

Kommittédirektiv



Översyn av valsystemet

**Dir.
2011:97**

Beslut vid regeringssammanträde den 27 oktober 2011

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska göra en översyn av delar av valsystemet. Kommittén ska bl.a. överväga om

- reglerna om fördelning av mandat vid val till riksdagen bör ändras,
- det bör införas kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner,
- den fria nomineringsrätten bör inskränkas och om det bör införas krav på offentliga valförberedelser,
- det bör införas ett elektroniskt röstningsförfarande vid allmänna val och folkomröstningar,
- valkretsindelningen vid val till riksdagen i Västra Götalands län bör ändras,
- det bör införas ett starkare skydd för registrerade partibeteckningar och om det bör vara möjligt att ange partisymboler på valsedlarna,
- 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 rösträkningen,
- 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.

Kommittén ska föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Uppdraget ska i fråga om förslag som rör proportionaliteten i val till riksdagen och val till kommunfullmäktige, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen redovisas senast den 14 december 2012. Uppdraget när det gäller övriga frågor ska redovisas senast den 15 mars 2013.

Bakgrund och utgångspunkter

De grundläggande bestämmelserna om val till riksdagen finns i 3 kap. regeringsformen, förkortad RF. Ytterligare bestämmelser om val finns i vallagen och i kommunallagen. Vidare finns mer detaljerade föreskrifter om bl.a. valsedlarnas och valkuvertens utformning i valförordningen (2005:874).

Sedan enkammarssystemet inrättades har några större förändringar i valsystemet inte skett. Den senaste övergripande översynen gjordes av Grundlagsutredningen. Utredningen övervägde bl.a. frågor om valkretsindelningen vid val till riksdagen, personvalets utformning, proportionaliteten i valsystemet, riksdagens storlek, riksdags- och kommunalvalens tidsmässiga förhållande till varandra, mandatperiodens längd, frågor om extra val och om ålder för rösträtt och valbarhet. Utredningen gjorde i betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125) bedömningen att huvuddragen i vårt valsystem inte borde ändras. Utredningen föreslog dock att valdagen skulle tidigareläggas en vecka, att personvalsspärren vid riksdagsval skulle sänkas från åtta till fem procent och att en upplysning om personvalets innebörd skulle lämnas på valsedlarna. Utredningen ansåg

också att frågorna om proportionaliteten vid kommunala val och om offentliga valförberedelser borde utredas vidare. Regeringen ställde sig bakom förslagen som därefter antogs av riksdagen (prop. 2009/10:80, bet. 2009/10:KU19 och 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21).

Mot bakgrund bl.a. av erfarenheterna från 2010 års val finns det nu anledning att återigen se över vissa delar av valsystemet. I samband med det bör även frågorna om proportionaliteten vid kommunala val och offentliga valförberedelser utredas vidare.

Uppdraget att se över valsystemet

Proportionalitet i riksdagsval

En av utgångspunkterna för det svenska valsystemet är att det ska vara proportionellt. Syftet med detta är att åstadkomma ett styrkeförhållande mellan partierna i riksdagen som motsvarar den samlade väljarkårens röster. För att åstadkomma en riksproportionell representation i riksdagen tillämpas sedan valet 1970 ett system med utjämningsmandat. Systemet innebär att 310 av de 349 mandaten är s.k. fasta valkretsmandat och 39 mandat är utjämningsmandat. De fasta valkretsmandaten fördelas före valet på 29 valkretsar utifrån hur stor andel av den röstberättigade befolkningen som bor inom respektive valkrets. Efter valet fördelas dessa mandat mellan partierna med hänsyn till partiernas valresultat i varje valkrets för sig. Därefter fördelas de 39 utjämningsmandaten mellan partierna efter en beräkning av valresultatet med hela landet som en valkrets. Fördelningen av mandat sker med tillämpning av den s.k. uddatalsmetoden med första divisorn jämkad till 1,4. Metoden har tillämpats för mandatfördelning inom valkretsarna sedan 1952. Endast de partier som har fått minst 4 procent av det totala antalet avgivna giltiga röster i landet får delta i fördelningen av mandaten (fyraprocentsspärren). En särskild kompletterande fördelningsregel gäller dock för partier som har fått minst 12 procent av rösterna i en valkrets. Ett sådant parti får delta i fördelningen av de fasta valkretsmandaten i den valkretsen.

Som nämns ovan ingick i Grundlagsutredningens uppdrag bl.a. att överväga frågor om proportionaliteten vid riksdagsval. Utredningen fann emellertid inte skäl att föreslå några förändringar i dessa delar.

När enkammarriksdagen inrättades 1971 var endast fem partier representerade i riksdagen. Denna ordning bestod i princip fram till 1988 när Miljöpartiet för första gången tog plats i riksdagen. Från valet 1991 fram till 2010 har sju partier varit representerade i riksdagen. Under denna period ledde mandatfördelningssystemet endast vid ett tillfälle till att resultatet inte blev proportionellt i förhållande till partiernas röstsiffror. Detta inträffade 1988 när Centerpartiet fick ett mandat mer och Socialdemokraterna ett mindre än vad som motsvarade en proportionell fördelning utifrån valresultatet i hela landet.

Efter 2010 års val finns för första gången åtta partier representerade i riksdagen. De två största partierna fick i valet omkring 30 procent av rösterna medan övriga sex partier fick mellan 5,6 och 7,3 procent. Vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten uppstod avsevärda avvikelser från en riksproportionell representation. Socialdemokraterna blev överrepresenterade med tre mandat och Moderaterna med ett. Miljöpartiet, Vänsterpartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet fick samtliga ett mandat för lite i förhållande till vad som motsvarat en proportionell fördelning utifrån resultatet i hela landet.

Det har sedan länge varit känt att risken för avvikelser från en proportionell fördelning ökar ju fler partier som ska dela på mandaten. Valmyndigheten har framhållit att den effekt som uppstod vid 2010 års val troligen kommer att uppkomma också vid framtida riksdagsval.

Erfarenheterna från 2010 års val innebär att det kan ifrågasättas om det nuvarande systemet för fördelning av mandat uppfyller det grundläggande kravet att det ska leda till ett proportionellt valresultat.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om reglerna om mandatfördelningen vid riksdagsval bör ändras, och
- föreslå de grundlagsändringar och övriga lagändringar som den finner motiverade.

I uppdraget ingår inte att överväga förändringar när det gäller fyraprocentsspärren.

Proportionalitet i kommunala val

Av 4 kap. 11 § vallagen framgår att huvudregeln vid val till kommunfullmäktige är att varje kommun utgör en valkrets. För kommuner med högst 6 000 röstberättigade gäller denna regel utan undantag. För kommuner med fler än 24 000 röstberättigade gäller att kommunen ska indelas i valkretsar. Detsamma gäller i kommuner där minst 51 mandat ska tillsättas i valet (4 kap. 12 § vallagen). Kommuner som har en röstberättigad befolkning på mellan 6 000 och 24 000 personer och färre än 51 mandat att tillsätta, får själva välja om kommunen ska delas in i valkretsar. Det är kommunfullmäktige som beslutar om indelningen och länsstyrelsen som fastställer detta för att beslutet ska gälla. Vid valen 2010 var drygt en fjärdedel av landets kommuner valkretsindelade (81 av 290).

För riksdagsval och val till landstingsfullmäktige gäller att riket respektive landstingen ska vara indelade i valkretsar. Vid val till riksdagen och landstingsfullmäktige finns en spärr mot små partier. Som nämns ovan får i riksdagsvalen endast de partier som har fått minst 4 procent av rösterna i landet delta i fördelningen av mandaten. En särskild kompletterande fördelningsregel gäller dock för partier som har fått minst 12 procent av rösterna i en valkrets (se föregående avsnitt). I valen till landstingsfullmäktige omfattar småpartispärren de partier som har fått mindre än 3 procent av rösterna i landstinget. För val till kommunfullmäktige finns inte någon uttrycklig småpartispärr. Med hänsyn till att de mandat som ska fördelas är begränsade uppkommer emellertid ändå en ”naturlig spärr” mot små partier. I kommuner som inte är valkretsindelade krävs att ett parti har fått mellan 2,08 och 3,22 procent av rösterna för att de ska tilldelas ett mandat. Ju fler mandat som fördelas desto lägre blir spärren. I valkretsindelade kommuner uppkommer en naturlig småpartispärr på mellan 4 och 6,66 procent. Den högsta spärren uppkommer om det endast är 15 mandat som ska fördelas i valkretsen.

Som nämns ovan tillämpas i riksdagsvalen sedan 1970 ett system med utjämningsmandat för att åstadkomma en riksproportionell representation av partierna i riksdagen. Ett system med utjämningsmandat tillämpas sedan 1976 också vid landstingsvalen. Något sådant system tillämpas dock inte vid val till kommunfullmäktige. Vid val till kommunfullmäktige i icke valkretsindelade kommuner uppkommer inga svårigheter att åstadkomma en proportionell fördelning av mandaten inom kommunen som helhet. Det kan det däremot göra i de valkretsindelade kommunerna, eftersom mandatfördelningen sker slutet i valkretsarna. Undersökningar från 2006 års val visar att den styrande majoriteten skulle ha blivit en annan i en av åtta valkretsindelade kommuner om samma ordning som gäller för landstingsvalen också tillämpats i kommunerna (SOU 2008:125 s. 197).

Frågan om att förbättra förutsättningarna för en proportionell fördelning av mandaten mellan partierna vid val till kommunfullmäktige har övervägts vid flera tillfällen sedan 1970-talet. Meningarna om behovet av förändringar har dock varit delade och de praktiska effekterna av olika framtagna modeller har bedömts bli begränsade (se t.ex. SOU 1980:45 och 1994:30). Någon enighet i fråga om hur ett mer proportionellt mandatfördelningssystem lämpligen borde utformas kunde heller inte nås i 2003 års vallagskommitté (SOU 2004:111 s. 165). Frågan övervägdes senast av Grundlagsutredningen, som dock inte lade fram något förslag utan bedömde att den borde utredas vidare (SOU 2008:125 s. 197 f.). Konstitutionsutskottet har välkomnat en sådan utredning (bet. 2010/11:KU28 s. 54).

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om det bör införas ett system med kommunala utjämningsmandat eller om det är möjligt att på andra sätt uppnå en proportionell mandatfördelning i valkretsindelade kommuner, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Offentliga valförberedelser

Den fria nomineringsrätten har sedan länge ansetts vara en central princip inom det svenska valsyste­met. Principen kommer till uttryck i valsyste­met genom att det, bortsett från kravet på rösträtt, inte finns några formaliakrav för att ställa upp och vara valbar i ett val. Eftersom några särskilda krav inte uppställs i fråga om t.ex. registrering av partier eller förhandsanmälan av kandidater kan väljarna så sent som på valdagen bilda ett nytt parti och ställa upp i valet. Väljarna kan alltså på en blank valedel ange vilken partibeteckning och vilket kandidatnamn som helst med den verkan att den tillskrivna beteckningen räknas som en röst på partiet och det tillskrivna namnet en kandidatnominering och en personröst på den personen. Om flera namn skrivs till får den överst tillskrivna kandidaten väljarens personröst. Av definitionen av partibegreppet i regeringsformen framgår vidare att det inte ställs några associationsrättsliga krav på ett parti för att det ska få delta i ett val (3 kap. 7 § RF).

Sedan 1974 års regeringsform antogs har frågan om att begränsa den fria nomineringsrätten varit föremål för ett omfattande utredningsarbete. Förslag om att införa olika former av obligatoriska valförberedelser har lämnats av bl.a. Folkstyrelsekommittén (Folkstyrelsens villkor, SOU 1987:6), Personvalskommittén (Ökat personval, SOU 1993:21) och Nomineringsrätts- och valkretskommittén (Vissa valfrågor, SOU 1995:143). Inget av förslagen ledde dock till lagstiftning. I sitt slutbetänkande Utvärderat personval (SOU 1996:66) föreslog Nomineringsrätts- och valkretskommittén en mindre långtgående modell som innefattade ett för partierna frivilligt system med anmälan av samtliga kandidater. Regeringen ställde sig bakom förslaget som därefter antogs av riksdagen (prop. 1996/97:70, bet. 1996/97:KU16, rskr. 1996/97:177).

Frågan om offentliga valförberedelser utreddes därefter på nytt av 1999 års författningsutredning (Offentliga valförberedelser – Anmälan av partier och kandidater, SOU 2001:99) och senare även av 2003 års vallagskommitté (Ny vallag, SOU 2004:111). Författningsutredningens förslag ledde inte till lag-

stiftning medan 2003 års vallagskommitté ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl att lägga fram något förslag. Som framgår ovan övervägdes frågan även av Grundlagsutredningen men den lade inte fram något förslag utan ansåg att frågan borde utredas vidare (SOU 2008:125 s. 213).

Den nuvarande ordningen med frivillig registrering och anmälan av kandidater innebär i praktiken att den fria nomineringsrätten i hög grad har inskränkts. Vid röstsammanräkningen ska nämligen bortses från tillskrivna namn på valsedlar som gäller för partier som har anmält samtliga sina kandidater. För sådana partier ska även bortses från kandidatnamn som inte har anmälts hos Valmyndigheten och som finns på partiets tryckta valsedlar. Däremot hindrar denna ordning inte väljarna från att t.ex. på valdagen bilda ett nytt parti genom att skriva till en partibeteckning på en blank valsedel. Det finns inte heller något som hindrar väljarna från att skriva till nya namn på en valsedel för ett parti som inte har anmält samtliga sina kandidater vid ett visst val.

Frågan om offentliga valförberedelser har även uppmärksamats av Valmyndigheten efter de allmänna valen 2006 och 2010 (Rapport 2007:1 Erfarenheter från valen den 17 september 2006 och Rapport 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010). Myndigheten har framhållit att det nuvarande systemet riskerar att leda till att det saknas personer att utse till ledamöter – tomma stolar – och att personer blir invalda mot sin vilja – ofrivillig kandidatur. Valmyndigheten har vidare framfört att det saknas valtekniska sanktionsmöjligheter mot att partier som inte har registrerat sin partibeteckning använder en beteckning som kan vara förväxlingsbar med något annat partis registrerade partibeteckning. Frågan om behovet av skydd mot ofrivilliga kandidaturer har även berörts av Valprövningsnämnden (promemoria den 16 mars 2011, Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val, dnr 13-2011).

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om den fria nomineringsrätten bör inskränkas och om det bör införas krav på offentliga valförberedelser, och
- föreslå de grundlagsändringar och övriga lagändringar som den finner motiverade.

Inom ramen för sitt arbete ska kommittén bl.a. överväga om det bör ställas krav på att partiernas anmälan av samtliga kandidater alltid måste omfatta ett visst minsta antal kandidater. Kommittén ska också överväga om den nuvarande möjligheten för en person att kandidera eller bli nominerad för flera partier samtidigt i ett och samma val bör begränsas.

Om kommittén bedömer att det saknas tillräckliga skäl att föreslå offentliga valförberedelser ska den i stället

- överväga om andra ändringar bör göras i de nuvarande reglerna i syfte att förhindra att enskilda mot sin vilja utses till ledamöter eller ersättare för ett parti, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Elektroniskt röstningsförfarande

Vid genomförandet av allmänna val sköts valadministrationen i stor utsträckning med hjälp av modern informationsteknologi. Upprättandet av röstlängder, den slutliga sammanräkningen av röster och fördelningen av mandat samt utseende av ledamöter och ersättare sker med användning av it-stöd. Partierna har möjlighet att beställa sina valsedlar elektroniskt och valbarhetskontroller kan ske på automatiserad väg. Valnämnderna kan också med hjälp av it-stöd t.ex. registrera vissa uppgifter som behövs för framställningen av röstkort. Däremot sker varken avprickningen i röstlängden, själva röstningen eller räkning av rösterna på automatiserad väg.

Den gällande ordningen utesluter inte att räkningen av pappersvalsedlar sker med hjälp av elektronisk utrustning för optisk läsning. I samband med valet till Europaparlamentet 2009 och de allmänna valen 2010 utnyttjade exempelvis Länsstyrelsen i Stockholms län sådan utrustning vilket ledde till att antalet anställda som räknade röster kunde begränsas avsevärt (Valmyndighetens årsredovisning för 2009 samt rapport 2011:1 s. 15). För närvarande finns dock varken rättsligt stöd eller tillräckligt avancerade tekniska lösningar för att genomföra röst-räkningen helt på automatiserad väg.

Frågan om att inrätta ett elektroniskt förfarande för röstning har varit föremål för överväganden av flera tidigare utredningar. Valtekniska utredningen år 2000 presenterade i sitt betänkande Teknik och administration i valförfarandet (SOU 2000:125) förslag till ett elektroniskt röstningssystem för röstning via internet. Vidare ansåg Demokratiutredningen att försök med internetbaserat röstande borde genomföras i någon kommun eller i samband med skolval (En uthållig demokrati, SOU 2000:1). Frågan övervägdes senast av 2003 års vallagskommitté i betänkandet Ny vallag (SOU 2004:111). Kommittén lämnade inte något förslag om elektronisk röstning men förordade att försök skulle genomföras i kontrollerade former i samverkan med Valmyndigheten, t.ex. i samband med en kommunal rådgivande folkomröstning eller ett skolval.

Valmyndigheten har undersökt i vilken utsträckning kommunerna fram till 2006 använt sig av elektronisk teknik för att inhämta kommuninvånarnas synpunkter i olika frågor. Av redovisningen framgår att endast en mycket liten andel av kommunerna använt sig av tekniklösningar i form av exempelvis rådslag via internet (Rapport 2007:2 Kunskapsbank om elektronisk röstning).

Konstitutionsutskottet har nyligen uttalat att det vore värdefullt att i lämpligt sammanhang utreda möjligheterna att införa ett elektroniskt röstningsförfarande i vallokaler och röstningslokaler och betonat att samma principer generellt bör gälla vid elektronisk röstning som vid traditionell röstning med pappersvalsedlar (bet. 2010/11:KU28 s. 52). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:293).

En förutsättning för att ett elektroniskt röstningsförfarande ska kunna inrättas är att de grundläggande principer som valsystemet bygger på kan upprätthållas. Som både Valtekniska utredningen år 2000 och 2003 års vallagskommitté framhållit innebär det att högt ställda krav på tillförlitlighet måste kunna uppfyllas (SOU 2000:125 s. 83, SOU 2004:111 s. 181 f.). Det måste vidare vara möjligt att verifiera och kontrollera resultatet i efterhand. Den absoluta valhemligheten måste också kunna garanteras. Det krävs dessutom att systemet är utformat så att

inga andra än de som har rösträtt kan rösta och att väljarna bara kan utnyttja sin röst en gång i ett val. En avgiven röst ska inte heller kunna ändras av någon annan. Slutligen måste systemet säkerställa att sammanräkningen av röster blir korrekt på alla nivåer i valen.

Utvecklingen av nya metoder för att genomföra röstningsförfaranden på elektronisk väg har fortgått under 2000-talet. I några länder har elektroniska förfaranden använts utan större framgång. I exempelvis Nederländerna och Tyskland har elektroniska system prövats men avskaffats. I andra länder har erfarenheterna av systemen varit mer positiva. Mångårig erfarenhet från röstning via internet finns exempelvis i Schweiz och Estland. 2003 genomfördes även försök med elektronisk röstning i Norge. Dessa förefaller av allt att döma ha utfallit väl. Nya försök med elektronisk förtidsröstning via internet har genomförts vid de kommunala valen i Norge i september 2011. Goda kunskaper om tillämpningen av elektroniska förfaranden finns även inom Europarådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Europarådet publicerade i november 2010 en handbok om elektronisk röstning med råd och anvisningar om överväganden som bör göras i samband med att elektroniska röstningssystem införs och som anknyter till Europarådets rekommendation den 30 september 2004 om en gemensam standard för elektronisk röstning (Rec. [2004] 11).

Ur ett demokratiperspektiv förefaller ett elektroniskt röstningsförfarande kunna leda till flera positiva effekter. Ett elektroniskt system torde kunna ge ökade möjligheter för personer med olika former av funktionsnedsättning att delta i demokratin på jämlika villkor. Det gäller t.ex. för personer som har sådana funktionsnedsättningar att de med nuvarande ordning har svårt att rösta utan hjälp av andra personer. Ett elektroniskt röstningssystem skulle också kunna förenkla möjligheterna för väljare att personrösta på annan ort än hemorten. Ett internetbaserat röstningsförfarande skulle vidare kunna leda till ökad flexibilitet och förbättrade möjligheter att rösta för personer som befinner sig utomlands utan närhet till en ambassad, exempelvis för utlandssvenskar eller utlandsstationerad militär personal. Det

finns också skäl att anta att många yngre väljare, som vuxit upp i kommunikationssamhället, förväntar sig att de ska kunna använda modern teknik när de röstar.

Beroende på hur ett elektroniskt röstningsförfarande utformas och i vilken omfattning det utnyttjas finns vidare förutsättningar att minimera risken för fel såväl vid själva röstmottagningen och röstningen som vid rösträkningen. Det kan också skapa ökade förutsättningar att genomföra valnämndernas preliminära rösträkning – onsdagsräkningen – och länsstyrelsernas slutliga rösträkning snabbare än enligt nuvarande ordning.

Ett elektroniskt röstningssystem kan emellertid även ha nackdelar. Bristande transparens och svårigheter att förstå systemet kan exempelvis leda till minskat förtroende hos väljarna. Det är också viktigt att ta hänsyn till att vissa grupper av väljare, exempelvis äldre personer med mindre vana av att nyttja modern it-teknik, kan ha större svårigheter än andra att använda vissa typer av elektroniska röstningssystem.

Sammantaget finns skäl att på nytt utreda förutsättningarna för att införa ett elektroniskt förfarande för röstning och rösträkning som ett komplement till det nuvarande manuella systemet.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga möjligheterna att införa ett elektroniskt förfarande för röstning och rösträkning vid allmänna val, val till Europaparlamentet och nationella folkomröstningar,
- överväga både system som bygger på att röstningen sker i vallokaler och röstningslokaler och system som innebär att röstning kan ske via internet från andra platser än val- och röstningslokaler, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Övervägandena ska inriktas på att skapa rättsliga och praktiska förutsättningar för att pröva ett elektroniskt förfarande i mindre skala och utvärdera det innan det tas i bruk i större omfattning i allmänna val eller folkomröstningar i hela landet. I arbetet ska kommittén beakta de erfarenheter som finns av elektroniska röstningsförfaranden i andra länder inom Europa, exempelvis Norge, Finland, Estland, Nederländerna och Schweiz. Kommittén ska även lägga stor vikt vid Europarådets rekom-

mentation om en gemensam standard för elektronisk röstning och beakta det arbete som bedrivs på området inom OSSE.

Valkretsindelningen i riksdagsval

Vid val till riksdagen är riket indelat i valkretsar (3 kap. 5 § RF). Som framgår ovan finns det för närvarande 29 valkretsar (4 kap. 2 § vallagen). Indelningen bygger, med några få undantag, på indelningen av riket i län. Några principiella förändringar av indelningen har inte skett sedan 1921 (SOU 1995:143 s. 179). Däremot har mindre justeringar gjorts under 1990-talet främst i samband med genomförda förändringar i fråga om länsindelningen (prop. 1992/93:163, 1995/96:224 och 1996/97:108).

Frågan om valkretsindelning har tidigare övervägts av bl.a. Folkstyrelsekommittén (SOU 1987:6), Storstadsutredningen (SOU 1990:36) och Nomineringsrätts- och valkretskommittén (SOU 1995:143). Valkretsindelningen övervägdes senast av Grundlagsutredningen, som ansåg att det saknades skäl att göra några förändringar av riksdagsvalkretsarna (SOU 2008:125 s. 157). Bedömningen gjordes främst utifrån den betydelse valkretsindelningen kan förväntas få för personvalsinslaget i systemet. Även om det för närvarande saknas skäl att överväga en större valkretsreform kan skäl ändå finnas att överväga mindre förändringar när det gäller indelningen av enstaka valkretsar.

Regionstyrelsen i Västra Götalandsregionen har begärt att regeringen ska se över valkretsindelningen i Västra Götalandsregionen (dnr Ju2008/6334/L6). Regionstyrelsen har bl.a. pekat på att Västra Götalands västra valkrets för närvarande inte är geografiskt sammanhängande.

Innan den partiella författningsreformen 1968–1969 genomfördes fördelades alla mandat i riksdagsvalet i slutna valkretsar. Valkretsindelningen fick då stor betydelse för hur proportionell fördelningen av mandaten mellan partierna blev. Med tillkomsten av det riksproportionella systemet förlorade valkretsindelningen visserligen sin avgörande betydelse för proportionaliteten vid mandatfördelningen mellan partierna i

landet som helhet, men det innebär inte att valkretsindelningen saknar betydelse i det politiska livet. Partiernas regionala verksamhet är fortfarande nära knuten till valkretsarna. Indelningen är av stor betydelse för att skapa och upprätthålla goda kontakter mellan väljare och valda. Partiernas kandidatnomineringar sker också valkretsvis och en särskild personröst kan lämnas bara för en kandidat som nominerats i väljarens egen valkrets.

Vid indelningen av landet i valkretsar är en central utgångspunkt att valkretsarna ska bilda geografiskt sammanhängande enheter (SOU 1995:143 s. 182 f.). Den nuvarande indelningen av riksdagsvalkretsar i Västra Götalands län uppfyller inte fullt ut detta villkor.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om valkretsindelningen vid val till riksdagen bör ändras i Västra Götalands län, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

En utgångspunkt för arbetet ska vara att en ändring av valkretsindelningen inte ska påverka proportionaliteten vid mandatfördelningen mellan partierna i landet som helhet i riksdagsval, utöver vad som följer av andra förslag som kommittén lämnar om mandatfördelningen. Kommittén ska vidare utgå från att det sammanlagda antalet valkretsar inte ska ändras.

Skyddet för partibeteckningar

En partibeteckning kan ha skydd som varumärke. Rätten för en varumärkesinnehavare att exklusivt förfoga över användningen av ett skyddat kännetecken är sanktionerad genom straff- och skadeståndsansvar enligt 8 kap. 1 och 4 §§ varumärkeslagen (2010:1877). Detta innebär dock inte att en valsedel är ogiltig om ett förväxlingsbart kännetecken använts, dvs. om ett parti använt en partibeteckning på valsedlarna som liknar ett annat partis partibeteckning i sådan grad att det finns en risk för förväxling. I vissa fall finns dock utrymme att bedöma användningen av förväxlingsbara valsedlar som straffbar otillbörlig verkan vid röstning enligt 17 kap. 8 § brottsbalken (NJA 1965 s. 116). Det kan också finnas grund för att besluta om omval om

det framkommit att någon har verkat otillbörligt vid ett val (15 kap. 13 § vallagen).

Partier kan välja att anmäla sin partibeteckning för registrering enligt bestämmelserna i 2 kap. vallagen. Ett villkor för registrering är att beteckningen inte ska kunna antas bli förväxlad med en redan registrerad partibeteckning. Den nuvarande ordningen innebär alltså att ett parti kan få ett visst skydd enligt vallagen för sin beteckning. Systemet innehåller dock inte något skydd mot att ett annat parti uppträder i ett val med en partibeteckning som kan antas bli förväxlad med en registrerad partibeteckning. En registrering innebär nämligen endast att andra partier hindras från att *registrera* en sådan beteckning.

När det gäller deltagandet i allmänna val visar utvecklingen på senare tid, främst på det lokala planet, att allt fler partier ställer upp i valen. I takt med att väljarna får fler alternativ att ta ställning till ökar också behovet av att tydligt kunna särskilja partierna från varandra, främst för att minska risken för förväxling. Det kan ifrågasättas om den nuvarande ordningen är ändamålsenlig för att åstadkomma ett tillräckligt starkt skydd enligt vallagen för partibeteckningarna.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om det bör införas ett starkare skydd för registrerade partibeteckningar, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Partisymboler på valsedlar

Bestämmelser om *valsedlarnas utformning* finns i 6 kap. vallagen och i valförordningen. Vid val används tre olika typer av valsedlar. Dessa brukar benämnas partimarkerade valsedlar, namnvalsedlar och blanka valsedlar. Samtliga valsedlar ska innehålla uppgift om vilket val de är avsedda att användas i. På partimarkerade valsedlarna ska därutöver finnas en partibeteckning. På namnvalsedlar ska dessutom finnas uppgift om kandidater. Valsedlarna får, utöver nämnda uppgifter, även innehålla viss annan information, bl.a. uppgift om att partiet har registrerat sin partibeteckning och anmält sina kandidater. Blanka val-

sedlar saknar både uppgift om partibeteckning och kandidater (6 kap. 1 § vallagen).

En valsedel ska vara utformad så att väljaren kan lämna en särskild personröst och ska även innehålla information om personvalets innebörd. I vallagen finns även en bestämmelse om valsedlarnas storlek medan regler om valsedlarnas färger i olika slags val finns i valförordningen. I vallagen föreskrivs vidare att valsedlar som används vid ett val ska tillhandahållas av Valmyndigheten.

Bestämmelser om *valsedlars ogiltighet* finns i 13 kap. vallagen. Av bestämmelserna följer att en valsedel som avviker från regleringen om valsedlars utformning inte med automatik ska anses vara ogiltig. Enligt 13 kap. 7 § första stycket vallagen är en valsedel ogiltig om den saknar partibeteckning, har mer än en partibeteckning eller har kännetecknen som uppenbarligen har gjorts med avsikt. Det innebär alltså att valsedlar inte anses ogiltiga om de avviker i fråga om t.ex. färg eller form eller har beställts av ett parti direkt från ett tryckeri. Denna reglering har gällt i stort sett oförändrad sedan valet 1970.

Den omständigheten att det på en tryckt valsedel förekommer en logotyp eller symbol innebär inte med automatik att valsedeln ska betraktas som ogiltig. Möjligen skulle den dock, under vissa omständigheter, kunna underkännas som avsiktligt märkt (jfr SOU 1995:143 s. 162 och 2004:111 s. 154). På denna punkt saknas emellertid vägledande praxis från Valprövningsnämnden.

Frågan om valsedlarna ska få innehålla partisymboler har tidigare övervägts av bl.a. 1993 års vallagskommitté, Nomineringsrätts- och valkretskommittén och 2003 års vallagskommitté. Samtliga kommittéer har dock anfört en rad, främst principiella, skäl mot att införa en möjlighet att ange partisymboler på valsedlarna (SOU 1994:30 s. 223 f., SOU 1995:143 s. 167 f. och SOU 2004:111 s. 154).

Konstitutionsutskottet har framhållit betydelsen för tilltron till valsystemet och demokratin av att samhället underlättar för medborgarna att rösta på det parti de har avsett (bet. 2010/11:KU28 s. 50). Enligt utskottet bör frågan om det är lämpligt att använda partisymboler på valsedlarna för att und-

vika förväxling av partier med snarlika namn, utredas på nytt. Utskottet har därvid betonat vikten av att valhemligheten bibehålls. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet har anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:293).

Mycket talar för att frågan om möjligheterna för partierna att använda symboler på sina valsedlar inte kan ses isolerad i förhållande till frågan om offentliga valförberedelser. Det är nämligen av stor vikt att ett system som tillåter partierna att använda symboler på sina valsedlar innehåller effektiva spärrar mot missbruk av symboler av olika slag. Om partisymboler på valsedlarna ska tillåtas finns det under alla förhållanden anledning att överväga behovet av kompletterande regler i vallagen för att skapa ett godtagbart skydd för symbolerna. Det kan t.ex. finnas skäl att komplettera bestämmelserna om valsedlars ogiltighet.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om partierna bör ha möjlighet att ange partisymboler på valsedlarna,
- överväga behovet av kompletterande regler för att skapa ett godtagbart skydd för partisymboler, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Om kommittén gör bedömningen att partierna bör ha möjlighet att ange partisymboler på sina valsedlar är det av stor vikt att denna möjlighet inte leder till att skyddet för valhemligheten äventyras. Kommittén bör därför särskilt överväga möjligheten att använda enbart svart färg vid tryckning.

Förtidsröstning

Av 7 kap. 1 § vallagen framgår att lagstiftaren har utgått från att väljaren i första hand röstar i sin vallokal på valdagen. Röstning kan därutöver ske i förtid eller på valdagen i särskilda röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna inrättat. Röstning kan i vissa fall även ske genom bud eller brev.

Möjligheterna att förtidsrösta bygger på en långvarig tradition och inrättades första gången inför valet 1942. Möjligheterna var dock inledningsvis begränsade men utvidgades inför valet 1970 i samband med den partiella författningsreformen.

Ytterligare reformer genomfördes inför valet 1982. Sedan dess har det stått var och en fritt att välja om han eller hon vill förtidsrösta eller rösta i vallokal.

Enligt den lagstiftning som gällde före 2006 fanns möjligheter för väljarna att förtidsrösta genom att rösta på permanenta eller tillfälliga postkontor under viss tid före valdagen (poströstning). Det var även möjligt att poströsta på själva valdagen. På grund av de förändringar som skedde med anledning av bolagiseringen av Postverket 1994 och de därpå följande strukturförändringarna inom Posten AB och Svensk kassaservice, kom från mitten av 1990-talet tillgången till lämpliga lokaler för förtidsröstning successivt att bli allt mer begränsad. Under perioden fram till 2002 minskade också andelen förtidsröster markant. Mot den bakgrunden överfördes från och med 2006 års val ansvaret för förtidsröstningen till kommunerna.

Efter att kommunerna övertagit ansvaret har den tidigare vikande trenden i fråga om antalet förtidsröster vänt. Andelen förtidsröster utgjorde vid 2002 års allmänna val knappt 30 procent av det sammanlagda antalet röster. Vid 2010 års allmänna val valde över 39 procent av väljarna att förtidsrösta.

Den stora ökningen av antalet förtidsröster har lett till vissa problem hos kommunerna och Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter valen 2010 anført att det behövs kompletterande föreskrifter för att komma till rätta med dessa. Myndigheten pekar särskilt på att det saknas närmare föreskrifter om röstningslokalernas utformning, om hur valsedlar ska hanteras, om hur säkerheten ska efterlevas och om antalet röstmottagare. Valmyndigheten menar också att en allt mer tillgänglig röstningsprocess skapar behov av en striktare syn på lokalernas avgränsning i förhållande till kringliggande aktiviteter (rapport 2011:1 s. 13). Liknande synpunkter har framförts av Valprovsningsnämnden (promemorian Erfarenheter av provningen av överklaganden i 2010 års val, s. 13). Valprovsningsnämnden anser att säkerheten vid förtidsröstningen måste höjas och att det främst är frågor om röstningslokalernas belägenhet och utformning, bemanningen i röstningslokalerna samt rekrytering och utbildning av röstmottagare som måste övervägas närmare. Valprovsningsnämnden framhåller också som oacceptabelt att

sammanlagt över 500 förtidsröster, brevröster och ambassadröster inte kommit med i rösträkningen vid 2010 års val endera för att förtidsröster inte skickats vidare till berörd kommun eller för att röster som inkommit från Valmyndigheten blivit kvar i kommunens arkiv (a. promemoria s. 9).

Konstitutionsutskottet har framhållit att det finns anledning att göra en genomgång av regelverket vid förtidsröstning och dess tillämpning för att ta reda på i vad mån det finns skäl för förändringar eller klargörande bestämmelser (bet. 2010/11:KU28 s. 51). Utskottet har också uttalat att det bör övervägas om någon eller några myndigheter bör ansvara för utbildning av röstmottagare för att uppnå högsta möjliga kompetens hos personer med ansvar för genomförandet av val. Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet har anfört i denna fråga (rskr. 2010/11:293). Vidare har konstitutionsutskottet tidigare framfört att frågan om öppettider för förtidsröstning bör bli föremål för översyn (bet. 2009/10:KU26).

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter 2010 års val pekat på en rad andra omständigheter – bl.a. förhållandena kring röstmottagning och rösträkning – som myndigheten anser bör ses över i ett större sammanhang (rapport 2011:1 s. 12 f.). Myndigheten anser t.ex. att det bör vara möjligt för valnämnderna att fortsätta den rösträkning som enligt nuvarande regler (12 kap. 1 § vallagen) ska ske på onsdagen efter valet under ytterligare en dag för att minska risken för fel på grund av tidspress vid handhavandet av den stora mängden förtidsröster.

Utifrån de erfarenheter som redovisats från de senaste allmänna valen finns behov av att se över kommunernas rutiner när det gäller praktiska frågor om hanteringen av valsedlar, bl.a. i fråga om förvaring och transport av valsedlar och mottagna förtidsröster inom kommunen. Det är av stor vikt att det säkerställs att alla korrekt avgivna förtidsröster tas med i rösträkningen. Det finns också behov av se över vilka rutiner som tillämpas hos kommunerna när det gäller ställningstaganden i fråga om valet av val- och röstningslokaler, öppethållande, bemanning av röstningslokaler, m.m. Mot bakgrund av den utveckling som har skett mot att en allt större andel av väljarkåren väljer att förtidsrösta, finns det också skäl att överväga om val-

nämnderna bör få längre tid på sig att genomföra den preliminära rösträkningen.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- se över kommunernas rutiner vid röstmottagning och rösträkning i både röstningslokaler och vallokaler,
- se över kommunernas rutiner när det gäller den praktiska hanteringen av valsedlar,
- se över kommunernas rutiner i fråga om öppethållande av lokaler för förtidsröstning,
- överväga om det finns behov av kompletterande författningsreglering eller andra åtgärder, exempelvis i form av utbildning av röstmottagare och liknande, för att säkerställa att tillförlitligheten och effektiviteten i valprocessen kan upprätthållas, att otillbörlig påverkan av röstande inte sker och att korrekt avgivna röster kommer med i rösträkningen, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Kommittén ska i arbetet

- ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om utformningen av röstningslokaler och dessas belägenhet samt kravet på att upprätthålla förbudet mot valpropaganda i anslutning till röstmottagningsställen, och
- pröva förutsättningarna för att förlänga tiden för valnämndernas rösträkning (onsdagsräkningen).

Förtidsröstning vid omval

Som framgår av föregående avsnitt låg ansvaret för förtidsröstningen fram till 2006 på Posten AB. Vid ett eventuellt omval fanns möjlighet för Valmyndigheten att besluta om i vilken utsträckning Posten skulle inrätta lokaler för att ta emot poströster på olika orter. I och med att ansvaret för förtidsröstningen flyttats över till kommunerna har ansvaret för att inrätta särskilda röstmottagningsställen för förtidsröstning begränsats till att endast avse de kommuner som omfattas av omvalet. Någon skyldighet för andra kommuner än de som omfattas av omvalet att anordna förtidsröstning finns alltså inte. I samband med om-

valen 2011 i landstingsvalet i Västra Götalands län och kommunvalet i Örebro kommun anordnades trots det möjligheter för väljare att förtidsrösta i flera kommuner utanför omvalsområdet. Det skedde på frivillig grund i sammanlagt 45 kommuner. I dessa förekom förtidsröstning i varierande men i huvudsak liten omfattning. För sin medverkan i omvalen erhöll kommunerna statsbidrag enligt förordningen (2011:273) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2010 års omval. Statsbidrag betalades ut med sammanlagt 17,4 miljoner kr, varav 5,6 miljoner kr till kommuner utanför omvalsområdet.

Det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt med en ordning som bygger på frivillighet från kommunernas sida. Valmyndigheten framhåller i sin erfarenhetsrapport att den anser att det finns behov av en särskild författningsreglering i fråga om omfattning av och beslutsordningen för genomförande av förtidsröstning vid omval och kommunala extra val (rapport 2011:1 s. 13).

För att ge goda förutsättningar för ett högt valdeltagande i ett omval kan det vara nödvändigt att tillgängligheten till röstningsställen garanteras även utanför det egentliga omvalsområdet. Det kan dock vara svårt att få tillgång till tillförlitliga uppgifter om på vilka orter de röstberättigade i omvalet finns och därmed också vara svårt att ta ställning till vilka kommuner som ska vara skyldiga att anordna förtidsröstning i omvalet. Det är heller inte självklart vad som ska gälla i fråga om antalet röstberättigade i en kommun utanför omvalsområdet för att kommunen ska vara skyldig att anordna förtidsröstning. Osäkerhetsmoment av detta slag talar i och för sig för att ett eventuellt åliggande för kommuner att anordna förtidsröstning bör slås fast genom tydligt angivna kriterier i lag. Samtidigt kan svårigheterna med att ange sådana kriterier innebära att frågan om omfattningen av förtidsröstningen i stället lämpligen bör avgöras genom ett förvaltningsbeslut i det enskilda fallet.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om det bör införas en skyldighet för andra kommuner än de som omfattas av ett omval att anordna förtidsröstning och, om kommittén så anser, överväga om de närmare förutsättningarna för när en sådan skyldighet föreligger bör

preciseras i lag eller om det bör införas en möjlighet för en myndighet att genom förvaltningsbeslut i enskilda fall ålägga kommuner utanför omvalsområdet en skyldighet att anordna förtidsröstning, och

- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

Deltagande i val för personer med funktionsnedsättning och budets roll vid röstning

Det är en given utgångspunkt att alla väljare ska ges så likartade förutsättningar som möjligt att utnyttja sin rösträtt. Eftersom tillgängligheten till röstmottagningsställen – både vallokaler och röstningslokaler för förtidsröstning – är av grundläggande betydelse för väljarnas möjligheter att utöva denna rösträtt, är det viktigt att de lokaler som inrättas för röstmottagning anpassas så att alla väljare har lika tillgång till dem, oavsett funktionsnedsättningar.

Av 3 kap. 3 § och 4 kap. 20 § vallagen följer att varje kommun ansvarar för att se till att det i kommunen finns lämpliga lokaler som kan användas som röstmottagningsställen. I kommunerna ska det i varje valdistrikt finnas en vallokal att rösta i på valdagen. I kommunerna ska det också finnas röstningslokaler där väljare kan rösta under en viss tid före valet och på valdagen. Lokalerna ska i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ge väljarna goda möjligheter att rösta. Kommunerna måste vidta alla rimliga ansträngningar för att tillhandahålla vallokaler och röstningslokaler som är tillgängliga för alla väljare (prop. 2004/05:163 s. 72). Om en kommun anser att det av särskilda skäl finns behov av att använda en lokal som inte uppfyller kraven på tillgänglighet, ska kommunen underställa länsstyrelsen den frågan.

Efter valet till Europaparlamentet 2009 anmäldes hos Diskrimineringsombudsmannen (DO) ett antal fall av brister i fråga om tillgänglighet till röstningslokaler. DO konstaterade att fyra olika kommuner hade använt lokaler som inte varit tillgängliga för rullstolsburna personer trots att detta inte anmälts till länsstyrelsen. DO var kritisk till de konstaterade bristerna

men såg positivt på att kommunerna i huvudsak tog problemet på allvar och avsåg att åtgärda bristerna.

Om en vallokal inte är tillgänglig för väljare med funktionsnedsättning, får röstmottagare enligt 9 kap. 4 § vallagen ta emot deras valkuvert utanför vallokalen, om det kan ske under betryggande former. Motsvarande möjlighet att ta emot valkuvert utanför en röstningslokal som används för förtidsröstning finns inte enligt 10 kap. vallagen.

Väljare som på grund av sjukdom, funktionshinder eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe har rätt att lämna sina valsedlar genom bud (7 kap. 4 § vallagen). Det samma gäller för väljare som är intagna i kriminalvårdsanstalt och som av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som andra intagna samt för väljare som är intagna i häkte. Röstning genom bud kan också ske av en väljare som betjänas av Postens AB:s lantbrevbärare.

Vid budröstning uppträder väljaren inte inför någon offentlig valfunktionär. Riskerna för otillbörlig påverkan när valhandlingen utförs är därmed större, och möjligheterna att bevara valhemligheten normalt sett sämre, än vid röstning på offentligt inrättade röstmottagningsställen. Det har, trots det, ansetts rimligt att göra visst avkall på säkerheten vid röstning för dem som på grund av exempelvis sjukdom inte själva kan ta sig till vallokalen eller något annat röstningsställe.

I samband med 2010 års val har Valmyndigheten noterat en kraftig ökning av antalet förfrågningar om i vilken mån det är tillåtet att hjälpa väljaren vid budröstning. Det kan i sammanhanget noteras att det i 7 kap. 3 § vallagen föreskrivs att en väljare som på grund av funktionshinder eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster vid röstning på ett röstmottagningsställe ska, i den utsträckning det behövs, på begäran få hjälp med det av röstmottagarna. Av förarbetena framgår att föreskriften inte hindrar att väljaren i stället tar hjälp av någon annan för att göra i ordning rösten (prop. 2004/05:163 s. 119). Motsvarade föreskrifter finns inte när det gäller biträde vid budröstning. Valprövningsnämnden har bedömt att brister när det gäller de formella kraven vid budröstning kan vara den vanli-

gaste typen av fel i valförfarandet (promemorian Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val, s. 10).

Valmyndigheten anser att det finns anledning att överväga förtydliganden i lagstiftningen av dels budets roll och vad som krävs för att väljaren ska ha ansetts avge en sådan viljeyttring att det är möjligt att hjälpa till att göra i ordning rösten, dels utformningen av ytterkuvert för budröster (rapport 2011:1 s. 16). Även konstitutionsutskottet har uttalat att såväl frågan om behovet av förtydliganden av budets roll m.m. som frågan om budkuvertets utformning bör utredas (bet. 2010/11:KU28 s. 50). Riksdagen har gett regeringen till känna vad utskottet anfört i denna del (rskr. 2010/11:293).

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga om det finns skäl att ytterligare begränsa kommunernas möjligheter att som val- och röstningslokaler använda lokaler som inte uppfyller tillräckligt höga krav på tillgänglighet,
- överväga om det bör förtydligas vilka möjligheter en väljare ska ha att få hjälp av någon annan än en röstmottagare att göra i ordning sina röster på ett röstmottagningsställe,
- överväga om det finns skäl att förtydliga budets roll och förutsättningarna för väljaren att begära bistånd för att göra i ordning en budröst,
- överväga om och på vilket sätt riskerna för fel och brister vid röstmottagning kan begränsas genom tydligare regler i fråga om budkuvertens utformning, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

EU-medborgares demokratiska rättigheter

I artikel 22 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt finns grundläggande bestämmelser om unionsmedborgares rösträtt och valbarhet i kommunala val i den medlemsstat där han eller hon är bosatt. Alla unionsmedborgare ska på lika villkor kunna utöva rätten att rösta och vara valbara i kommunala val i den medlemsstat de är bosatta oavsett om de är medborgare i den staten eller inte. Ytterligare bestämmelser om denna rättig-

het finns i rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 368, 31.12.1994, s. 38).

I akten om allmänna och direkta val av företrädare i Europaparlamentet som utgör bilaga till beslut 76/787/EKSG, EEG, Euratom, finns vidare vissa grundläggande bestämmelser om val av ledamöter till Europaparlamentet. Därutöver finns bestämmelser om dessa val i rådets direktiv 93/109 om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare (EGT L 329, 30.12.1993, s. 34). Av artikel 3 i direktivet följer att en unionsmedborgare ska ha rösträtt vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han eller hon är bosatt, om väljaren uppfyller de villkor för rösträtt som gäller enligt landets lagstiftning för de egna medborgarna.

Rösträtt i val till kommunfullmäktige har den som senast på valdagen fyller 18 år, är folkbokförd i kommunen och är medborgare i Sverige eller någon annan stat i EU eller i Island eller Norge. Den som uppfyller motsvarande villkor men som är medborgare i något annat land har rösträtt endast om han eller hon har varit folkbokförd i Sverige i minst tre år i följd före valdagen (4 kap. 2 § kommunallagen). Rösträtt vid val till landstingsfullmäktige har den som har rösträtt till kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget. Ledamöter och ersättare i kommun- och landstingsfullmäktige väljs bland dem som har rösträtt vid fullmäktigevalet.

Svenska medborgare har rösträtt vid val till Europaparlamentet i samma utsträckning som de har rösträtt vid val till riksdagen. Det innebär att den som har fyllt 18 år normalt har rösträtt oberoende av om han eller hon är folkbokförd här i landet. Enligt 3 kap. 2 § RF krävs endast att medborgaren någon gång har varit bosatt i landet. Enligt 1 kap. 4 § andra stycket vallagen har medborgare i någon av EU:s medlemsstater rösträtt i Sverige vid val till Europaparlamentet under förutsättning att de har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige och dessutom inte röstar i någon annan medlemsstat i unionen.

Valbar i Sverige till Europaparlamentet är, med några undantag, var och en som har rösträtt här. Regleringen innebär bl.a. att en unionsmedborgare som inte är svensk medborgare inte får rösta i Sverige i valet till Europaparlamentet om han eller hon inte är folkbokförd i landet.

Av 3 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) framgår att den som efter inflyttning till Sverige kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år ska folkbokföras. Detsamma gäller i fråga om den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet, om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist här.

Enligt 5 § folkbokföringslagen gäller särskilda undantagsregler för dem som tillhör en främmande makts beskickning eller karriärkonsulat (lönade konsulat) eller dess betjäning. För dessa gäller att de folkbokförs endast om de är svenska medborgare eller om de, utan att vara svenska medborgare, var bosatta här när de kom att tillhöra beskickningen, konsulatet eller organisationen eller dess betjäning. Samma begränsning i fråga om folkbokföringsskyldigheten gäller för familjemedlemmar till sådana personer. Motsvarande undantag från folkbokföringsskyldigheten gäller även för dem som omfattas av 4 § lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall (immunitetslagen), om de har rätt till motsvarande immunitet och privilegier som en diplomatisk företrädare vid en främmande makts beskickning. Bestämmelsen träffar bl.a. unionsmedborgare som till följd av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen omfattas av immunitet och privilegier enligt protokollet den 8 april 1965 om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier (1965 års protokoll).

För flertalet anställda i institutioner inom EU och i andra mellanfolkliga organisationer är immuniteten och privilegierna begränsade till tjänsteutövning. Det är emellertid vanligt att personer som innehar ledande befattningar inom sådana institutioner och organisationer åtnjuter lika omfattande immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare. Nuvarande ordning innebär alltså att sådana personer inte kommer att folkbokföras

här i landet, om de inte är svenska medborgare eller var bosatta här när de tillträdde sin anställning (prop. 2009/10:245 s. 16). Detta innebär, för unionsmedborgares del, att de heller inte kan rösta eller vara valbara i kommunala val och i val till Europaparlamentet. Det kan ifrågasättas om denna ordning är förenlig med unionsrätten.

Kommittén ges därför i uppdrag att

- överväga hur bestämmelserna i vallagen och kommunallagen förhåller sig till unionsrättens krav i fråga om rätten att rösta och vara valbar i kommunala val och i val till Europaparlamentet för unionsmedborgare som är bosatta i landet, och
- föreslå de lagändringar som den finner motiverade.

En utgångspunkt i arbetet ska vara att personer som åtnjuter lika omfattande immunitet och privilegier som diplomatiska företrädare inte ska folkbokföras.

Övriga frågor

Det står kommittén fritt att med utgångspunkt i Valmyndighetens och Valprovsnämndens redovisade erfarenheter efter de allmänna valen 2010 se över även andra delar av vallagen i syfte att göra den mer förutsebar och lättillämpad.

Samråd och redovisning av uppdraget

Kommittén bör i frågor som rör den kommunala demokratin på lämpligt sätt samråda med Kommittén för förstärkning av den kommunala demokratins funktionssätt (Fi 2010:04). I frågor som rör kommunerna bör den även på lämpligt sätt samråda med Sveriges Kommuner och Landsting. Kommittén bör vidare i arbetet med frågor om proportionaliteten vid val till riksdagen och om valkretsindelningen vid riksdagsval samråda med Valmyndigheten när det gäller effekterna av alternativa regleringar t.ex. i fråga om mandatfördelning. Kommittén bör också samråda med Valmyndigheten i frågor om hur teknik för elektro-

nisk röstning ska samverka med det it-stöd som används i valadministrationen.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvat i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna breda lösningar på de frågor av central betydelse för det svenska valsystemet som omfattas av det nu aktuella uppdraget.

Uppdraget ska i fråga om förslag som rör proportionaliteten i val till riksdagen och val till kommunfullmäktige, offentliga valförberedelser och valkretsindelningen vid val till riksdagen redovisas senast den 14 december 2012. Uppdraget när det gäller övriga frågor ska redovisas senast den 15 mars 2013.

(Justitiedepartementet)