsen. Arbetsinsatsen är ny och innebär en kostnadsökning, som av länsstyrelserna uppskattas till intervallet 800 000–1 500 000.

Valnämnderna

Vi ser ett behov av att utbildningen av röstmottagare innehåller moment, både av praktik och teori, som förbereder röstmottagarna på olika situationer som kan uppkomma i val- och röstningslokaler. Den utbildning som finns i dag behöver därför tillföras ett antal moment. Utbildningen av röstmottagarna behöver inte bara breddas utan också fördjupas. Det medför kostnadsökningar för valnämndernas utbildning av röstmottagare. Ökningarna avser både röstmottagarnas utbildningsarvode och ersättning till utbildarna. För utbildning av röstmottagare utgår normalt ett engångsarvode med i snitt

300 till 375 kronor beroende på röstmottagarens funktion. Den utökade utbildningen får tidsmässigt uppskattas till en ytterligare timme. Om vi utgår från att antalet röstmottagare i kommunerna är cirka 50 000 personer, skulle en ökning av arvodet med 100 kronor innebära en ökning för kommunernas kostnader med 5 000 000 kronor. Till detta ska läggas ökade kostnader för utbildarna, som av Sveriges Kommuner och Regioner har uppskattats till 350 kronor per timme och utbildare. Antalet utbildare och därmed antalet timmar som kan bli aktuella varierar mellan kommunerna. Kostnadsökningen behöver därför uppskattas. Enligt den kostnadsberäkning som Sveriges Kommuner och Regioner lämnat in bör vi räkna med två utbildare per 10 valdistrikt³, vilket ger 600 utbildningstillfällen per utbildare. Vi har tidigare uppskattat att ytterligare en timmes utbildning för röstmottagarna kan anses rimligt. Motsvarande uppskattning görs därför av ökningen av tid för utbildarna. Detta innebär en kostnadsökning för utbildare med 420 000 kronor baserat på timpriset 350 kronor \times 2 utbildare \times antalet utbildningstillfällen.

9.1.7 Sammanfattning

De kostnader som redovisats baseras på inhämtade uppgifter från valadministrationen och beräknas totalt uppgå till cirka 35 000 000 kronor. 29 000 000 avser kostnader per val och 6 000 000 avser en årlig kostnadsökning.

9.1.8 Finansiering

Utredningens förslag rör grundläggande demokratiska principer för hur fria och hemliga val ska genomföras.

För finansieringen av utredningens förslag finns i princip tre finansieringsmodeller, samtliga kostnadsneutrala till statsbudgeten: införa avgifter, minska en annan post på statsbudgeten med samma belopp, eller regeringen själv gör en omprioritering under befintligt utgiftsområde. Ingen av dessa modeller för finansiering bedöms tillämpliga i detta fall. Inte heller finns det något reformutrymme för de kommande åren som skulle kunna tas i anspråk.

³ Cirka 6 000 för valen 2018 och 2019.

Vad som då återstår är att öka anslag 6:1 Allmänna val och demokrati samt anslag 6:4 Valmyndigheten i statsbudgeten.

9.2 Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen

Bestämmelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip. I bestämmelsen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.

De förslag som utredningen lämnar innebär en viss skärpning av några krav i vallagen, till exempel om att använda Valmyndighetens utbildningsmaterial, kvalitetssäkra eget utbildningsmaterial, precisera utrymmet utanför röstmottagningsställena, lägga ut valsedlarna, biträda väljare vid valsedelsställ och valskärm. I dessa avseenden innebär förslagen en viss begränsning av bestämmanderätten för kommunerna. Begränsningen går dock inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till valsäkerheten.

9.3 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen i övrigt är neutrala vad gäller konsekvenser som ska redovisas i detta sammanhang.

10 Ikraftträdande och genomförande

De förslag som presenteras i detta delbetänkande syftar till att stärka skyddet för fria och hemliga val. Frågorna som behandlas har aktualiserats i flera rapporter som bland annat pekar på förekomsten av gruppröstning, problem med försök till sabotage, manipulation av valsedlar, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valet eller tilltron till valresultatet. Även om problemen i de flesta fall inte har rapporterats som omfattande är de till sin natur allvarliga. Denna omständighet, tillsammans med starka önskemål från valadministrationen att frågorna får en snar lösning, gör det angeläget att våra förslag kan tillämpas redan vid de allmänna valen år 2022. Några av förslagen förutsätter, för att kunna tillämpas 2022, att ett förberedande arbete påbörjas redan under hösten 2021.

En ungefärlig beräkning av den tid som krävs för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och behandling i riksdagen ger vid handen att förslagen bör kunna träda i kraft den 1 februari 2022.

Förslagen kräver inga övergångsbestämmelser.

11 Författningskommentar

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

3 kap.

1 och 5 §§

I den centrala 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 vad som i övrigt gäller för valet (se prop. 2004/05:163 s. 111). Det föreslagna tillägget till *bestämmelsen i 1 §* innebär ingen ändring i sak, men tydliggör att det i den centrala valmyndighetens ansvar också ingår att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelserna och valnämnderna.

Det föreslagna tillägget till *bestämmelsen i 5 §* innebär att valnämnderna som huvudregel ska använda den centrala valmyndighetens utbildningsmaterial för röstmottagare, men att nämnderna för den skull inte är förhindrade att komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att det material som i så fall används också har kvalitetssäkrats.

Huvudsyftet med de båda tilläggen är att skapa förutsättningar för en enhetlig praxis och ett gemensamt förhållningssätt i valförfarandet runt om i landet.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 6.6.2

6 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.6.4.

Den nuvarande minimiregeln att det vid röstmottagningen i en röstningslokal (förtidsröstning) ska vara minst två röstmottagare när-

varande kompletteras med en regel att en av de närvarande röstmottagarna ska inneha rollen som ordförande för röstmottagningen.

7 kap.

3 §

Ändringen i *första stycket* innebär ett förtydligande av vad som anses gälla redan i dag. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.6.2.

Ändringen i *andra stycket* innebär att en väljare som, på grund av funktionsnedsättning eller liknande, inte själva kan göra i ordning sina röster ska som huvudregel få hjälp med detta av röstmottagare i den utsträckning som behövs, men att en sådan väljare också får anlita ytterligare en person som hjälper honom eller henne. Ändringen innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande i dessa fall. Röstmottagarnas uppgift är att säkerställa att de personer som hjälper väljare att rösta också följer väljarnas instruktioner. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.6.3.

Vidare har i *andra stycket* föreskrivits ett uttryckligt åliggande för röstmottagarna att göra de personer som hjälper väljare att rösta uppmärksamma på att de har tystnadsplikt. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 7.6.4.

Bestämmelser om tystnadsplikt för en person som på detta sätt biträder en väljare att rösta finns i 16 kap. 1 §.

Samtliga ändringar i 3 § avser att stärka skyddet för fria och hemliga val för de väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster samt motverka förekomsten av s.k. gruppröstning.

8 kap.

1 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.2

Bestämmelsen är ny, men har sin motsvarighet i tidigare vallagar. Den har tagits in i ett klagörande syfte.

2 § (omnumrerad till 3 §)

Bestämmelsen i *första stycket* om en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut kompletteras med en bestämmelse om att väljarna där, var för sig, ska kunna ta sina valsedlar utan insyn från andra personer. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.6.

Den föreslagna bestämmelsen i *andra stycket* innebär att samtliga valsedlar ska genom valnämndens försorg placeras innanför valsedelavskärmningarna, vilket i praktiken blir en uppgift för röstmottagarna på röstmottagningsställena och hos utlandsmyndigheterna de tjänstemän som där fungerar som röstmottagare. I övrigt innebär det ingen förändring av partiernas nuvarande ansvar för att partiernas namnvalsedlar kommer på plats i tid och i tillräcklig mängd till röstmottagningsställena så länge röstmottagningen pågår. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.2.

Den föreslagna bestämmelsen i *tredje stycket* om en likformig placering av valsedlarna är ny och är ett förtydligande av vad som redan får anses gälla. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.3.

Ändringarna i första stycket innebär en ytterligare förstärkning av valhemligheten.

Ändringarna i andra stycket avser att ge röstmottagarna bättre förutsättningar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna, eftersom det förutses minska antalet tillfällen som någon annan än en väljare befinner sig bakom avskärmningen av valsedlar.

Ändringen i tredje stycket avser att stärka skyddet för rättvisa val.

3 a §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.7.6.

Bestämmelsen är ny och motsvarar 7 kap. 3 § andra stycket. Någon bestämmelse om tystnadsplikt föreslås inte för den som väljaren själv utser för att få hjälp med att ta sina valsedlar. Bestämmelsen om tystnadsplikt gäller endast för den som hjälper en väljare att göra i ordning sina röster bakom valskärmen.

3 § (omnumrerad till 4 §)

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.6.5.

Paragrafen klargör inom vilket område röstmottagarna enligt nuvarande 8 kap. 4 § ansvarar för ordningen och har de befogenheter som anges i paragrafen.

En motsvarande ändring har gjorts i nuvarande 8 kap. 4 § (omnumrerad till 5 §)

4 § (omnumrerad till 5 §)

Röstmottagarna ansvarar för ordningen på röstmottagningsstället.

I andra meningen klargörs att inte bara den som finns i lokalen eller i ett utrymme intill denna utan också den som befinner sig i ett område närmast utanför lokalen ska rätta sig efter de anvisningar som röstmottagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras (se kommentaren till 8 kap. 3 §, omnumrerad till 4 §). Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.6.5.

I en ny tredje mening klarläggs att den som inte följer röstmottagarnas anvisningar får tillfälligt avvisas från lokalen, utrymmet eller området, om det har väsentlig betydelse för genomförandet av röstmottagningen. Att röstmottagarna har rätt att uppmana den som inte rättar sig efter de anvisningar som ges att lämna lokalen är också något som redan anses gälla.

Begreppet avvisa används här inte i samma betydelse som i polislagen (1984:387) eller ordningslagen (1993:1617). Det är inte fråga om ett tvångsmedel i den bemärkelse som avses i nämnda lagar.

Om ett avlägsnande blir aktuellt ska det genomföras av polis eller ordningsvakt. Ett avlägsnande är till sin natur tillfälligt. Det innebär att den som inte följt röstmottagarnas anvisningar och därför avvisats alltid kan återkomma till röstmottagningsstället när han eller hon själv vill.

Bestämmelsen avser att förstärka röstmottagarnas möjligheter att upprätthålla ordningen och säkerheten i och kring röstmottagningsställena. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.6.3.

16 kap.**1 §**

Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 7.6.4.

För röstmottagare, som hjälper väljare som inte själva kan göra i ordning sina röster vid röstning i val- eller röstningslokaler eller vid röstavlämning till ambulerande röstmottagare, gäller redan enligt 40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tystnadsplikt. För privatpersoner som hjälper väljare att rösta föreslås att tystnadsplikt ska gälla även för dem om de därigenom fått kännedom om hur väljaren röstat.

Bestämmelsen avser att stärka skyddet för fria och hemliga val för de väljare som inte själva kan göra i ordning sina röster.

Särskilt yttrande

Behovet av en översyn av valsedelssystemet

Särskilt yttrande av
Fredrik Lindahl (sd) och Michael Rubbestad (sd)

Sverigedemokraterna välkomnar och delar i stort utredningens slutsatser men vill framhålla följande:

I Valmyndighetens rapport, Erfarenheter från valen 2018, konstaterade myndigheten: ”Valsedelssystemet [bör] ses över i sin helhet, med sikte på ett förenklat, förbättrat och mindre sårbart system samt att användningen av neutrala valsedlar och ett system med tryck av en valsedel per val och person särskilt övervägs.” Denna problembeskrivning förstärks av Riksrevisionens rapport Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid (RiR 2019:35). ”Problemen med köer, svårigheterna att hålla ordning bland valsedlar och förhindra sabotage av olika slag samt behov av större lokaler och fler röstmottagare har också mer eller mindre direkt koppling till nuvarande valsedelssystem. Riksrevisionens bedömning är att ett sätt att avhjälpa dessa problem skulle kunna vara att ersätta nuvarande valsedelssystem med ett system som kräver färre valsedlar.”

Det är därmed enligt vår uppfattning olyckligt att inte ta till vara på detta tillfälle där kommittén hade kunnat välja att själva utreda alternativt förordat en framtida utredning om en rättssäker och mindre sårbar lösning med sikte på färre valsedlar. Diverse lösningar med avskärmningar av partiunika valsedlar löser inte alla de brister som kan kopplas till nuvarande ordning.

Kommittédirektiv 2020:30

Stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2020

Sammanfattning

Valens demokratiska legitimitet bygger i hög grad på väljarnas och partiernas tillit till valsystemets förmåga att säkerställa säkra och korrekta valresultat. Valens legitimitet är också till stor del beroende av valsystemets förmåga att tillgodose jämbördiga villkor för valdeltagande för olika väljargrupper och skapa förutsättningar för ett högt valdeltagande. Dessa frågor måste kontinuerligt bevakas för att demokratins villkor ska värnas. En parlamentariskt sammansatt kommitté får därför i uppdrag att göra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet.

Kommittén ska bl.a.

- analysera behovet av ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor vid val samt behovet av ett system för rapportering av incidenter vid röstmottagning 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 s.k. familjeröstning,
- 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 kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2021. Kommittén får, om den bedömer att det är lämpligt, lämna ett eller flera delbetänkanden.

Behovet av en utredning

Grundläggande bestämmelser om val till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige finns i regeringsformen och kommunallagen (2017:725). För val till Europaparlamentet finns sådana bestämmelser bl.a. i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i den s.k. valrättsakten (bilaga till rådets beslut 76/787 av den 20 september 1976 med senare ändringar), som har genomförts huvudsakligen genom bestämmelser i vallagen (2005:837). Mera detaljerade bestämmelser om genomförande av allmänna val finns i vallagen och valförordningen (2005:874). Av bestämmelserna i 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 (3 kap. 1 § regeringsformen). Med regeringsformens föreskrift om att valen ska vara fria avses att ingen annan än väljaren själv får bestämma vilket parti väljaren ska rösta på. Att valet är hemligt innebär framför allt att en väljare inte ska vara tvungen att visa eller tala om hur han eller hon röstat. Det ska inte heller vara möjligt att i efterhand ta reda på hur någon har röstat.

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 valsysteemets förutsättningar att uppnå detta. De erfarenheter som samlas och redovisas i rapporter av bl.a. Valmyndigheten och Valprovsningsnämnden efter varje val är viktiga underlag för att kunna bedöma om dessa krav är uppfyllda eller om det finns anledning att överväga förändringar för att bättre tillgodose kraven. Även andra, externa och oberoende aktö-

rers observationer kan vara av stort värde i detta arbete (se t.ex. Riksrevisionens granskningsrapport Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid, RiR 2019:35).

Det svenska valförfarandet kännetecknas av att det är decentraliserat, manuellt och transparent. Alla röster räknas för hand av personal som fått särskild utbildning för uppgiften. Rösträkningen görs decentraliserat på lokal nivå i vallokaler och valnämnder och regionalt hos länsstyrelser. Rösterna räknas flera gånger i offentliga för rättningar, alltid med full insyn från allmänheten. Korrigeringar kan göras fram till dess att resultatet fastställs och mandatet fördelas. De fastställda resultaten kan överklagas och överprövas av en för ändamålet särskilt kvalificerad överprövningsinstans. Dessa olika inslag i förfarandet bidrar till att göra systemet både robust och rättssäkert.

Valmyndighetens samlade bild från valen till riksdag, kommun och region 2018 samt valet till Europaparlamentet 2019 är att de har kunnat genomföras på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt (Valmyndighetens rapporter, Erfarenheter från valen 2018 s. 4, dnr Ju2019/00547/L6 och Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019 s. 4, dnr Ju2019/03145/L6). De fel och brister som förekom vid genomförandet av 2018 års val bedöms av Valmyndigheten till mindre än en promille bero på faktorer som kan knytas till valadministrationen. Enligt regeringens uppfattning får det betraktas som ett mycket gott betyg för administrationen, inte minst med tanke på vilket omfattande arbete som krävs av alla involverade aktörer för att genomföra så omfattande val. Samtidigt kan konstateras att det inte har saknats utmaningar i verksamheten.

Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har gjort bedömningen att riskerna för informationspåverkan och hoten mot valens genomförande på senare tid har ökat. Säkerhetspolisens uppgift när det gäller valen och valrörelsen 2018 var att skydda Sverige och svenska intressen. För myndighetens del innebär det att skydda Sveriges demokratiska system, förtroendevalda politiker i den centrala statsledningen och förtroendet för valprocessen (Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 23). Som ett led i arbetet att stärka skyddet mot bl.a. informationspåverkan i 2018 års val inledde MSB under 2016 ett projekt i syfte att skydda valens genomförande. Enligt Säkerhetspolisens utvärdering gick arbetet med att skydda valen och valprocessen bra. Regeringsföreträdare och riksdagsledamöter kunde genomföra sina valkampanjer enligt plan och det före-

kom inga omfattande påverkanskampanjer från främmande makt för att påverka valet. De incidenter som inträffade låg inom ramen för Säkerhetspolisens bedömningar (Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 23).

En nära samverkan inleddes också mellan MSB, Valmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att upptäcka och motverka hot mot valens genomförande. Under röstningsperioden identifierades bl.a. incidenter i form av försök till sabotage genom stöld av valsedlar på några förtidsröstningsställen. I andra fall rörde det sig om felaktiga rykten om att valsedlar stulits trots att de inte varit försvunna. Ryktesspridning, i kombination med bl.a. okunskap, uppfattades som försök att påverka förtroendet för det svenska valsystemet i negativ riktning (Valmyndighetens rapport 2018 s. 10).

Det kan också konstateras att antalet överklaganden av valen var det största i Valprövningsnämndens historia och överträffade tidigare års siffror många gånger om. Antalet formella överklaganden uppgick 2018 till 723, vilket kan jämföras med 2014 års val då antalet överklaganden var 96 och 2010 års val då antalet var 209 (Valprövningsnämndens promemoria 2018, Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2018 års allmänna val s. 4, dnr Ju2019/01481/L6). I anslutning till valen förekom till skillnad från vid tidigare val också missnöjesyttringar i form av omfattande namninsamlingar och offentliga upprop. Under 2018 fick Valprövningsnämnden 63 skrivelser från olika personer med bl.a. påståenden om valfusk och synpunkter på valens genomförande (Valprövningsnämndens promemoria 2018 s. 15). Sammantaget ger myndigheternas rapporter en bild av att misstron bland allmänheten mot valsystemet på senare tid tycks ha ökat.

De samlade erfarenheterna från 2018 och 2019 års val motiverar att initiativ nu tas till att göra en översyn av vissa delar av valsystemet i syfte att stärka förtroendet för valsystemet och stärka dess motståndskraft mot manipulationer.

För att ytterligare stärka valens demokratiska legitimitet bör det i översynen även ingå att undersöka om det går att öka tillgängligheten för olika väljargrupper till valförfarandet. Syftet är att skapa jämbördiga villkor för valdeltagande för olika väljargrupper och värna intresset av ett högt valdeltagande. På detta område finns två tillkännagivanden från riksdagen, dels om att väljare med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon, dels om att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Dessa frågor passar väl in i denna översyn av delar av valsystemet.

Uppdraget att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Uppdraget att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer

Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen

Inför valen 2018 aktualiserades enligt berörda myndigheter risker för informationspåverkan och hot mot valens genomförande på ett sätt som inte tidigare identifierats. Enligt Valmyndighetens analys handlade de största riskerna om felaktig information om och direkta hot mot valens genomförande. Enligt myndigheten rörde det sig även om risker förknippade med antagonister som ville försöka undergräva förtroendet för valsystemet, för valens genomförande och i förlängningen för den svenska demokratin (Valmyndighetens rapport 2018 s. 10). Valmyndigheten pekade även på andra sårbarheter i systemet som varit kända en längre tid, bl.a. risker kopplade till produktionen och utskicken av röstkort som främst hänger samman med brister i produktionskapacitet i landet (Valmyndighetens rapport 2018 s. 21–22).

Enligt Säkerhetspolisens utvärdering förekom inte några omfattande påverkanskampanjer från främmande makt för att påverka valen, men risken för påverkan i framtiden förutses finnas kvar. Valen och valrörelsen fungerade som en plattform för att öka kunskapen om säkerhetsskydd och risken för påverkansoperationer från främmande makt bland myndigheter, organisationer och allmänhet (Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 23).

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. De verksamheter som faller inom lagstiftningens tillämpningsområde är sådana som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Valsystemet, och i synnerhet valdatasystemet, har ett högt skyddsvärde eftersom det är en grundläggande förutsättning för det demokratiska stats-

skicket. Att förebygga försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter har sedan länge ansetts vara en uppgift för säkerhetsskyddet (prop. 1995/96:129 s. 22 f.).

Även om Valmyndigheten var väl rustad för att motverka hot mot valens genomförande identifierades under röstningsperioden bl.a. försök till sabotage genom stöld av valsedlar och felaktiga rykten om att valsedlar stulits trots att de inte varit försvunna. Försök att påverka synen på det svenska valsystemet negativt förekom även genom diskussioner på sociala medier och upprop på internet med namnunderskrifter om valfusk (Valmyndighetens rapport 2018 s. 10–11). Valmyndigheten har pekat på att det nuvarande valsystemet inte har någon myndighet med ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen (Valmyndighetens rapport 2018 s. 11). Det innebär i praktiken att alla kommunala valnämnder, länsstyrelser och Valmyndigheten, samt i förekommande fall även de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning, har ett delat ansvar för dessa frågor. Att ansvaret är spritt på så många myndigheter kan bidra till ökade risker för störningar som allvarligt kan inverka på förutsättningarna att genomföra valen säkert och korrekt. Mot denna bakgrund finns skäl att undersöka behovet av att ge en myndighet ett utpekat ansvar för samordningen av säkerhetsfrågor, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering.

Kommittén ska därför

- ta ställning till om en ordning med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen bör inrättas och vilka resurser som bör tillföras den myndighet som eventuellt föreslås få detta ansvar.

En rutin för incidentrapportering

Valprovsnämnden är överprövningsinstans för valmyndigheternas beslut och prövar efter överklagande om det vid förberedelser och genomförande av ett val förekommit avvikelser från ordningen eller om någon hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller på något annat sätt agerat otillbörligt vid valet. Nämnden kan upphäva val och besluta om omval. Efter att resultatet av valen 2018

kungjorts kom ett stort antal överklaganden och skrivelser in till Valprövningsnämnden med påståenden om valfusk och synpunkter på genomförandet av valen. Enligt Valprövningsnämnden var en tredjedel av överklagandena som kom in mycket allmänt hållna och byggde i många fall på uppgifter hämtade från medier eller annat håll och inte på sådant som klagandena själva upplevt. Dessa överklaganden avslogs av nämnden och skrivelserna föranledde inte några åtgärder (Valprövningsnämndens promemoria 2018 s. 11–15).

När det gäller ökningen av överklaganden och skrivelser noterade Valprövningsnämnden att de i många fall rörde påståenden om incidenter vid röstmottagningen som hade kunnat omhändertas i en annan ordning, om en sådan hade funnits (Valprövningsnämndens promemoria 2018 s. 17). Under förtidsröstningsperioden fick Valmyndigheten många frågor från medierna och allmänheten om påstådda och faktiska incidenter samt om avsaknaden av en samlad incidentrapportering inom valadministrationen. Enligt Valmyndigheten skulle en samlad incidentrapportering kunna införas för att underlätta för myndigheten att skilja rykten från fakta och därigenom också få en samlad nationell lägesbild, vilket bl.a. skulle kunna användas av Valmyndigheten för att besvara frågor från medierna och dementera felaktiga rykten (Valmyndighetens rapport 2018 s. 11). I sammanhanget kan nämnas att rapportering om säkerhetshotande aktiviteter och händelser som rör Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen alltid ska ske till Säkerhetspolisen.

Frågan om att inrätta en incidentrapportering har tidigare övervägts av 2015 års vallagsutredning (Ju 2015:12). Enligt utredningen handlade frågan om att redan under röstmottagningen ta hand om frågor, synpunkter, klagomål och liknande för att undvika överklaganden som i realiteten snarare är klagomål. Utredningen framhöll att detta skulle kunna tillgodoses genom att röstmottagarna finns tillgängliga för frågor och förtydliganden till väljarna samt genom information till väljarna på affischer och andra kanaler om möjligheten att direkt i vallokaler eller röstningslokaler framföra synpunkter eller klaga utan att överklaga (SOU 2016:71 s. 105–106). Regeringen såg vid tillfället inte behov av att i lag reglera eller på annat sätt precisera formerna för incidentrapportering men skulle fortsatt överväga frågan (prop. 2017/18:38 s. 66). Erfarenheterna från valen 2018 visar att det skett en stor ökning av antalet klagomål och en förändring av karaktären hos dessa. Denna utveckling sätter frågan om behovet av att

reglera formerna för incidentrapportering och samordning av incidentrapportering i nytt ljus och motiverar att frågan övervägs på nytt.

Kommittén ska därför

- ta ställning till om en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val bör införas.

Valobservatörers status

Av stor betydelse för valens demokratiska legitimitet är att valförfarandet i alla olika skeden är transparent och tillgängligt för medier, allmänhetens och särskilda valobservatörers granskning. Av vallagen framgår att all röstmottagning och rösträkning är offentlig (11 kap. 1 §, 12 kap. 1 § och 13 kap. 1 § vallagen). Det innebär att vem som helst har rätt att bevaka röstmottagningen och rösträkningen utan något särskilt tillstånd. Regelverket innebär att nationella och internationella valobservatörer har samma rätt till insyn i valförfarandet och möjlighet att granska valens genomförande som andra. Valobservatörers status är dock inte uttryckligen reglerad i svensk rätt.

Erfarenheten från externa granskningar av svenska val visar att valsystemet formellt sett är öppet för insyn. Samtidigt har svårigheter noterats vid genomförandet av uppdraget för valobservatörer, bl.a. att observatörer behövt visa legitimation innan de getts tillträde till vallokalerna, se t.ex. Swedish International Liberal Centers (SILC) rapport från valövervakning av de svenska valen 2014 s. 6, dnr Ju2014/07421/L6. Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), som är en del av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), har i sin rapport från observationen av 2018 års val rekommenderat Sverige att uttryckligen reglera valobservatörers status i linje med artikel 8 i OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990 (ODIHR:s rapport från observationen av 2018 års val i Sverige s. 10, dnr UD2018/10289/ES).

Med hänsyn till hur viktigt det är för förtroendet för valsystemet och valens legitimitet att det finns en kontroll av och insyn i förfarandet, är det angeläget att den reglering som syftar till att säkerställa insynen är tydlig och klar såväl för dem som arbetar i val som för dem som ska granska valens genomförande. Granskningen är viktig för att brister i förfarandet lättare ska kunna upptäckas och åtgärdas. Det kan i sin tur också bidra till att spekulationer om valfusk

bättre kan motverkas. De senaste valobservationernas erfarenheter visar att det nu finns skäl att överväga behovet av en uttrycklig reglering och ackreditering för valobservatörer.

Kommittén ska därför

- utreda behovet av att införa särskilda regler och ackreditering för valobservatörer.

Uppdraget att stärka skyddet för fria och hemliga val

Otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen

I vallagen finns bestämmelser som syftar till att skydda rätten till fria och hemliga val. Det finns t.ex. ett förbud mot propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val på röstmottagningsställen och i utrymmen intill dessa. Röstmottagarna är ansvariga för ordningen på röstmottagningsställena och utrymmen i anslutning till dessa (8 kap. 3 och 4 §§ vallagen). Dessutom 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.

Av en enkätundersökning som Valmyndigheten skickade till samtliga kommuner efter valen 2018 framkom att så många som en sjuandedel 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. Flera kommuner uppgav att det hade rört sig om hot, våld, rasism och kränkningar mot röstmottagare i röstmottagningsställen (Valmyndighetens rapport 2018 s. 31–32).

Det är av grundläggande betydelse att alla väljare kan rösta under trygga former. Varje påstående om hot mot väljare eller röstmottagare i röstmottagningsställen och försök till otillbörlig påverkan måste därför tas på allvar. Den nuvarande regleringen ger väljarna

skydd mot olika former av påverkan vid röstningen. I syfte att stärka skyddet och säkerställa att det upprätthålls i praktiken bör valsystemets motståndskraft mot olika former av påverkan vid röstningen analyseras.

Kommittén ska därför

- bedöma om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna vid röstningen är tillräckligt eller om det kan stärkas och analysera behovet av att utvidga möjligheterna att upprätthålla ordningen och säkerheten i och kring röstmottagningsställena.

Familjeröstning

Av vallagen följer att varje väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna. 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. 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 § vallagen).

I rapporter som publicerats av SILC och Democracy Volunteers efter de två senaste nationella allmänna valen redovisas observationer som tyder på att familjeröstning, trots förbudet, är relativt vanligt förekommande i Sverige (se t.ex. SILC:s rapport 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 i en del fall framstod som normaliserat och inte möttes av protester från röstmottagarnas sida.

Familjeröstning innebär ett hot mot väljarnas rätt att själva få bestämma vilket parti de ska rösta på. Av nuvarande reglering framgår tydligt vad som gäller vid röstningen och hur ordningen i val- och röstningslokalerna ska upprätthållas. I syfte att säkerställa att förbudet mot familjeröstning upprätthålls i praktiken bör kommittén ges i uppdrag att föreslå metoder för att motverka förekomsten av familjeröstning.

Kommittén ska därför

- föreslå metoder eller åtgärder som kan bidra till att bättre motverka förekomsten av familjөрstning.

Reformen med avskärmningar av valsedelstätt

För att säkerställa genomförandet av fria och hemliga val innehåller vallagen regler för hur röstningen ska gå till. Vidare är det kriminaliserat som brott mot rөsthemligheten att obehörigen skaffa sig kännedom om det som ska hållas hemligt vid utövningen av rösträtten (17 kap. 9 § brottsbalken). Vallagen innehåller även bestämmelser om vem som ska ansvara för att lägga ut valsedlar i val- och röstningslokaler. Vid val till riksdagen, kommun- och regionfullmäktige ska valadministrationen under vissa förutsättningar lägga ut partivalsedlar (valsedlar med parti- och valbeteckning) medan partierna ansvarar för att lägga ut namnvalsedlar (valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater). När det gäller val till Europaparlamentet kan valadministrationen under vissa förutsättningar även vara skyldig att lägga ut namnvalsedlar.

I syfte att stärka skyddet för valhemligheten och därmed även minska risken för att väljarna utsätts för otillbörlig påverkan i samband med röstningen föreslog regeringen i propositionen Stärkt skydd för valhemligheten (prop. 2017/18:286) 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). Bakgrunden till förslagen var att den plats där valsedlar lades ut i eller i anslutning till rөstmottagningsställena 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 (prop. 2017/18:286 s. 9–10). Riksdagen ställde sig bakom förslagen (bet. 2018/19:KU 12, rskr. 2018/19:35). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

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. Valmyndigheten har i flera sammanhang också framfört att mängden valsedlar och valagens bestämmelser om vilka partiets valsedlar som måste tillhandahållas leder till svårigheter att hålla ordning bland valsedlarna. Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att riskerna borde kunna motverkas bl.a. genom röstmottagarnas kontroller av valsedelställen.

Det nya förfarandet med avskärmningar av valsedelstall tillämpades för första gången vid valet till Europaparlamentet den 26 maj 2019. För att säkerställa valadministrationens förmåga att motverka sabotage och manipulation av valsedlar efter införandet av de nya kraven bör tillämpningen av det nya förfarandet utvärderas. Vid utvärderingen bör kommittén analysera behovet av säkerhetsstärkande åtgärder för att skydda valförfarandet från manipulation. Det kan t.ex. vara frågor om ansvaret för att lägga ut valsedlar och om utformningen av valsedelstall. Det kan också vara att överväga behovet av verkställighetsföreskrifter i syfte att öka enhetligheten i hanteringen av dessa frågor i landet som helhet.

Kommittén ska därför

- utvärdera reformen med avskärmningar av valsedelsställ och analysera behovet av åtgärder för att ytterligare minska riskerna för manipulationer av valsystemet.

Uppdraget att öka tillgängligheten för vissa väljargrupper

Väljare med synnedsättning

Förutom de allmänna bestämmelserna om valhemligheten innehåller vallagen särskilda regler för att möjliggöra röstning för väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster eller ta sig till ett röstmottagningsställe. Reglerna innebär att väljaren kan få hjälp av röstmottagarna eller någon annan person vid röstning i val- eller röstningslokalen. Det är även möjligt att rösta genom bud eller genom att lämna valsedlar till ambulerande röstmottagare (7 kap. 3–4 §§ vallagen).

Ett problem med det nuvarande förfarandet rör ordningen för att lämna en särskild personröst och hur den förhåller sig till rätten att rösta med bibehållen valhemlighet. En väljare som vill personrösta ska som regel på valsedeln ange detta i ett markerat utrymme intill

den kandidat som den helst vill se vald. I vissa fall är det även möjligt att personrösta genom att skriva till en kandidat på valsedel. För att lämna en särskild personröst kan t.ex. personer med synnedsättning därför behöva hjälp för att kunna göra i ordning sin röst. Det innebär att valhemligheten måste röjas för den som hjälper till. Sekretess gäller för uppgift om hur en väljare har röstat och som framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen (40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Tystnadsplikten omfattar dock inte anhöriga och andra enskilda som hjälper väljare att rösta (prop. 2004/05:163 s. 98).

Att personer med synnedsättning inte kan personrösta utan hjälp har uppmärksammats av bl.a. Valmyndigheten (Valmyndighetens rapporter 2011:1 s. 7–8 och 2018 s. 23). Vidare har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anfört om att väljare med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon (bet. 2015/16:KU14 punkt 4, rskr. 2015/16:205). Flera remissinstanser berörde frågan i yttranden över 2015 års vallagsutrednings betänkande Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten (SOU 2016:71, dnr Ju2016/07760/L6).

Den grundläggande principen om valhemlighet omfattar alla delar av röstningsförfarandet. Den nuvarande ordningen tillgodoser inte fullt ut dessa rättigheter för väljare som på grund av synnedsättning inte själva kan göra i ordning sina röster. Kommittén bör därför undersöka åtgärder, t.ex. om tekniska hjälpmedel bör göras tillgängliga för att underlätta röstningen för personer med synnedsättning, för att stärka valhemligheten för dessa väljare.

Kommittén ska därför

- överväga och lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att personer med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon.

Väljargrupper som av skilda anledningar kan ha svårighet att utnyttja sin rösträtt

För väljargrupper som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte kan ta sig till ett röstmottagningsställe finns en möjlighet att rösta genom att lämna sin röst till bud eller ambulerande

röstmottagare. Ambulerande röstmottagare kan, precis som röstmottagare i val- eller röstningslokaler, hjälpa väljare med att göra i ordning sina röster. Bestämmelsen om ambulerande röstmottagare tillämpades för första gången vid 2018 års val. Enligt Valmyndighetens erfarenhetsrapport behöver målgruppen för ambulerande röstmottagare förtydligas och det bör övervägas om ambulerande röstmottagare skulle kunna användas även för andra väljargrupper, t.ex. väljare som inte får rösta genom bud och där andra former av röstning inte är lämplig eller praktiskt möjlig. Det kan röra sig om väljare som är placerade i polisarrest och väljare som befinner sig på vårdhem i Statens institutionsstyrelses regi (s.k. SiS-hem) eller som är placerade på annan sådan vårdinrättning som begränsar väljarens möjligheter att rösta i röstmottagningslokal (Valmyndighetens rapport 2018 s. 28–29).

Den demokratiska rätten att rösta i val till riksdagen gäller lika för alla myndiga svenska medborgare som någon gång varit bosatta i landet. Det är en given utgångspunkt att alla väljare, dvs. även de som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att utnyttja sin rösträtt därmed ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja den rätten. Det är för legitimiteten i Sveriges demokratiska system viktigt att rösträtten fullt ut är tillgänglig för alla väljargrupper. Åtgärder som ytterligare kan förbättra likvärdigheten och tillgängligheten till röstningsförfarandet för personer som av skilda anledningar kan ha svårighet att i dagens system utnyttja sin rösträtt bör därför övervägas. Det kan t.ex. handla om att förtydliga eller bredda målgruppen för ambulerande röstmottagare men också om informationsinsatser till olika väljargrupper. Vikten av att säkerställa skyddet för valhemligheten vid röstningen bör i det arbetet beaktas särskilt.

Kommittén ska därför

- överväga och lämna förslag till åtgärder som kan förbättra möjligheten för väljargrupper med svårighet att utnyttja sin rösträtt.

Utlandssvenskar

En svensk medborgare som är eller har varit bosatt i Sverige har rätt att rösta vid val till riksdagen och Europaparlamentet. Röstning från utlandet kan ske antingen genom brevröstning eller röstning på en

ambassad eller konsulat. Utlandssvenskar ska tas med i röstlängd under tio år från den dag folkbokföringen upphörde. För att en utlandssvensk därefter ska tas med i röstlängd krävs en anmälan till Skatteverket om detta vart tionde år (5 kap. 2 § vallagen). För utlandssvenskar som finns med i röstlängd upprättas utlandsröstkort, som skickas ut cirka två månader före valdagen. Utlandsröstkortet kan användas både vid brevröstning och röstning på ambassader och konsulat. En utlandssvensk som är upptagen i röstlängd och som vill rösta i Sverige kan beställa ett dubbletröstkort och förtidsrösta i en röstningslokal eller rösta på valdagen i den vallokal där väljaren finns upptagen i röstlängden (5 kap. 9 och 10 §§ vallagen).

2014 års Demokratiutredning (Ju 2014:19) har i sitt betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5 s. 149–150) uppmärksammat att valdeltagandet bland utlandssvenskar är särskilt lågt. Utredningen har framhållit dels att flera utlandsboende troligen saknar kunskap om kravet på anmälan till Skatteverket om de varit borta från Sverige mer än tio år, dels svårigheterna med att rösta, bl.a. med avseende på att en utlandssvensk som är i Sverige under valet inte kan brevrösta här i landet. Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anfört om åtgärder för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Enligt tillkännagivandet bör regeringen bl.a. utreda om det borde bli möjligt för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar kunna brevrösta även från Sverige (bet. 2016/17:KU22 punkt 5, rskr. 2016/17:200).

Det är angeläget att utlandssvenskar ges goda förutsättningar att rösta. Röstningsförfarandet bör vara utformat så att det tar hänsyn till att en väljare, under den tid som förtidsröstningen pågår, kan vara på resande fot och därför vid skilda tidpunkter befinna sig i olika länder under den perioden. Det är även angeläget att systemet är enkelt att administrera för berörda myndigheter. Det finns därför behov av att analysera och ta ställning till om röstningsförfarandet bör ändras i syfte att underlätta för en utlandssvensk att använda sig av sin rösträtt. Kommittén bör beakta att brevröstning medför svårigheter i förhållande till det normala röstningsförfarandet när det gäller möjligheten att garantera väljarens valhemlighet och förfarandets tillförlitlighet och säkerhet. Det har konstaterats dels att en hög andel brevröster underkänns, dels att det finns en risk för att röster försvinner i postgången (jfr prop. 1996/97:80 s. 148 och Valmyndighetens rapport 2018 s. 30).

Kommittén ska därför

- överväga och lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att förenkla för utlandssvenskar att delta i riksdagsval och val till Europaparlamentet och därmed även öka valdeltagandet bland utlandssvenskar, och
- särskilt analysera och ta ställning till om det är lämpligt att göra det möjligt för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar brev-rösta även från Sverige eller om andra åtgärder bättre kan stärka utlandssvenskars deltagande och samtidigt upprätthålla skyddet för valhemligheten.

Genom detta uppdrag anser regeringen att tillkännagivandet såvitt avser möjligheten för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar kunna brev-rösta även från Sverige är tillgodosett.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén samråda med berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Valmyndigheten, länsstyrelser, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

I uppdraget ingår att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till bl.a. regeringsformen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vallagen, relevanta EU-rättsakter på valområdet, FN:s konvention om civila och politiska rättigheter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Venedigkommissionens kodex för god valpraxis och OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvat i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamenta-

rismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som är av central betydelse för hur röstning vid val genomförs.

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Kommittén ska redovisa kostnadsanalyser för vart och ett av förslagen och vid behov basera dessa på inhämtade uppgifter från valadministrationen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2021. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

UNDERSÖKNINGSRAPPORT

UNDERSÖKNING GENOMFÖRD MED WEBBENKÄT INOM KOMMITTÉN FÖR
STÄRKT SKYDD MOT MANIPULATIONER AV VALSYSTEMET, JU 2020:08

ÅR 2020



Sammanfattning

Sweco har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Regeringskansliets kommitté för stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet (JU 2020:08). Uppdraget syftade främst till att få nödvändiga data för att bedöma framtida behov av förändring av röstmottagningen vid val för att stärka skyddet mot manipulationer av valsystemet.

Målpopulationen för undersökningen var valnämnderna i Sveriges alla kommuner. Det genomfördes en totalundersökning. Insamlingen fullföljdes mellan den 2 oktober 2020 till och med den 25 oktober 2020. En öppen enkätlänk och undersökningens missivbrev skickades ut via nyhetsbrev som går ut till samtliga valnämnder. Av 290 kommuners valnämnder svarade 80 procent, alltså 231 stycken. De svarande valnämnderna var representativt fördelade utifrån SKRs kommungruppsindelning på högsta nivå med tre kommungrupper.

I undersökningen var det en övrig tjänsteperson som svarade i drygt 8 av 10 fall. Detta är viktigt att ha i åtanke när resultatet analyseras.

Av valnämnderna var det 64 procent som svarade att de kan använda alla vallokaler i 2022 års allmänna val som användes vid 2019 års EU-val, med anledning av valsefels-avskärmingar. Av valnämnderna var det också 78 procent som svarade att de inte behöver minska antalet lokaler för förtidsröstning år 2022 med anledning av valsefelsavskärmingarna. Det som skulle underlätta för valnämnderna i störst utsträckning vad det gäller planering av lokaler och utrymmen var om det fanns ett antal centralt framtagna typer av avskärmingar att välja mellan. Valnämnderna bedömer i störst utsträckning att röstmottagarna behöver kontrollera ordningen bland valsefeln bakom avskärmingarna efter varje väljare. Bland de som kommenterat hur ofta röstmottagarna behöver kontrollera ordningen kommer det fram att det är så ofta som möjligt och att det beror på hur många röstande det finns i lokalen.

Av de svarande valnämnderna var det 55 procent som svarade att det vid 2018 års allmänna val fattades beslut om att lägga ut partiernas namnvalsefeln i vallokalen också. Drygt hälften av valnämnderna ansåg att det inom ramen för nuvarande regelverk skulle vara möjligt för röstmottagarna i kommunen att ansvara för utläggningen av samtliga valsefeln i val- och förtidsröstningslokalerna vid 2022 års allmänna val. Vad det gäller vad kommunen anser om att valnämnden skulle få ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla och lägga ut samtliga partiernas valsefeln svarade 30 procent att det var dåligt och 43 procent att det beror på.

På frågan om hur ofta valnämnden får frågor från röstmottagarna om hur situationen med två personer bakom valskärmen bör hanteras var det 51 procent som svarade att det var sällan som man fick frågor. Det var dock bara 4 procent som svarade att de aldrig får några frågor om situationen med två personer bakom valskärmen. Den vanligaste riktlinjen om propaganda i val- och röstningslokaler var regler om avstånd för affischering, näst vanligaste riktlinjen var regler om avstånd för partiernas valsefelutdelare. Hela 94 procent svarade att de tycker att vallagens regler om avbrott i röstmottagning är tillräckligt tydliga för att fungera effektivt i praktiken. Av valnämnderna var det 17 procent som svarade att de har en erfarenhet av valobservation från perioden år 2010 – år 2019.

Många valnämnder hade övriga synpunkter eller medskick till utredningens arbete. De kunde grovt kategoriseras i ämnesområden som tog upp, ångerrösta, valsefelsystemet och regler.



Innehåll

1. Bakgrund, om undersökningen	4
1.1 Syftet med undersökningen	5
1.2 Genomförande.....	5
1.2.1 Insamlingsmetod och period.....	5
1.2.2 Population och register.....	5
1.2.3 Variablerna och frågorna	5
1.2.4 Bearbetningar och tabellframställning	6
1.2.5 Svarsandelar, bortfall och täckning	6
1.2.6 Representativitet och statistisk säkerhet	7
2. Undersökningsresultat	9
2.1 Något om valnämnderna.....	9
2.2 Valsedelsavskärmningar.....	10
2.3 Valsedlar.....	11
2.4 Riktlinjer och regler vid röstning	12
2.5 Övrigt som valnämnderna lyfter fram till utredningen	13
Bilagor	15
2.6 Enkäten	15
2.7 Resultattabeller från undersökningen.....	21



1. Bakgrund, om undersökningen

Sweco har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Regeringskansliets kommitté för stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet (JU 2020:08). En parlamentarisk sammansatt kommitté ska genomföra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet. Direktivet är att stärka skyddet mot manipulationer av valsystemet. Genom att samla in data från valnämnderna i samtliga Sveriges kommuner vill kommittén tillgodogöra sig nödvändiga uppgifter för att bedöma framtida behov av förändring av röstmottagning vid val.

Genom att samla in data från valnämnderna i samtliga Sveriges kommuner vill utredningen tillgodogöra sig nödvändiga uppgifter för att bedöma framtida behov av förändring av röstmottagning vid val.

Enkätundersökningen påannonserades via nyhetsbrev som skickades ut till valnämnderna.

En webbenkät konstruerades med så kallade öppna länkar där respondenten/valnämnden kunde klicka på en länk i nyhetsbrevet för att komma till enkätens frågor. I enkäten ingick 27 frågor. I inledningen fick respondenterna svara på bakgrundsfrågor. Därefter följde frågor om valsedelsavskärmningar, valsedlar och avslutningsvis frågor om riktlinjer och regler vid röstning.

Redovisningen av undersökningens resultat sammanställdes i form av aggregerade tabeller och diagram samt via en undersökningsrapport. Det fanns inte ett intresse från utredningen att identifiera enskilda respondenter. Däremot fanns det ett intresse att sammanställa resultaten redovisat efter SKRs kommungruppsindelning på högsta nivå som består av tre grupper.

Resultaten från undersökningen ska ingå i utredningen och där kommer ingen enskilda svar heller att redovisas utan bara särredovisningar där det bedöms vara intressant.

1.1 Syftet med undersökningen

Uppdraget syftade främst till att få nödvändiga data för att bedöma framtida behov av förändring av röstmottagningen vid val för att stärka skyddet mot manipulationer av valsystemet.

1.2 Genomförande

Undersökningens genomförande från valet av insamlingsmetod till avrapportering beskrivs nedan. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av metoder och tillvägagångssätt.

1.2.1 INSAMLINGSMETOD OCH TIDSPERIOD

Sweco genomförde en enkätundersökning på internet alltså en webbundersökning.

Insamlingen genomfördes mellan den 2 oktober 2020 till och med den 28 oktober 2020. Lite mer än tre veckors insamling var helt tillfredsställande vad det gällde inflödet av svar.

Enkätlänken och undersökningens missivbrev skickades ut via nyhetsbrev som går ut till samtliga valnämnder. I samråd mellan Sweco och utredningen bestämdes insamlingstid och antalet påminnelser. Initialt bedömdes det att tre veckors insamling borde räcka.

Under insamlingen skickades två påminnelser ut. Påminnelserna skickades via informationsmejl till samma mottagare som fick nyhetsbrevet.

I mejlet beskrevs syftet med undersökningen och vad de insamlade uppgifterna skulle användas till.

Valet av insamlingsmetod styrdes av tillgången till kontaktuppgifter samt frågornas beskaffenhet. Det var även en strategi för att få in så många svar som möjligt som styrde insamlingsmetoden till öppna länkar till webbenkäten via nyhetsbrevet.

Med öppna länkar finns det en risk att enkäten besvaras mer än en gång. I den här undersökningen var det 33 valnämnder/kommuner som hade mer än en enkät besvarad. Efter en genomgång av enkäterna var det tydligt vilken enkät som skulle gälla som slutgiltigt svar. Ofta provade respondenten enkäten i början med ett par tre svar och det genererade en enkät men de var sen lätta att identifiera och rensa bort som ogiltiga svar.

1.2.2 POPULATION OCH REGISTER

Rampopulationen i utredningens undersökning var kommunernas valnämnder. Målpopulationen var den samma. Eftersom alla valnämnder skulle ingå i undersökningen genomfördes en totalundersökning.

1.2.3 VARIABLERNAS OCH FRÅGORNAS

Grunden för val av variabler och frågor togs fram av utredningen. Enkäten var i stort indelad i fyra delar. En inledande del med bakgrundsfrågor, del två med frågor om valsedelsavskärningar, del tre med frågor om valsedlar och avslutningsvis frågor om riktlinjer och regler vid röstning.

Frågorna bearbetades i flera versioner av enkäten tills en slutgiltigt godkändes.

Några frågor med fritextsvar ingick i enkäten, bland annat en sista fråga där respondenten kunde framföra kommentarer till utredningen.

I enkäten fanns det möjlighet för valnämnderna att skriva och/eller spara en helt tom enkät samt även senare en ifyllt enkät. Funktionen efterfrågades på grund av valnämndernas vilja om att diarieföra enkätsvaren.

I bilagan finns frågorna som ingick i enkäten som skickades ut via länken i nyhetsbrevet till valnämnderna.

En särredovisning efter SKRs kommungruppsindelning efterfrågades. De variablerna matchades på svarsfilen efter insamlingen av enkätsvaren. Kommungruppsindelningen finns i flera nivåer den som efterfrågades var den på högsta aggregerade nivån och består då av tre grupper som är:

1. Storstäder och storstadsnära kommuner
2. Större städer och kommuner nära större städer
3. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

1.2.4 BEARBETNINGAR OCH TABELLFRAMSTÄLLNING

Alla bearbetningar av tabeller och diagram genomfördes i Excel. Alla beräkningar genomfördes i SAS (Statistical Analysis Software).

I bilagan finns alla tabeller från undersökningen. Där finns alla frågor redovisade med antalsuppgifter samt svarsandelar per svarsalternativ. Någon viktning har inte genomförts och inga felmarginaler har beräknats eftersom det var en totalundersökning.

Antalet icke svarande redovisas inte i tabellerna eftersom det partiella bortfallet blev relativt litet och det är ett relativt litet datamaterial att analysera. Av de 231 svarande valnämnderna på den inledande frågan var det 226 kvar som svarade på den sista frågan innan avslutande hopp i enkäten.

Det som framkommer är att det mellan frågorna kan variera i antalet svar, alltså att en mellanliggande fråga kan ha något färre svar än den efterföljande. Detta partiella bortfall beror bland annat på att respondenterna har angett i något svarsalternativ att de inte vet och därmed inte har svarat på frågan på grund av det.

1.2.5 SVARSANDELAR, BORTFALL OCH TÄCKNING

I alla undersökningar finns under- respektive övertäckning alltså valnämnder i det här fallet som inte har kommit med fast de borde eller att de har kommit med fast de inte borde vara med i registret.

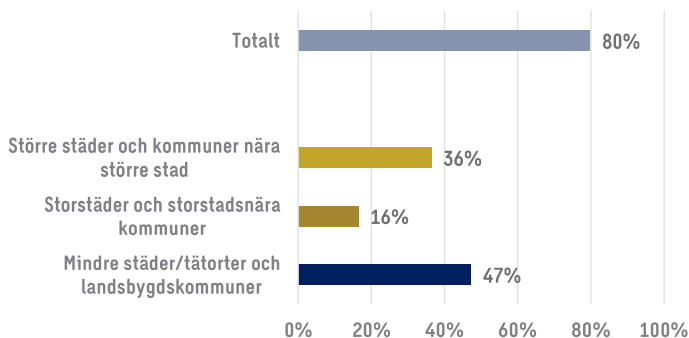
I den här undersökningen fanns ingen under- respektive övertäckning vad det gäller valnämnd. Det kan dock finnas något nyhetsmejl som inte kom fram. Det skulle kunna bero på att någon mejladress inte var uppdaterad.

Totalt svarade till slut 231 respondenter/valnämnder på hela eller delar av enkäten. Därmed blev svarsandelen 80 procent eftersom det fanns 290 valnämnder, en för respektive kommun i landet.

TABELL 1. SVARFREKVENSEN

Svarat i undersökningen	Antal	Andel
Ja	231	80%
Nej	59	20%
Total	290	100%

Det var också av vikt att studera svarsfrekvensen per kommungrupp i den här undersökningen eftersom resultatet också ska särredovisas per kommungrupp. Den redovisas i diagrammet nedan.

DIAGRAM 1. ANDELEN SVAR I ENKÄTUNDERSÖKNINGEN (SVARSFREKVENNS) TOTALT OCH FÖR RESPEKTIVE KOMMUNGRUPP

Enligt diagrammet ovan svarade kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner i störst utsträckning. I den gruppen svarade 47 procent jämfört med 16 procent i kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner som svarade i lägst utsträckning. Svarsfördelningarna återspeglade kommungruppernas storlek till antalet kommuner per kommungrupp i landet.

Det kom in svar från alla Län/Regioner i landet. Andel svarande valnämnder per län var i stort identisk med andel kommuner per län i landet.

1.2.6 REPRESENTATIVITET OCH STATISTISK SÄKERHET

För att vara säkra när slutsatser ska dras ska de svarande vara representativa i förhållande till hela populationens sammansättning. Om till exempel populationen har 50 procent män och 50 procent kvinnor ska den som svarar bestå av samma proportioner. Representativiteten ska analyseras, ofta är det en bortfallsanalys som genomförs i framförallt totalundersökningar.

Många gånger är det en egenskap eller variabel som kan antas vara den som resultatet beror på som bortfallsanalyseras. Klassiska redovisningsvariabler är till exempel kön och ålder. I den här undersökningen antas det vara kommungrupp. Nedan i tabellen finns fördelningar för den aktuella variabeln. I bortfallsanalysen jämförs populationens, i det här fallet registrets, fördelning med fördelningen för samma variabel bland de som svarat på enkäten.

TABELL 2. FÖRDELNING AV VALNÄMNDER PER KOMMUNGRUPP ENLIGT SKR:S KOMMUNGRUPPSINDELNING

Kommungrupp	Antal i registret	Andel i registret	Antal svarande	Andel svarande av gruppen	Andel svarande av totalt antal
Storstäder och storstadsnära kommuner	46	16%	38	17%	83%
Större städer och kommuner nära större stad	108	37%	84	36%	78%
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	136	47%	109	47%	80%
Totalt	290	100%	231	100%	80%

Kommunernas fördelning per kommungrupp i landet jämfört med antalet svarande per kommungrupp illustreras i tabell 2 ovan. Fördelningen av de svarande kategorierna återspeglar fördelningen med antal kommuner per kommungrupp i landet.

Svar har inkommit i störst andel från gruppen storstäder och storstadsnära kommuner (83 procent) och i minst andel (78 procent) från större städer och kommuner nära större stad. Fördelningen visar på god representativitet. De svarande gruppkategoriernas andelar fördelas nästan identiskt som de fördelas i landet. I alla regioner svarade någon/några valnämnder och andelen svar per region fördelades i stort också som i landet.

Någon särredovisning av respektive kommun/valnämnd är inte att rekommendera men det är inte heller syftet med undersökningen. En särredovisning per kommungrupp kan genomföras och analyseras. Små skillnader mellan kommungruppernas resultat bör dock inte redovisas som en klar skillnad.

När representativiteten ser bra ut finns det inget behov av viktning utifrån de variabler som studerats. I den här undersökningen har svaren därför inte viktats.

När det gäller den statistiska tillförlitligheten i undersökningen bedöms den vara god. Däremot ska generella slutsatser alltid dras med viss försiktighet och eftertanke. I den här undersökningen är det framförallt metoden med öppna länkar som kan vara en källa till bias. Det går inte med säkerhet att säga att det är rätt respondent som har besvarat enkäten men denna felkälla bedöms vara mycket liten i den här undersökningen.

2. Undersökningsresultat

I det följande kapitlet presenteras undersökningens resultat på totalnivå. Några särredovisningar presenteras inte i kapitlet. Särredovisningar för kommungrupperna finns i tabell- och diagramform. Tabeller för resultatet på totalnivå finns i bilagan.

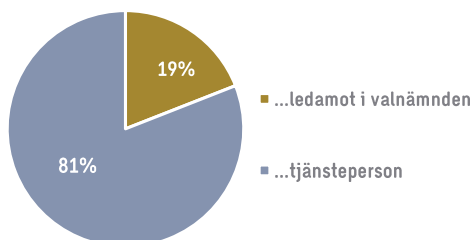
Först inleds avsnittet med en beskrivning av de svarande utifrån deras bakgrundsinformation, sen beskrivs resultat utifrån de övriga delarna i enkäten.

2.1 Något om valnämnderna

Valnämnden är en nämnd som har hand om alla uppgifter kring och organiserar genomförandet av allmänna val. Det finns en valnämnd i varje svensk kommun, som hanterar valen till riksdag, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Den kommunala valnämnden är vald av kommunfullmäktige. Valnämnden utser röstmottagare och beslutar om vallokaler och valkretsindelning i kommunen.

I undersökningen var det en övrig tjänsteperson som svarade i drygt 8 av 10 fall. Det var alltså en klar majoritet tjänstepersoner och inte en ledamot som svarade på frågorna. Det är viktigt att tänka på när resultatet ska analyseras.

DIAGRAM 1. VEM SOM SVARADE PÅ UNDERSÖKNINGENS FRÅGOR



Som tidigare redovisats i tabell 2 ovan var det storstäder och storstadsnära kommuner som svarade i störst utsträckning i förhållande till sin kommungrupp. I samma tabell framkommer det också att det är flest mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner som svarade. Den kommungruppen är också störst och eftersom svaren är representativa för kommungruppernas storlek så var det också den kommungruppen som flest svarande valnämnder tillhör.

Om storleken på kommunen har betydelse för hur valnämnden svarar måste man ha det i beaktande när det var klart flest mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner som svarade på undersökningen. Det återspeglar dock situationen i landet där det är klart fler mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner jämfört med större orter.

2.2 Valsedelsavskärmningar

Kring valsedlarna som ligger i vallokalen ska det finnas en valsedelsavskärmning.

Av valnämnderna var det 64 procent som svarade att de kan använda alla vallokaler i 2022 års allmänna val som användes vid 2019 års EU-val, med hänsyn till valsedelsavskärmningarna.

De vanligaste orsakerna bland de som svarade att de inte kan använda alla vallokaler år 2022 på grund av valsedelsavskärmningarna var att vallokalerna var för få eller för små för att det ska kunna fungera.

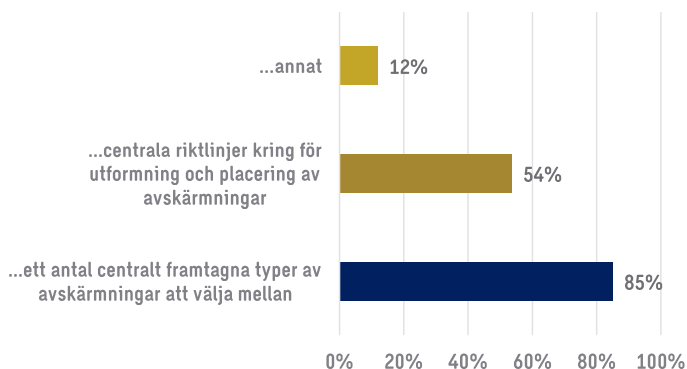
När samma fråga ställdes om förtidsröstningslokalerna var det 63 procent som svarade att de kan använda förtidsröstningslokalerna med anledning av valsedelsavskärmningarna. Orsakerna bland de som svarade att de inte kan använda förtidsröstningslokalerna i samma utsträckning var att lokalerna bedömdes som för trånga och små för ändamålet.

I samma riktning går resultatet kring frågan om valnämnderna behöver minska antalet lokaler för förtidsröstning år 2022 jämfört med EU-valet 2019 med anledning av valsedelsavskärmningarna. Av valnämnderna var det 78 procent som svarade att de inte behöver minska antalet lokaler för förtidsröstning år 2022 med anledning av valsedelsavskärmningarna. I den frågan var det dock 17 procent som inte vet om de behöver minska antalet förtidsröstningslokaler.

Av de 12 valnämnder som angav hur många förtidsröstningslokaler som man behöver dra ner på var det i genomsnitt cirka 9 stycken förtidsröstningslokaler som skulle påverkas.

Av valnämnderna var det 72 procent som svarade att de inte behöver en annan typ av valsedelsavskärmning för 2022 års allmänna val jämfört med den som användes vid 2019 års EU-val. Det var dock 72 procent av valnämnderna som svarade att de behöver anskaffa fler valsedelsavskärmningar inför 2022 års allmänna val än vad som användes vid EU-valet 2019.

DIAGRAM 2. VAD SOM SKULLE UNDERLÄTTA FÖR VALNÄMNDERNAS PLANERING AV LOKALER OCH UTRYMMEN (FLERVALSFRÅGA)



Det som skulle underlätta för valnämnderna i störst utsträckning vad det gäller planering av lokaler och utrymmen var om det fanns ett antal centralt framtagna typer av avskärmningar att välja mellan. Det alternativ som skulle underlätta i minst utsträckning var annat som de svarande definierade som "bara namnvalsedlar, inga partivalsedlar", "annan typ av valsedlar, som tar mindre plats" eller helt enkelt ett "reformerat valsystem".

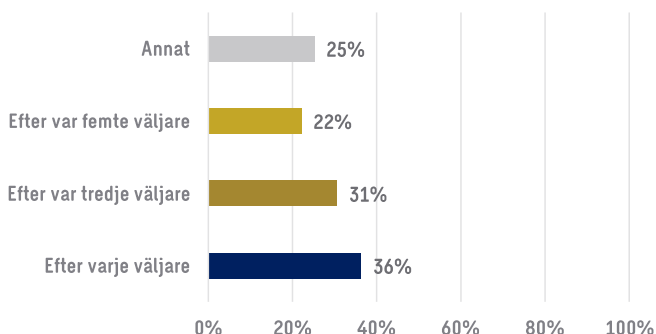
Av valnämnderna var det 50 procent som tyckte att var en bra idé med möjligheten att sätta en valsedelsavskärmning direkt intill en valskärm för att skapa en "röstningsstation" där

väljarna både tar valsedlar och röstar i en och samma "station". En lika stor andel tyckte att det var en dålig möjlig lösning.

De som tyckte att det var en bra lösning att sätta en valsedelsavskärmning direkt intill en valskärm för att skapa en "röstningsstation" angav bland annat att det var praktiskt med en kö istället för två och att det skulle spara plats.

Bland de som tyckte att det var en dålig lösning att sätta en valsedelsavskärmning direkt intill en valskärm för att skapa en "röstningsstation" svarade några att det stoppar upp och skapar dåligt flöde samt att det skulle ta för mycket plats.

DIAGRAM 3. HUR OFTA VALNÄMNDERNA BEDÖMMER ATT RÖSTMOTTAGARNA BEHÖVER KONTROLLERA ORDNINGEN BLAND VALSEDLARNA BAKOM AVSKÄRMNINGARNA (FLERVALSFRÅGA)

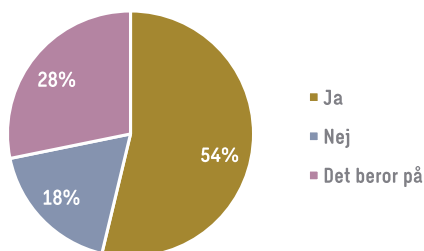


Valnämnderna bedömer i störst utsträckning att röstmottagarna behöver kontrollera ordningen bland valsedlarna bakom avskärmningarna efter varje väljare. Bland de som kommenterat hur ofta röstmottagarna behöver kontrollera ordningen kommer det fram att det är så ofta som möjligt och att det beror på hur många röstande det finns i lokalen.

2.3 Valsedlar

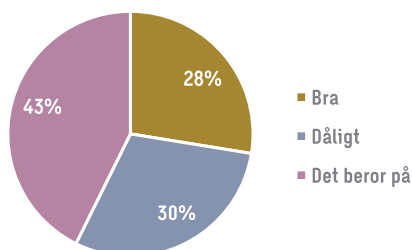
Av de svarande valnämnderna var det 55 procent som svarade att det vid 2018 års allmänna val fattades beslut om att lägga ut partiernas namnvalsedlar i vallokalen också, alltså valsedlar med både parti- och kandidatnamn.

DIAGRAM 4. SVAR PÅ OM DET SKULLE VARA MÖJLIGT FÖR RÖSTMOTTAGARNA I KOMMUNEN ATT ANSVARA FÖR UTLÄGGNINGEN AV SAMTLIGA VALSEDLAR I VAL- OCH FÖRTIDSRÖSTNINGSLOKALERNA VID 2022 ÅRS ALLMÄNNA VAL, INOM RAMEN FÖR NUVARANDE REGELVERK



Drygt hälften av valnämnderna ansåg att det inom ramen för nuvarande regelverk skulle vara möjligt för röstmottagarna i kommunen att ansvara för utläggningen av samtliga valsedlar i val- och förtidsröstningslokalerna vid 2022 års allmänna val. Det var 28 procent som svarade att det beror på. De ansåg att det i stort beror på logistik, vem som ska ansvara för namnvalsdelarna samt att det skulle kunna påverka rättvisan, alltså att något parti skickar för många något annat för få valsedlar.

DIAGRAM 5. VAD ANSER KOMMUNEN OM ATT VALNÄMNDEN SKULLE FÅ ETT LAGSTADGAT ANSVAR ATT TILLHANDAHÅLLA OCH LÄGGA UT SAMTLIGA PARTIERS VALSEDLAR



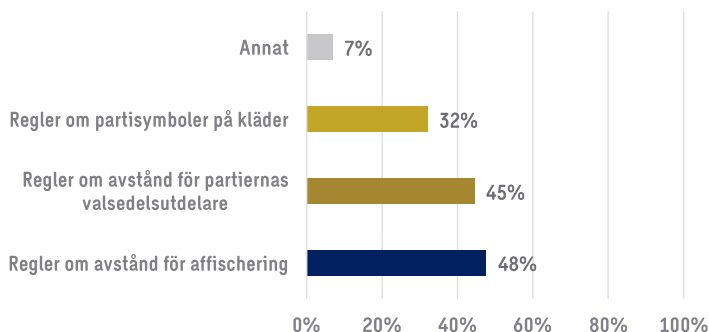
Vad det gäller vad kommunen anser om att valnämnden skulle få ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla och lägga ut samtliga partiernas valsedlar svarade 30 procent att det var dåligt och 43 procent att det beror på. Sammanfattningsvis angav man att det beror på att det blir en orimlig arbetsbörda och att det är bra under förutsättning att det finns en sista dag för inlämnande till kommunen samt att det krävs tydliga riktlinjer.

2.4 Riktlinjer och regler vid röstning

På frågan om hur ofta valnämnden får frågor från röstmottagarna om hur situationen med två personer bakom valskärmen bör hanteras var det 51 procent som svarade att det var sällan som man fick frågor. Det var dock bara 4 procent som svarade att de aldrig får några frågor om situationen med två personer bakom valskärmen.

Av de svarande var det 57 procent som angav att kommunen har antagit riktlinjer om propaganda i val- och röstningslokaler och 70 procent ansåg att vallagens regler mot propaganda är tillräckligt tydliga för att fungera effektivt i praktiken.

DIAGRAM 6. RIKTLINJERNAS INNEHÅLL OM PROPAGANDA I VAL- OCH RÖSTNINGSLOKALER INOM KOMMUNEN

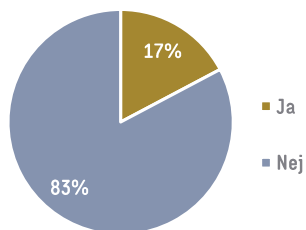


Den vanligaste riktlinjen om propaganda i val- och röstningslokaler var regler om avstånd för affischering, näst vanligaste riktlinjen var regler om avstånd för partiernas valsedelutdelare.

I genomsnitt fick röstmottagningen avbrytas i kommunens val- och röstningslokaler på grund av oordning vid 2018 års allmänna val 1 gång i de valnämnder som svarade att de hade avbrutit någon röstmottagning. I 2019 års EU-val var det i genomsnitt 1,3 gånger i de valnämnder som svarade att de fick avbryta röstmottagning.

Hela 94 procent svarade att de tycker att vallagens regler om avbrott i röstmottagning är tillräckligt tydliga för att fungera effektivt i praktiken. Bland de som inte tyckte att vallagens regler är tydliga efterlystes mer utförliga riktlinjer och större tydlighet.

DIAGRAM 7 . OM KOMMUNEN HAR ERFARENHET AV VALOBSERVATION FRÅN PERIODEN ÅR 2010 - 2019



Av valnämnderna var det 17 procent som svarade att de har en erfarenhet av valobservation från perioden år 2010 – år 2019. De som svarade att de har erfarenhet av valobservation var relativt positiva till det. Något som lyfts fram var att det då ofta var representanter från något politiskt parti som var observatör men också någon journalist.

2.5 Övrigt som valnämnderna lyfter fram till utredningen

Många av de som svarade hade övriga synpunkter eller medskick till utredningens arbete. I tabellen nedan sammanfattas synpunkterna i olika ämnesområden.

Ämnesområden	Synpunkter/kommentarer
Ångerrösta	<p>" Det vore bra om det inte gick att ångerrösta på valdagen"</p> <p>" Det finns fortfarande ett önskemål om att ta bort ångerröstningen med tanke på den ökade förtidsröstning. Ambulerande röstmottagning - erfarenheten är att mer än hälften av väljarna som ville att vi kom hem till dem, hade kunnat ta sig till närmaste vallokal alternativt hade anhöriga som kunde agerat bud. Det var även svårt att neka andra anhöriga vid hembesöket som också ville passa på att rösta."</p> <p>" Tänk om möjligheten att ångerrösta hade tagits bort, eller åtminstone begränsats fram till en viss tid. Det hade inneburit en väldigt stor skillnad för röstmottagarna att få börja lägga i förtidsrösterna före vallokalen stängs. Det blir allt fler förtidsröster och det rösträkningen tar allt längre tid"</p>

Valsedelssystemet	<p>" Reglerna för valsedlar har blivit fler och därmed krångligare över tid, så en översyn av hela valsedlarnas utformning snarare än skärmen vore önskvärt."</p> <p>" Det hade varit bra att arbeta för en minskning av antalet valsedlar med tanke på stor pappershantering samt för valsäkerheten."</p> <p>" Arbeta för att förändra valsedlarnas utformning i syfte att minska mängden sedlar. Till exempel genom att väljaren får ange partibeteckning och kandidat själv på ett förtryckt formulär."</p> <p>" En förändring i hanteringen av valsedlar vore att föredra. Det är enormt mycket arbete med att hantera och presentera valsedlar. En lösning (utan analys av konsekvenserna) vore något i stil med en biljettautomat där väljaren får en utskrift av den valsedel man önskar."</p> <p>" Förändrat valsedelssystem med en valsedel för alla partier och i papper. Fysisk närvaro för röstning. En synpunkt, som kanske inte hör hemma i utredningen, men vi vill framföra är vikten av att datum och öppettider för förtidsröstningen, syns på röstkortet. I mindre städer och på landsbygden är det bara öppet vissa dagar och tider. Det går snabbare att titta på ett papper än att gå in i datorn/telefonen och vissa fall är digital info otillgänglig för den enskilde."</p>
Regler	<p>" Tydliga regler och riktlinjer vid ambulerande röstmottagning behöver tas fram. Säkerhetsskyddslagen, vad har den för betydelse för valhantering?"</p> <p>" Tydligare regler vid nyheter och ändringar i vallagen. Hur ska tex reglerna kring avskärmning tolkas, hur många meter är i anslutning till osv."</p> <p>" Tydlighet hur röstmottagare och valarbetare ska förhålla sig till när två personer går bakom valskärmarna vore önskvärt."</p>

Bilagor

2.6 Enkäten

Välkommen till den här enkäten handlar om röstmottagning med fokus på avskärmning och utläggning av valsedlar, propaganda, oplanerade avbrott i röstmottagningen och valobservation. Det går att backa i enkäten om behov finns. Det går inte att öppna enkäten igen för att fortsätta att fylla i den, då måste man svara på frågorna från början igen. På sista sidan finns en länk för utskrift av enkäten med svar. Enkäten kan skrivas ut i sin helhet utan svar genom att följa länken:

BAKGRUNDSFRÅGOR

Svaren gäller kommun:

Ale - Kinda Kiruna - Storfors Storuman - Övertorneå

Frågorna besvaras av...

...ledamot i valnämnden

...tjänsteperson

VALSEDELSAVSKÄRMNINGARNA

Kan ni använda alla de vallokaler som ni använde vid 2019 års EU-val i 2022 års allmänna val med anledning av valsedelsavskärmningarna?

Ja

Nej. Varför inte?

Kan ni använda alla de lokaler för förtidsröstning vid 2022 års allmänna val som ni använde vid 2019 års EU-val med anledning av valsedelsavskärmningarna?

Ja

Nej. Varför inte?

VALSEDELSAVSKÄRMNINGARNA

Behöver ni minska antalet lokaler för förtidsröstning vid 2022 års allmänna val med anledning av valsefelsavskärmningarna jämfört med 2019 års EU-val?

- Ja
- Nej
- Vet inte

Hur många lokaler uppskattas det minska med för förtidsröstning vid 2022 års allmänna val med anledning av valsefelsavskärmningarna?

Cirka stycken

Behöver ni en annan typ av valsefelsavskärmning för 2022 års allmänna val än den som användes vid 2019 års EU-val?

- Ja
- Nej

Behöver ni anskaffa fler valsefelsavskärmningar inför 2022 års allmänna val än vad som användes vid EU-valet 2019?

- Ja
- Nej

Det skulle underlätta för vår planering av lokaler och utrymmen om det fanns...

Flera svar kan lämnas

...ett antal centralt framtagna typer av avskärmningar att välja mellan

...centrala riktlinjer kring för utformning och placering av avskärmningar

...annat, vad?

VALSEDELSAVSKÄRMINGARNA

Vad tycker ni om möjligheten att sätta en valsefelsavskärmning direkt intill en valskärm för att skapa en "röstningsstation" där väljarna både tar valseflar och röstar i en och samma "station"? bild: Val.jpg

Bra

Dåligt

Varför tycker ni att det är bra att sätta en valsefelsavskärmning direkt intill en valskärm för att skapa en "röstningsstation"?

.....

.....

.....

Varför tycker ni att det är dåligt att sätta en valsefelsavskärmning direkt intill en valskärm för att skapa en "röstningsstation"?

.....

.....

.....

Hur ofta bedömer ni att röstmottagarna behöver kontrollera ordningen bland valseflarna bakom avskärmningarna?

Flera svar kan lämnas

Efter varje väljare

Efter var tredje väljare

Efter var femte väljare

Annat, nämligen:

VALSEDLAR

Vid 2018 års allmänna val, fattade din kommun beslut om att också lägga ut partiernas namnvalsedlar; d.v.s. valsedlar med både parti- och kandidatnamn?

Ja

Nej

Beskriv gärna vad som fungerade bra och/eller mindre bra med att lägga ut även dessa valsedlar.

.....

.....

.....

Inom ramen för nuvarande regelverk, skulle det vara möjligt för röstmottagarna i din kommun att ansvara för utläggningen av samtliga valsedlar i val- och förtidsröstningslokalerna vid 2022 års allmänna val?

Ja

Nej

Det beror på, för att?

Vad anser din kommun om att valnämnden skulle få ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla och lägga ut samtliga partiers valsedlar?

Bra

Dåligt

Det beror på, för att?

RIKTLINJER OCH REGLER VID RÖSTNING

Hur ofta får valnämnden frågor från röstmottagarna om hur situationen med två personer bakom valskärmen bör hanteras?

Mycket ofta

Ibland

Sällan

Aldrig

RIKTLINJER OCH REGLER VID RÖSTNING

Har din kommun antagit riktlinjer om propaganda i val- och röstningslokaler inom kommunen?

Ja

Nej

Vad innehöll riktlinjerna om propaganda i val- och röstningslokaler inom kommunen?

Flera svar kan lämnas

Regler om avstånd för affischering

*Regler om avstånd för partiernas
valsedelsutdelare*

Regler om partisymboler på kläder

Annat. Vad för någonting?

Är vallagens regler mot propaganda tillräckligt tydliga för att fungera effektivt i praktiken?

Ja

Nej

Vilken förändring anser ni behövs angående vallagens regler mot propaganda för att de ska fungera effektivt i praktiken?

.....

.....

.....

Hur många gånger fick röstmottagningen avbrytas i kommunens val- och röstningslokaler på grund av oordning vid 2018 års allmänna val och 2019 års EU-val?

År 2018 stycken

År 2019 stycken

RIKTLINJER OCH REGLER VID RÖSTNING

Är vallagens regler om avbrott i röstmottagning tillräckligt tydliga för att fungera effektivt i praktiken?

Ja

Nej

Vilken förändring anser ni behövs för att vallagens regler om avbrott i röstmottagning ska fungera effektivt i praktiken?

.....
.....
.....

Har din kommun erfarenheter av valobservation från perioden år 2010 - 2019?

Ja

Nej

Vad har ni för erfarenheter av valobservation?

.....
.....
.....

Övriga kommentarer som ni vill framföra till utredningen

.....
.....
.....

Tack för er värdefulla medverkan! Utskrift av enkäten med svar:

2.7 Resultattabeller från undersökningen

Frågorna besvaras av...	Antal svar	Andel svar
...ledamot i valnämnden	44	19%
...tjänsteperson	187	81%
Totalsumma	231	100%

Kan ni använda alla de vallokaler som ni använde vid 2019 års EU-val i 2022 års allmänna val med anledning av valsefelsavskärningarna?	Antal svar	Andel svar
Ja	144	64%
Nej. Varför inte?	82	36%
Totalsumma	226	100%

Kan ni använda alla de lokaler för förtidsröstning vid 2022 års allmänna val som ni använde vid 2019 års EU-val med anledning av valsefelsavskärningarna?	Antal svar	Andel svar
Ja	143	63%
Nej. Varför inte?	83	37%
Totalsumma	226	100%

Behöver ni minska antalet lokaler för förtidsröstning vid 2022 års allmänna val med anledning av valsefelsavskärningarna jämfört med 2019 års EU-val?	Antal svar	Andel svar
Ja	12	5%
Nej	176	78%
Vet inte	38	17%
Totalsumma	226	100%

Hur många lokaler uppskattas det minska med för förtidsröstning vid 2022 års allmänna val med anledning av valsefelsavskärningarna?

Antal Valnämnder	Genomsnitt	Minimum	Maximum
12	9	2	40

Behöver ni en annan typ av valsefelsavskärning för 2022 års allmänna val än den som användes vid 2019 års EU-val?	Antal svar	Andel svar
Ja	62	28%
Nej	163	72%
Totalsumma	225	100%

Behöver ni anskaffa fler valsefelsavskärmningar inför 2022 års allmänna val än vad som användes vid EU-valet 2019?	Antal svar	Andel svar
Ja	163	72%
Nej	63	28%
Totalsumma	226	100%
Det skulle underlätta för vår planering av lokaler och utrymmen om det fanns...	Antal svar	Andel svar
...ett antal centralt framtagna typer av avskärmningar	192	85%
...centrala riktlinjer kring för utformning och placering	121	54%
...annat	27	12%
Totalsumma	340	150%
Vad tycker ni om möjligheten att sätta en valsefelsavskärmning direkt intill en valskärm för att skapa en "röstningsstation" där väljarna både tar valseklar och röstar i en och samma "station"?	Antal svar	Andel svar
Bra	114	50%
Dåligt	112	50%
Totalsumma	226	100%
Hur ofta bedömer ni att röstmottagarna behöver kontrollera ordningen bland valseklarna bakom avskärmningarna?	Antal svar	Andel svar
Efter varje väljare	82	36%
Efter var tredje väljare	69	31%
Efter var femte väljare	50	22%
Annat	57	25%
Totalsumma	258	114%
Vid 2018 års allmänna val, fattade din kommun beslut om att också lägga ut partiernas namnvalseklar, d.v.s. valseklar med både parti- och kandidatnamn?	Antal svar	Andel svar
Ja	124	55%
Nej	103	45%
Totalsumma	227	100%
Inom ramen för nuvarande regelverk, skulle det vara möjligt för röstmottagarna i din kommun att ansvara för utläggningen av samtliga valseklar i val- och förtidsröstningslokalerna vid 2022 års allmänna val?	Antal svar	Andel svar
Ja	122	54%
Nej	41	18%
Det beror på	64	28%
Totalsumma	227	100%

Vad anser din kommun om att valnämnden skulle få ett lagstadgat ansvar att tillhandahålla och lägga ut samtliga partiers valsedlar?	Antal svar	Andel svar	
Bra	62	28%	
Dåligt	67	30%	
Det beror på	96	43%	
Totalsumma	225	100%	
Hur ofta får valnämnden frågor från röstmottagarna om hur situationen med två personer bakom valskärmen bör hanteras?	Antal svar	Andel svar	
Mycket ofta	25	11%	
Ibland	76	34%	
Sällan	116	51%	
Aldrig	9	4%	
Totalsumma	226	100%	
Har din kommun antagit riktlinjer om propaganda i val- och röstningslokaler inom kommunen?	Antal svar	Andel svar	
Ja	130	57%	
Nej	97	43%	
Totalsumma	227	100%	
Vad innehöll riktlinjerna om propaganda i val- och röstningslokaler inom kommunen?	Antal svar	Andel svar	
Regler om avstånd för affischering	110	48%	
Regler om avstånd för partiernas valsedelsutdelare	103	45%	
Regler om partysymboler på kläder	74	32%	
Annat	16	7%	
Totalsumma	303	131%	
Är vallagens regler mot propaganda tillräckligt tydliga för att fungera effektivt i praktiken?	Antal svar	Andel svar	
Ja	158	70%	
Nej	67	30%	
Totalsumma	225	100%	
Hur många gånger fick röstmottagningen avbrytas i kommunens val- och röstningslokaler på grund av oordning vid 2018 års allmänna val och 2019 års EU-val?			
År 2018		År 2019	
Antal valnämnder som svarat	Genomsnitt	Antal valnämnder som svarat	Genomsnitt
7	1,4		1,25
Är vallagens regler om avbrott i röstmottagning tillräckligt tydliga för att fungera effektivt i praktiken?	Antal svar	Andel svar	
Ja	212	94%	
Nej	14	6%	
Totalsumma	226	100%	
Har din kommun erfarenheter av valobservation från perioden år 2010 - 2019?	Antal svar	Andel svar	
Ja	39	17%	
Nej	187	83%	
Totalsumma	226	100%	

PM om resultatet från vallokalsexperimentet i Stockholms Kulturhus

Jan Teorell, Lunds universitet
Annika Fredén, Karlstads universitet
Peter Esaiasson, Göteborgs universitet
Version 2020-12-11

Sammanfattning

I denna PM sammanfattar vi de viktigaste resultaten från fältexperimentet med utformningen av framtidens vallokaler som genomfördes i Stockholms Kulturhus den 25-28 oktober 2020. Det fältexperimentella upplägget fungerade som det var tänkt. Inga systematiska skillnader kan upptäckas i egenskaper hos de väljare som deltog under respektive arrangemang, vilket talar för att det var just skillnaden i vallokalens utformning, och inget annat, som gav upphov till de upplevda skillnaderna av valhemligheten. Genomgående upplevdes den utformning av vallokalen där avskärmade valedlar stod sammankopplade med valskärmen (bakom vilken rösten lades) som den utformning där det var lättast att rösta hemligt. Det finns också en tydlig skillnad mellan det tidigare systemet med öppna valedlar, och det nuvarande systemet med avskärmade valedlar, där väljare uppfattade att det sistnämnda gynnade möjligheten att rösta hemligt, vilket bekräftar att det från ett valhemlighetsperspektiv var rätt att byta system 2019. Samtidigt innebär resultatet för den sammankopplade utformningen att det finns sätt att förbättra skyddet för valhemligheten ytterligare. Avslutningsvis diskuteras denna möjlighet utifrån behovet av att kunna hålla ordning på valedlarna, risken för köbildning, samt kostnader.

Tillvägagångssätt

Under fyra dagar, söndag-onsdag den 25-28 oktober 2020, ställdes en provisorisk vallokal i ordning i entrén till Stockholms Kulturhus vid Sergels torg. Vallokalen utformades i så stor utsträckning som möjligt som vid ett vanligt nationellt val: valedlar, valedelstall, valkuvert, valskärmar (en för stående, en för sittande väljare), ett bord med avprickning i röstlängden samt en valurna. Vallokalen bemannades med sex röstmottagare från Stockholms valnämnd. Men vid slumpmässigt utvalda tider på dagen ändrades utformningen av vallokalen på tre olika sätt: den ”gamla” utformningen med valedlarna utplacerade på ett bord med full insyn utifrån (utformning nr 1), den ”nya” utformningen avskärmning av valedlar (utformning nr 2), samt ett ytterligare alternativ som utöver avskärmningen av valedelshämtningen också kopplade samman avskärmningen med valskärmen bakom vilken rösten angavs (utformning nr 3). Under utformning 1 och 2 användes ett valedelsbord och två valskärmar. Under utformning 3

användes två avskärmade valedelsbord som båda var integrerade med var sin valskärm. En mer exakt återgivning av vallokalens utformning under de tre arrangemangen framgår av Figurerna I.1a-3b i Appendix I.

Som framgår stod valedelsavskärmningarna, liksom valskärmarna, i samtliga fall vända mot en vägg utan att ge möjlighet till insyn från sidorna. Ingen annan tilläts heller passera bakom väljarens rygg. Dessa avskärmningar kan alltså i praktiken sägas ha skyddad från insyn från alla fyra håll.

Under samtliga utformningar ordnades ett val till alla tre nivåer, alltså ett kommun-, region- och riksdagsval, dock utan möjlighet till personval. Valedlarna som erbjöds var upptrycka av Valmyndigheten och därmed identiska med de partivaledlar (samt blanka sedlar) som erbjöds väljarna i Stockholms kommun på valdagen 2018. Sammanlagt 58 unika partivaledlar presenterades i bokstavsordning (uppifrån och ned), ordnade efter färg (alltså nivå). Längst till vänster presenterades de partier som i 2014 års val erhållit minst 1 % av rösterna, mer utspritt till höger de övriga partierna. Valedlarnas placering i valedelsställen, som var identisk under hela undersökningen, framgår av figur I.4.

Vallokalens utformning randomiserades givet två villkor (så kallad ”blocked randomized design”): samtliga tre utformningar skulle förekomma en gång per dag och samtliga tre under en lunchtid (eftersom mängden förbipasserande då bedömdes skulle vara högst). Vallokalen hölls öppet från 11.00-16.45 varje dag, med 15 minuter för paus och omriggning mellan respektive utformning. Körschemat framgår av Tabell 1. Varje utformning hölls alltså öppen under 1 timme och 45 minuter vid fyra tillfällen, dvs. sammanlagt 7 timmar vardera.

Tabell 1. Randomiserat körschema för utformning av vallokalen

Tid	Söndag	Måndag	Tisdag	Onsdag
11.00-12.45	3	1	3	2
13.00-14.45	1	3	2	1
15.00-16.45	2	2	1	3

Utöver de tre undersökningsledarna, varav två fanns på plats söndagen till tisdagen, och en fanns på plats onsdagen, bistods undersökningen av 6 studentmedarbetare. Tre av dessa rekryterade förbipasserande deltagare utanför eller i anslutning till Kulturhuset. Budskapet för att motivera väljare att delta varierade något men handlade i huvudsak om att få dem att ”bidra till demokratin”, ”att komma in och rösta som om det vore ett val idag”, ”att vara med och påverka utformningen av framtidens vallokal”, eller ”att medverka till en statlig utredning”. De som ville veta resultatet av undersökningen, inklusive en sammanräkning av rösterna, erbjöds en länk till den hemsida på Karlstads universitet där denna information presenteras några veckor efter undersökningen. Ingen information gavs på förhand om att utformningen av vallokalen varierade mellan olika tidpunkter. De förbipasserande som ville delta fick fylla i en samtyckesblankett som kortfattat beskrev undersökningen och medverkande forskare för att intyga att de var över 18 år och godtog att delta i undersökningen.

En av studenterna agerade tidtagare, och satt genomgående under alla utformningar på en för ändamålet uppställd stol inne i vallokalen (se Figurerna I.1a-3b). Tidtagaren kunde observera väljarnas rörelser genom vallokalen, men inte i något fall se in bakom avskärmningarna. De övriga två studenterna delade ut enkäten om hur deltagaren upplevt att det var att rösta när han eller hon kom ut ur lokalen (se Appendix IV för frågeformuläret). Undersökningsledarna alternerade i rollen som främste ansvarig på plats, för att kunna svara på deltagarnas frågor och bistå studenterna och röstmottagarna, samt i rollen som extra rekryterare inne i Kulturhuset. Under utformning 1 – det gamla systemet – satt en undersökningsledare i en stol precis utanför vallokalen snett vänd mot bordet med valsedlar. Detta för att öka upplevelsen av insyn.

Sammanlagt avlade 811 väljare en röst under de fyra dagarna (811 i riksdagsvalet, 798 i regionvalet, och 807 i kommunvalet), varav 802 besvarade den avslutande enkäten. Rösterna räknades av två studenter med utbildning och tidigare erfarenhet av att räkna röster. Andelen besvarade enkäter fördelar sig nästan jämnt mellan de tre utformningarna: 250 under Behandling 1 (det gamla arrangemanget med öppna valsedlar), 276 vardera under Behandling 2 (det nuvarande arrangemanget med avskärmade valsedlar) och 3 (arrangemanget med integrerat valsedelsavskärmningsvalskärm).

Vid två tillfällen (måndag och onsdag efter vallokalens stängning) intervjuades även röstmottagarna i grupp av en undersökningsledare i syfte att fånga upp dessas upplevelse av de olika utformningarna. Vi kommer att återkomma till några av de observationer som gjordes av röstmottagarna i slutsatserna, men kan redan här påtala ett viktigt resultat i dessa intervjuer, nämligen att röstmottagarna saknade en samlad gemensam ståndpunkt i fråga om vilket av de tre arrangemangen de föredrog. De hade helt enkelt delade meningar om den saken, eller ingen bestämd uppfattning alls. Det finns alltså inga skäl att misstänka att något av de tre arrangemangen premierades av röstmottagarnas agerande i vallokalen.

Datan från enkäterna matades in i statistikprogrammet Excel av undersökningsledare eller assistent samma dag som den samlades in. Efter det gjordes en översiktlig efterhandskontroll av en annan av undersökningsledarna. I ett tredje steg fördes fritextsvaren in i datasetet av en assistent, och datan korrigerades mot enkäterna ännu en gång. Det är den tredje korrigerade version av datasetet som är utgångspunkten för analyserna i denna version av rapporten.

Hur representativt var urvalet?

I ett experiment av det här slaget är det mindre viktigt än i opinionsundersökningar att urvalet är representativt för befolkningen (eller vilken population som nu står i centrum för intresset). Detta beror på att frågan vi vill ha svar på gäller om det finns en systematisk *skillnad* i väljarnas upplevelser av de tre arrangemangen. För att svara på den frågan behöver vi endast ett urval med en tillräcklig bredd av egenskaper. Men självfallet är det att föredra om urvalet har en liknande sammansättning som befolkningen.

Jämförelser mellan befolkningens och urvalets sociala och politiska egenskaper görs i tabellerna II.1-7 i Appendix II. Uppgifterna om befolkningens sociala egenskaper är hämtade från SCB:s befolkningsregister och avser befolkningen mellan 18 och 85 år. Uppgifterna om de politiska egenskaperna är hämtade från SOM-undersökningen 2019 och från den särskilda SOM-undersökningen som genomfördes under

pandemins första intensiva fas våren 2020 (politiskt förtroende). Uppgifterna om valresultat 2018 är hämtade från Valmyndighetens hemsida.

Undersökningsurvalet är mycket likt befolkningen med avseende på fördelningen mellan män och kvinnor, ålder respektive inrikes och utrikes födda (tabell II.1-3). Däremot innehåller urvalet fler personer med hög utbildning än vad befolkningen gör (tabell II.4). Urvalet har också fler personer som är mycket intresserade av politik och färre som inte alls är intresserade av politik än befolkningen som helhet (tabell II.5). Undersökningsurvalet uppvisar också ett något högre förtroende för politiker än vad befolkningen som helhet gör (tabell II.6). (Det skall observeras att förtroendet för politiker ökat kraftigt i den SOM-undersökning som genomfördes under Coronapandemins första intensiva fas senvåren 2020, vilket är vår jämförelsepunkt för förtroendet. Det är möjligt att skillnaden i förtroende varit större utan den, förmodligen, tillfälliga ökningen i befolkningen.)

Med avseende på partitillhörighet, vilket parti man röstade på, kan vi endast jämföra med valresultatet 2018. Tabell II.7 redogör för resultaten i riksdagsvalet, men skillnaderna är små jämfört med valen till region- och kommunfullmäktige i undersökningen. De största avvikelserna är en överrepresentation av röstande på Vänsterpartiet och ”övriga” partier, samt en underrepresentation av röstande på Socialdemokraterna, Moderaterna och Sverigedemokraterna. Som framgår av tabellen är dock delvis förklaringen till detta att stockholmarna inte röstar som landet i övrigt. Görs jämförelsen istället med valresultatet i Stockholms kommun 2018 är avvikelserna genomgående mindre. Vidare visar tidigare experimentella studier av väljarbeteende i Sverige att sympatisörer av större partier generellt är underrepresenterade i urval som bygger på aktivt och frivilligt deltagande.¹ Det går självklart heller inte utesluta förändringar i väljaropinionen sedan valet 2018.

Sammantaget är urvalet mer resursstarkt och integrerat i det politiska systemet än befolkningen som helhet, men det är också tillräckligt diversifierat för att många olika erfarenheter skall vara representerade.

¹ Fredén, Annika. 2017. Opinion Polls, Coalition Signals and Strategic Voting. Evidence from a Survey Experiment. *Scandinavian Political Studies* Vol. 40(3), 247–264.

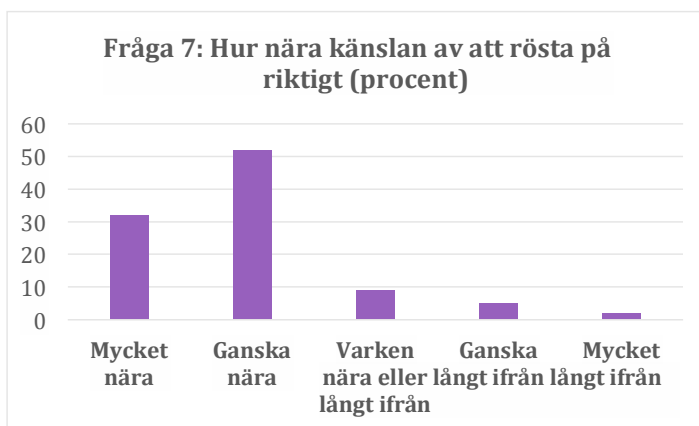
² Dag 3 var andelen som uppgav att de kunde rösta hemligt generellt högre än de andra dagarna och

Hur väl fungerade randomiseringen?

Avgörande för undersökningens kvalitet är att grupperna som genomgick respektive experimentell behandling – alltså röstade under de olika arrangemangen – har en likartad sammansättning. Experimentupplägget med randomiserade röstningstillfällen syftar till att åstadkomma just en sådan balans mellan undersökningsgrupperna för såväl observerade som icke observerade egenskaper.

För att undersöka hur väl randomiseringen fungerade jämförs balansen med avseenden på observerade egenskaper mellan de väljare som deltog under de tre olika utformningarna i tabellerna II.8-14 i Appendix II. Resultaten är genomgående tillfredsställande. En serie envägs variansanalyser med både sociala (juridiskt kön, ålder, utbildning och födelse land) och politiska egenskaper (politiskt intresse, politiskt förtroende och nöjdhet med demokratin) visar inte på några systematiska skillnader mellan grupperna.

En ytterligare förutsättning för att resultaten skall återspegla verkliga förhållanden är att deltagarna uppfattar att situationen var realistisk. Som framgår av figur 1 upplevde 84 procent av deltagarna att röstningen låg mycket nära eller ganska nära ett riktigt riksdagsval. Det finns inga systematiska skillnader mellan svarande i de olika behandlingarna här. Sammanfattningsvis kan vi därför sluta oss till att skillnaderna i upplevelse borde kunna tillskrivas skillnaden mellan de tre olika arrangemangen.

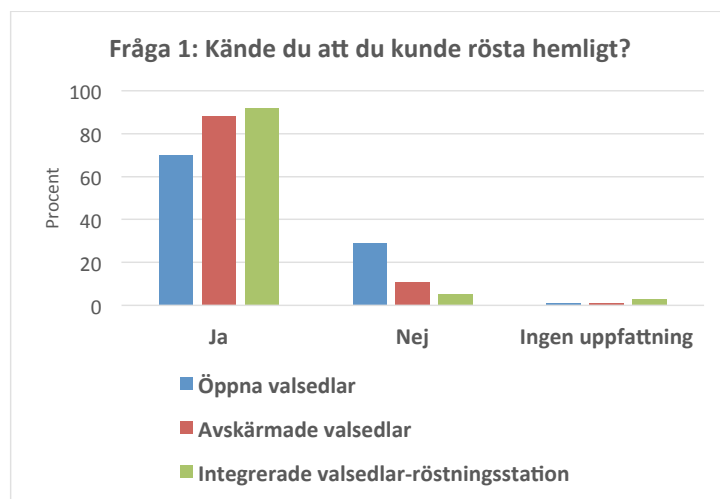


Figur 1. Svar på frågan Om du tänker på hur det var att rösta här idag, hur nära kom du känslan av att rösta i ett riktigt riksdagsval? n=792.

Vilket arrangemang upplevdes som bäst för valhemligheten?

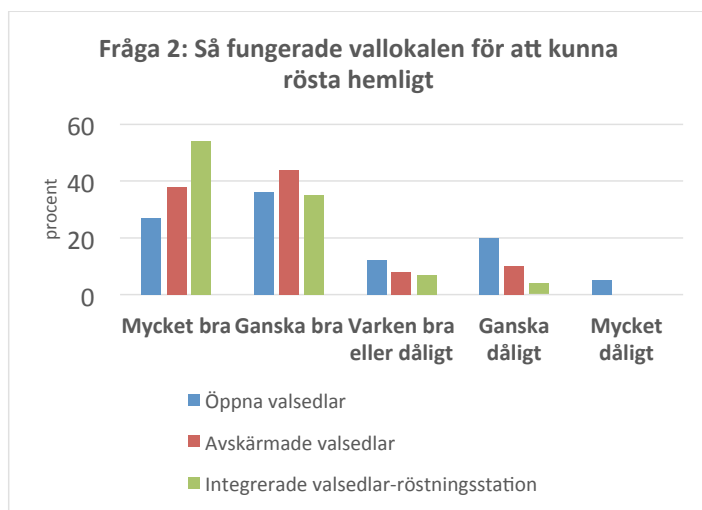
Fyra variabler från enkäten indikerar huruvida väljaren upplevde röstningen som ”hemlig”: Fråga 1, ”Kände du att du kunde rösta hemligt när du röstade?”; Fråga 2, ”Hur tycker du att vallokalen fungerade för att du skulle kunna rösta hemligt?”; Fråga 4, ”I vilken utsträckning kunde du välja valsedlar utan att andra kunde se vad du valde?”, samt Fråga 5, ”Om du jämför med förra riksdagsvalet (2018), hur tycker du att det gick att rösta hemligt nu jämfört med då?”. Samtliga frågor indikerar statistiskt säkerställda skillnader mellan svaren för alla tre utformningarna.

Medborgare som röstat i vallokalen med öppna valsedlar (utformning nr 1) upplevde röstningen som minst hemlig, där 29 procent svarade ”Nej” på frågan och 70 procent svarade att de känt att de röstat hemligt. Bland de som röstat i lokalen med avskärmade valsedlar (utformning nr 2) upplevdes röstningen som mer hemlig: här svarade 88 procent att de känt att de röstat hemligt, och de som röstat i lokalen med den integrerade valsedelshämtningen och röstningsstationen (utformning nr 3) upplevde röstningen som allra mest hemlig, där 92 procent svarade ja på frågan val (Figur 2).



Figur 2. Figuren visar andelen som svarade Ja, Nej respektive Ingen uppfattning på Frågan ”Kände du att du kunde rösta hemligt när du röstade?”, Fråga 1 i enkäten. Skillnaderna mellan grupperna i andelen Ja-svarande är statistiskt signifikant på 0.05-nivån med Two-sample-test-of-proportions i Stata 14.0 mellan arrangemang 1 och övriga, och skillnaden mellan arrangemang 2 och 3 är signifikant på 0.1-nivån. Konfidensintervallen för andelen Ja-svar är under arrangemang 1 0.64–0.75, arrangemang 2 0.84–0.92, arrangemang 3 0.89–0.96. Totala antalet svarande: 800.

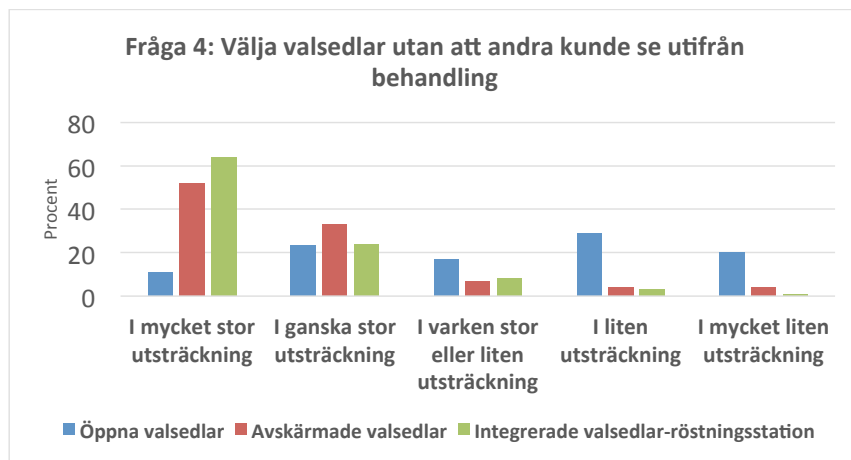
Den andra frågan, Fråga 2, syftar mer direkt på utformningen av vallokalen: ”Hur tycker du att vallokalen fungerade för att du skulle kunna rösta hemligt?” Här syns ännu tydligare skillnader mellan de olika arrangemangen, där andelen som upplevde lokalen som mycket bra för att kunna rösta hemligt var högst under Behandling 3 där 54 procent angav detta alternativ, medan 38 respektive 27 procent svarade samma sak efter utformning 2 respektive 1 (det tidigare öppna systemet med valsedlar) (Figur 3).



Figur 3. Figuren visar andelen som svarade Mycket bra, Ganska bra, Varken bra eller dåligt, Ganska dåligt respektive Mycket dåligt på Fråga 2 i enkäten ”Hur tycker du att vallokalen fungerade för att du skulle kunna rösta hemligt?”, Fråga 2 i enkäten. Skillnaderna mellan grupperna är statistiskt signifikant på 0.05-nivån vid signifikantest av respektive behandlingsgrupps andel svarande ”Mycket bra”, där konfidensintervallen för andelen som svarade ”mycket bra” är 0.22–0.33 för arrangemang 1, 0.32–0.44 för arrangemang 2 och 0.48–0.60 för arrangemang 3. Totala antalet svarande: 796.

Svaren på nästa fråga, som mer specifikt berör upplevelsen av att ta valsedlar, ”I vilken utsträckning kunde du välja valsedlar utan att andra kunde se vad du valde?”, följer samma mönster. På denna fråga gavs svar på en femgradig skala, från ”I mycket stor utsträckning” (1) till ”I ganska stor utsträckning”, ”I varken stor eller liten utsträckning”, ”I liten utsträckning” och ”I mycket liten utsträckning” (5). Ett lågt värde indikerar alltså att valsedelsvalet upplevdes som hemligt, medan ett högt värde att det inte gjorde det.

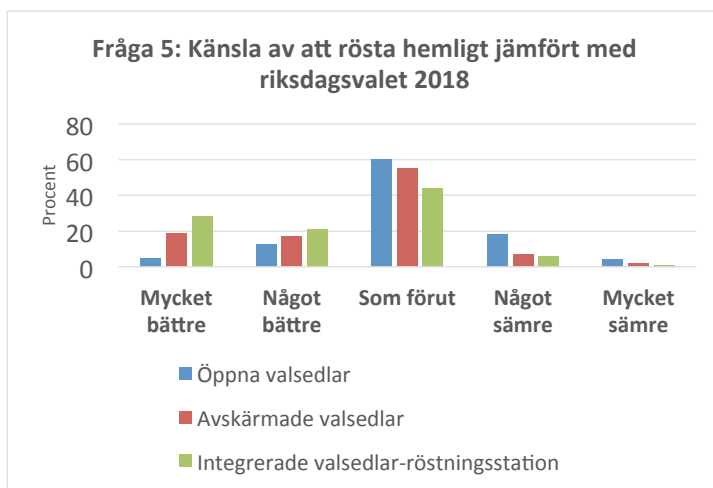
Figur 4 nedan visar fördelningen som svarat vilket alternativ i respektive arrangemang. Här syns ett ännu tydligare resultat när det gäller hemligheten: Bland väljare i utformningen med integrerad valedelsavskärmning och röstningsstation upplevde 64 procent att de i mycket stor utsträckning kunde välja valedlar utan att någon kunde se, medan motsvarande siffra för väljare i utformningen med avskärmade sedlar och en (kortare) promenad till röstningen var 52 procent och i systemet på öppna valedlar endast 11 procent. Detta förstärker tolkningen av att det är systemet för hur valedlar avskärmas som är avgörande för upplevelsen av att kunna rösta hemligt eller inte.



Figur 4. Figuren visar svaren på frågan "I vilken utsträckning kunde du välja valedlar utan att andra kunde se vad du valde?", Fråga 5 i enkäten. Svartalternativen syns i figuren. Skillnaderna mellan grupperna är statistiskt signifikant på 0.05-nivån vid signifikanstest av andelen svarande "I mycket stor utsträckning". Konfidensintervall för andelen svarande "I mycket stor utsträckning" är 0.07–0.15 för arrangemang 1, 0.46–0.58 för arrangemang 2 och 0.58–0.70 för arrangemang 3. Totala antalet svarande på frågan: 794.

Slutligen har vi med en fråga som jämför upplevelsen av att rösta hemligt vid den aktuella behandlingen med förra riksdagsvalet: "Om du jämför med förra riksdagsvalet (2018), hur tycker du att det gick att rösta hemligt nu jämfört med då?". Även här är det främst deltagare som genomgått utformning 3 som upplever störst förbättring jämfört med 2018, där 29 procent upplevde det som att det gick mycket bättre att rösta hemligt nu, medan motsvarande siffror är 19 procent för de som fått

utformningen med avskärmade valsedlar och 5 procent för de som fick den med öppna valsedlar, alltså samma system som gällde 2018 (Figur 5).



Figur 5. Figuren visar svaren på frågan ”Om du jämför med förra riksdagsvalet (2018), hur tycker du att det gick att rösta hemligt nu jämfört med då?, Fråga 5 i enkäten. Svarsalternativen syns i figuren. Skillnaderna mellan andelen som svarat ”Mycket bättre” i de olika behandlingarna är statistiskt signifikant på 0.05-nivån. Konfidensintervallen för andelen svarande ”Mycket bättre” är 0.02–0.08 under arrangemang 1, 0.14–0.24 under arrangemang 2 och 0.22–0.34 under arrangemang 3. Endast personer som angav att de hade rösträtt 2018 ingår i analysen. Totala antalet svarande: 719.

Fritextsvaren ger ytterligare nyanser kring hur deltagarna upplevde skillnaderna mellan de olika arrangemangen. Fråga 6 i enkäten ställdes med möjlighet att utveckla svaret: ”Hur skulle vallokalen kunna förbättras?”. 64 procent av deltagarna svarade på denna uppföljningsfråga – 74 procent under arrangemang 1, 64 procent under arrangemang 2 och 57 procent under arrangemang 3. Så här uttryckte en deltagare som röstat under arrangemanget med avskärmade valsedlar (utformning nr 2) hur lokalen skulle kunna ställas i ordning på ett bättre sätt:

”Om valsedlar och kuvert fanns bakom samma skärm. Nu fick man gå mellan två bås med valsedlar i händerna.”

En deltagare som röstade under utformning 1, det vill säga enligt det gamla systemet med öppna valsedlar, påpekade att det i denna variant finns risk att flera röstberättigade går fram till valsedelsbordet samtidigt:

”Endast en i taget vid valsedlarna - nu var vi två - för vissa i sällskap.”

Andra deltagare påpekade att valhemligheten inte är det viktigaste i röstningen. Så här skrev en deltagare som röstat i utformning 3:

”Jag är inte så brydd om att hålla mitt val hemligt. Det tar längre tid när alla ska ha ett eget ställ att hämta valsedlar.”

Det framkommer även att en del deltagare gärna hade sett mer digitala lösningar, till exempel röstning med bank-id.

Kvantitativa textanalyser av svaren från respektive utformning, som utförts via så kallad ”linguistic inquiry and word count” i programmet semanticexcel, tyder på att fritextsvaren på fråga sex vid utformning 1 är jämförelsevis mer inriktade på ord och meningar som rör synlighet, svaren vid utformning 2 innehåller mer negativt laddade ord och meningar, medan svaren vid utformning 3 inte karakteriseras av någon specifik ordkategori. En möjlig tolkning är att deltagarna hade mer att säga efter att ha röstat vid utformning 1 och 2, eftersom de flesta hade bekantskap med dem sedan tidigare.

Kontrollanalyser

För att pröva om särskilda grupper upplever arrangemangen på annat sätt än huvudgruppen av deltagare har vi gjort motsvarande analyser i undergrupper av deltagare. Resultatet är återigen entydigt – vi finner inga systematiska skillnader i upplevelsen mellan personer med olika sociala och politiska egenskaper.

Bland personer som inte har någon form av högskoleutbildning är det 75 procent under utformning 1, 82 procent under 2 och 91 procent under 3 som kände att de kunde rösta hemligt (se Figur III.1 i Appendix III). Samma mönster syns bland deltagare med ganska eller mycket lågt förtroende för politiker. Här upplevdes utformning 1 med öppna valsedlar som klart minst hemlig där bara 56 procent som uppgav att de kände att de kunde rösta hemligt, medan arrangemang 2 och 3 uppfattades som betydligt bättre när det gäller att rösta hemligt: 82 respektive 85 procent uppgav där att de kände att de kunde rösta hemligt (figur III.2).

För att undanröja risken att resultaten har snedvridits av någon ovidkommande faktor som vi inte är medvetna om har vi också gjort om samtliga analyser med deltagare per respektive dag. Tendensen att röstandet upplevdes som minst hemlig under utformning 1, mer hemligt under 2 och som mest hemligt under 3 är genomgående för samtliga fyra

dagar. Även om nivåerna varierar något mellan de olika undersökningsdagarna är tendenserna desamma.²

Hur lång tid tog det att rösta?

Som nämnts mätte en av studenterna, placerad inne i vallokalen, tiden det tog för väljarna att rösta. Syftet med detta var att kunna bedöma risken för köbildning under de olika arrangemangen. Närmare bestämt mättes tiden för att erhålla de tre valkuverten, att välja valsedlar, samt att stoppa ner dessa i sina valkuvert. För att göra tidmätningen så enhetlig som möjligt var samma student tidtagare söndag-måndag respektive tisdag-onsdag.

Under utformning 1 och 2 startades klockan när väljaren kom fram till bordet med valsedlar, och stoppades när han eller hon kom ut bakom valskärmen med sina sedlar nedlagda i de tre kuverten. Under dessa två arrangemang togs även en mellantid när väljaren lämnade bordet med valsedlar och tog emot sina valkuvert. Under utformning 3 behövdes kuverten delas ut redan innan väljaren kom fram till bordet med valsedlar. Då startades därför klockan när väljaren fick kuverten. Eftersom den integrerade avskärningen försvårade insyn kunde under detta arrangemang ingen mellantid tas när väljaren valt sina sedlar.

Målsättningen var att mäta tiden för alla väljare, men om en ny väljare kom in i vallokalen medan tidmätningen pågick för en annan hoppades tidtagningen över för den väljaren. En sådan utebliven tidmätning markerades med ett streck. Sammanlagt kunde en totaltid uppmätas för 450 väljare, och en mellantid för 296 av dessa. Resultaten fördelar sig enligt tabell 2. Det ska påminnas om att väljarna inte gavs möjlighet att personrösta. Resultaten med avseende på exakta nivåer går således inte att generalisera till ett vanligt svensk val. Här är det i stället *skillnaderna* i tid mellan arrangemangen som står i fokus, och denna skillnad borde vara densamma i ett val där även personröstning tillåts.

² Dag 3 var andelen som uppgav att de kunde rösta hemligt generellt högre än de andra dagarna och denna dag var också andelen kvinnor i undersökningen relativt hög (59%). Vi ser ett samband mellan kön och att ha större förtroende för politiker, vilket i sin tur har ett samband med större upplevd generell hemlighet. Det skulle kunna vara en förklaring till de generellt högre nivåerna av upplevelsen av att rösta hemligt denna dag jämfört med övriga dagar.

Tabell 2. Tidsåtgång röstning (sekunder)

Utformning	Medelvärde	Median	Antal
1 öppna valsedlar	114,7	106	134
2 avskärmade valsedlar	115,0	103	161
3 integrerade valsedlar-röstningsstation	110,3	99	155
ALLA	113,3	103	450

Som framgår tog det väljarna i genomsnitt 113 sekunder, alltså strax under 2 minuter, att välja och göra i ordning sina valsedlar. Skillnaderna mellan de tre utformningarna är i detta avseende mycket små, och heller inte statistiskt signifikanta. Då genomsnittstiden för alla utformningar i viss mån påverkas av extremvärden (så kallade ”outliers”) redovisar vi även mediantiderna. Medianväljaren röstar alltså på 1 minut och 43 sekunder. Även om det går något fortare än så under utformning 3, och något långsammare under 1, handlar det om små skillnader.

Notera att dessa resultat avser tiden det tar att rösta för de väljare som redan kommit in i vallokalen. Hur många väljare som kan rösta samtidigt, dvs. den maximala genomströmningen, säger dessa siffror alltså ingenting om (även om vi i avslutningen för vissa resonemang om detta). Inte heller säger de något om den totala tiden väljarna befann sig i vallokalen. Den återstående tiden, för avprickning i röstlängden och överlämning av valkuverten till röstmottagarna och nedstoppning i valurnan, borde dock inte variera systematiskt mellan de tre arrangemangen. Totalt sett bör man därmed kunna sluta sig till att det går ungefär lika fort att rösta oberoende av utformning.

Tabell 3. Tidsåtgång välja valsedlar (sekunder)

Utformning	Medelvärde	Median	Antal
1	41,5	36	134
2	45,9	35,5	162
3	–	–	0
ALLA	43,9	36	296

Av tabell 3 framgår att något mindre än hälften av tiden (då denna kunnat uppmätas) går åt till att välja valsedlar. Skillnaderna är återigen små mellan utformningarna. Jämförelsen mellan utformningarna skiljer sig i detta avseende från väljarnas subjektiva upplevelse av hur svårt det var att leta rätt på valsedlarna för det parti man ville rösta på

(se Figur III.3 i Appendix III). Utformning 2 – dvs. med avskärmade sedlar som står separat från röstningsstationen – upplevdes som det system där det var lättast att hitta dem. Där svarade 46 procent att det var mycket lätt att hitta valsedlarna de letade efter, jämfört med 41 procent i behandling 1 och 38 procent i behandling 3. När vi tittar enbart på personer utan högskoleutbildning är mönstren liknande. Även där upplevde 43 procent av de som saknar högskoleutbildning att det var mycket lätt att hitta rätt valsedlar under behandling 2, att jämföra med 41 procent under behandling 1 och 31 procent under behandling 3. Vi har ingen given förklaring till detta mönster, men det kan ha upplevts som mer nytt och därför något svårare att välja valsedlar i utformningen med den integrerade valsedelsavskärmningen-röstningsstationen som ingen väljare hade provat innan. Skillnaderna i upplevelse mellan utformningarna är dock betydligt mindre än ifråga om valhemligheten.

Hur många valsedlar gick åt?

Eftersom valskärmen desinficerades av en röstmottagare efter varje väljare kunde antalet oanvända valsedlar som lämnats kvar även fångas upp. Förvisso går det inte att utesluta att vissa väljare tog med sig de oanvända sedlarna ut ur vallokalen, men resultatet på denna punkt pekar i en tydlig riktning: 134 oanvända valsedlar samlades ihop under utformning 1 (det gamla systemet) men endast 26 under utformning 2 och 19 under utformning 3. Den rimliga förklaringen till denna skillnad är att avsaknaden av avskärmning föranleder många väljare att plocka åt sig valsedlar från flera olika partier, för att på så sätt bevara sin valhemlighet. Noterbart är dock att detta alltså inte hade någon synbar effekt på tiden det tog för dem att välja valsedlar (den var till och med något kortare under 1 än under 2, som framgår av tabell 3).

Slutsatser och diskussion

Sammanfattningsvis finner vi att det bästa arrangemanget för att bevara valhemligheten är det där både valsedlar och röstning sker bakom en integrerad avskärmning (utformning 3). Därefter kommer det sedan 2019 gällande arrangemanget där väljaren tar valsedlar bakom en avskärmning och sedan förflyttar sig till valskärmen bakom vilken sedlarna görs i ordning och stoppas i sina kuvert (utformning 2). Minst hemligt upplevs det gamla arrangemanget med valsedlarna utplacerade utan avskärmning (utformning 1).

Vi kan därmed sluta oss till att 2019 års införande av valsedelsavskärmningen (prop.

2017/18:286) var ändamålsenlig i så måtto att den ökade väljarnas upplevelse av att kunna rösta hemligt. Detta är även vad Riksrevisionen fann i sin tidigare granskning av EU-valet 2019 (RiR 2019:35).³ Samtidigt har vi också funnit att en annan utformning, där valet av valsedlar och röstning sker integrerat, skulle leda till en ytterligare förstärkning av valhemligheten (utformning 3). Detta är ett viktigt resultat eftersom det var i princip en sådan utformning som föreslogs av 2015 års vallagsutredning (SOU 2016:71).

Närmare bestämt förordade 2015 års vallagsutredning att valsedlarna skulle placeras innanför valskärmen, vilket enligt utredningen skulle kräva utvecklandet av en ny typ av valskärm liknande det norska ”valbåset” med insynsskydd från alla fyra sidor. Det avskärmade bordet med valsedlar sammankopplat med en valskärm under utformning 3 kan dock betraktas som närapå likvärdigt med denna lösning, eftersom den i vår undersökning stod vänd mot en vägg samtidigt som ingen väljare tilläts passera bakom väljarens rygg. Det gav med andra ord också insynsskydd från alla fyra sidor. Därmed kan vi även sluta oss till att den lösning 2015 års vallagsutredning förordade skulle skyddat valhemligheten ännu bättre än 2019 års ordning.

Avslutningsvis vill vi därför, utifrån resultaten av vår studie, diskutera huruvida det finns några *andra* skäl för att inte nu förorda den ordning som av väljarna upplevs som den som bäst tryggar valhemligheten. Utifrån kritiska remissvar riktades i den departementspromemoria (Ju2018/00824/L6) som låg till grund för prop. 2017/18:286 tre typer av användningar mot 2015 års vallagsutrednings förslag. Den första handlade om försvårade möjligheter att hålla ordning bland valsedlarna. Eftersom väljarna möter valsedlarna utan insyn skulle deras möjligheter öka att flytta om bland valsedlarna eller stjäla dem i syfte att gynna eller missgynna vissa partier. Röstmottagarna konstaterade under gruppintervjuerna att det även under vårt experiment i ett fåtal fall förekommit viss omflyttning av valsedlarna, dock oklart om den var avsiktlig eller inte.

Man kan dock fråga sig varför det i detta avseende skulle föreligga någon skillnad mellan det vi här kallat utformning 2 (den nuvarande ordningen) och utformning 3 (principordningen från 2015 års vallagsutredning). Avskärmade valsedlar kräver att en röstmottagare kontrollerar ordningen bland valsedlarna kontinuerligt, helst mellan varje

³ Riksrevisionen gjorde även en annan observation: att valhemligheten upplevdes som något högre om den nya avskärmningen skyddade för insyn från fyra håll jämfört med om den endast skyddade från tre håll. Vårt arrangemang var som nämnts, på grund av väggarnas placering, av det förra slaget.

väljare. Detta gäller oavsett om själva röstningen också sker bakom samma avskärmning eller inte. Möjligen skulle man kunna argumentera för att röstmottagarnas ansvar för ordningen bland valsedlarna skulle behöva öka om dessa flyttas in i vallokalen (såsom vore fallet under utformning 3). Enligt förarbetena till nuvarande utformning (prop. 2017/18:286, 13, 15) ska denna ge ”rimligt goda förutsättningar” för röstmottagarna att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna. Samtidigt kräver upprätthållandet av detta ansvar, när valsedlarna inte placerats i utan i anslutning till vallokalen, att en röstmottagare lämnar vallokalen för att kontrollera valsedlarna. Några röstmottagare i vår studie såg i detta avseende till och med en möjlig fördel med utformning 3 jämfört med vallokaler där det avskärmade valsedelsstället placerats utanför vallokalen, nämligen att med valsedlarna i vallokalen är det lättare att hantera väljare som gör fel i hanteringen av valsedlarna; vill de göra om och göra rätt behöver de inte gå ut ur lokalen och komma in igen.

Departementspromemorians andra invändning handlade om risk för köbildning i vallokalen, och en därmed sammanhängande risk för ett minskat valdeltagande. En kö uppstår då fler väljare vid en viss tidpunkt försöker rösta i en vallokal än vad vallokalen förmår härbärgera. Sådana köer uppstod vid flera tillfällen under fältexperimentet. Eftersom köbildning är en funktion av antalet anländande väljare per tidsenhet, vilket vi i fältexperimentet inte kunde kontrollera, fanns inga möjligheter att studera risken för köbildning experimentellt. Däremot kan vi lägga den uppmätta tiden det tog att rösta till grund för en uppskattning av risken för köbildning under de tre utformningarna. Och denna tid varierade alltså inte nämnvärt. Om något gick det, som nämnts, något *fortare* att rösta under utformning 3 än 2. Det finns med andra ord inget skäl att utifrån detta argument förorda det ena eller andra av dessa två arrangemang.

Det som istället torde avgöra skillnaden i risk för köbildning mellan dessa arrangemang är två andra förhållanden, som vi inte kunde studera experimentellt. Det första är benägenheten hos väljare att under nuvarande ordning (alltså utformning 2) även avlägga sin röst bakom valsedelsavskärmningen. Våra röstmottagare noterade i intervjun att det förekommit att väljarna under arrangemang 2 bad att få rösta bakom valsedelsavskärmningen. Detta tilläts de dock inte, eftersom valkuverten delades ut först efter att de lämnat avskärmningen. I ett verkligt val kan dock den ordningen visa sig svårare att upprätthålla. Riksrevisionens granskning av EU-valet 2019 visar att det i 90 % av landets kommuner förekom att väljarna valde att rösta bakom den nya

valsedelsavskärmningen i stället för den därför avsedda skärmen; i 50 % förekom sådan röstning ”i hög eller ganska hög utsträckning” (RiR 2019:35, 32). Och detta trots att Valmyndigheten uttalat rekommenderade att valkuverten även då skulle delas ut *efter* det att väljarna valt sina sedlar. Risken är med andra ord stor att samma problem kommer att upprepas i framtiden.

Det andra förhållandet som påverkar risken för köbildning är antalet avskärmade platser med valsedlar i eller i anslutning till vallokalen. Eftersom valsedelsavskärmningar, för att avskärmningen ska vara meningsfull, kräver att en väljare i taget går in bakom dem, kommer fler valsedelsavskärmningar av naturliga skäl tillåta fler väljare att rösta samtidigt. Den maximala genomströmningskapaciteten i vallokalen ökar därmed, medan risken för köbildning minskar. I vårt experiment använde vi som nämnts två valsedelsavskärmningar under utformning 3, men eftersom vi inte kunde kontrollera antalet anländande väljare vid varje given tidpunkt kunde vi inte studera den maximala genomströmningskapaciteten (lika lite som vi kunde experimentellt kontrollera risken för köbildning). Dock finns det återigen inget skäl att använda sig av fler eller färre valsedelsavskärmningar med den ena eller den andra utformningen av vallokalen. Även under arrangemang 2 skulle lika många valsedelsavskärmningar som valskärmar kunna ställas ut.

Det detta arrangemang har som fördel framför utformning 3 är att utformning 2 möjliggör för mer än en väljare per valsedelsavskärmning att rösta samtidigt. Med utformning 2 kan ju nämligen en ny väljare gå fram till valsedelsavskärmningen när den föregående väljare plockat åt sig sina sedlar och börjat förflyttningen mot valskärmen; någon motsvarande möjlighet finns inte under utformning 3, där varje väljare måste ha både tagit sina sedlar och gjort i ordning dem innan en ny väljare kan komma fram och börja välja sina sedlar. Om det tar längre tid att göra i ordning sina sedlar bakom valskärmen än att plocka åt sig dem bakom valsedelsavskärmningen, vilket våra tidmätningar tyder på, ökas genomströmningen under utformning 2 ytterligare om man har fler valskärmar än valsedelsavskärmningar; detta visar vi matematiskt i Appendix V.

Det som utgör den viktigaste flaskhalsen och därmed den plats där risken för köbildning kommer att bli störst under utformning 2 är dock det ställe som alla väljare (som inte har med sig egna sedlar) måste passera först, dvs. valsedelsavskärmningen – särskilt beaktat väljarnas ovan nämnda benägenhet att även vilja göra i ordning sina röster bakom

denna. Därtill kan tilläggas att, som en av våra röstmottagare påpekade, det skulle gå utmärkt att komplettera utformning 3 med en eller ett par fristående valskärmar för de väljare som kommer till val- eller röstningslokalen med sina valsedlar med sig.

Slutsatsen är alltså att risken för köbildning torde kunna avfärdas som en invändning mot det integrerade arrangemanget. Om något har detta arrangemang här en fördel framför utformning 2, eftersom det senare lider av den i EU-valet dokumenterade risken för att väljare kommer att vilja rösta bakom valsedelsavskärmningen. Men, som vi visar i Appendix V, den maximala genomströmningskapaciteten under de båda utformningarna beror i första hand på antalet valsedelsavskärmningar.

Därmed har vi kommit fram till den tredje invändning som departementspromemorian riktade mot 2015 års vallagsutrednings förslag, nämligen ökade kostnader. Enligt SOU 2016:71 skulle för det första dyra investeringar (om än av engångskaraktär) behöva göras i att ta fram nya ”valbås” av exempelvis norsk typ. Som vårt experiment visar kan man dock erhålla en avskärmning som är i det närmaste ekvivalent med ett sådant valbås genom att använda den materiel kommunerna behöver förfoga över redan för utformning 2: valsedelsställ, avskärmningar av dessa, samt valskärmar. Det är därmed svårt att se att utformning 3 skulle behöva bli ens i närheten så dyrt som 2015 års vallagsutrednings förslag.

Det som framför allt kommer att påverka skillnaden i kostnad jämfört med utformning 2 är i stället antalet avskärmade platser där valsedlarna läggs ut (både som en kostnad för valsedelsställ, om sådana används, och för avskärmningen). Jämfört med nuvarande ordning, där man i regel har som mest en sådan avskärmd plats per val- eller röstningslokal, skulle givetvis utformning 3 innebära en utökad kostnad, eftersom denna modell kräver lika många valsedelsavskärmningar som valskärmar (som regel kanske 3 per val- eller röstningslokal, med möjlighet till en fristående fjärde till de väljare som kommer till vallokalen med sina valsedlar, dock varierande beroende på storlek). Det denna kostnad samtidigt betalar för är dock en ökad genomströmning, och därmed minskad risk för köbildning och påverkan på valdeltagandet. Vill man försöka likställa utformning 2 med 3 utifrån detta (det ovan nämnda andra argumentet), måste man alltså (förutom att förhindra att väljarna röstar bakom avskärmningen) förse vallokalerna med fler avskärmade platser där valsedlarna läggs ut. Skillnader i kostnad mellan de två modellerna kommer därmed att utjämnas.

SOU 2016:71 gjorde även bedömningen att ytterligare röstmottagare skulle behövas för att hålla ordning och bistå vid röstningen. Här bör man dock återigen fråga sig om det skulle behövas fler röstmottagare för att hantera utformning 3 än 2. Som nämndes ovan kommer båda arrangemangen att kräva utökade kontroller av ordningen bland valsedlarna, kanske mellan varje väljare. Hur många fler röstmottagare dessa utökade kontroller kommer att kräva beror dock inte på om valsedelsavskärmningen står ihop med valskärmen eller inte, utan på antalet valsedelsavskärmningar i eller i anslutning till vallokalen. Och detta är, som redan konstaterats, något som i sig inte följer av respektive arrangemang utan av hur mycket man är beredd att betala för att utjämna genomströmningen och därmed risken för köbildning under respektive arrangemang. I Appendix V visar vi att det under rimliga antaganden krävs en fördubbling av antalet valsedelsavskärmningar för att under utformning 2 få bättre genomströmning än efter en motsvarande tredubbling av antalet valsedelsavskärmningar under utformning 3. De kostnader som är en direkt funktion av antalet valsedelsavskärmningar skulle med andra ord bli omkring 50% högre för utformning 3 än 2, med hänsyn tagen till genomströmningsskapaciteten och den därmed sammanhängande risken för köbildning.

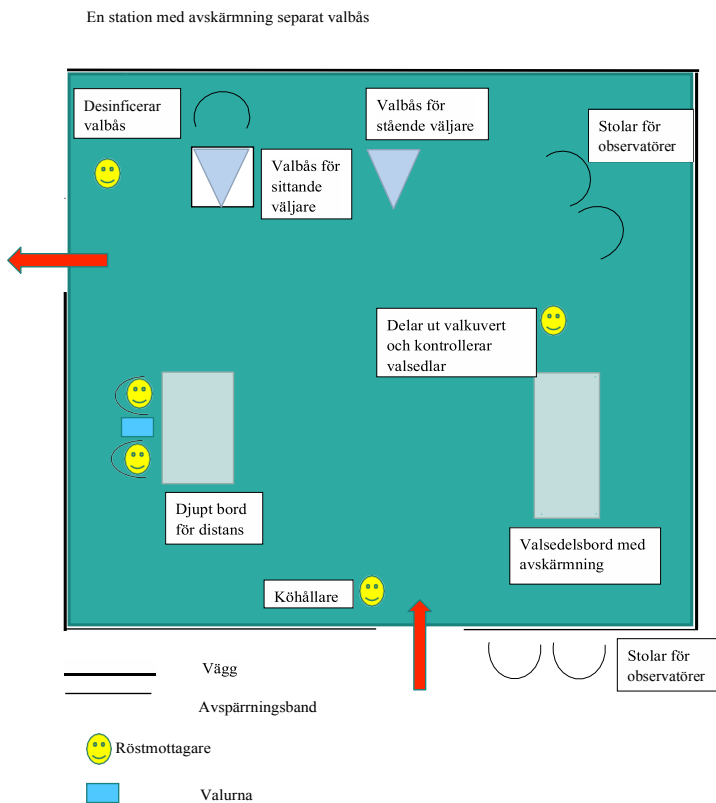
Den stora och väsentliga skillnad som därmed enligt vårt förmenande kvarstår mellan de olika arrangemangen – även sedan hänsyn tagits till möjligheten att hålla ordning på valsedlarna och risken för köbildning – är att utformning 3 bäst skyddar valhемligheten för väljarna, om än till en högre kostnad.

Studien finansierades av 2020 års valutredningen (Ju 2020:08) i samarbete med Karlstads universitet och Vetenskapsrådet, projektnummer 2017-02941. Studien har fått ett rådgivande yttrande av etikprövningsmyndigheten som inte hade några etiska invändningar mot projektet.

Figur I.1b. Utformning nr 1: Ingen avskärmning, bild



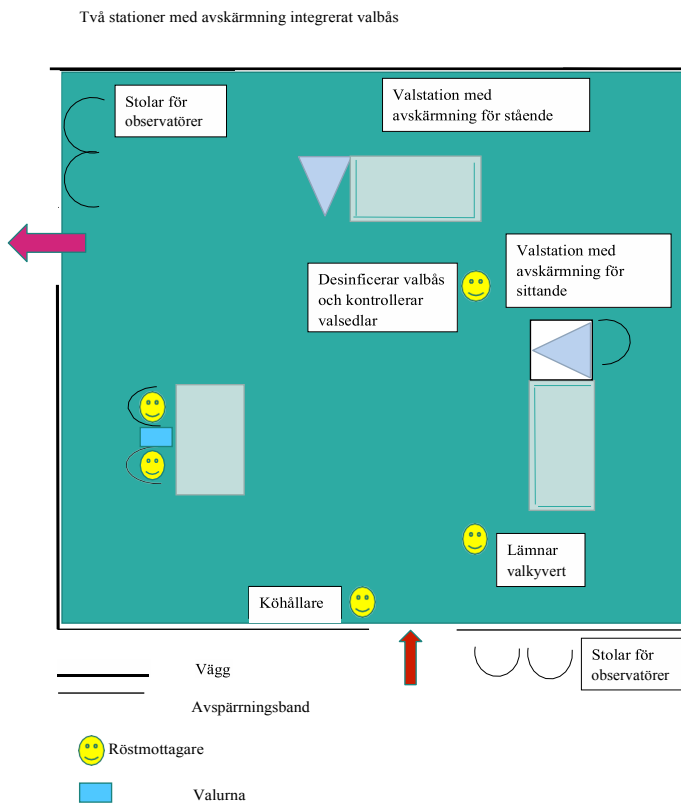
Figur I.2a. Utformning nr 2: Valsedelsbord med avskärmning, översikt



Figur I.2b. Utformning nr 2: Valsedelsbord med avskärmning, bild



Figur I.3a. Utformning nr 3: Valsedelsbord med avskärmning sammankoppla med valskärm, översikt



Figur I.3b. Utformning nr 3: Valsedelsbord med avskärmning sammankopplat med valskärm, bild



Figur I.4. Valsedlarnas uppställning



APPENDIX II: EXTRA TABELLER

Tabell II.1. Män och kvinnor i undersökningsurvalet och i befolkningen (procent)

	Undersökningen	Befolkningen	Diff
Kvinnor	52	50	+2
Män	48	50	-2
Summa	100	100	
Antal personer	802	8,147	

Tabell II.2. Åldersfördelningen i undersökningsurvalet och i befolkningen (procent)

	Undersökningen	Befolkningen	Diff
18-21	12	6	+6
22-30	13	16	-3
31-40	14	17	-3
41-50	18	16	0
51-60	16	16	0
61- 70	15	14	+1
71-	12	15	-3
Summa procent	100	100	
Antal personer	795	8,147	

Tabell II.3. Födelseland i undersökningsurvalet och i befolkningen (procent)

	Undersökningen	Befolkningen	
Sverige	82	78	+4
Annat land	18	22	-4
Europa	7		
Utanför Europa	11		
Summa procent	100	100	
Antal personer	713	8,147	

Tabell II.4. Utbildningsnivå undersökningsurvalet och befolkningen (procent)

	Undersökningen	Befolkningen	diff
Grundskola och gymnasium	29	56	-27
Eftergymnasial utbildning	71	44	+27
Summa procent	100	100	
Antal personer	715	8,147	

Tabell II.5. Politiskt intresse undersökningsurvalet och befolkningen (procent)

	Undersökningen	Befolkningen (SOM)	Diff
Mycket intresserad	44	17	-27
Ganska intresserad	46	47	-1
Inte intresserad	10	36	-26
Summa	100	100	
Antal personer	802	1563	

Tabell II.6. Politiskt förtroende undersökningsurvalet och befolkningen (procent)

	Undersökningen	Befolkningen	diff
Mycket/ganska stort	68	56	+12
Ganska/mycket litet	32	44	-12
Summa procent	100	100	
Antal personer	713	≈ 2640	

Tabell II.7. Valresultat undersökningsurvalet och befolkningen (procent)

	Undersökningen	Hela riket 2018		Sthlms kn 2018	
	Resultat	Resultat	Skillnad	Resultat	Skillnad
Socialdemokraterna	20,7%	28,3%	-7,6%	23,8%	-3,1%
Moderaterna	11,3%	19,8%	-8,6%	21,9%	-10,6%
Sverigedemokraterna	6,6%	17,5%	-11,0%	9,8%	-3,2%
Vänsterpartiet	26,2%	8,0%	18,2%	13,1%	13,1%
Centerpartiet	5,9%	8,6%	-2,7%	9,1%	-3,2%
Kristdemokraterna	2,5%	6,3%	-3,8%	4,9%	-2,4%
Liberalerna	3,9%	5,5%	-1,6%	7,9%	-4,0%
Miljöpartiet	10,4%	4,4%	5,9%	7,7%	2,7%
Feministiskt Initiativ	2,5%	0,5%	2,0%	0,7%	1,8%
Övriga	10,1%	1,1%	9,0%	1,2%	8,9%
	100,0%	100,0%		100,1%	
Blanka	5,3%	0,8%	4,5%	0,5%	4,8%
Ogiltiga	0,6%	0,1%	0,5%	0,0%	0,6%
Totalt antal roster	811	6535271		614860	

Tabell II.8. Juridiskt kön predicerar treatmentgrupp

ANOVA

Treatment

	Sum of Squares	Df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	,730	1	,730	1,117	,291
Within Groups	519,486	795	,653		
Total	520,216	796			

Tabell II.9. Utbildningsnivå predicerar treatmentgrupp

ANOVA

Treatment

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	4,174	4	1,044	1,622	,167
Within Groups	455,467	708	,643		
Total	459,641	712			

Tabell II.10. Ålder (fyra kategorier) predicerar treatmentgrupp

ANOVA

Treatment

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	1,359	3	,453	,691	,558
Within Groups	518,137	790	,656		
Total	519,496	793			

Tabell II.11. Födelseland (fyra kategorier) predicerar treatmentgrupp

ANOVA

Treatment

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	3,217	3	1,072	1,667	,173
Within Groups	455,467	708	,643		
Total	458,684	711			

Tabell II.12. Politiskt intresse predicerar treatmentgrupp

ANOVA

Treatment

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	,259	3	,086	,133	,940
Within Groups	461,288	711	,649		
Total	461,547	714			

Tabell II.13. Politiskt förtroende predicerar treatmentgrupp

ANOVA

Treatment

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	1,123	3	,374	,578	,630
Within Groups	459,370	709	,648		
Total	460,494	712			

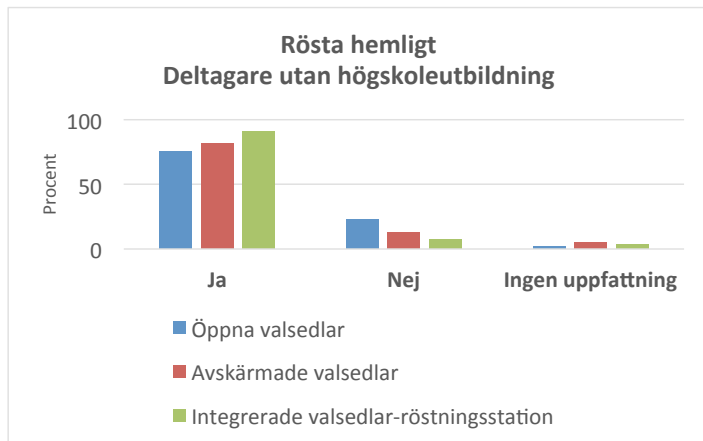
Tabell II.14. Nöjdhet med demokratin predicerar treatmentgrupp

ANOVA

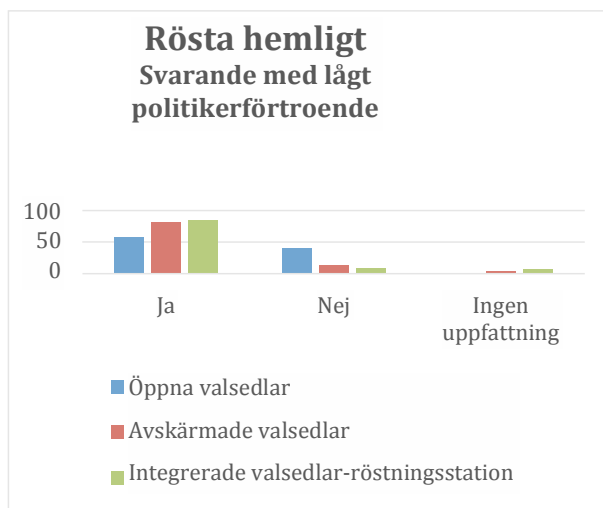
Treatment

	Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
Between Groups	,488	3	,163	,251	,861
Within Groups	460,952	710	,649		
Total	461,440	713			

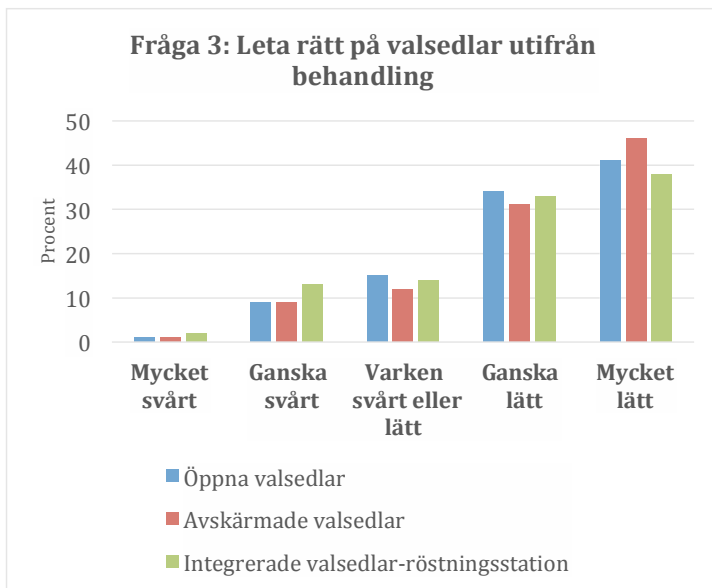
APPENDIX III: EXTRA FIGURER



Figur III.1. Figuren visar andelen bland dem som saknar någon form av högskoleutbildning som svarade Ja, Nej respektive Ingen uppfattning på Frågan "Kände du att du kunde rösta hemligt när du röstade nyss?", Fråga 1 i enkäten. Totala antalet svarande i gruppen: 211.



Figur III.2. Figuren visar andelen som uppgav att de har ganska lågt eller mycket lågt politikerförtroende som svarade Ja, Nej respektive Ingen uppfattning på Frågan "Kände du att du kunde rösta hemligt när du röstade nyss?", Fråga 1 i enkäten. Totala antalet svarande i gruppen: 230.



Figur III.3. Svar på frågan Hur svårt var det att leta rätt på valsedlarna för det parti du ville rösta på i de olika valen? Totala antalet svarande: 796.

APPENDIX IV: FRÅGEFORMULÄRET



1_251

Vi är intresserade av din upplevelse av hur det var att rösta hemligt utan att andra människor kunde se hur du röstar.

1. Kände du att du kunde rösta hemligt när du röstade nyss?
 Ja Nej Ingen uppfattning

2. Hur tycker du att vallokalen fungerade för att du skulle kunna rösta hemligt?
 Mycket bra Ganska bra Varken bra eller dåligt Ganska dåligt Mycket dåligt

3. Hur svårt var det att leta rätt på valsedlarna för det parti du ville rösta på i de olika valen?
 Mycket svårt Ganska svårt Varken svårt eller lätt Ganska lätt Mycket lätt

4. I vilken utsträckning kunde du välja valsedlar utan att andra kunde se vad du valde?
 I mycket stor utsträckning I ganska stor utsträckning I varken stor eller liten utsträckning I liten utsträckning I mycket liten utsträckning

5. Om du jämför med förra riksdagsvalet (2018), hur tycker du att det gick att rösta hemligt nu jämfört med då?
 Mycket bättre Något bättre Som förut Något sämre Mycket sämre Ej röstberättigad

6. Hur skulle vallokalen kunna förbättras?

7. Om du tänker på hur det var att rösta här idag, hur nära kom du känslan av att rösta i ett riktigt riksdagsval?
 Mycket nära Ganska nära Varken nära eller långt ifrån Ganska långt ifrån Mycket långt ifrån

8. Är du kvinna eller man? (juridiskt kön)
 Kvinna Man

9. Vilket år är du född? Skriv ditt födelseår _____

10. Vilken skolutbildning har du?

- Ej fullgjort grundskola eller motsvarande
- Grundskola eller motsvarande
- Examen från gymnasium eller motsvarande
- Studier/examen från högskola/universitet
- Examen från gymnasium eller motsvarande
- Studier/examen från forskarutbildning

11. Var är du född? I Sverige eller i något annat land?

- Född i Sverige
- Född i annat land i Norden
- Född i annat land i Europa
- Född i annat land utanför Europa

12. Hur intresserad är du i allmänhet av politik?

- Mycket intresserad
- Ganska intresserad
- Inte särskilt intresserad
- Inte alls intresserad

13. Allmänt sett, hur stort förtroende har du för svenska politiker?

- Mycket stort förtroende
- Ganska stort förtroende
- Ganska litet förtroende
- Mycket litet förtroende

14. Allmänt sett, hur nöjd är du med det sätt på vilket demokratin fungerar i Sverige:

- Mycket nöjd
- Ganska nöjd
- Inte särskilt nöjd
- Inte alls nöjd

15. Egna kommentarer kring undersökningen

APPENDIX V: BERÄKNINGAR AV GENOMSTRÖMNINGSKAPACITET

Antag att den genomsnittliga tiden det tar att välja valseklar bakom avskärningen kan betecknas med V och den genomsnittliga tiden det tar att göra i ordning valseklarna bakom valskärmen med R ; tidsenheter kan för enkelhetens skull antas vara sekunder. Låt oss även till en början anta, vilket våra tidmättningsresultat också bekräftar, att $R > V$, dvs. det tar i genomsnitt längre tid för en väljare att göra i ordning sina valseklar än att plocka åt sig dem. Om vi till en början utgår från utformning 2 med endast *en* valsekelsavskärning och *en* valskärm kan då en ny väljare gå in bakom valsekelsavskärningen för varje V tidsenheter; detta definierar *inflödet* i systemet, vilket för den n :te väljaren kan skrivas $(n-1)V$ (där $n=1$ för den första väljaren, $n=2$ för den andre osv). Den första väljaren kommer då att kunna lämna valskärmen, efter att även ha gjort i ordning sina sedlar, efter $V + R$ tidsenheter, den andra efter $V + 2R$ (eftersom denna väljare, givet att $R > V$, måste vänta på att den första väljaren blir färdig bakom valskärmen), den tredje efter $V + 3R$ tidsenheter, osv; detta definierar *utflödet* ur systemet, vilket kan skrivas $V + nR$.

Mer generellt kan den genomsnittliga *flödestiden* T då skrivas:

$$T = \frac{V + nR}{n}$$

Gränsvärdet för T när n går mot oändligheten blir:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \frac{V + nR}{n} = \lim_{n \rightarrow \infty} \left(\frac{V}{n} + \frac{nR}{n} \right) = 0 + R = R$$

Med utformning 2 och endast en valsekelsavskärning och en valskärm blir den maximala genomströmningskapaciteten därmed $G = 1/R$, en väljare per R tidsenheter – eller, om våra ungefärliga värden från tidmätningen ovan håller, 1 väljare var 69:e sekund.

Vad händer då om vi, fortfarande med utformning 2 och $R > V$, lägger till en valskärm så att det blir totalt *två*? För den första väljaren kommer det då fortfarande att ta $V + R$ tidsenheter att passera systemet, för den andra $2V + R$ (eftersom, även om $R > V$, ingen

väntetid nu uppstår mellan vasedelsavskärmningen och den nu lediga, andra valskärmen), för den tredje $3V + R$ osv. (vi antar här att $R < 2V$). *Inflödet* är alltså detsamma som tidigare, men *utflödet* kan istället skrivas $nV + R$. Gränsvärdet för T när n går mot oändligheten blir då istället:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \frac{nV + R}{n} = V + 0 = V$$

Med andra ord: utformning 2, med endast en vasedelsavskärmning men *två* valskärmar, ger den maximala genomströmningskapaciteten $G = 1/V$, eller 1 väljare var 44:e sekund, givet vår tidmätning.⁴

Om vi istället tillåter *två* vasedelsavskärmningar med *fyra* valskärmar kommer det att ta $V + R$ tidsenheter för både den första *och* andra väljaren att passera systemet, $2V + R$ för den tredje *och* fjärde, $3V + R$ för den femte *och* sjätte, osv, eller i förlängningen:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \frac{nV + R}{2n} = \frac{V}{2} + 0 = \frac{V}{2}$$

Nu halveras alltså flödestiden till $T = V/2$. På motsvarande sätt dubblas den maximala genomströmningskapaciteten $G = 2/V$, som utifrån värdet från vår tidmätning nu skulle bli 1 väljare var 22:a sekund.

Vad kan då sägas om den maximala genomströmningskapaciteten under utformning 3? Med endast *en* vasedelsavskärmning, vilket då per definition även innebär *en* valskärm, kan en ny väljare gå in bakom vasedelsavskärmningen först efter varje $V + R$ tidsenheter, eftersom varje väljare nu måste vänta på att den föregående väljaren både valt sina sedlar och gjort i ordningen dem. *Inflödet* kan alltså skrivas $(n-1)(V+R)$ och *utflödet* $n(V + R)$. Detta gäller oavsett storleksrelationen mellan V och R . Gränsvärdet för T när n går mot oändligheten blir nu alltså:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \frac{n(V + R)}{n} = V + R$$

På motsvarande sätt blir $G = 1/(V + R)$, eller 1 väljare var 113:e sekund, givet vår tidmätning. Med *två* vasedelsavskärmningar dubblas så klart denna maximala

⁴ Med ett vasedelsställ blir $G = 1/V$ om $V > R$, vilket innebär att ingen väntetid vid vasedelsstället uppstår ens med *en* valskärm; då gäller alltså samma beräkningar som i fallet där $R > V$ med *två* valskärmar.

genomströmningsskapitet till $G = 2/(V + R)$, eller 1 väljare var 56,5:e sekund, osv.

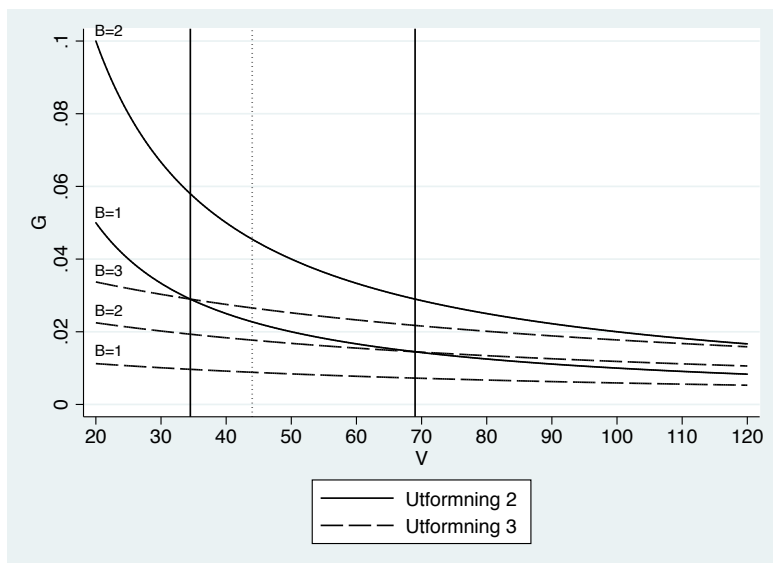
Om vi betecknar antalet vasedelsavskärningar med B och antar att antalet valskärmar är dubbelt så stort som antalet vasedelsavskärningar under utformning 2, kan formlerna för den maximala genomströmningsskapiteten under de två utformningarna skrivas:

$$G_{\text{utformning 2}} = \frac{B}{V}$$

$$G_{\text{utformning 3}} = \frac{B}{V + R}$$

Med lika många vasedelsavskärningar har utformning 2 med andra ord en högre genomströmningsskapitet än utformning 3. Men hur många vasedelsavskärningar krävs för att de två utformningarna ska ha ungefär likvärdig genomströmning? Svaret på det beror givetvis på värdet på V och R . I figur V.1 nedan har vi räknat fram G (maximal genomströmningsskapitet) för olika värden på B (antalet vasedelsavskärningar) och V (den genomsnittliga tiden väljaren tillbringat bakom vasedelsavskärningen). De heldragna linjerna anger värdet på G för utformning 2 med en ($B = 1$) respektive två ($B = 2$) vasedelsavskärningar och dubbelt så många valskärmar, de streckade för utformning 3 med en ($B = 1$), två ($B = 2$) respektive tre ($B = 3$) vasedelsavskärningar, under antagandet att $R = 113 - 44 = 69$ (i enlighet med vår tidmätning).

Flera observationer kan göras utifrån denna graf. För det första visar den, precis som formlerna ovan angav, att vid ett givet antal vasedelsavskärningar ligger kurvan för utformning 2 alltid över den för utformning 3, oavsett tiden det tar för väljaren bakom vasedelsavskärningen. Men, för det andra, med två vasedelsavskärningar ligger kurvan för utformning 3 över den för utformning 2 med endast en avskärning om $V > R$, alltså i den delen av grafen som ligger till höger om den lodräta linjen vid $V = 69$.



Figur V.1. Beräkningar av G (maximal genomströmningskapacitet) för olika värden på B (antalet valedelsavskärmningar) och V (den genomsnittliga tiden väljaren tillbringar bakom valedelsavskärmningen) under utformning 2 (med dubbelt så många valskärmar som valedelsavskärmningar) respektive 3 (vilken ju per definition har lika många skärmar som avskärmningar). För utformning 3 har R satts till det genomsnittligt uppmätta värdet $113 - 44 = 69$ (se medelvärdet för "ALLA" i tabell 2 och 3 nedan). De lodräta heldragna linjerna markerar de brytpunkter vid vilka G för utformning 3 med $B = 2$ respektive $B = 3$ är lika med G för utformning 2 med $B = 1$. Den lodräta streckade linjen anger $V = 44$, dvs. den genomsnittligt uppmätta tiden väljaren tillbringar bakom valedelsavskärmningen enligt vår tidmätning.

På motsvarande sätt kan en högre genomströmning med utformning 3 uppnås med tre valedelsavskärmningar, återigen jämfört med utformning 2 och en avskärmning, när $V > R/2$, alltså i den del av grafen som ligger till höger om den lodräta linjen dragen vid $V = 34,5$.

Givet att det uppmätta genomsnittliga värdet för $V = 44$ är korrekt, vilket i grafen ritats in som en streckad lodrät linje, krävs det alltså en tredubbling av antalet valedelsavskärmningar för att utformning 3 ska uppnå en högre genomströmning än utformning 2. Men då har inte (a) andelen väljare som även gör i ordning sina röster bakom valedelsavskärmningen under utformning 2, samt (b) tiden det tar för en genomsnittlig väljare att personrösta, räknats in. För inga av dessa storheter har vi några observerade värden från experimentet att utgå ifrån. Resonemanget får alltså

här övergå till hypotetiska värden under rimliga antaganden.

Låt oss börja med (a). Effekten av att vissa väljare även röstar bakom avskärmningen för valsdelarna är att V för dessa väljare blir $V + R$. Vi kan enkelt räkna ut hur stor andel väljare detta måste röra sig om, betecknad som p , för att V i genomsnitt under utformning 2 ska bli lika med R , alltså brytpunkten vid vilken två valsedelsavskärmningar under utformning 3 ger samma genomströmning som en under utformning 2: $V + pR = R$. Om vi löser denna ekvation för p erhålls $p = (R - V)/R = (69 - 44)/69 = 25/69 \approx 36\%$. Om lite drygt en tredjedel av alla väljare (eller fler) under utformning 2 även röstar bakom valsedelsavskärmningen så krävs det med andra ord endast en fördubbling av antalet valsedelsavskärmningar för att utformning 3 ska ge en större genomströmning än utformning 2. 36 % är dock en ganska hög andel.

Effekten av (b), slutligen, blir att ytterligare förskjuta detta värde uppåt. Om det riktiga R är underskattat på grund av att det tar längre för väljaren bakom valbåset när denne även ska personrösta, vilket inte verkar orimligt, blir effekten att brytpunkterna i figur V.1 förskjuts till höger. Låt säga att 25 % av väljarna personröstar, vilket är ungefär vad som är brukligt i ett riksdagsval, och att det för en personröstande väljare tar dubbelt så lång tid att rösta som för övriga väljare. Då blir den nya genomsnittliga $R = 0,75 \cdot 69 + 0,25 \cdot 69 \cdot 2 = 86,25$. Andelen p väljare som då måste rösta bakom avskärmningen under utformning 2 för att endast en fördubbling av valsedelsavskärmningarna ska ge utformning 3 högre genomströmning än utformning 2 blir då $p = (86,25 - 44)/86,25 = 42,25/86,25 \approx 49\%$.

Det verkar med andra ord rimligt att, även sedan hänsyn tagits till (a) och (b), sluta sig till att det krävs en tredubbling av antalet valsedelsavskärmningar för att utformning 3 ska uppnå en högre maximal genomströmningkapacitet än utformning 2. Denna slutsats kan även formuleras på ett annat sätt: om utformning 2 förses med minst två valsedelsavskärmningar (och fyra valskärmar) har man sannolikt tagit höjd för alla dessa eventualiteter. Man kommer på så sätt uppnå en högre genomströmningkapacitet än utformning 3 utrustad med tre valsedelsavskärmningar.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och
utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård
och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till
psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
sambhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och
utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård
och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till
psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och
omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk
hälsa. [6]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]