

E-röstning och andra valfrågor

Slutbetänkande av 2011 års vallagskommitté

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR
SOU 2013:24

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

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

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

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

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

E-röstning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förtidsröstning

Val- och röstningslokaler

Värdemässigt neutrala lokaler

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

Röstningslokalernas belägenhet och utformning

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

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

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

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

Valpropaganda i omedelbar närhet av röstningslokaler

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

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

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

Öppettider för förtidsröstningen

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

Bemanning

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

Rekrytering och utbildning

Rekrytering och utbildning av valnämnder och röstmottagare

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

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

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

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

Ansvar för utbildning

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

Valnämnderna ansvarar, som hittills, för utbildningen av röstmottagare.

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

Hantering av förtidsröster

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

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

Valnämndens preliminära rösträkning (onsdagsräkningen)

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

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

Förtidsröstning vid omval

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

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

Deltagande i val för personer med funktionsnedsättning

Tillgängligheten till vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning

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

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

Biträde åt väljaren vid röstning

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

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

Budröstning

Budröstning och ambulerande röstmottagning

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

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

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

Förfarandet vid budröstning

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

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

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

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

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

Ökade möjligheter att lämna särskild personröst

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

Ikraftträdande och genomförande

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

1 Författningsförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.
2 §²

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

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),
2. är medborgare i Island eller Norge, eller
3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

² Senaste lydelse 1997:166.