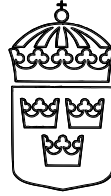


Kommittédirektiv



Snabbare omval och förstärkt skydd för
valhemligheten

Dir.
2015:104

Beslut vid regeringssammanträde den 29 oktober 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga och lämna förslag till hur omval ska kunna genomföras snabbare än i dag. Utredaren ska också överväga och föreslå ändringar i fråga om hur valsedlar tillhandahålls i anslutning till röstmottagningsställen.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om utövande av 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,
- överväga och lämna förslag till en tidsfrist för genomförande av omval som ska vara så kort som det är praktiskt möjligt,
- analysera och ta ställning till hur kraven kan skärpas på sättet att tillhandahålla valsedlar i anslutning till ett röstmottagningsställe, och
- lämna förslag till behövliga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2016.

Uppdraget att se över förutsättningarna för snabbare omval

Sammanlagt sex kommuner har hållit omval till kommunfullmäktige sedan Valprövningsnämnden inrättades 1975. Det har under samma tid hållits omval till landstingsfullmäktige vid ett tillfälle. I samtliga fall har omval hållits under våren eller under tidig sommar året efter ordinarie valår.

I samband med uppföljningen av 2011 års omval till landstingsfullmäktige i Västra Götalands läns landsting och kommunfullmäktige i Örebro kommun gav riksdagen regeringen till känna att vissa frågor med anknytning till omval bör ses över. De frågor som enligt tillkännagivandet bör utredas i ett lämpligt sammanhang är dels en i författning bestämd tidsfrist för genomförande av omval som ska vara så kort som det är praktiskt möjligt, dels ändrade förutsättningar för omval så att förutsättningarna för omval ska vara i princip desamma som för det ordinarie valet (bet. 2012/13:KU13, rskr. 2012/13:140).

Bör förutsättningarna för omval förändras – och i så fall hur?

En grundläggande förutsättning för omvalsförfarandet måste vara att ett omval ska genomföras med full respekt för de demokratiska principerna och med iakttagande av rättssäkerhetens krav. Samtidigt måste det beaktas att det många gånger är av stor vikt att snabbt kunna undanröja det politiskt osäkra läge som uppkommit till följd av att valresultatet inte kunnat fastställas slutligt. För att ett omval ska uppfattas som ett omval och inte som ett extra val bör utgångspunkten vidare vara att förutsättningarna för omvalet – så långt möjligt – ska vara desamma som förutsättningarna för det val som omvalet avser.

Riksdagen har som sin mening framhållit att med ändrade förutsättningar för omval som innebär att förutsättningarna för omval är i princip desamma som för det ordinarie valet, t.ex. samma röstlängd, valsedlar, partier och kandidater, skulle möjligheterna förbättras att snabbt genomföra omval. Detta skulle också ha betydelse för längden på en författningsreglerad tidsfrist för omval (bet. 2012/13:KU13 s. 11).

I debatten efter omvalen 2011 framfördes att t.ex. omvalet till landstingsfullmäktige i Västra Götalands län framstod mer som ett extra val än som ett omval på grund av att det saknades beredskap för en omvalssituation i egentlig mening. I enlighet med gällande regelverk togs en ny röstlängd fram. Det innebar t.ex. att en del personer som varit röstberättigade i september 2010 inte längre hade rätt att rösta i omvalet eftersom de flyttat från Västra Götaland. Vidare blev inflyttade till regionen och väljare som hade fyllt 18 år men som inte haft rösträtt i september 2010 röstberättigade i omvalet. Den fria nomineringsrätten fick till följd att partier som inte ställt upp i det ordinarie valet gavs möjlighet att delta i omvalet. Med nya partier, nya väljare och ett val genomfört under andra förutsättningar och åtta månader efter det ordinarie valet hävdades i debatten att det var svårt att betrakta omvalet som ett omval i egentlig mening (Omstritt omval, SOM-institutets bokserie 55, Berg och Oscarsson, red., s. 11).

Vallagens förfaranderegler innebär att det ställs stora krav på valadministrationen under förberedelserna av ett val. Visserligen är många av de tidsfrister som gäller i ett omval kortare än i ordinarie val. Men de krav som avser t.ex. utsändning av utlandsröstkort och de krav som ställs på administration i samband med anmälan av kandidater och framtagande av valmaterial medför ändå att den tidpunkt då ett omval kan hållas enligt gällande ordning inte kan bestämmas till en dag som ligger helt nära tidpunkten för omvalsbeslutet. De förutsättningar som gäller för partierna vid registrering av en partibeteckning och anmälan av kandidater medför också att det, enligt gällande ordning, finns behov av ganska omfattande förberedelser även från partiernas sida inför ett omval.

Valförfarandet kommer från och med 2018 års ordinarie val till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige att påverkas av förändringar i valsystemet. Bland annat kommer det att ställas krav på förhandsanmälan av partier som vill delta i valen (prop. 2013/14:48). Vidare kommer t.ex. ändrade bestämmelser om förtidsröstningen att tillämpas vid ett eventuellt omval som hålls på grund av att något av de nämnda valen upphävts (prop. 2013/14:124).

Regeringen anser att det är angeläget att framtida eventuella omval kan genomföras inom så kort tid efter ett beslut om omval som det är praktiskt möjligt och lämpligt. En utredare bör därför ges i uppdrag att analysera hur förutsättningarna för omval kan ändras i syfte att göra det möjligt att genomföra omval snabbare än i dag.

Vid en översyn av förutsättningarna för omval bör – bl.a. mot bakgrund av erfarenheter i omvalen 2011 – samtliga för ett omval relevanta regleringar ses över. Utgångspunkten för översynen bör vara att skapa så lika förutsättningar som möjligt för omvalet som för det ordinarie valet. Detta innebär bl.a. att förutsättningarna för vilka som ska tas upp i röstlängden liksom vilka partier och kandidater som får ställa upp och vilka valsedlar som får användas bör ses över. Mot denna bakgrund behöver nödvändiga anpassningar av villkoren för rösträtt och valbarhet vid ett omval övervägas. Anpassningar kan behövas bl.a. för att begränsa effekterna av omvalet i de valkretsar som inte omfattas av omvalet, för att undvika onödig administration vid dubbelvalsavveckling och utseende av efterträdare för avgångna ledamöter och för att tydliggöra för väljarna vilka kandidater som är aktuella för personval (Valmyndighetens rapport 2012:1 Erfarenheter från omvalen den 15 maj 2011). I det arbetet är det också viktigt att beakta de speciella förutsättningar som gäller för utländska EU-medborgares deltagande i val till Europaparlamentet i Sverige. Vid en översyn bör även övervägas hur eventuella indelningsändringar som träder i kraft mellan ett ordinarie val och ett omval ska hanteras. Erfarenheter från förberedelserna inför det extra val som aviserades 2014 bör också uppmärksammas.

Som en bidragande orsak till att de senaste omvalen hållits först sent på våren året efter det ordinarie valet har bl.a. framhållits att antalet överklaganden varit högt. I riksdagsvalet 2010 inkom dubbelt så många överklaganden som det sammanlagda antalet överklaganden i de tio närmast föregående riksdagsvalen. Också i fråga om valen till landstings- och kommunfullmäktige ökade antalet överklaganden betydligt 2010. Vid en jämförelse med 2010 års allmänna val blev antalet överklaganden dock lägre vid valen 2014. I valet till

Europaparlamentet 2014 ökade antalet överklaganden jämfört med tidigare val. Mot bakgrund av den utveckling som skett när det gäller överklagandefrekvensen är det angeläget att se över om det är möjligt att på vissa punkter effektivisera överklagandeförfarandet, utan att rättssäkerheten eftersätts.

När det gäller förfarandet vid handläggning av ärenden om överklagande av val har Valmyndigheten ifrågasatt det nuvarande kravet att myndigheten ska kungöra samtliga överklaganden i riksdagsvalet i Post- och Inrikes Tidningar. Valmyndigheten har framhållit att ett borttagande av kungörelsekravet skulle minska administrationen och i någon mån korta handläggningstiden för överklagandeärenden (Valmyndighetens rapport 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010, s. 25). Frågan har på motsvarande sätt berörts även av Valprövningsnämnden (Valprövningsnämndens rapport Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2010 års allmänna val, dnr 13-2011, s. 27 f.). Valmyndigheten har vidare föreslagit att det bör införas ett enkelt sätt att anmäla incidenter vid röstmottagningen utan att för den skull överklaga valresultatet. En sådan möjlighet skulle enligt myndigheten kunna leda till en minskning i antalet formella överklaganden och stärka allmänhetens förtroende för valsystemet (Valmyndighetens rapport 2011:1 s. 25 f.).

Utredaren ska därför

- undersöka möjligheterna att förenkla förfarandet och administrationen i samband med omval i syfte att skapa förutsättningar för att kunna genomföra omval snabbare än i dag,
- särskilt analysera och ta ställning till hur bestämmelserna om utövande av 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,
- överväga och ta ställning till om kungörelseförfarandet vid överklagande av val bör ändras,
- överväga och ta ställning till om en rutin för incidentrapportering i samband med val bör införas,

- i sina överväganden utgå från att förutsättningarna i omvalsförfarandet så långt möjligt ska vara desamma som i det val omvalet avser,
- utgå från att de nya reglerna, i förekommande fall, bör tillämpas från och med 2018 års allmänna val,
- lämna förslag till behövliga författningsändringar.

Vilka tidsfrister behövs för omval?

Som framhålls ovan är det angeläget att ett omval kan genomföras så snart som möjligt efter det att ett val har upphävts och beslut om omval fattats. Till skillnad från när det gäller extra val till riksdagen finns det ingen författningsreglerad tidsgräns för att anordna omval. En given utgångspunkt bör dock vara att ett omval – inom ramarna för de grundläggande principer som bär upp valsystemet – ska anordnas så snart som det är praktiskt möjligt och lämpligt. Att det är angeläget att omval sker skyndsamt har också betonats i riksdagens tillkännagivande (bet. 2012/13:KU13 s. 11).

Vilken tid som behövs för att genomföra ett omval, sedan Valprövningsnämnden beslutat att omval måste hållas, beror på såväl formella som praktiska förhållanden. Om en tidsfrist ska införas måste den vara lämplig och rimlig. Samtliga relevanta tidsfrister i omvalsförfarandet är av betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för att bestämma en tidsfrist för genomförande av omval. För att inrätta en ordning som innebär att omval hålls inom så kort tid som möjligt från ett beslut om omval är det därför nödvändigt att se över samtliga relevanta tidsfrister för ett omval och överväga eventuella förändringar av dessa.

Det bör även stå utredaren fritt att överväga och föreslå nya eller kompletterande tidsfrister om utredaren bedömer att det är lämpligt. Som ett exempel kan nämnas att kommuner utanför omvalsområdet senast en vecka efter ett beslut om omval ska meddela den centrala valmyndigheten var och när röstning inom kommunen kan ske. Motsvarande reglering saknas för de kommuner omvalet gäller.

För att inte påverka Valprövningsnämndens förutsättningar att utföra sitt uppdrag bör en utgångspunkt vara att en eventuell frist inom vilken ett omval ska genomföras ska börja löpa först den dag Valprövningsnämnden meddelar beslut om omval.

Utredaren ska därför

- överväga och lämna förslag till en tidsfrist för genomförande av omval som ska vara så kort som det är praktiskt möjligt,
- överväga och ta ställning till om någon eller några av de författningsreglerade tidsfrister som för närvarande gäller vid omval bör ändras och om ytterligare tidsfrister bör införas,
- utgå från att de nya reglerna, i förekommande fall, bör tillämpas från och med 2018 års allmänna val,
- lämna förslag till behövliga författningsändringar.

Uppdraget i fråga om hur valsedlar görs tillgängliga i anslutning till röstmottagningsställen

I Sverige är det en självklarhet att val ska vara fria och hemliga. 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.

Att riksdagen ska utses genom fria, hemliga och direkta val följer av grundlag (3 kap. 1 § regeringsformen). Vallagen innehåller bestämmelser som syftar till att trygga genomförandet av fria och hemliga val. Bestämmelserna i vallagen avser själva röstningen och innebär att väljarens valhemlighet skyddas på samma sätt vid samtliga val.

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 §§ samt 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 (8 kap. 2 § vallagen). Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. Från denna plats kan väljaren ta valsedlar från ett eller flera partier, men han eller hon kan också ta med sig och använda valsedlar som distribuerats till honom eller henne på annat sätt. 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).

Efter de allmänna valen 2014 har bl.a. internationella valövervakare ifrågasatt om inte det svenska systemet för tillhandahållande av valsedlar i anslutning till röstmottagningsställen kan innebära en risk för yttre påverkan genom att personer i lokalen kan se vilka valsedlar en väljare tar (dnr Ju2014/7421/L6). Det har även framhållits att väljare kan uppleva ett visst obehag av att behöva ta valsedlar när andra tittar på och att det kan kännas onödigt omständligt och resursslösande att behöva plocka åt sig valsedlar från flera partier när man vet vilket man ska rösta på. Liknande frågor har nyligen också väckts av Europeiska kommissionen.

Det grundläggande syftet med regeringsformens och vallagens bestämmelser om genomförande av allmänna val är att säkerställa riktiga och demokratiskt legitima valresultat. Kravet 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). Regeringen ifrågasätter inte den bedömningen men kan ändå konstatera att frågan väckt debatt och att invändningar har rests mot att den plats där valsedlarna finns utlagda inte skyddas mot insyn. I en skrivelse till kommissionen har 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 Ju2015/2545/L6).

För regeringen är det 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 legitima valresultat. Regeringen är därför lyhörd för synpunkter som lämnas på hur valförfarandet kan göras bättre. Det finns mot denna bakgrund skäl att närmare utreda hur skyddet för den enskilda väljaren mot yttre påverkan vid röstningen ytterligare kan förstärkas genom att kraven på hur valsedlar görs tillgängliga i anslutning till ett röstmottagningsställe förändras. En sådan översyn bör göras inom ramen för det nuvarande valsedelssystemet.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur kraven kan skärpas på sättet att tillhandahålla valsedlar i anslutning till ett röstmottagningsställe,
- utgå från att de nya föreskrifterna, i förekommande fall, bör tillämpas från och med 2018 års allmänna val,
- lämna förslag till behövliga författningsändringar.

Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar

I uppdraget ingår att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till bl.a. regeringsformen, vallagen, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Utredaren ska också beakta det arbete som bedrivs i Europarådet på detta område.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Valmyndigheten, länsstyrelser och Sveriges Kommuner och Landsting.

Till stöd för utredaren ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska beakta att valhemligheten ska vara likvärdig för kvinnor och män, oberoende av bakgrund, utbildning och

funktionsförmåga. Utredaren ska även analysera förslagets konsekvenser för personer med funktionsnedsättning.

Det står utredaren fritt att belysa även andra frågeställningar som är relevanta inom uppdraget. I uppdraget ingår dock inte att göra en översyn av det nuvarande valsedelsystemet som sådant. Regeringens utgångspunkt är att uppdraget inte förutsätter att utredaren lämnar några förslag till grundlagsändring. Om utredaren anser att det finns skäl att göra en annan bedömning i den frågan, ska utredaren anmäla det till regeringen.

Utredaren ska i enlighet med vad som föreskrivs i kommittéförordningen (1998:1474) redovisa konsekvenserna av sina förslag och vid behov föreslå hur dessa ska finansieras.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2016.

(Justitiedepartementet)