



Kommittédirektiv

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 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 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 valsystemets 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 aktörers 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 förrättningar, 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 förekom 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 valsysteemets 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 statsskicket. 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 valedlar och felaktiga rykten om att valedlar

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

Valprövningsnämnden 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 vallokalen eller röstningslokalen 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 mediernas, 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 sjättedel av de kommuner som svarade på enkäten (39 av 236) hade haft problem med försök till sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen eller tilltron till valresultatet. 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 familjeröstning.

Reformen med avskärmningar av valsedelställ

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 rösthemligheten 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 röstmottagningsställena normalt var öppen för full insyn från andra väljare när en väljare skulle ta sina valsedlar. Det kunde innebära att väljare upplevde att deras valhemlighet röjdes i samband med att de tog valsedlar (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 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 bl.a. genom röstmottagarnas kontroller av valsedelställen.

Det nya förfarandet med avskärmningar av valsedelställen 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 valsedelställ. 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 valsedelställ 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 valsedeln. 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 dubblettröstkort 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 brevrösta 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 brevrösta 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 parlamentarismens 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)