

# Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten

*Betänkande av 2015 års vallagsutredning*

*Stockholm 2016*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2016:71**

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 29 oktober 2015 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga och lämna förslag till hur omval ska kunna genomföras snabbare än i dag samt att överväga och föreslå förändringar i fråga om hur valsedlar tillhandahålls i anslutning till röstmottagningsställen.

I uppdraget har ingått bl.a. att analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om att utöva rätten att rösta och att delta som kandidat i ett omval bör ändras för att förutsättningarna vid omval ska bli i princip desamma som vid ordinarie val. Utredningen har även haft att överväga och lämna förslag till en tidsfrist för genomförande av omval som ska vara så kort som det är praktiskt möjligt. Utredningen har vidare haft i uppdrag att analysera och ta ställning till hur kraven kan skärpas på sättet att tillhandahålla valsedlar i anslutning till ett röstmottagningsställe. (Dir. 2015:104)

Den 2 november 2015 förordnades justitierådet Svante O. Johansson som särskild utredare.

Den 11 december 2015 förordnades som experter funktionschefen vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län Anna Blomberg, numera ämnesrådet i Kulturdepartementet Paula Blomqvist, rättssakkunnige i Finansdepartementet Håkan Eriksson, numera kanslirådet i Justitiedepartementet Petra Forslid, chefsjuristen vid Valmyndigheten Madeleine Kanold och professorn vid Göteborgs universitet Henrik Ekengren Oscarsson. Den 3 februari 2016 förordnades förbundsjuristen vid Sveriges Kommuner och Landsting Helena Linde som expert.

Som ledamöter i en till utredningen knuten referensgrupp förordnades från och med den 17 mars 2016 kommunalrådet Mats Einarsson (V), f.d. riksdagsledamoten Helena Höij (KD), riksdagsledamoten

Per-Ingvar Johnsson (C), riksdagsledamoten Carin Jämtin (S), riksdagsledamoten Jonas Millard (SD), riksdagsledamoten Marta Obminska (M), f.d. kommunalrådet Fredrik Persson (MP) och riksdagsledamoten Mathias Sundin (L).

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 januari 2016 hovrättsassessorn (numera utnämnde rådmannen) Elisabet Rune.

Utredningen, som har antagit namnet 2015 års vallagsutredning, överlämnar härmed betänkandet *Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten* (SOU 2016:71).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2016

Svante O. Johansson

/Elisabet Rune

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>Summary .....</b>	<b>17</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>25</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837) .....	25
1.2 Förslag till lag om ändring i folkomröstningslagen (1979:369).....	37
<b>2 Utredningsuppdraget .....</b>	<b>39</b>
2.1 Utredningens direktiv.....	39
2.1.1 Sammanfattning av uppdraget .....	39
2.1.2 Förutsättningar för snabbare omval.....	39
2.1.3 Förstärkt skydd för valhemligheten.....	41
2.2 Utredningsarbetet.....	42
<b>3 Allmänt om valsystemet .....</b>	<b>43</b>
3.1 Allmänt om val och om valförfarandet.....	43
3.1.1 Den nuvarande vallagstiftningen .....	43
3.1.2 Grundläggande regler om allmänna val.....	44
3.1.3 Regleringar av omval och extra val .....	46
3.1.4 Valmyndigheter .....	47
3.1.5 Röstlängder och röstkort .....	48
3.1.6 Registrering av partibeteckning och anmälan av kandidater.....	49
3.1.7 Anmälan om deltagande i val.....	50
3.1.8 Samtycke till kandidatur .....	50

3.1.9	Valsedlar och kuvert.....	51
3.1.10	Röstning i vallokal och röstningslokal.....	52
3.1.11	Annan röstning .....	53
3.1.12	Röstningen.....	53
3.1.13	Räkning av röster och valets avslutning.....	54
3.2	Överklagande av val och prövningen av överklaganden.....	55
3.2.1	Överklagande av beslut att fastställa utgången av ett val.....	55
3.2.2	Prövningen av överklaganden.....	56
3.3	Sammanfattning av tidpunkter .....	57
<b>4</b>	<b>Snabbare omval.....</b>	<b>59</b>
4.1	Nuvarande ordning.....	59
4.2	Erfarenheter från val och omval .....	60
4.2.1	Inledning.....	60
4.2.2	Omstritt omval.....	60
4.2.3	2011 års vallagskommitté.....	61
4.2.4	Riksdagens tillkännagivande i frågan .....	61
4.2.5	Valmyndighetens erfarenheter .....	63
4.2.6	Valprövningsnämndens erfarenheter .....	65
4.2.7	Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Göteborgs kommuns erfarenheter.....	65
4.2.8	Sammanfattning av nuvarande omvalssystem .....	66
4.3	Överväganden och förslag.....	69
4.3.1	Vilka förutsättningar ska gälla vid omval?.....	69
4.3.2	Röstlängden.....	72
4.3.3	Förutsättningarna för att delta i ett omval för partier och kandidater .....	79
4.3.4	Tidsfrister vid omval.....	89
4.3.5	Handläggningen av överklaganden m.m.....	101
4.3.6	Andra frågor vid omval.....	106
<b>5</b>	<b>Förstärkt skydd för valhemligheten .....</b>	<b>111</b>
5.1	Bakgrund.....	111
5.2	Nuvarande ordning.....	112

5.2.1	Fria och hemliga val.....	112
5.2.2	Valhandlingen och röstmottagningen.....	113
5.2.3	Kontroll av kuvert vid röstmottagningen .....	116
5.2.4	Valsedlarna .....	117
5.2.5	Överväganden kring valhemligheten i andra sammanhang.....	117
5.2.6	Vissa erfarenheter i samband med valen åren 2010 och 2014 .....	118
5.3	Överväganden och förslag.....	119
<b>6</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>131</b>
<b>7</b>	<b>Konsekvensanalys.....</b>	<b>133</b>
7.1	Utgångspunkter .....	133
7.2	Uppdraget.....	134
7.2.1	Bakgrund.....	134
7.2.2	Förslagen och vad som ska uppnås.....	135
7.3	Ekonomiska och andra konsekvenser.....	137
7.3.1	Snabbare omval.....	137
7.3.2	Förstärkt skydd för valhemligheten.....	139
7.4	Övriga konsekvenser .....	144
<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>145</b>
8.1	Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837) .....	145
8.2	Förslaget till lag om ändring i folkomröstningslagen (1979:369).....	158
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:104 .....	159
Bilaga 2	Bilder valbås .....	169

Bilaga 3	Lathund – Förberedande valarbete (baserat på lathund - omvalet till landstingsfullmäktige i Västra Götalands län 2011) .....	171
Bilaga 4	Valadministration – Översiktlig processkarta – Idag-processen.....	177
Bilaga 5	Valmyndighetens uppgifter vid omval	

# Sammanfattning

## Uppdraget

2015 års vallagsutredning har haft i uppdrag dels att se över hur omval kan genomföras snabbare än i dag, dels att överväga hur skyddet för valhemligheten kan förstärkas.

Frågorna som rör snabbare omval har sin bakgrund i diskussionerna kring de omval som hölls åren 2011 och 2015 beträffande valen till landstingsfullmäktige i Västra Götalands län och till kommunfullmäktige i Båstad. I den allmänna debatten efter omvalen anfördes att de mer framstod som extra val än som omval, bl.a. eftersom valen hölls omkring åtta månader efter ordinarie val och då förutsättningarna för omvalen därmed hade ändrats. Exempelvis hade kretsen av röstberättigade förändrats och partier som inte tidigare hade deltagit fick möjlighet att ställa upp i omvalen. Utredningen har därför haft i uppdrag att undersöka om förfarandet kan förenklas i syfte att omval ska kunna genomföras snabbare än i dag och för att förutsättningarna vid omval ska bli i princip desamma som vid ordinarie val. Utredningen har även haft att överväga och lämna förslag till en tidsfrist för genomförande av omval som ska vara så kort som det är praktiskt möjligt.

Den del av uppdraget som rör skyddet för valhemligheten gäller sättet att tillhandahålla valsedlar. Det har bl.a. från internationella valövervakare rests invändningar mot det svenska valsystemet med anledning av att den plats på röstmottagningsstället där valsedlarna finns utlagda inte skyddas mot insyn. Personer i lokalen kan då se vilka valsedlar en väljare tar. Det har därmed ifrågasatts om valhemligheten upprätthålls med ett sådant system. Utredningen har således haft i uppdrag att analysera och ta ställning till hur kraven kan skärpas på sättet att tillhandahålla valsedlar i anslutning till ett röstmottagningsställe.



Huvuddragen i utredningens förslag och bedömningar presenteras här.

## **Snabbare omval**

### **Ett omval ska vara omval i egentlig mening**

Nuvarande omvalssystem är inte utan invändningar. Ett omval innebär en omfattande process som i stort motsvarar genomförandet av ett ordinarie val. Det beror på att de generella bestämmelserna i vallagen i stor utsträckning blir tillämpliga även vid ett omval. Detta har betydelse för genomförandetiden och för de förutsättningar som blir gällande vid omvalet.

Utredningens utgångspunkt är att ett omval ska vara ett omval i egentlig mening, så långt detta är möjligt. Det betyder att förutsättningarna vid ett omval ska vara så lika de som gällde vid det ordinarie valet som möjligt. Ju närmare i tiden det ordinarie valet ett omval kan hållas desto bättre är utsikterna att den utgångspunkten kan upprätthållas. Samtidigt måste ett högt och jämlikt valdeltagande eftersträvas liksom ett säkert genomförande. Ett omval bör därför alltid hållas så snart som det är praktiskt möjligt och lämpligt.

För att uppnå en sådan ordning föreslår utredningen vissa förändringar i vallagen i förenklande och effektiviserande syfte.

### **Röstlängdsbestämmelserna bör inte ändras**

En förenkling av omvalssystemet skulle kunna innebära att endast de personer som upptogs i röstlängden vid det ordinarie valet ska ha rätt att rösta i händelse av omval. En sådan ändring har dock visat sig problematisk.

För det första kan konstateras att vissa väljare som med nuvarande bestämmelser har rösträtt i ett omval skulle förlora den rätten om bestämmelserna ändras. Rösträtten följer av Sveriges grundlag, varför systemet alltså inte låter sig justeras enbart genom förändringar i vallagens bestämmelser om röstlängd. Dessutom kan en förändring, som exempelvis innebär att personer som har flyttat från ett omvalsområde behåller sin rösträtt i omvalet medan de som har

flyttat till området inte får rösträtt, antas ha en inte obetydlig inverkan på valdeltagandet.

Även mot bakgrund av de effektivitetssyften som en ändring av röstlängdsbestämmelserna kan medföra har utredningen alltså funnit att en ändring av dessa bestämmelser är svår att motivera. Några sådana förändringar föreslås därför inte.

## **Nya partier och kandidater ska inte kunna anmälas till ett omval**

Med den utgångspunkten som utredningen förespråkar, att så långt möjligt samma förutsättningar bör gälla vid omval som vid ordinarie val, bör endast de partier och kandidater som ställde upp i ett val få delta i händelse av omval.

Förutsättningarna på parti- och kandidatsidan skulle med en sådan ordning vara klara redan vid beslutet om omval. Samma valsedlar skulle därmed kunna användas. En stor del av Valmyndighetens administration kring exempelvis anmälnings- och registreringsförfarandet skulle också minska. Med ett sådant system följer alltså ett effektivare och smidigare omvalsförfarande. Dessutom bidrar det till att ett omval kan genomföras som ett omval i verklig mening och inte som ett nytt val.

Utredningen föreslår alltså bl.a. att det införs bestämmelser i vallagen som innebär att ett parti inte ska kunna göra en särskild anmälan om deltagande i ett omval. Vidare ska ett partis anmälan av kandidater för ett visst val gälla även i händelse av omval. Nya kandidater ska inte kunna anmälas.

## **Ett omval ska hållas så snart som möjligt och senast inom tre månader**

En utgångspunkt för utredningen har varit att en tidsfrist för när omval senast ska hållas måste anpassas till hur valsystemet ser ut i dag och de valförberedelser som detta kräver. Förberedelserna vid ett omval är en mycket omfattande process för valmyndigheterna. Även för partierna krävs förhållandevis omfattande förberedelsearbete. För genomförandetiden har det också betydelse hur omfattande ett omval är. Med utredningens förslag till förenklingar beträffande anmälan av partier och kandidater vid omval finns dock effektivitets-

vinster att göra. Därutöver är det angeläget att genomförandet av ett omval alltid kan ske säkert så att ett nytt omval undviks. En tidsfrist måste därför vara väl tilltagen.

Utredningen har funnit att med en tidsfrist om tre månader bör ett omval kunna genomföras på ett säkert sätt i alla olika situationer som kan uppkomma. Omval kommer dock i vissa fall att kunna genomföras snabbare. Utredningen föreslår därför att det i vallagen införs en bestämmelse som innebär att ett omval ska hållas så snart det kan ske och senast inom tre månader efter beslutet om omval.

### **Ändrade tidpunkter för utskick av röstkort**

För att ett omval ska kunna hållas inom kortare tid än den föreslagna tidsfristen om tre månader krävs överväganden beträffande tidpunkten för utsändande av utlandsröstkorten. Dessa särskilda röstkort, som är avsedda för väljare som inte är folkbokförda här i landet, skickas enligt nuvarande regler senast 50 dagar före valdagen till väljarna. Det finns ingen särskild tidpunkt vid omval utan samma tid gäller för samtliga val. Detta medför att omval inte kan genomföras på kortare tid, vilket inte är en helt tillfredsställande ordning mot bakgrund av utredningens övriga förslag.

För att möjliggöra att ett omval kan genomföras snabbare föreslår utredningen att bestämmelserna ändras så att utlandsröstkorten skickas till väljarna så snart det är möjligt sedan det har beslutats när omvalet ska hållas.

Röstkorten till de väljare som är folkbokförda i Sverige skickas enligt nuvarande ordning så att de är väljarna till handa senast 18 dagar före valdagen. Detta gäller även vid omval. Förtidsröstningen vid ett omval startar dock först tio dagar före valdagen. Dessutom kan Valmyndighetens arbete underlättas i händelse av ett omfattande omval om röstkorten skickas ut senare. Därför föreslår utredningen att röstkorten ska vara väljarna till handa senast tio dagar före valdagen.

## Övriga frister vid omval bör inte ändras

Det finns även andra tidsfrister för valförberedelserna för vilka utredningen har övervägt eventuella ändringar.

Enligt nuvarande ordning får vid omval brevröster göras i ordning först sedan det har beslutats vilken dag valet ska hållas. Budröster får vid omval göras i ordning tio dagar före valdagen; lämnas en budröst vid utlandsmyndighet gäller dock 20 dagar. Slutligen får förtidsröstningen påbörjas tio dagar före valdagen om röstning sker i en röstningslokal och 24 dagar före vid en utlandsmyndighet.

Utredningen har konstaterat att dessa tidsfrister är väl anpassade för den särskilda situation som uppstår vid ett omval. De lägger inte heller hinder i vägen för att ett omval ska kunna genomföras så snart det är praktiskt möjligt och lämpligt. Utredningen föreslår därför inga ändringar i dessa tidsfrister.

## Handläggningen av överklaganden effektiviseras

I syfte att förenkla förfarandet och administrationen i samband med överklagande av ett valresultat föreslår utredningen vissa lagändringar i bestämmelserna som rör bl.a. Valprövningsnämndens handläggning. Förändringarna kan bidra till att ett eventuellt omvalsförfarande går snabbare.

Enligt nuvarande bestämmelser ska resultatet av riksdagsvalet och val till Europaparlamentet tillkännages genom kungörelse. I effektivitetssyfte föreslår utredningen att valresultatet i stället offentliggörs genom att protokollet läggs fram för granskning, i likhet med hur resultaten av landstings- och kommunalvalen offentliggörs. Det innebär att valresultatet kan offentliggöras exempelvis genom att det anslås på Valmyndighetens anslagstavla eller publiceras på myndighetens hemsida.

Ett överklagande av ett valresultat ska i dag lämnas till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet. Beslutsmyndigheten ska kungöra samtliga överklaganden, överlämna dem till Valprövningsnämnden och yttra sig över överklagandena. Det är dock Valprövningsnämnden som avgör om överklagandena kommit in i tid.

Detta är en ineffektiv ordning eftersom Valprövningsnämndens handläggning inte kan starta direkt. Ofta behöver dessutom besluts-

myndigheten inhämta uppgifter från andra instanser för att kunna yttra sig till nämnden. Utredningen föreslår därför en smidigare och effektivare ordning som innebär att överklagandena i stället ges in till Valprövningsnämnden. Nämnden kan sedan avgöra vilket underlag som behövs för prövningen. Den i vallagen uttryckliga rätten att yttra sig över överklagandena, som allmänheten har efter kungörandet, tas också bort.

## **Förstärkt skydd för valhemligheten**

### **Skyddet för valhemligheten kan förbättras**

Rätten till fria och hemliga val följer av bl.a. regeringsformen och internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig att följa. Väljarna ska alltså vara garanterade skydd mot att ingen bestämmer vad någon annan ska rösta på och att ingen utsätts för yttre påverkan under röstningen. Väljare ska inte vara tvungna att visa eller tala om hur de har röstat. Inte heller ska det gå att ta reda på hur någon har röstat.

Valsedlar ska enligt nuvarande ordning tillhandahållas väljarna genom att de läggs ut på en lämplig plats i anslutning till ett röstmottagningsställe. Där ska väljaren förse sig med valsedlar för att sedan bakom en valskärm lägga en valsedel i ett valkuvert.

Utredningen har gjort bedömningen att kravet på att val ska vara fria och hemliga i stort är tillgodosett genom nuvarande valsystem. Det kan dock förbättras. Utredningen anser att den ordning som därvid bör eftersträvas ska vara så okomplicerad som möjligt och ska göra det enkelt för väljaren att bevara valhemligheten.

### **Valsedlar ska finnas innanför valskärmen**

Det finns olika möjligheter att stärka skyddet för valhemligheten. Utredningen har övervägt lösningar som innebär att platsen där valsedlarna läggs ut avgränsas med skärmar eller att de tillhandahålls i ett separat rum. Möjligheten att väljaren själv skriver ut den aktuella valsedeln bakom en valskärm har också övervägts. Dessa lösningar har dock ansetts komplicerade, ineffektiva eller alltför kostsamma.

Utredningens förslag innebär att valsedlarna ska tillhandahållas genom att de placeras innanför valskärmarna. Den lösningen ställer krav på andra slags valskärmar än de som används i dag. Exempelvis kan det bli aktuellt med valskärmar som har tre sidor och med utrymme för valsedlar samt med möjlighet att dra för bakom väljaren.

Detta är en lösning som är enkel för alla väljare att tillämpa. Väljaren får också vara i fred vid själva valhandlingen och erbjuds därmed ett mycket starkt skydd för valhemligheten.

Därutöver gör utredningen bedömningen att systemet kan förbättras ytterligare genom att valnämndernas kontroll över ordningen vid röstmottagningsställena stärks. Under utredningen har framkommit att en del av kritiken mot systemet härrör från situationer som berott på köbildning vid röstmottagningsställena eller annan oordning. Arbetet vid röstmottagningsställena kan alltså stramas upp. Ytterligare förbättringar kan också göras beträffande information och utbildning i frågor som rör valhemligheten för såväl röstmotagarna som för väljarna.

## **Ikraftträdande**

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018 och tillämpas första gången inför och vid ordinarie val till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige år 2018.