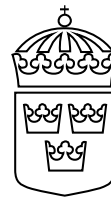


Regeringens proposition

2017/18:286



Stärkt skydd för valhemligheten

Prop.
2017/18:286

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 23 augusti 2018

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

För valsystemets legitimitet är det av största vikt att det finns ett stort förtroende för valförfarandets förutsättningar att säkerställa korrekta och demokratiskt legitima valresultat, både bland väljarna och de politiska partierna. En grundläggande förutsättning är att valen ska vara fria och hemliga. I syfte att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten och därmed även minska risken för att väljarna utsätts för otillbörlig påverkan i samband med röstningen föreslår regeringen att det ska ställas 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.

Det är viktigt att väljare fullt ut kan utnyttja sin rösträtt, oberoende av om det görs i en vallokal på valdagen, i en röstningslokal vid förtidsröstning eller genom brevröstning från utlandet. Detta gäller såväl personvalet som partivalet. Regeringen föreslår därför att det ska bli möjligt för väljare att personrösta på en kandidat för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater genom att skriva till namnet på en partimarkerad eller blank valsedel, under förutsättning att kandidaten är anmäld för partiet. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld av partiet. Om ett parti går fram med fler än en valsedel och det i ett enskilt fall inte går att avgöra vilken av partiets listor en tillskriven kandidat ska anses tillhöra vid sammanräkningen av röster, ska frågan avgöras genom lottning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)	4
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Skärpta krav på sättet att tillhandahålla valsedlar	8
5	Ökade möjligheter att personrösta på blanka och partimarkerade valsedlar	16
5.1	Det ska i fler fall bli möjligt att lämna en personröst genom att skriva till kandidatnamn	16
5.2	Lottning ska användas när det är oklart vilken lista en tillskriven kandidat ska räknas till	22
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	25
7	Ekonomiska och andra konsekvenser	27
8	Författningskommentar	30
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Stärkt skydd för valhemligheten	35
Bilaga 2	Lagförslagen i promemorian	36
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	39
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	40
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	43
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018	45

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2017/18:286

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837) dels att 7 kap. 2 §, 8 kap. 2 § och 13 kap. 8 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 14 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

För att göra i ordning en röst *skall* väljarna för varje slag av val de vill delta i

1. ta en valsedel,
2. lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och
3. försluta valkuvertet.

Väljare som vill lämna en särskild personröst *skall* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *skall* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Har flera kandidater skrivits till* på en sådan valsedel, *skall* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

För att göra i ordning en röst *ska* väljarna för varje slag av val de vill delta i

Väljare som vill lämna en särskild personröst *ska* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte *har* registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Om väljaren skriver till flera kandidater* på en sådan valsedel, *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

Om en väljare skriver till en kandidat på en sådan valsedel som avses i 6 kap. 1 § 1 eller 3 för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten under förutsättning att kandidaten är anmäld av partiet. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld av partiet.

8 kap.

2 §

I anslutning till ett röstmottagningsställe *skall* det ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om *detta* inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats *skall* väljarna ha tillgång till

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

1. valsedlar med enbart valbeteckning,
2. valsedlar med parti- och valbeteckning
 - a) för val till riksdagen samt landstings- 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 landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställen inom det landsting 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 *skall* också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats.

Vad som sägs i första stycket 2 och 3 gäller endast under förutsättning att partiet har gjort en begäran enligt 6 kap. 7 §.

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

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

13 kap.8 §¹

Ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses,
2. kandidaten skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.,
2. kandidaten *har* skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., *i annat fall än när kandidaten ska anses ha fått väljarens personröst enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket,*
3. kandidaten inte är anmäld och finns på en valsedel för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., eller

¹ Senaste lydelse 2014:1384.

4. kandidaten inte har samtyckt till kandidaturen enligt 2 kap.
Kandidatnamnen på en valsedel ska vidare anses obefintliga om
1. valsedeln upptar kandidater men inte är försedd med ett markerat utrymme för personröstning,
 2. det lämnats mer än en särskild personröst eller det inte framgår vem personrösten avser,
 3. markering för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller
 4. ordningen mellan kandidaterna inte framgår klart.
- Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje stycket finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel *för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap.*
- Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de *har* strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje *och fjärde styckena* finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel.

14 kap.

2 a §

Om det vid sammanläggningen av valsedlar i grupper för en beräkning av gruppernas röstetal enligt detta kapitel inte går att avgöra vilken grupp en valsedel med en kandidat som har skrivits till enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket tillhör, ska lotten avgöra vilken grupp en sådan valsedel med den tillskrivna kandidaten ska anses tillhöra.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
 2. Lagen tillämpas första gången inför och vid valet till Europaparlamentet 2019.
 3. Äldre föreskrifter gäller vid ett omval som hålls på grund av att ett ordinarie val till riksdagen eller landstings- eller kommunfullmäktige i september 2018 upphävts.

Den 27 oktober 2011 beslutade regeringen direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av delar av valsystemet (dir. 2011:97). Kommittén, som tog namnet 2011 års vallagskommitté (Ju 2011:13), överlämnade i januari 2013 delbetänkandet Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94) och i april 2013 slutbetänkandet E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24). Flertalet av kommitténs förslag behandlas i propositionerna Tillgänglighet och deltagande i val (prop. 2013/14:37), Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val (prop. 2013/14:48) och Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet (prop. 2013/14:124). I den senare av propositionerna gjorde regeringen bedömningen att kommitténs förslag om att införa en möjlighet att lämna en särskild personröst på en kandidat genom att skriva till kandidatens namn på en blank valsedel eller en partimarkerad valsedel för ett parti som anmält samtliga sina kandidater borde övervägas i ett annat sammanhang.

Den 29 oktober 2015 beslutade regeringen direktiv till en särskild utredare med uppdrag att se över hur omval kan genomföras snabbare och hur kraven kan skärpas på sättet att tillhandahålla valsedlar i anslutning till ett röstmottagningsställe (dir. 2015:104). Till stöd för utredaren inrättades en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna. Utredningen, som tog namnet 2015 års vallagsutredning (Ju 2015:12), överlämnade i oktober 2016 betänkandet Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten (SOU 2016:71). Regeringen behandlar i propositionen Snabbare omval (prop. 2017/18:38) de förslag i betänkandet som rör lagändringar som syftar till att säkerställa att omval genomförs så snabbt som möjligt efter att Valprövningsnämnden beslutat om det. När det gäller utredningens förslag om stärkt skydd för valhemligheten genom ändringar av sättet för hur valsedlar tillhandahålls konstaterade regeringen dock att det fanns skäl att överväga frågan ytterligare.

Inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har promemorian Stärkt skydd för valhemligheten (dnr Ju2018/00824/L6) utarbetats. Promemorian innehåller kompletterande överväganden och förslag i förhållande till de förslag om bättre möjligheter att personrösta som lämnades av 2011 års vallagskommitté och ytterligare överväganden och förslag i förhållande till de förslag om stärkt skydd för valhemligheten som lämnades av 2015 års vallagsutredning. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2018/00824/L6).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 maj 2018 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas och bemöts i avsnitten 5.2, 6 och i författningskommentaren. Regeringen följer i huvudsak Lagrådets förslag.

Skärpta krav på sättet att tillhandahålla valsedlar

Regeringens förslag: I anslutning till ett röstmottagningsställe ska det ordnas en avskärmd plats där valsedlar kan läggas ut. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Valprövningsnämnden*, flertalet *länsstyrelser*, *Göteborgs universitet*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, en majoritet av *kommunerna* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. Några remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Göteborg*, *Valmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Göteborgs kommun* och *Vännäs kommun*, avstyrker eller har invändningar mot promemorians förslag. Flera av dem pekar på att kravet på avskärmning av valsedelställen riskerar att försvåra röstmottagarnas möjligheter att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och att motverka sabotage. *Gävle kommun* invänder även att andra väljare kan komma att se vilka valsedlar som väljaren har tagit när väljaren går från den avskärmade platsen till valskärmen. *Sveriges Kommuner och Landsting* och *Eskilstuna kommun* för bl.a. fram synpunkten att partiföreträdarna kommer att få begränsade möjligheter att kontrollera att partiets valsedlar tillhandahålls om de placeras på en avskärmd plats.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Göteborgs kommun*, framför att förslaget riskerar att medföra en ökad köbildning, särskilt där röstmottagningsstället inte är fullt ändamålsenligt för en avskärmning. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* framhåller att det inte kan uteslutas att det hos väljaren kan uppstå en osäkerhet i fråga om röstningen ska genomföras bakom den föreslagna avskärmningen eller valskärmen. I stället för ett krav på avskärmning föreslår *Länsstyrelsen i Dalarnas län* att skyltar som informerar om hur väljare ska skydda sin valhemlighet sätts upp i val- och röstningslokalerna. Även *Helsingborgs kommun*, *Mölnåls kommun* och *Tierps kommun* lyfter fram behovet av ökade informationsinsatser från *Valmyndigheten* och de lokala *valmyndigheterna*.

Enligt *Kammarrätten i Göteborg* och *Valmyndigheten* är det en brist i promemorian att karaktären och omfattningen av det problem som den nuvarande ordningen med valsedlarna medför inte närmare beskrivs. *Helsingborgs kommun* och *Vännäs kommun* förespråkar att den aktuella regleringen inte ska utformas som ett obligatoriskt krav på avskärmning av den plats där valsedlarna hålls tillgängliga. Enligt *Helsingborgs kommun* kan möjligheterna till förtidsröstning minska med ett sådant krav eftersom det kan bli svårt att hitta ändamålsenliga val- och röstningslokaler, vilket i sin tur kan leda till ett minskat valdeltagande. *Göteborgs kommun* och *Umeå kommun* efterfrågar närmare vägledning om typen och omfattningen av avskärmningen. *Myndigheten för delaktighet* framför att det är av vikt att avskärmningen utformas så att den är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Några remissinstanser, däribland

Valprövningsnämnden och Gävle kommun, efterlyser ett förtydligande i fråga om det finns något hinder mot att det ordnas mer än en avskärmd plats.

Vissa remissinstanser, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, Eskilstuna kommun och *Lunds kommun*, betonar vikten av att valsedelssystemet som helhet ses över medan *Falkenbergs kommun* framhåller att idén om digitala lösningar, såsom valsedelsskrivare, bör övervägas i framtiden.

Skälen för regeringens förslag

De grundläggande principerna för val och närmare om röstningsförfarandet

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

Brottsbalkens straffbestämmelser om otillbörligt verkande vid röstning m.m. och om brott mot rösthemlighet är ett skydd för principerna om fria och hemliga val (17 kap. 8 och 9 § brottsbalken). Ett annat skydd är bestämmelser om sekretess i vissa situationer i samband med röstning. Sekretess gäller bl.a. för uppgift i en myndighets verksamhet om hur en väljare har röstat vid val enligt vallagen och som framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen (40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Därutöver innehåller vallagen en rad bestämmelser som konkretiserar hur väljarnas rätt till fria och hemliga val ska tillgodoses. Dessa bestämmelser reglerar bl.a. hur själva röstningen ska gå till och skiljer sig inte åt mellan olika valtyper. Förfarandet för röstning är i allt väsentligt enhetligt för val till riksdagen, val till landstings- och kommunfullmäktige och val till Europaparlamentet.

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

För att möjliggöra för väljare att få tillgång till valsedlar ska det i anslutning till röstmottagningsstället ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. Från denna plats kan väljaren ta blanka valsedlar (valsedlar med enbart valbeteckning) eller valsedlar från ett eller flera partier (8 kap.

Prop. 2017/18:286 2 § vallagen), men väljaren kan också ta med sig och använda valsedlar som distribuerats till honom eller henne på annat sätt. De partier som deltar i valen ska också kunna lägga ut sina valsedlar på platsen. Bestämmelserna om hur valsedlar ska göras tillgängliga riktar sig till kommunernas valnämnder (prop. 2004/05:163 s. 121 och prop. 2013/14:124 s. 53). Det är röstmottagarna som ska hålla ordning bland valsedlarna (8 kap. 4 § vallagen).

Det finns alltså tydliga regler för ordningen på och vid röstmottagningsställena och vem som ansvarar för den. Dessa syftar till att väljarna ska kunna rösta under ordnade former, hemligt och utan påverkan liksom att valen ska kunna genomföras på ett tryggt och säkert sätt. Kravet på 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).

Invändningarna mot den nuvarande ordningen

Valmyndigheten och *Kammarrätten i Göteborg* efterfrågar en närmare beskrivning av de problem som den nuvarande ordningen medför. I likhet med promemorian, som hänvisar till 2015 års vallagsutredning, finns det enligt regeringens mening ingen anledning att rikta några allvarigare invändningar mot det nuvarande systemet som sådant. Som *Luleå kommun* och *Falkenbergs kommun* konstaterar har väljare, för att skydda sin valhemlighet, möjlighet att ta med sig valsedlar som erhållits från partierna till röstmottagningsstället eller vid valsedelstället ta blanka valsedlar eller valsedlar från flera partier.

Som framhålls i promemorian kan det trots detta ändå konstateras att det har framförts invändningar mot systemet som hänger samman med att väljare i vissa fall har haft negativa upplevelser vid röstningen. I huvudsak har det haft att göra med ordningen vid röstmottagningen samt det förhållandet att den plats där valsedlarna finns utlagda inte skyddas mot insyn och att väljare känner obehag i form av upplevd risk för att valhemligheten kan röjas i samband med röstningen. Det har även framkommit att väljare kan uppleva ett visst obehag av att behöva ta valsedlar när andra tittar på och att det kan kännas onödigt omständligt och resurs-slösande att behöva plocka åt sig valsedlar från flera partier när man vet vilket parti man ska rösta på. Liknande frågor har väckts i ett ärende som initierats av Europeiska kommissionen. I en svarsskrivelse från Sverige till kommissionen har det framhållits att de svenska reglerna tillgodoser kraven om hemlig röstning vid val men att det kan finnas skäl att se över om det svenska valförfarandet ytterligare kan förbättras (dnr Ju2015/02545/L6). Mot den bakgrunden, och med beaktande av att väljarnas förtroende för valsystemets förmåga att säkerställa korrekta och legitima resultat, utan yttre påverkan och med bibehållen integritet, är grundläggande för deltagandet och demokratins funktionssätt, instämmer regeringen i promemorians bedömning att det finns anledning att ta de synpunkter som har lämnats på stort allvar. *Sveriges Kommuner och Landsting* liksom några andra remissinstanser anser att det är angeläget att det befintliga valsedelssystemet ses över i sin helhet samt att ett förenklat och förbättrat system bör vara på plats inför de allmänna valen 2022. Frågan om att göra en större översyn av valsedelssystemet bereds för

närvarande inom Regeringskansliet. Regeringen vill med anledning av denna synpunkt samtidigt understryka sin uppfattning att en angelägen reform för att stärka valhemligheten inte bör anstå i avvaktan på en sådan bredare översyn.

Tillhandahållande av valsedlar på en avskärmd plats

Frågan om att förstärka skyddet för valhemligheten genom ändringar i fråga om kraven på hur valsedlarna görs tillgängliga i anslutning till ett röstmottagningsställe har behandlats av 2015 års vallagsutredning (SOU 2016:71). Utredningen, som övervägde flera tänkbara åtgärder, föreslog att valsedlarna skulle placeras innanför valskärmarna, i en ny form av valbås. Med anledning av de skarpa invändningar som framfördes mot utredningens förslag tog regeringen ställning för att inte gå vidare med förslaget. Samtidigt konstaterade regeringen att det finns anledning att fortsatt överväga hur skyddet för enskilda väljare mot yttre påverkan vid röstning kan stärkas ytterligare (prop. 2017/18:38 s. 69–73).

I syfte att stärka valhemligheten föreslås i promemorian att kraven på hur valsedlar tillhandahålls i anslutning till ett röstmottagningsställe bör ändras genom att det införs ett krav på att den plats där valsedlarna läggs ut i anslutning till eller i lokalerna för röstmottagning ska vara avskärmd.

Förslaget i promemorian har över lag tagits emot positivt av remissinstanserna. En bred majoritet av dem tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslagen. Några remissinstanser lyfter i sina remissvar dock fram ett antal risker som de ser med förslaget. Bland dem finns t.ex. *Kammarrätten i Göteborg, Valmyndigheten, Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Vännäs kommun*. Dessa remissinstanser för bl.a. fram att röstmottagarnas möjlighet att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och motverka sabotage riskerar att försvåras om förslaget genomförs. Med anledning av denna synpunkt vill regeringen framhålla att en ordning med avskärmning inte är lika känslig när det gäller risken för sabotage och oordning bland valsedlarna som t.ex. en lösning, som 2015 års vallagsutredning 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 ger enligt regeringens mening utrymme för ett visst mått av anpassning av avskärmningen i förhållande till val- och röstningslokalernas skiftande utformning. Ett krav på att platsen ska vara avskärmd bör 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 bl.a. 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 kan kravet på avskärmning till och med bidra till att röstmottagarna ges 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.

Gävle kommun för fram att en avskärmning av valsedelstället inte ger ett fullständigt skydd för valhemligheten och ger uttryck för att en väljare därför riskerar att invaggas i en falsk trygghet genom åtgärden, bl.a. eftersom andra väljare kan komma att se de valsedlar som väljaren håller i handen när han eller hon går från den platsen till valskärmen. Regeringen har förståelse för synpunkten men bedömer samtidigt att denna omständighet inte bör ges någon betydande tyngd vid bedömningen av om åtgärden kan uppfylla sitt avsedda syfte eller inte. Även om det ytterst är det allmännas ansvar att tillgodose väljarens behov av skydd för valhemligheten finns det inslag av eget ansvar för väljarna. Det får allmänt sett anses finnas goda möjligheter för varje väljare som vill dölja vilka valsedlar de har tagit att enkelt göra det under passagen genom lokalen till valskärmen. Det är dessutom inte i denna situation som väljare har upplevt obehag och en risk för att röja sin valhemlighet.

Valmyndigheten och *Eskilstuna kommun* menar att kravet på avskärmning kan föra med sig att röstmottagare måste genomföra tätare kontroller och att väljare av den anledningen kan uppleva att röstmottagarna får kännedom om vilka valsedlar som tas från valsedelstället. I likhet med Kammarrätten i Göteborg anser regeringen att det är 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 upplever att hans eller hennes valhemlighet är tryggad. Röstmottagarna måste därför utöva kontrollen med respekt för väljarnas integritet. Att röstmottagare befinner sig i anslutning till valsedelstället i syfte att upprätthålla ordningen och motverka sabotage är, som *Örebro kommun* konstaterar, ofrånkomligt. I Valmyndighetens handbok till kommunerna inför valen 2014 framhålls att eftersom röstmottagarna har ett ansvar att hålla ordning bland valsedlarna och också ska vara tillgängliga för frågor kan det inträffa att väljare får ta valsedlar när en röstmottagare är i närheten eller arbetar med att städa i valsedelstället. Det poängteras samtidigt att det är bra om röstmottagarna tänker på att i så stor utsträckning som möjligt lämna väljaren att i lugn och ro välja valsedlar (Handbok, Kommunernas uppgifter i Valen 2014, Valmyndigheten, s. 36–37). Det kan inte uteslutas att kravet på avskärmning kan få till följd att röstmottagare måste genomföra tätare kontroller eller att den kommunala valnämnden måste ändra sina rutiner för hur kontrollen genomförs. Regeringen förutsätter dock att röstmottagarnas kontroll – även med ett krav på avskärmning – sker med respekt för väljarnas integritet och i enlighet med Valmyndighetens riktlinjer. Med detta sagt har regeringen svårt att se att kravet på en avskärmd plats skulle leda till att skyddet för väljares valhemlighet i förhållande till röstmottagare skulle försämrats eller påverkas negativt. Med anledning av synpunkten från bl.a. *Sveriges Kommuner och Landsting* om att förslaget kommer att begränsa partiföreträdarnas möjlighet att kontrollera att partiets valsedlar tillhandahålls vill regeringen betona att förslaget inte syftar till att i övrigt påverka den ordning som i dag gäller. De partier som deltar i valen ska t.ex. även fortsättningsvis kunna lägga ut sina valsedlar på platsen (8 kap. 2 § andra stycket vallagen). En ordning med avskärmning kan dock leda till en liten begränsning av partiföreträdarnas möjligheter att kontrollera att partiets valsedlar tillhandahålls. Det är därför av vikt att de kommunala valnämnderna hittar former för hur denna kontroll ska kunna utföras

samtidigt som röstmottagarnas möjlighet att upprätthålla ordningen säkerställs. En tänkbar åtgärd för att säkerställa detta är att låta partiföreträdarna genomföra kontroller under tider när det inte uppehåller sig lika många väljare i val- eller röstningslokalen eller när det annars bedöms som lämpligt att göra avbrott i genomströmningen av väljare vid röstmottagningen.

Några remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Uppsala län*, *Göteborgs kommun* och *Tierps kommun*, framhåller att förslaget riskerar att medföra en ökad köbildning, särskilt där röstmottagningsstället inte är fullt ändamålsenligt för en avskärmning. *Vännäs kommun* föreslår att kommunerna, som ett led i att minska riskerna för köbildning, under alla förhållanden bör ges möjlighet att komplettera de avskärmade valsedelställen med den typ av valsedelställe som finns i dag. Regeringen konstaterar att det redan med dagens ordning förekommer att det uppkommer köbildning i och i anslutning till ett röstmottagningsställe. Det kan inte uteslutas att den föreslagna ordningen i några fall kan medföra en viss ökad köbildning. Det är bl.a. mot den bakgrunden angeläget att röstmottagarna på ett enkelt och begripligt sätt kan förklara varför köerna uppstår i syfte att uppnå en ökad förståelse och acceptans för detta.

I likhet med promemorian och det stora flertalet remissinstanser anser regeringen att det inte finns anledning att anta att den föreslagna regleringen kommer att leda till några beaktansvärda problem med köbildning eller sammanhängande risker för ett lägre valdeltagande som några remissinstanser ger uttryck för oro kring. Som nämns ovan finns en möjlighet till anpassning av avskärmningen i förhållande till val- och röstningslokalernas skiftande utformning, bl.a. för att möjliggöra en stor genomströmning av väljare. I syfte att minska köbildning förekommer i t.ex. större röstningslokaler att flera platser ordnas för utläggning av valsedlar. Ett sätt att minska risken för ökad köbildning är t.ex., som *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller, att ordna flera avskärmade platser där valsedlarna läggs ut. Med anledning av de synpunkter som förs fram av bl.a. *Gävle kommun* vill regeringen framhålla att kravet på att det ska finnas en avskärmad plats där valsedlarna läggs ut inte ska tolkas som ett hinder mot att det vid behov får ordnas flera sådana avskärmningar i eller i anslutning till ett röstmottagningsställe. Däremot innebär det inte, som *Vännäs kommun* är inne på, att det ska stå kommunen fritt att välja att komplettera den avskärmade platsen med andra som inte är avskärmade.

Sammanfattningsvis instämmer regeringen i promemorians bedömning att det är möjligt att utforma en avskärmning av valsedelstället på ett sådant sätt att skyddet för valhemligheten effektivt kan stärkas samtidigt som det ges rimligt goda förutsättningar för en röstmottagare att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och kunna hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelstället.

Obligatoriskt krav på avskärmning

Helsingborgs kommun förespråkar att det inte införs ett obligatoriskt krav på avskärmning av den plats där valsedlarna hålls tillgängliga. Kommunen anser att regleringen i stället bör utformas som en bör-reglering, främst för att säkerställa att reformen inte innebär för stora begränsningar i

Prop. 2017/18:286 möjligheterna för kommunerna att erbjuda god tillgång till lämpliga röstmottagningsställen. Det kan enligt regeringens mening inte uteslutas att ett obligatoriskt krav på avskärmning av den plats där valsedlarna hålls tillgängliga kan leda till att kommunerna i några fall behöver överväga om vissa av de lokaler som i dag används för röstmottagning även fortsatt kan användas för ändamålet. Det är givetvis angeläget att en reform som syftar till att stärka den demokratiska legitimiteten i valen genom förstärkningar av valhemligheten inte leder till att tillgängligheten, exempelvis för personer med funktionsnedsättning, i valen försämras. Att väljare erbjuds goda möjligheter att rösta är viktigt för att både upprätthålla och stärka förutsättningarna för ett högt och jämlikt valdeltagande. I detta ligger även att förfarandet ska erbjuda likvärdiga förutsättningar att delta i valen för alla väljare, oberoende av faktorer såsom bakgrund, kön, ålder och funktionsnedsättning. Kommunernas möjligheter att erbjuda tillgängliga röstningslokaler får därmed inte påverkas i någon beaktansvärd mån. I detta sammanhang gör regeringen dock bedömningen att de praktiska problem som kan uppkomma i fråga om valet av placering av valsedelstall och avskärmningar bör kunna lösas utan att tillgängligheten i valet påverkas.

Precis som *Eskilstuna kommun* konstaterar behöver valnämnderna inför varje val inventera vilka lokaler som är lämpliga för röstmottagning och det får förutsättas att valnämnderna i samband med det noga överväger alternativa placeringar innan de ser sig nödgade att dra in en röstningslokal som tidigare har använts men som med hänsyn till de nya kraven inte längre bedöms som lämplig. I röstningslokaler på utlandsmyndigheterna ligger ansvaret för hur valsedlarna placeras i stället på dessa myndigheter.

Förslaget innebär en förstärkning av valhemligheten för de väljare som utför sin valhandling i kontrollerade miljöer som är betydelsefull för att upprätthålla förtroendet för valförfarandet. Det är av stor vikt att denna förstärkning får ett så brett genomslag på så många platser som möjligt. Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att kravet på avskärmning av den plats där valsedlarna hålls tillgängliga ska vara obligatoriskt för kommunernas och utlandsmyndigheternas röstmottagningsställen.

Avskärmningens närmare utformning

Göteborgs kommun och *Umeå kommun* efterfrågar närmare vägledning om typen och omfattningen av avskärmningen. Det kan konstateras att ett krav på avskärmning kan tillgodoses av kommunerna utan att det ställs krav på omfattande investeringar i teknisk eller annan kostsam utrustning. Det kan, som bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Skåne län* pekar på, vara fråga om en sådan enkel åtgärd som att omplacera befintliga valsedelstall utan att inköp av extra utrustning påkallas. Ansvaret för att säkerställa att kravet uppfylls i kommunerna vilar på de lokala valmyndigheterna, dvs. på kommunernas valnämnder, och i utlandet – i förekommande fall – på utpekade utlandsmyndigheter. Med tanke på att förutsättningarna för placering av valsedelsbord och valsedelstall och kontrollen av ordningen bland valsedlarna skiftar mellan olika röstmottagningsställen finns ett behov av viss flexibilitet vid utformningen av avskärmningen, vilket bl.a. *Valmyndigheten* och *Mölnalds*

kommun välkomnar. Till skillnad från bl.a. *Umeå kommun* anser således regeringen att det förhållandet att det kan bli fråga om olika lösningar på avskärmningen inte är till någon nackdel utan är en nödvändighet för att kravet ska kunna uppfyllas av alla valnämnder och utlandsmyndigheter. Genom att inte i lag i detalj reglera avskärmningens utformning tillgodoses bl.a. 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 (14 kap. 3 § regeringsformen). Med anledning av *Gävle kommuns* fråga om kravet innebär att väljare har rätt till enskildhet bakom avskärmningen understryker regeringen att för att kravet ska vara uppfyllt bör det krävas att valedelstället effektivt skyddas från insyn från andra väljare så att en väljare erbjuds en möjlighet att välja sina valedlar utan påverkan och insyn från andra väljare.

Med anledning av den synpunkt som *Myndigheten för delaktighet* lämnar om att det är av vikt att avskärmningen är tillgänglig för personer med funktionsnedsättning vill regeringen erinra att de krav som nu gäller för röstmottagningsställen innebär bl.a. att dessa undantagslöst måste vara utformade så att de är tillgängliga, t.ex. för personer med funktionsnedsättning (prop. 2013/14:37 s. 27–31, jfr prop. 2013/14:124 s. 6 och se även 4 kap. 20 och 22 §§ vallagen).

Utbildnings- och informationsinsatser

Det kan nämnas att gällande ordning innebär att alla röstmottagare ska ha genomgått den utbildning som behövs för uppdraget (prop. 2013/14:124 s. 13). Regeringen konstaterar, i likhet med bl.a. *Helsingborgs kommun* och *Tierps kommun*, att utbildnings- och informationsinsatser kring hur röstningen går till och hur ordningen kan upprätthållas på röstmottagningsställena bör bidra till bl.a. ett smidigare flöde vid röstmottagningen och därmed minskad risk för köbildning, t.ex. genom att väljare går fram en och en till den avskärmade plats där valedlar tillhandahålls eller, som *Gävle kommun* poängterar, inte gör i ordning sin röst vid det avskärmade valedelstället. Den osäkerhet om var själva röstningen ska genomföras, som *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* pekar på kan uppstå hos väljaren, kan också begränsas genom att det på röstmottagningsställena lämnas tydlig och klar information om röstningsförfarandet.

Sammanfattande bedömning

Regeringen bedömer, i likhet med promemorian, att det är möjligt att utforma en avskärmning av valedelstället på ett sådant sätt att skyddet för valhemligheten effektivt kan stärkas samtidigt som det ges rimligt goda förutsättningar för en röstmottagare att fullgöra sitt ansvar att upprätthålla ordningen bland valedlarna och kunna hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valedelstället. Regeringen anser därför att det i anslutning till ett röstmottagningsställe ska ordnas en avskärmad plats där valedlar kan läggas ut. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället bör den i stället ordnas inne i lokalen.

Prop. 2017/18:286 För att kravet ska vara uppfyllt bör det krävas att valsedelstället effektivt skyddas från insyn från andra väljare så att en väljare kan välja sina valsedlar utan påverkan och insyn från andra väljare.

5 Ökade möjligheter att personrösta på blanka och partimarkerade valsedlar

5.1 Det ska i fler fall bli möjligt att lämna en personröst genom att skriva till kandidatnamn

Regeringens förslag: Det införs en möjlighet för väljare att lämna en särskild personröst genom att skriva till namnet på en kandidat på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält sina kandidater i valet. Om flera namn skrivs till ska endast det första namnet få väljarens personröst. Om inte den första men någon eller några av de övriga tillskrivna kandidaterna är anmäld av partiet ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld. Vid röstsammanräkningen ska ett tillskrivet kandidatnamn i dessa fall inte anses obefintligt, under förutsättning att kandidaten är anmäld av partiet.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig, bl.a. *Valprövningsnämnden*, *Kammarrätten i Göteborg*, *Umeå universitet* och *flertalet kommuner* tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. *Länsstyrelsen i Uppsala län* och *Länsstyrelsen i Östergötlands län* ställer sig bakom promemorians förslag medan samtliga *övriga länsstyrelser* avstyrker eller har invändningar mot promemorians förslag. Det framhålls bl.a. att förslaget medför ett ytterligare arbetsmoment som kan innebära svåra avvägningar när det gäller att bedöma vilken person väljaren har avsett att rösta på och det kan leda till att röstsammanräkningen försenas. Eftersom väljare som avser att förtidsrösta kan skaffa valsedlar i förväg från det av väljaren önskade partiet, anser länsstyrelserna att den nuvarande ordningen inte innebär någon nackdel för väljare. Vidare befarar *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Länsstyrelsen i Skåne län* att den föreslagna ordningen riskerar att leda till fler överklaganden.

Malmö kommun och *Mölnåls kommun* konstaterar att förslaget är positivt ur ett väljarperspektiv eftersom det ofta ifrågasätts av väljare varför det endast går att personrösta på namnvalsedlar för partier som har anmält samtliga sina kandidater. Samtidigt framför *Valmyndigheten* att förslaget förstärker problemet med att väljare måste vara informerade om att den tillskrivna kandidaten är anmäld till den egna riksdagskretsen eller till det egna valområdet för att personrösten ska räknas. Mölnåls kommun och *Lunds universitet* betonar vikten av att det finns lättillgänglig information – t.ex. via en applikation – om anmälda kandidater i samtliga val i hela landet för såväl väljare som röstmottagare. Detta kan bidra till

att minska antalet svårtolkade personröster och således underlätta för länsstyrelserna.

Valmyndigheten framför synpunkter i fråga om den lagtekniska utformningen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att promemorian borde ha omfattat andra situationer när tillskrifter av namn görs på valsedlar för att uppnå en enhetlighet i systemet.

Myndigheten för delaktighet konstaterar att förslaget inte förbättrar möjligheten att personrösta för vissa grupper, exempelvis personer med nedsatt syn eller dyslexi, samtidigt som *Västerås kommun*, *Växjö kommun* och *Landstinget i Västmanlands län* understryker vikten av att frågan om att skydda valhemligheten för dessa grupper ses över.

Skälen för regeringens förslag

Två skilda sätt att lämna en särskild personröst

Av 3 kap. 1 § andra stycket regeringsformen framgår att väljarna inom ramen för partivalssystemet vid val till riksdagen har möjlighet att lämna särskild personröst. I förarbetena till bestämmelsen konstateras att partierna var överens om att personvalsmomentet är av så grundläggande betydelse att det borde komma till uttryck i grundlag och ges det skydd som följer därav (jfr prop. 1993/94:115 s. 10). Möjligheten för väljarna att lämna en särskild personröst innebär att väljarna ges utrymme att, under de närmare förutsättningar som anges i vallagen, inom ramen för ett partival påverka vilka personer som tar plats i de beslutande församlingarna. Att personvalsmomentet är grundlagsfäst innebär först och främst att valsystemet inte kan förändras så att personvalsinslaget tas bort, om inte också en grundlagsändring genomförs. Regleringen ger därutöver också uttryck för att personvalet rent principiellt är ett viktigt inslag i det svenska valsystemet.

Enligt nuvarande reglering i vallagen skiljer sig möjligheterna åt för en väljare att lämna en särskild personröst beroende på om ett parti har anmält kandidater eller inte. Är det fråga om partier som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater kan en väljare lämna en personröst endast genom att sätta ett kryss i det markerade utrymme invid kandidatens namn på partiets namnvalsedel. Om en väljare skriver till ett kandidatnamn på en valsedel som gäller för ett sådant parti, t.ex. en partimarkerad valsedel eller en blank valsedel som av väljaren försetts med partiets partibeteckning, betraktas det tillskrivna namnet som obefintligt (13 kap. 8 § första stycket 2 vallagen). Detta gäller även om namnet har anmälts av partiet.

För partier som inte har anmält samtliga kandidater enligt 2 kap. 9 § vallagen gäller en annan ordning för tillskrivna namn. Om en väljare skriver till ett kandidatnamn på en valsedel som gäller för ett sådant parti, oavsett om tillskriften görs på en namnvalsedel, partivalsedel eller en blank valsedel, räknas valsedeln som en röst på partiet och det tillskrivna namnet som en kandidatnominering och en personröst på den personen. Om flera namn skrivs till får den överst tillskrivna kandidaten väljarens personröst (7 kap. 2 § tredje stycket vallagen).

När regleringen infördes i 1997 års vallag ansåg regeringen att det inte fanns behov för väljarna att kunna skriva till kandidater – i varje fall inte

Prop. 2017/18:286 nya kandidater – på valsedlar för de partier som hade anmält sina kandidater (prop. 1996/97:70 s. 131–132). Sammanräkningsförfarandet kunde därmed förenklas, samtidigt som ett snabbt och säkert valresultat garanterades. För de partier som inte hade kandidater ansågs det vara en fördel om kandidater kunde skrivas till för att undvika s.k. tomma stolar.

Behovet av att ändra den nuvarande ordningen

Gällande ordning för hur en personröst görs i ordning innebär i praktiken att en väljare som vid röstningstillfället inte har tillgång till ett partis namnvalsedel inte kan utnyttja möjligheten att personrösta om partiet har anmält samtliga sina kandidater i valet. För väljare som befinner sig i utlandet i samband med ett val skapar gällande ordning stora hinder mot möjligheten att utnyttja sin rösträtt fullt ut. Motsvarande svårigheter kan göra sig gällande för en väljare i landet som vill förtidsrösta i en annan kommun än den där han eller hon är bosatt. I betänkandet E-röstning och andra valfrågor pekade 2011 års vallagskommitté på att valmyndigheterna hade uppmärksammat att det från olika håll, framför allt från väljare, förts fram önskemål om att kunna personrösta på kandidater för ett parti som har anmält samtliga kandidater genom att skriva till namnet på en anmäld kandidat på en partivalsedel eller blank valsedel (SOU 2013:24). Kommittén redogjorde för att omkring 90 procent av väljarna vid 2010 års allmänna val röstade i den egna kommunen. Dessa väljare hade därmed vid röstningstillfället med automatik tillgång till partiernas namnvalsedlar och möjlighet att också lämna en särskild personröst genom att sätta ett kryss för kandidatens namn på valsedeln. De väljare som förtidsröstade utanför den egna kommunen hade däremot inte samma tillgång till partiernas namnvalsedlar för sin kommun, sitt landsting eller sin riksdagsvalkrets. Denna kategori av väljare behövde alltså i förväg beställa namnvalsedlar från det av väljaren önskade partiet för att kunna personrösta. Av kommitténs redogörelse framgår att ett inte obetydligt antal väljare i tidigare val i praktiken begränsats i sina möjligheter att fullt ut utnyttja sin grundlagsskyddade rätt att lämna en särskild personröst (jfr SOU 2013:24 s. 187–189).

Regeringen konstaterar att andelen väljare som väljer att förtidsrösta har ökat påtagligt sedan slutet av 1990-talet när personvalsreformen genomfördes. I riksdagsvalet 1998 förtidsröstade drygt 31 procent av väljarna. Mellan valen 2002 och 2014 har förtidsröstningen succesivt ökat från knappt 30 procent till omkring 42 procent och omfattar nu nästan 2,7 miljoner väljare (Svenskt valdeltagande under hundra år, Demokratistatistisk rapport 13, Statistiska centralbyrån 2012). Det får förutsättas att detta också innebär att den andel av väljarkollektivet som påverkas av de begränsningar som gäller för möjligheterna att lämna en personröst i praktiken har ökat under de senaste två decennierna. I dag är det dessutom vanligt att de partier som har registrerat sin partibeteckning väljer att skydda sina listor från väljarnomineringar genom att anmäla samtliga sina kandidater. Dessa faktorer medför enligt regeringens mening att det finns skäl att överväga förändringar i förutsättningarna för väljare att personrösta. Till detta kommer att det nuvarande systemet, som bygger på att det – med undantag för val till Europaparlamentet i vissa fall – är partierna som har det fulla ansvaret att lägga ut namnvalsedlar i val- och

röstningslokalerna, är sårbart i den meningen att väljarnas möjlighet att personrösta i praktiken kan komma att påverkas av partiernas förutsättningar att distribuera namnvalsedlar. Det kan från principiella synpunkter ifrågasättas om det är en lämplig ordning.

Mot den beskrivna bakgrunden anser regeringen, i likhet med 2011 års vallagskommitté, att det finns behov av att i begränsad mån reformera ordningen för hur en väljare kan lämna en särskild personröst i val.

Frågan om synskadades skydd för valhemligheten som några remissinstanser uppmärksammar bereds för närvarande inom Regeringskansliet och hanteras inte inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Enklare att personrösta på en anmäld kandidat

2011 års vallagskommitté presenterade ett förslag som syftade till att underlätta för väljare att personrösta på de partier som har anmält sina kandidater genom att skriva till namnet på en anmäld kandidat på en blank valsedel eller partimarkerad valsedel. Vid behandlingen av kommitténs förslag noterade regeringen att det var mycket som talade för att det kunde underlätta betydligt för väljare att personrösta när väljaren inte har tillgång till partiets namnvalsedel vid röstningstillfället. Mot bakgrund av de synpunkter som hade lämnats av remissinstanserna, framför allt när det gäller tillvägagångssättet för de fall då en kandidat tagits upp på mer än en valsedel för ett parti i ett och samma val, gjorde regeringen bedömningen att frågan borde övervägas vidare i annat sammanhang (prop. 2013/14:124 s. 27–29). Regeringen underströk i det sammanhanget att en grundläggande förutsättning för att genomföra förslaget var att tiderna för sammanräkningen inte fick överskridas.

I syfte att förenkla för väljare att utnyttja sin rätt att lämna en särskild personröst på en kandidat för ett parti som har anmält sina kandidater föreslås i promemorian att det bör skapas utrymme för en väljare att skriva till ett av partiets anmälda namn på en blank valsedel eller partimarkerad valsedel. Förslaget motsvarar i denna del det förslag som 2011 års vallagskommitté lämnade (SOU 2013:24).

En mycket bred majoritet av remissinstanserna är positiva till promemorians förslag. Bland dem finns bl.a. *Valprövningsnämnden, Valmyndigheten, Myndigheten för delaktighet*, flertalet *kommuner* och *Sveriges Kommuner och Landsting*. Några av dem, däribland *Sveriges Kommuner och Landsting*, lyfter fram att förslaget inte bara medför att det blir enklare för väljare som befinner sig i en annan kommun än den egna att personrösta utan även ger väljare ytterligare möjligheter att skydda sin valhemlighet. Det stora flertalet länsstyrelser som yttrar sig över förslaget, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, för samtidigt fram kritiska invändningar. Bland annat framhålls att förslaget medför ett ytterligare arbetsmoment som kan innebära svåra avvägningar när det gäller att bedöma vilken person väljaren har avsett att rösta på och att det kan leda till att röstsammanräkningen tar längre tid än i dag. Det är också en synpunkt som förs fram av *Valmyndigheten* och *Länsstyrelsen i Uppsala län*, som trots det är positiva till förslaget. Regeringen har förståelse för att länsstyrelserna upplever en viss oro för att förslaget kan

medföra en ökad arbetsbörda. Det kan inte uteslutas att länsstyrelserna i vissa fall kan ställas inför svåra avvägningar vid prövningen av hur en tillskrift ska bedömas. Det kan samtidigt noteras att det redan i dag finns en möjlighet att lämna en särskild personröst för partier som inte har anmält sina kandidater, både på de av partiet utlagda namnvalsedlarna och på en blank eller partimarkerad valsedel. Den gällande ordningen innebär att länsstyrelserna genomför kontroller av tillskrifter på valsedlar för att bedöma om något namn på en valsedel ska anses obefintligt. För partier som har anmält sina kandidater behöver inga nya valsedlar registreras utan personrösten ska endast föras till en befintlig lista. Kontrollen av tillskrifter av namn för partier som har anmält sina kandidater bör enligt regeringens mening kunna ske med viss effektivitet och med mindre osäkerhet än när det gäller de valsedlar som gäller för partier som inte har anmält kandidater. Genom att kandidaterna är anmälda i förväg får det förutsättas att antalet fall som leder till svåra avvägningar kommer att vara begränsade. Det ytterligare arbetsmoment som förslaget medför förutses därför inte leda till sådant merarbete för länsstyrelserna att det finns skäl att avstå från att genomföra reformen.

Till bilden hör även att från 2018 års allmänna val kommer det att gälla ett krav på att den som kandiderar för ett parti som har anmält sitt deltagande i ett val skriftligen ska ha samtyckt till kandidaturen för att en kandidatnominering inte ska betraktas som obefintlig (se 3 kap. 20 § och 13 kap. 8 § första stycket 4 vallagen). Kravet på samtycke från samtliga kandidater kommer bl.a. att påverka förfarandet vid personval som avser ett parti som inte har registrerat sin partibeteckning och anmält sina kandidater enligt 2 kap. 9 § vallagen. En kandidatnominering som avser någon som inte har samtyckt till kandidaturen för ett parti ska nämligen enligt 13 kap. 8 § första stycket 4 vallagen betraktas som obefintlig. Detta innebär att en ny listtyp inte behöver upprättas om en personröst lämnas för någon som inte är valbar eller som inte har lämnat sitt samtycke. Det nya kravet på samtycke från samtliga kandidater bedöms såväl underlätta som effektivisera sammanräkningsförfarandet hos länsstyrelserna. Genom reformen med ett obligatoriskt krav på samtycke från kandidaterna som ställer upp i val, och några av de övriga förslag som 2011 års vallagskommitté lämnade och som kommer att gälla från 2018 års allmänna val, torde tiderna för sammanräkningen enligt regeringens bedömning väsentligt kunna förkortas.

Sammantaget talar således flera omständigheter för att förslaget inte kommer att medföra något nämnvärt merarbete för länsstyrelserna. Det kan trots detta ändå inte helt uteslutas att resultatet av den slutliga röstsammanräkningen i något val kan komma att fördröjas något i förhållande till i dag. Regeringen anser dock inte att det, som *Länsstyrelsen i Jönköpings län* och *Länsstyrelsen i Skåne län* befarar, går att sluta sig till att den föreslagna ordningen kommer att leda till fler överklaganden.

Mot detta ska vägas att den föreslagna ordningen bedöms på ett påtagligt sätt underlätta möjligheterna för exempelvis utlandssvenskar att personrösta. De förbättrade möjligheterna att utnyttja rösträtten fullt ut kan i förlängningen bidra till att öka intresset inom denna väljargrupp för att delta i valet. En förändring i denna riktning bedöms därför kunna vara av betydelse för en av demokratipolitikens grundläggande målsättningar, att åstadkomma ett högt och jämlikt valdeltagande. En sådan förändring av

regleringen om personröstning kan också skapa förbättrade möjligheter för väljare i Sverige att lämna en särskild personröst under förtidsröstningen vilket enligt *Malmö kommun* och *Mölnbäck kommun* efterfrågas av väljare. Detta gäller i synnerhet när en väljare röstar på en annan ort än i sin egen valkrets, dvs. på en plats där det normalt saknas namnvalsedlar för den valkrets som väljaren hör till. Till skillnad från Myndigheten för delaktighet menar regeringen att denna förbättrade möjlighet att personrösta även skapas för väljare med t.ex. synnedsättning. Den nuvarande lösningen, som *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län* pekar på, att hänvisa väljare som avser att förtidsrösta till att i förväg beställa namnvalsedlar från det av väljaren önskade partiet för att kunna personrösta är enligt regeringens mening inte tillfredställande i ljuset av att rätten att lämna en särskild personröst i dessa sammanhang är grundlagsskyddad. Till det kommer att möjligheten att använda en blank valsedel för att göra både ett partival och ett personval kan bidra till att ytterligare stärka den enskilda väljarens möjligheter att själv skydda sin valhemlighet. Den som vill utnyttja sin rösträtt fullt ut och göra både ett parti- och ett personval blir med en sådan ordning inte hänvisad till att använda uteslutande de namnvalsedlar som gäller för ett parti som anmält sina kandidater för att göra detta. Enligt regeringens mening väger dessa skäl tillräckligt tungt för att motivera att förslaget genomförs. Till skillnad från *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser regeringen att det saknas skäl att avvakta utfallet av de förändringar i vallagen som ska tillämpas första gången vid de allmänna valen 2018.

Sammantaget anser regeringen att promemorians förslag är väl genomtänkt och att skälen för förslaget väger tyngre än skälen emot.

Utformningen av det nya systemet

Som framgår ovan anser regeringen att en särskild personröst bör kunna lämnas på alla typer av valsedlar som används i valet för alla partier som deltar i ett val. Förutom genom markering på en namnvalsedel bör personröster alltså kunna lämnas genom tillskrifter på blanka valsedlar eller på en partimarkerad valsedel för ett parti som anmält samtliga sina kandidater. Med anledning av *Valmyndighetens* synpunkt om att det i lag bör förtydligas hur tillskrifter på namnvalsedlar för partier som har anmält sina kandidater ska betraktas, konstaterar regeringen att eftersom namnvalsedlar innehåller förtryckta uppgifter om partiets kandidater saknas behov av att möjliggöra tillskrifter på denna typ av valsedel. En tillskrift av ett namn på en namnvalsedel ska således anses obefintlig (se 13 kap. 8 § första stycket 2 vallagen). Regeringen bedömer att det i denna del inte finns behov av att ytterligare förtydliga regleringen i vallagen.

En personröst som lämnas för en kandidat för ett parti med anmälda kandidater måste avse någon av de kandidater som partiet har anmält. Om flera namn skrivs till bör det första namnet få väljarens personröst. Om inte den första men någon eller några av de övriga tillskrivna kandidaterna är anmäld av partiet bör väljaren anses ha lämnat en personröst på den första kandidaten som är anmäld. De övriga tillskrifterna påverkar i ett sådant fall inte sammanräkningen på något sätt och ska alltså inte räknas som en personröst. Med anledning av *Valmyndighetens* synpunkter anser

Prop. 2017/18:286 regeringen att bestämmelsen bör ges en annan lagteknisk utformning än den som föreslås i promemorian. Detta för att det tydligare ska framgå av bestämmelsen i 13 kap. 8 § vallagen att ett kandidatnamn ska anses obefintligt om tillskriften inte ska anses vara en personröst. I sådana fall följer det indirekt av bestämmelsen att övriga namn, liksom i dag, är att anse som befintliga.

För att rösten ska kunna tillgodoräknas en viss kandidat måste det framstå som tillfredsställande klarlagt vid sammanräkningen att det är just den kandidaten som rösten avser. I annat fall bör rösten enbart tillgodoräknas partiet som en partiröst. Om det vid sammanräkningen inte går att avgöra vilken av ett partis listor en tillskriven kandidat ska tillgodoräknas, bör frågan dock lösas på annat sätt (se avsnitt 5.2).

Regeringen föreslår således sammanfattningsvis att det i vallagen införs bestämmelser som ger väljarna möjlighet att lämna en särskild personröst genom att skriva till namnet på en kandidat på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält sina kandidater i valet. Denna möjlighet ska kunna utnyttjas vid sidan av möjligheten att markera ett särskilt utrymme för personröstning på partiets namnvalsedel. Om flera namn skrivs till, ska endast det första namnet få väljarens personröst. Om inte den första men någon eller några av de övriga tillskrivna kandidaterna är anmäld av partiet bör väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld. Under förutsättning att kandidaten är anmäld av partiet ska det tillskrivna namnet vid röstsammanräkningen i dessa fall inte anses som obefintligt.

Informationsinsatser riktade mot väljarna

För att det ska vara möjligt för väljare att göra ett rationellt och effektivt personval är det, precis som *Mölnåls kommun* och *Lunds universitet* framhåller, av stor betydelse att väljaren ges möjlighet att före valet få kännedom om vilka kandidater som ställer upp för partiet. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till att röstsammanräkningen bör kunna förklaras om namnen på kandidater som inte kan komma i fråga för en personröst inte skrivs till på valsedlarna, betonar regeringen vikten av att information om anmälda kandidater tillgängliggörs av valadministrationen.

5.2 Lottning ska användas när det är oklart vilken lista en tillskriven kandidat ska räknas till

Regeringens förslag: Om ett parti går fram i ett val med fler än en valsedel och det i ett enskilt fall inte går att avgöra vilken av ett partis listor en tillskriven kandidat ska tillgodoräknas vid sammanräkningen av röster, ska frågan avgöras genom lottning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Valmyndigheten* är i grunden positiv till förslaget men anför bl.a. att det är relativt vanligt förekommande att kandidater finns på mer än en valsedel och att en ordning med lottning för att avgöra

vilken lista en särskild personröst ska hänföras till kan medföra att röstsammanräkningen försenas. *Valprövningsnämnden* och *Linköpings kommun* menar däremot att en lottningsåtgärd endast kommer att bli aktuell i enstaka undantagsfall och att röstsammanräkningen därför inte kommer att nämnvärt försenas. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att rösten bör räknas som en partiröst i de fall det inte går att avgöra till vilken lista rösten ska höra. *Båstads kommun* och *Lunds universitet* framför synpunkter i fråga om den lagtekniska utformningen. Övriga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Det kan konstateras att det förekommer att partier som går fram med flera olika listor i en valkrets sätter upp delvis samma kandidater på fler än en valsedel. Bland de kandidater som nominerats utses ledamöter i första hand på grundval av kandidaternas personliga röstetal, så räknas alla personröster som lämnats för en viss kandidat under samma partibeteckning samman. Om en kandidat får personröster genom markering på flera olika listor under samma partibeteckning slås dessa röster alltså samman i en grupp vid beräkningen av det personliga röstetalet (14 kap. 9 och 13 §§ vallagen). Om samtliga mandat inte kan fördelas på grundval av personligt röstetal, tillsätts resterande mandat i särskild ordning utifrån ett på visst närmare reglerat sätt framräknat jämförelsetal mellan kandidaterna (14 kap. 10 § vallagen).

Även ersättarordningen bestäms i första hand på grundval av kandidaternas personliga röstetal. Ordningen för utseende av ersättare skiljer sig dock delvis åt mellan de olika valen (14 kap. 15–17 §§ vallagen). Systemet för ersättningsval bygger i allt väsentligt på principen om listtrohet, som innebär att ersättare som inte väljs på grund av sitt personliga röstetal i stället väljs i en särskild ordning på grundval av de valsedlar som gällde för den kandidat som ursprungligen fick plats i ordningen. Mest utvecklad är listtroheten i fråga om val till kommunfullmäktige. I övriga val görs avsteg från denna ordning om det behövs för att tillräckligt många ersättare ska kunna utses.

Genom den ordning som gäller i dag för personval står det vid röstsammanräkningen, när partiet har anmält samtliga kandidater, alltid klart vilken av partiets olika listor som en väljare har valt att använda vid personvalet. Även om kandidatens personliga röstetal inte påverkas av vilken lista en personröst ska hänföras till kan valet av lista ändå, på grund av principen om listtrohet, påverka den slutliga röstsammanräkningen när ledamöter och ersättare tillsätts genom särskilt framräknade jämförelsetal. Regeringen anser därför att det är viktigt att det av den föreslagna regleringen i vallagen framgår hur valmyndigheterna ska gå till väga i händelse av att en personröst lämnas för en person som finns på flera listor.

I de fall personrösten avser en person som bara finns på en valsedelstyp för partiet uppkommer inte några problem att avgöra vilken lista som personrösten ska knytas till. Som *Valmyndigheten* påpekar är det normalt fallet t.ex. vid val till Europaparlamentet. Om namnet finns på flera listor för partiet kan det dock uppkomma en osäkerhet i fråga om vilken lista som rösten ska avse när rösterna ska läggas samman i grupper vid sammanräkningen. När det inte av den information som lämnas av väljaren går att avgöra om personrösten ska avse en viss av flera tänkbara listor måste det på ett annat sätt avgöras vilken lista rösten ska få betydelse för när ledamöter och ersättare ska utses. Det finns inte, som *Länsstyrelsen i*

Prop. 2017/18:286 *Dalarnas län* förespråkar, skäl att i dessa situationer bedöma kandidatnamnet som obefintligt och räkna rösten enbart som en partiröst.

För att undvika en godtycklig bedömning av vilken lista som ska tillföras rösten kan man, som föreslås i promemorian, i dessa fall låta lotten avgöra. När väljaren inte själv har lagt någon vikt vid vilken lista rösten ska knytas till torde en sådan åtgärd i sig rimligen kunna anses godtagbar för att lösa det uppkomna problemet. Ett alternativ till lottning i dessa specialfall skulle kunna vara att låta upprätta nya valsedelstyper för tillskrivna namn. Detta alternativ skulle i praktiken kunna leda till att ett mycket stort antal nya listtyper behöver upprättas. Det är svårt att bedöma vilka konsekvenser en sådan ordning skulle kunna få, framför allt när det gäller tidsåtgången för att registrera nya listor.

Promemorians förslag stöds av en bred majoritet av remissinstanserna. Ingen remissinstans förespråkar att man i stället väljer alternativet att upprätta nya listtyper.

Valmyndigheten pekar på att det är relativt vanligt förekommande att kandidater finns på mer än en valsedel och att en ordning med lottning för att avgöra vilken lista en särskild personröst ska hänföras till kan medföra att rösträkningen försenas. Införandet av ett nytt moment av detta slag i sammanräkningsförfarandet kan leda till att resultatet av den slutliga rösträkningen fördröjs något i förhållande till den ordning som hittills gällt. I likhet med *Valprövningsnämnden* och *Linköpings kommun* bedömer dock regeringen att en lottningsåtgärd endast kommer att behöva tillgripas i enstaka undantagsfall när det råder osäkerhet i fråga om vilken av flera tänkbara listor en tillskriven personröst ska gälla för och torde normalt kunna hanteras med minst samma effektivitet som registreringen av en ny valsedel. Den föreslagna ordningen med lottning framstår därför som godtagbar och bör enligt regeringen genomföras.

Lunds universitet för fram lagtekniska synpunkter och menar att den föreslagna bestämmelsen kan orsaka tolkningsproblem. Enligt *Lagrådet* ger den i lagrådsremissen föreslagna bestämmelsen inte besked om vad det där använda uttrycket grupp av valsedlar betyder. Lagrådet anser att det är önskvärt att lagtexten preciseras så att innebörden av den framgår tydligare. Med anledning av dessa synpunkter vill regeringen inledningsvis framhålla att den föreslagna bestämmelsen, som har utformats i linje med 14 kap. 2 §, är tillämplig enbart vid beräkningar som görs enligt 14 kap. De situationer som lottningsbestämmelsen kan komma att tillämpas vid är alltså uttryckligen begränsade till de fall som regleras i det kapitlet. Bestämmelser om sammanläggning av valsedlar i olika grupper finns i de paragrafer som reglerar hur ledamöter och ersättare utses (9 och 10 §§ och, indirekt genom hänvisningar till dessa paragrafer, 11 § samt genom hänvisningar till 11 § i kapitlets 14–16 §§). Den nya lottningsbestämmelsen kan komma att tillämpas i samband med att valsedlar läggs samman i grupper för att räkna ut gruppernas röstetal när man ska utse kandidater utifrån jämförelsetal. Regeringen delar Lagrådets uppfattning att det av lagtexten tydligare bör framgå vilken betydelse uttrycket grupper av valsedlar har i den nya bestämmelsen.

Lagrådet ifrågasätter vidare om inte den föreslagna regleringen lämpligen kan bilda ett nytt stycke i 14 kap. 2 § som innehåller en bestämmelse om lottning när det blir lika stora tal vid en beräkning enligt kapitlet. Regeringen konstaterar att lottningsregeln i 14 kap. 2 § är mer

generellt utformad än den nu föreslagna regleringen och att en tillämpning kan aktualiseras första gången redan när mandaten fördelas mellan partierna. Den kan också aktualiseras när kandidaterna rangordnas sinsemellan vid utseende av ledamöter och ersättare och vid dubbelvals-avveckling eller återföring av mandat. Regeringen föredrar mot den bakgrunden att den nya bestämmelsen om lottningsplaceras i en egen paragraf. Därigenom markeras att bestämmelsen endast gäller i ett visst specialfall.

Sammantaget föreslår regeringen att i de fall då ett parti går fram i ett val med fler än en valsedel och det i ett enskilt fall inte går att avgöra vilken av ett partis listor en tillskriven kandidat ska tillgodoräknas vid sammanräkningen av röster, ska frågan avgöras genom lottnings.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2019.

Föreskrifterna i vallagen tillämpas första gången inför och vid valet till Europaparlamentet 2019. Äldre föreskrifter gäller vid ett omval som hålls på grund av att ett ordinarie val till riksdagen eller landstings- eller kommunfullmäktige i september 2018 upphävts.

Promemorians förslag överensstämmer inte med regeringens. I promemorian föreslås att ändringarna i vallagen ska träda i kraft den 1 oktober 2018. Vidare föreslås inte någon särskild övergångsbestämmelse.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians förslag. Ett antal remissinstanser, däribland *Valmyndigheten*, *Göteborgs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Lunds kommun*, *Umeå kommun* och *Uppsala kommun*, anser att tiden är alltför knapp för att nödvändiga anpassningar, i form av bl.a. rekrytering av fler röstmottagare, införskaffande av ny utrustning och ändringar i det valadministrativa it-stödet, ska kunna genomföras till ett omval eller ett extra val som infaller före valet till Europaparlamentet 2019. Därutöver framförs från några remissinstanser, bl.a. *Valprövningsnämnden*, *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, att samma förutsättningar bör – så långt som möjligt – gälla såväl vid ordinarie val som vid omval. Flera av remissinstanserna anser därför att de nya föreskrifterna tidigast bör tillämpas första gången vid valet till Europaparlamentet 2019.

Skälen för regeringens förslag: Ändringar i vallagstiftningen bör göras i sådan tid att valadministrationen får tid för nödvändiga anpassningar av it-stöd och utbildningsinsatser och i förekommande fall för att genomföra behövliga upphandlingar. Även väljarna och partierna kan i många fall behöva tid för omställning när nya regler och rutiner för anmälan och deltagande i val införs.

Regeringens förslag syftar dels till att stärka väljarnas valhemlighet i samband med röstning i val- och röstningslokaler, dels till att förbättra

Prop. 2017/18:286 väljarnas möjligheter att lämna en särskild personröst i vissa fall. Det är angelägna reformer som syftar till att stärka förtroendet för valförfarandet liksom för personvalsinslagets praktiska genomslag för många väljare. Det nya kravet på avskärmning vid röstmottagning kräver vissa anpassnings- och utbildningsåtgärder från valmyndigheternas sida, framför allt på den kommunala nivån. Regeringen bedömer att dessa inte kommer att bli mer omfattande än att de nya reglerna bör kunna tillämpas i valet till Europaparlamentet som, efter beslut från Europeiska unionens råd, kommer att hållas den 26 maj 2019 (se Europeiska unionens råds beslut EUT L 129, 25.5.2018, s. 76, jfr 1 kap. 3 § vallagen). När det gäller förslaget om bättre möjligheter att lämna en personröst bedömer regeringen att de nya föreskrifterna ställer krav på utbildnings- och informationsinsatser främst hos de regionala valmyndigheterna och vissa anpassningsåtgärder i det valadministrativa it-stödet. Även dessa åtgärder bör kunna genomföras i sådan tid att de nya föreskrifterna bör kunna tillämpas i valet till Europaparlamentet 2019. Regeringen anser att den föreslagna reformen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till att riksdagsbehandlingen av regeringens förslag kommer att kunna ske först efter sommaruppehållet bedömer regeringen att lagändringarna kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2019.

När det gäller behovet av en övergångsbestämmelse kan det inledningsvis noteras att nya regler om snabbare omval nyligen trädde i kraft och innebär att ett omval ska hållas så snart det kan ske och senast inom tre månader efter Valprövningsnämndens beslut om omval (prop. 2017/18:38 s. 43–48). Vidare har handläggningsreglerna för Valprövningsnämnden förenklats i syfte att möjliggöra effektivare handläggningsformer och snabbare beslut. Det kan inte uteslutas att den nya regleringen kan få till följd att ett eventuellt omval efter de allmänna valen 2018 skulle kunna hållas redan i januari eller februari 2019. Regeringen instämmer i bl.a. *Valmyndighetens* och *Umeå kommuns* bedömning att tiden för anpassningar och utarbetande av t.ex. system för lottningsåtgärder som behöver vidtas av de kommunala valnämnderna och utlandsmyndigheterna inte är tillräcklig, i händelse av att ett omval eller ett extra val skulle behöva genomföras efter valen hösten 2018. Mot den bakgrunden finns det enligt regeringen skäl att ta in en övergångsbestämmelse som innebär att de nya föreskrifterna i vallagen ska tillämpas första gången inför och vid valet till Europaparlamentet 2019. Genom denna reglering bedömer regeringen att de kommunala valnämnderna och utlandsmyndigheterna ges tillräckligt med tid för att göra de anpassningar och de inköp som förslagen kräver.

Som bl.a. Valprövningsnämnden och *Lagrådet* påpekar bör utgångspunkten vara att ett eventuellt omval genomförs enligt samma regler som det ordinarie valet. Enligt Lagrådets mening innebär den föreslagna övergångsordningen i lagrådsremissen ett avsteg från denna utgångspunkt eftersom de nya reglerna kommer att gälla vid ett eventuellt omval till 2018 års ordinarie val som hålls vid eller efter valet till Europaparlamentet 2019. Även om ett omval till 2018 års ordinarie val knappast lär hållas så sent som vid eller efter 2019 års val till Europaparlamentet menar Lagrådet att det är tveksamt om de skäl som anges i lagrådsremissen till stöd för den föreslagna övergångsordningen är tillräckliga för att göra ett avsteg från utgångspunkten.

Som nämns ovan syftar de nya reglerna om snabbare omval till att möjliggöra effektivare handlägningsformer och snabbare beslut om omval. Genom de nya reglerna om snabbare omval bedömer regeringen att sannolikheten är mycket liten för att ett omval till 2018 års ordinarie val äger rum så sent som vid eller efter valet till Europaparlamentet 2019. Samtidigt är det av stor betydelse att övergångsregleringen är tydlig och att det säkerställs att samma bestämmelser gäller för hela röstningsförfarandet avseende samtliga val hänförliga till valen 2018. Med hänsyn till detta och mot bakgrund av Lagrådets synpunkter föreslår regeringen att det tas in en övergångsbestämmelse som innebär att äldre föreskrifter ska tillämpas vid ett omval som hålls på grund av att ett ordinarie val till riksdagen eller landstings- eller kommunfullmäktige i september 2018 upphävts.

7 Ekonomiska och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget medför ökade kostnader för genomförande av val, dels med en engångskostnad på 17 000 000 kronor för inköp av material för avskärmning av valsedelstall, dels med tillfälliga tillskott om 15 000 000 kronor vid varje kommande val från och med 2019 för att ersätta fler röstmottagare. Riksdagen har för budgetåret 2018 beslutat om medel för förstärkt skydd för valhemligheten i allmänna val. Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2018 beräknat medel för fler röstmottagare för genomförande av val till Europaparlamentet 2019.

Det kan inte uteslutas att förslaget att en väljare ska kunna lämna en särskild personröst på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater kan medföra marginella kostnadsökningar för länsstyrelserna. Dessa ryms inom befintliga anslagsramar.

Förslagen medför inte kostnadsökningar för enskilda organ.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot promemorians bedömning. Några remissinstanser, t.ex. *Valmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Jönköpings län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Varbergs kommun*, anser att kravet på avskärmning av den plats där valsedlarna hålls tillgängliga innebär att behovet av ytterligare röstmottagare vid förtidsröstningen ökar och att kompensation för detta bör övervägas.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

Ett krav på obligatorisk avskärmning av den plats där valsedlarna tillhandahålls, i eller i anslutning till en val- eller röstningslokal, medför behov av investeringar i alla kommuner och på utlandsmyndigheterna för anskaffning av lämpligt avskärningsmaterial. Förutsättningarna för

Prop. 2017/18:286 placeringen av olika slag av avskärmning skiftar för varje lokal. Hur kraven lämpligen bör uppfyllas i det enskilda fallet bör avgöras av den myndighet som har det lokala ansvaret för genomförandet av valen, dvs. valnämnderna respektive utlandsmyndigheterna.

Det är svårt att förutse hur stor kostnaden som kan uppkomma för inköp av lämpligt avskärmningsmaterial i varje val- och röstningslokal blir. Om en kommun – exempelvis utifrån bedömningen av behovet att säkerställa en stor genomströmning av väljare – har valt att placera valsedlar på fler än ett ställe, uppkommer givetvis krav på utformning av avskärmningar på alla dessa platser. Regeringen anser att promemorians uppskattning av den genomsnittliga kostnaden för varje vallokal till lite över 2 000 kr är rimlig.

I varje valdistrikt ska det finnas en vallokal (4 kap. 20 § andra stycket vallagen). I 2014 års allmänna val fanns 5 837 valdistrikt i landet. I den siffran inkluderas inte de s.k. onsdagsdistrikten, där någon röstmottagning inte anordnas. I 2010 års val uppgick antalet valdistrikt till 5 668 och år 2006 fanns 5 783 valdistrikt. Antalet distrikt varierar alltså mellan olika valtillfällen. En utgångspunkt för beräkningarna är att det i landet kan komma att finnas omkring 5 800 valdistrikt. Vid de allmänna valen 2014 fanns samtidigt omkring 2 000 röstningslokaler för förtidsröstning i kommunerna. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att en rimlig uppskattning är att det i varje val i hela landet finns omkring 7 800 lokaler för röstmottagning i kommunerna. Förtidsröstning anordnades i 2014 års val även på 238 utlandsmyndigheter. Kommunernas kostnader för att anskaffa material för avskärmning av valsedelställen kan mot den bakgrunden beräknas till omkring 16 500 000 kr.

Några remissinstanser, däribland *Valmyndigheten*, anser att kravet på avskärmning av den plats där valsedlarna hålls tillgängliga innebär att behovet av ytterligare röstmottagare vid förtidsröstningen ökar och att kompensation för detta bör övervägas. Mot bakgrund av att kommunerna redan ska se till att minst två röstmottagare är närvarande vid röstmottagning i en röstningslokal (prop. 2013/14:124 s. 24) – en ordning som för de allmänna valen kommer att tillämpas första gången 2018 – och att omfattningen av röstmottagningen under en stor del av förtidsröstningsperioden är begränsad bedömer regeringen, i likhet med promemorian och majoriteten av remissinstanserna, att det under större delen av tiden torde, i de allra flesta av röstningslokalerna, vara tillräckligt att endast två röstmottagare tjänstgör samtidigt för att säkerställa ordningen bland valsedlar. I större röstningslokaler är det givetvis inte tillräckligt med en så liten bemanning. Detta gäller dock även med dagens ordning utan krav på särskild avskärmning av valsedelställen.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att ett rimligt antagande är att kommunerna redan, efter de krav som ålagts dem med anledning av 2015 års vallagsändringar, bör ha tillräckliga resurser för att klara av att utföra de utvidgade kontrolluppgifter som förslagen medför i röstningslokalerna. Däremot torde det – precis som anges i promemorian – finnas behov av att i varje vallokal ha ytterligare en röstmottagare under valdagen. Kommunernas arvode till röstmottagare under valdagen varierar. Regeringen anser att promemorians bedömning av att kostnaden för röstmottagningen, med de nya krav på utvidgad kontroll av valsedelställen som följer av förslagen, kan beräknas öka med omkring 15 000 000 kr (2 600 kr x 5 800 valdistrikt) framstår som rimlig.

I likhet med promemorian bedömer regeringen att kostnaderna för avskärningarna på utlandsmyndigheterna uppgår till omkring 500 000 kr (250 utlandsmyndigheter x 2 000 kr). Behov av ytterligare röstmottagare för att säkerställa ordningen bland valsedlar bedöms inte uppkomma hos dessa myndigheter.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att nya skyldigheter som kommunerna åläggs genom offentligrättsliga krav på att utföra olika slags uppgifter som utgångspunkt ska finansieras av staten. Kommunerna får statligt stöd för sin medverkan i förtidsröstningen. Regeringen bedömer att inför valet till Europaparlamentet 2019 bör berört anslag ökas engångsvist med 17 000 000 kr för att täcka kostnaderna för kommunernas anskaffning av avskärningsmaterial. Riksdagen har för budgetår 2018 beslutat om ökade anslag med motsvarande belopp för att täcka ökade statsbidrag till kommuner och ökade anslag till utlandsmyndigheterna för nödvändiga investeringar i ny utrustning för att genomföra val (bet. 2017/18:KU1, prot. 2017/18:39, rskr. 2017/18:74). Regeringen föreslår ett något senare ikraftträdande än det som framgår av promemorian. Med hänsyn till att medel har anvisats för 2018 för att finansiera kommunernas och utlandsmyndigheternas anskaffning av avskärningsmaterial behövs inga ytterligare medel för detta. Vidare redovisas i budgetpropositionen för 2018 att berört anslag tillfälligt bör ökas med 15 000 000 kr vid varje kommande val för att täcka ökade kostnader för personal i vallokalerna på valdagen (prop. 2017/18:1 utg.omr. 1 s. 80).

Det kan inte uteslutas att förslaget att en väljare ska kunna lämna en särskild personröst på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater kan medföra marginella kostnadsökningar för länsstyrelserna. Regeringen bedömer dock att sådana kostnader ryms inom befintliga anslagsramar.

Den kommunala självstyrelsen

Regeringen bedömer att förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen i viss begränsad omfattning. Kravet att platsen där valsedlarna läggs ut ska vara avskärmad innebär en ny skyldighet för kommunerna. Kravet kan få till följd att kommunerna behöver överväga anpassningar av de lokaler som fungerar som val- och röstningslokaler. Behovet av anpassningar bedöms dock i de flesta fall vara begränsat. Kommunernas kostnader för inköp av material för avskärning föreslås täckas av ett särskilt riktat engångsvist statsbidrag till kommunerna. Som redovisas ovan har riksdagen för budgetår 2018 beslutat om ökade anslag för att täcka ökade statsbidrag till kommuner och ökade anslag till utlandsmyndigheterna för nödvändiga investeringar i ny utrustning för att genomföra val. Med hänsyn till att medel har anvisats för 2018 för att finansiera kostnaderna för kommunernas anskaffning av avskärningsmaterial behövs inga ytterligare medel för detta, se under redovisning av ekonomiska konsekvenser ovan. Förslaget innebär en förstärkning av valhemligheten som är betydelsefull för att upprätthålla förtroendet för valförfarandet. Det lämnas åt kommunerna, inom ramen för den kommunala självstyrelsen, att själva avgöra hur de nya kraven ska uppfyllas i det enskilda fallet. Målet med åtgärderna bedöms inte kunna uppfyllas på något mindre ingripande sätt. Förslaget bedöms därför inte innebära en mer långtgående

Prop. 2017/18:286 inskränkning i den kommunala självstyrelsen än vad som är nödvändigt med hänsyn till dess syfte (14 kap. 3 § regeringsformen). Förslaget att en väljare ska kunna lämna en särskild personröst på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

Övriga konsekvenser

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

8 Författningskommentar

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

7 kap.

2 § För att göra i ordning en röst *ska* väljarna för varje slag av val de vill delta i

1. ta en valsedel,
2. lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och
3. försluta valkuvertet.

Väljare som vill lämna en särskild personröst *ska* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte *har* registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Om väljaren skriver till flera kandidater* på en sådan valsedel, *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

Om en väljare skriver till en kandidat på en sådan valsedel som avses i 6 kap. 1 § 1 eller 3 för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten under förutsättning att kandidaten är anmäld av partiet. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld av partiet.

Valsedlar och valkuvert får inte förses med obehöriga märkningar.

I paragrafen regleras hur man gör i ordning en röst och hur man lämnar en personröst. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Av *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att en väljare som skriver till en kandidat på en valsedel med parti- och valbeteckning (s.k. partimarkerad valsedel) eller på en valsedel med enbart valbeteckning (s.k. blank valsedel) för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap. *ska* anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. Hänvisningen till 6 kap. 1 § 1 eller 3 innebär att en särskild

personröst inte kan lämnas genom en tillskrift av ett kandidatnamn på en av partiets namnvalsedlar. Om väljaren vill lämna en personröst på en sådan valsedel ska det i stället göras genom att ett kryss sätts i det markerade utrymmet invid kandidatens namn på valsedeln. Av paragrafen framgår vidare att om väljaren skriver till flera namn, går personrösten till den först tillskrivna av de anmälda kandidaterna. Konsekvenserna av att tillskrifter görs på felaktigt sätt regleras i 13 kap. 8 §. I den bestämmelsen anges bl.a. att ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om det inte framgår klart vilken kandidat som avses och att kandidatnamnen på en valsedel ska anses obefintliga om ordningen mellan kandidaterna inte framgår klart. För att en tillskrift på en blank valsedel ska räknas som en röst måste partibeteckningen framgå av valsedeln (jfr 13 kap. 7 § första stycket 1).

Paragrafens hittillsvarande fjärde stycke flyttas och blir ett nytt *femte stycke*.

Övriga ändringar är endast språkliga.

8 kap.

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

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

a) för val till riksdagen samt landstings- 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 landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställen inom det landsting 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.

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

I paragrafen regleras kraven på utformningen av den plats där valsedlar läggs ut och vilka valsedlar som ska finnas tillgängliga. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Ändringen i *första stycket* innebär att den plats i anslutning till ett röstmottagningsställe (en val- eller röstningslokal) som ordnas för utläggning av valsedlar ska vara avskärmad. Bestämmelsen innebär att det i anslutning till varje röstmottagningsställe alltid måste finnas minst en avskärmad plats där väljarna har tillgång till valsedlar. Bestämmelsen hindrar dock inte att den myndighet som ansvarar för genomförandet av valet – de kommunala valnämnderna och utlandsmyndigheterna – vid behov ordnar flera avskärmade platser för utläggning av valsedlar. Kravet på avskärmning kompletterar det tidigare kravet att platsen ska vara

Prop. 2017/18:286 lämplig. I bestämmelsen regleras inte i detalj hur avskärmningen ska utformas. Det kan göras på skilda sätt, allt utifrån de förutsättningar som gäller för de olika röstmottagningsställena. För att kravet 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. I kravet på avskärmning ligger inte att platsen ska utformas med draperi eller liknande som möjliggör ett fullständigt insynsskydd. Avskärmningen bör anpassas så att den skyddar platsen från insyn från andra personer i lokalen. Samtidigt bör den utformas så att det är möjligt för röstmottagarna att fullgöra sitt uppdrag att upprätthålla ordningen bland valsedlarna. Det ligger på den lokala myndigheten som ansvarar för genomförandet av valet att besluta hur avskärmningen ska utformas i varje val- och röstningslokal.

Övriga ändringar är endast språkliga.

13 kap.

8 § Ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses,
2. kandidaten *har* skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., *i annat fall än när kandidaten ska anses ha fått väljarens personröst enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket,*

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

4. kandidaten inte har samtyckt till kandidaturen enligt 2 kap.

Kandidatnamnen på en valsedel ska vidare anses obefintliga om

1. valsedeln upptar kandidater men inte är försedd med ett markerat utrymme för personröstning,

2. det lämnats mer än en särskild personröst eller det inte framgår vem personrösten avser,

3. markering för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller

4. ordningen mellan kandidaterna inte framgår klart.

Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de *har* strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje och fjärde styckena finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel.

I paragrafen regleras när kandidatnamn ska anses obefintliga. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Ändringen i *första stycket 2* innebär att ett kandidatnamn som en väljare har skrivit till på en valsedel som gäller för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater enligt 2 kap. inte ska anses obefintligt, under förutsättning att den personen är anmäld som kandidat av partiet enligt 2 kap. Hänvisningen till 7 kap. 2 § fjärde stycket innebär ifråga om tillskrivna namn att bara den kandidat som ska anses ha fått väljarens personröst enligt föreskrifterna i den bestämmelsen ska betraktas som befintlig vid röstsammanräkningen. För att tillskriften ska gälla som en personröst vid sammanräkningen krävs att kandidaten är anmäld av partiet. En annan förutsättning enligt den bestämmelsen är att tillskriften har gjorts på en partimarkerad eller blank valsedel som gäller för partiet. En tillskrift på en namnvalsedel ska alltså anses obefintlig vid röstsammanräkningen. Genom hänvisningen till 7 kap. 2 § fjärde stycket följer bl.a. att om en väljare skriver till flera namn på en valsedel kan bara

ett namn räknas som personröst. Övriga namn ska anses som obefintliga. Bestämmelsen kompletterar bestämmelsen i första stycket 3, som reglerar konsekvenserna av att en kandidat som finns på en namnvalsedel inte är anmäld av ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater i valet.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att den upplysning som finns i andra meningen rörande tillskrivna kandidatnamn kompletteras med en hänvisning till 7 kap. 2 § fjärde stycket, som innehåller den nya bestämmelsen om tillskrivna namn på valsedlar avseende ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater.

Övriga ändringar är endast språkliga.

14 kap.

2 a § *Om det vid sammanläggningen av valsedlar i grupper för en beräkning av gruppernas röstetal enligt detta kapitel inte går att avgöra vilken grupp en valsedel med en kandidat som har skrivits till enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket tillhör, ska lotten avgöra vilken grupp en sådan valsedel med den tillskrivna kandidaten ska anses tillhöra.*

I paragrafen, som är ny och som har fått sin utformning efter synpunkter från *Lagrådet*, finns bestämmelser om lottning i vissa fall. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av paragrafen framgår att lottning ska användas för att avgöra till vilken grupp av valsedlar en valsedel med en kandidat ska anses höra när kandidaten har skrivits till på en blank eller partimarkerad valsedel för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga sina kandidater. Lottningsåtgärden ska användas när det inte på annat sätt går att avgöra vilken av partiets listor kandidaten ska anses tillhöra. Åtgärden kan aktualiseras när en person finns upptagen på fler än en av partiets kandidatlistor i det val där listorna gäller. När det utifrån den information som väljaren lämnar inte går att avgöra om en personröst ska avse en viss av flera tänkbara kandidatlistor ska lotten avgöra vilken lista rösten ska få betydelse för när ledamöter och ersättare utses. Det är vid sammanläggningen av valsedlarna i grupper för att räkna ut gruppernas röstetal när man utser kandidater utifrån jämförelsetal som lottningsåtgärden kan behöva vidtas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.
2. Lagen tillämpas första gången inför och vid valet till Europaparlamentet 2019.
3. Äldre föreskrifter gäller vid ett omval som hålls på grund av att ett ordinarie val till riksdagen eller landstings- eller kommunfullmäktige i september 2018 upphävts.

Av *första punkten* följer att lagen träder i kraft den 1 januari 2019.

Av *andra punkten* följer att lagen tillämpas första gången inför och vid valet till Europaparlamentet 2019. Övergångsbestämmelsen innebär att äldre föreskrifter ska tillämpas om Valprövningsnämnden beslutar att omval ska hållas efter 2018 års val till riksdagen eller valen till landstings- eller kommunfullmäktige men före valet till Europaparlamentet 2019. Detsamma gäller om regeringen beslutar om extra val till riksdagen eller

Prop. 2017/18:286 om landstings- eller kommunfullmäktige beslutar att extra val till dessa församlingar ska hållas efter valen 2018 men före valet till Europaparlamentet 2019.

Av tredje punkten, som har fått sin utformning efter synpunkter från *Lagrådet*, följer att äldre föreskrifter ska tillämpas om Valprövningsnämnden beslutar att omval ska hållas efter 2018 års val till riksdagen eller valen till landstings- eller kommunfullmäktige och den berörda valmyndigheten beslutar att valet ska hållas i samband med eller efter valet till Europaparlamentet 2019. Övergångsbestämmelsen innebär att oavsett när i tiden ett omval hålls med anledning av att ett ordinarie val i de allmänna valen i september 2018 har upphävts ska äldre föreskrifter tillämpas.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Sammanfattning av promemorian Stärkt skydd för valhemligheten

Prop. 2017/18:286
Bilaga 1

Det är av största vikt att det i samhället bland både väljarna och de politiska partierna finns ett stort förtroende för valförfarandets förutsättningar att säkerställa korrekta och demokratiskt legitima valresultat. Som grundläggande förutsättning gäller bl.a. att valen ska vara fria och hemliga. I syfte att ytterligare stärka skyddet för valhemligheten föreslås i promemorian ändringar i vallagen som innebär att det ställs krav på att det i anslutning till en vallokal eller röstningslokal för förtidsröstning ska ordnas en avskärmd plats där valsedlar 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 röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen.

För alla partier som deltar i ett val bör en särskild personröst kunna lämnas på alla typer av valsedlar som används i valet. Förutom genom markering på en valsedel som innehåller förtryckta uppgifter om partiets kandidater, en s.k. namnvalsedel, bör en särskild personröst även kunna lämnas genom tillskrift på en valsedel med enbart valbeteckning (s.k. blanka valsedlar) eller på en valsedel med uppgift om val- och partibeteckning (partimarkerade valsedlar) för ett parti som anmält samtliga sina kandidater. I promemorian föreslås därför ändringar i vallagen med denna innebörd. Möjligheten att använda en blank valsedel för att göra både ett partival och ett personval kan också bidra till att ytterligare stärka den enskilda väljarens möjligheter att själv skydda sin valhemlighet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2018.

Lagförslagen i promemorian

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

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837)
dels att 7 kap. 2 §, 8 kap. 2 § och 13 kap. 8 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 14 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

För att göra i ordning en röst *skall* väljarna för varje slag av val de vill delta i

1. ta en valsedel,
2. lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och
3. försluta valkuvertet.

Väljare som vill lämna en särskild personröst *skall* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *skall* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Har flera kandidater skrivits till* på en sådan valsedel, *skall* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

För att göra i ordning en röst *ska* väljarna för varje slag av val de vill delta i

Väljare som vill lämna en särskild personröst *ska* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte *har* registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Om väljaren skriver till flera kandidater* på en sådan valsedel, *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

Om en väljare skriver till en kandidat på en sådan valsedel som avses i 6 kap. 1 § 1 eller 3 för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten om kandidaten är anmäld av partiet. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av

Valsedlar och valkuvert får inte förses med obehöriga märkningar.

8 kap.

2 §

I anslutning till ett röstmottagningsställe skall det ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om *detta inte är möjligt får en sådan plats* i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats skall väljarna ha tillgång till

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

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

a) för val till riksdagen samt landstings- 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 landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställen inom det landsting 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 *skall* också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats.

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

Vad som sägs i första stycket 2 och 3 gäller endast under förutsättning att partiet har gjort en begäran enligt 6 kap. 7 §.

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

13 kap.

8 §

Ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses,
2. kandidaten skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.,
2. kandidaten, *i annat fall än som avses i 7 kap. 2 § fjärde stycket, har skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.,*

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

4. kandidaten inte har samtyckt till kandidaturen enligt 2 kap.

Kandidatnamnen på en valsedel ska vidare anses obefintliga om

1. valsedeln upptar kandidater men inte är försedd med ett markerat utrymme för personröstning,

2. det lämnats mer än en särskild personröst eller det inte framgår vem personrösten avser,

3. markering för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller

4. ordningen mellan kandidaterna inte framgår klart.

Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje stycket finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap.

Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje och fjärde styckena finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel.

14 kap.

2 a §

Om det vid en beräkning enligt detta kapitel inte går att avgöra vilken grupp av valsedlar en kandidat som har skrivits till enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket tillhör, ska lotten avgöra vilken grupp en sådan kandidat ska anses tillhöra.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2018.

Remissvar har lämnats av Valprövningsnämnden, Kammarrätten i Göteborg, Valmyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Borås kommun, Borlänge kommun, Båstad kommun, Eskilstuna kommun, Falkenbergs kommun, Gällivare kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Hudiksvalls kommun, Jönköpings kommun, Karlshamns kommun, Linköpings kommun, Luleå kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Norrköpings kommun, Stockholms kommun, Tierps kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Varbergs kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Åmål kommun, Örebro kommun, Dalarnas läns landsting, Stockholms läns landsting, Västmanlands läns landsting och Sveriges Kommuner och Landsting.

Riksdagens ombudsmän, Härnösands kommun, Orsa kommun, Västerviks kommun, Norrbottens läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Handikappförbunden, Lika Unika, Neuroförbundet, Nätverket Unga för Tillgänglighet, Riksorganisationen Unga med Synnedättning, SeniorNet, SmåKom, Swedish International Liberal Centre, Synskadades Riksförbund har avstått från att lämna synpunkter på förslagen i promemorian eller inte svarat på remissen.

Synpunkter har även lämnats av Lunds universitet.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837)
dels att 7 kap. 2 §, 8 kap. 2 § och 13 kap. 8 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 14 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

För att göra i ordning en röst *skall* väljarna för varje slag av val de vill delta i

1. ta en valsedel,
2. lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och
3. försluta valkuvertet.

Väljare som vill lämna en särskild personröst *skall* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *skall* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Har flera kandidater skrivits till* på en sådan valsedel, *skall* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

För att göra i ordning en röst *ska* väljarna för varje slag av val de vill delta i

Väljare som vill lämna en särskild personröst *ska* på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte *har* registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap., *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten. *Om väljaren skriver till flera kandidater* på en sådan valsedel, *ska* väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten.

Om en väljare skriver till en kandidat på en sådan valsedel som avses i 6 kap. 1 § 1 eller 3 för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten under förutsättning att kandidaten är anmäld av partiet. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den

Valsedlar och valkuvert får inte förses med obehöriga märkningar.

8 kap.

2 §

I anslutning till ett röstmottagningsställe *skall* det ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om *detta* inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats *skall* väljarna ha tillgång till

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

1. valsedlar med enbart valbeteckning,

2. valsedlar med parti- och valbeteckning

a) för val till riksdagen samt landstings- 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 landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställen inom det landsting 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 *skall* också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats.

Vad som sägs i första stycket 2 och 3 gäller endast under förutsättning att partiet har gjort en begäran enligt 6 kap. 7 §.

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

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

13 kap.

8 §¹

Ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om

1. kandidaten inte är valbar eller det inte framgår klart vem som avses,

2. kandidaten skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap.,

2. kandidaten *har* skrivits till på en valsedel som gäller för ett parti som registrerat partibeteckning och anmält kandidater enligt 2 kap., *i annat fall än när kandidaten ska anses ha fått väljarens personröst enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket,*

¹ Senaste lydelse 2014:1384.

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

4. kandidaten inte har samtyckt till kandidaturen enligt 2 kap.

Kandidatnamnen på en valsedel ska vidare anses obefintliga om

1. valsedeln upptar kandidater men inte är försedd med ett markerat utrymme för personröstning,

2. det lämnats mer än en särskild personröst eller det inte framgår vem personrösten avser,

3. markering för den särskilda personrösten kan antas ha gjorts maskinellt, eller

4. ordningen mellan kandidaterna inte framgår klart.

Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje stycket finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel *för ett parti som inte registrerat sin partibeteckning eller anmält kandidater enligt 2 kap.*

Kandidatnamn ska inte anses obefintliga på grund av att de *har* strukits från en valsedel som upptar kandidater. I 7 kap. 2 § tredje *och fjärde styckena* finns särskilda bestämmelser för det fall en väljare skriver till kandidater på en valsedel.

14 kap.

2 a §

Om det vid en beräkning enligt detta kapitel inte går att avgöra vilken grupp av valsedlar en kandidat som har skrivits till enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket tillhör, ska lotten avgöra vilken grupp en sådan kandidat ska anses tillhöra.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Lagen tillämpas första gången inför och vid valet till Europaparlamentet 2019.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-06-15

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lennart Hamberg samt justitierådet Dag Mattsson

Stärkt skydd för valhemligheten

Enligt en lagrådsremiss den 31 maj 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Sara Ahmed.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

14 kap. 2 och 2 a §§

14 kap. vallagen handlar om fördelning av mandat. Inledande bestämmelser finns i 1, 1 a § och 2 §§.

Av 14 kap. 2 §, som det inte föreslås någon ändring i, framgår att lottning ska ske om det inte genom en beräkning enligt kapitlet kan avgöras vilket parti, vilken kandidat eller vilken valkrets som ska få ett visst mandat (dvs. om det vid beräkningen ”blir lika stora tal”).

I remissen föreslås i en ny 2 a § att lottning ska ske också om det ”inte går att avgöra vilken grupp av valsedlar en kandidat som har skrivits till enligt 7 kap. 2 § fjärde stycket tillhör... ”.

Termen ”grupp” i olika böjningsformer finns i 11 kap. 2 § första stycket 6 och 14 kap. 9 och 10 §§. Av sammanhanget framgår i dessa fall vad som avses.

Föreslagna 14 kap. 2 a § ger däremot inte besked om vad det där använda uttrycket ”grupp av valsedlar” betyder. Enligt författningskommentaren kan lottning aktualiseras när en person i ett val finns upptagen på fler än en av partiets kandidatlistor; lottningen avgör då vilken lista som ska gälla för väljarens del vilket får betydelse när ledamöter och ersättare utses. Det är önskvärt att lagtexten preciseras så att innebörden av den framgår tydligare.

Lagrådet vill också ifrågasätta om inte regleringen i den föreslagna paragrafen lämpligen kan bilda ett nytt stycke i 14 kap. 2 §, särskilt som utfallet av lottningen kan leda till att det ”blir lika stora tal” och därmed lottning enligt nuvarande 2 §.

I remissen föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2019 men tillämpas första gången inför och vid valet till Europaparlamentet 2019.

Den principiella utgångspunkten anses vara att samma bestämmelser bör tillämpas för hela det röstningsförfarande som är hänförligt till ett och samma val. Det gäller särskilt i fråga om så väsentliga inslag för valutgången som förutsättningar för personval. Ifall ett omval skulle bli aktuellt, bör alltså detta val normalt följa samma regler som det val som ska göras om. Det är mindre väl förenligt med grunderna för vallagen om det i ett val råder skilda rättsliga förutsättningar i olika valkretsar, och olika villkor kan ha oförutsebara konsekvenser. Äldre bestämmelser brukar därför tillämpas vid ett omval som hålls på grund av att ett ordinarie val till riksdagen eller landstings- eller kommunfullmäktige upphävs (jfr prop. 2013/14:124 s. 50).

Enligt remissen ska dagen för 2019 års Europaparlamentsval vara styrande för frågan om gamla eller nya regler ska tillämpas, även i fråga om ett val till riksdagen och landstings- och kommunfullmäktige. Övergångsregeln medför att vid ett omval till 2018 års ordinarie riksdagsval kan olika regler för personröstning och rösträkning bli tillämpliga beroende på om omvalet hålls före eller efter 2019 års Europaparlamentsval, ett förhållande som kan påverka utfallet vid omvalet.

I praktiken lär visserligen ett omval till 2018 års ordinarie val knappast hållas så sent som vid eller efter 2019 års Europaparlamentsval, om man bortser från risken att även ett omval skulle behöva göras om.

Enligt Lagrådets mening är det ändå tveksamt om de skäl som i remissen anförs till stöd för föreslagna övergångsordningen är tillräckliga för att göra avsteg från den principiella utgångspunkten.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Hallengren, Bucht, Andersson, Hellmark Knutsson, Bolund, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Eriksson, Linde, Skog, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition Stärkt skydd för valhemligheten