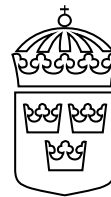


Regeringens skrivelse



Riksrevisionens rapport om valförfarandet

Skr.
2019/20:141

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 26 mars 2020

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid (RiR 2019:35).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val i huvudsak är ändamålsenligt utformat samtidigt som det finns utrymme för förbättringar i syfte att öka ändamålsenligheten i arbetet. Riksrevisionen menar att arbetet skulle underlättas genom ökad samverkan mellan valmyndigheterna på central, regional och lokal nivå. Vidare menar Riksrevisionen att ett antal problem som iakttagits i granskningen sannolikt skulle kunna undvikas genom ett annat system för valsedlar. Riksrevisionen lyfter också frågan om att öka andelen förtidsröster som räknas i vallokaler på valnatten i syfte att förbättra träffsäkerheten i de preliminära valresultaten.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer delvis i rekommendationerna som syftar till att underlätta det lokala arbetet med att genomföra val. Regeringen anser dock inte att det finns tillräckliga skäl för att ta initiativ till en bredare översyn av valsedelssystemet. Däremot anser regeringen att det finns anledning att utreda behovet av mindre förändringar inom ramen för det nuvarande systemet och har därför beslutat att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda delar av valsystemet. Regeringen bedömer att det i nuläget inte finns skäl att öka andelen förtidsröster som hanteras i vallokaler.

Skr. 2019/20:141 I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	4
2.1	Skyddet av valhemligheten.....	4
2.2	Träffsäkerheten i valresultaten	5
2.3	Tiden för de slutliga valresultaten	6
2.4	Riksrevisionens rekommendationer.....	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	8
Bilaga 1	Riksrevisionens granskningsrapport Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 2020	97

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid (RiR 2019:35), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 5 december 2019. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringens och de statliga valmyndigheternas arbete med att genomföra val i huvudsak är ändamålsenligt utformat men att det finns utrymme för förbättringar i syfte att öka ändamålsenligheten i arbetet. Granskningen har bl.a. genomförts med hjälp av en väljarundersökning och platsbesök i vallokaler i samband med valet till Europaparlamentet 2019 samt enkätsvar från kontaktpersoner vid kommuner och länsstyrelser.

2.1 Skyddet av valhemligheten

Utifrån såväl resultaten från väljarundersökningen som kommunernas enkätsvar är Riksrevisionens slutsats att valhemligheten är ändamålsenligt skyddad i vallokalerna. Detta särskilt efter att den nya ordningen med avskärmningar av valsedlarna infördes den 1 januari 2019 (jfr 8 kap. 2 § vallagen [2015:837]). Syftet med bestämmelsen var att ytterligare stärka skyddet av valhemligheten genom att skydda väljare från insyn när de plockar valsedlar samtidigt som röstmottagarna ges rimliga förutsättningar att upprätthålla ordningen bland valsedlarna och hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valsedelstället.

Olika typer av avskärmningar tycks utifrån väljarnas perspektiv ha fungerat olika bra beroende på vilken utformning som valts av de lokala valnämnderna. Riksrevisionen lyfter också fram en del problem som framförts av kommunerna med anledning av de nya avskärmningarna. Bland annat förekom att väljare gjorde i ordning sina röster vid de avskärmade valsedelställen i stället för bakom valskärmarna. Det förekom även att väljare dröjde sig kvar länge vid valsedelställen, vilket orsakade köbildning. Avskärmningarna försvårade också röstmottagarnas arbete med att ha uppsyn över valsedelställen och förhindra sabotage bland valsedlarna. Enligt Riksrevisionen tyder resultatet av undersökningen på att det finns en överhängande risk för att köerna kan bli långa och mer vanligt förekommande i kommande val till riksdagen, kommunfullmäktige och regionfullmäktige då antalet väljare och valsedlar förväntas vara större än vid valet till Europaparlamentet.

Riksrevisionens bedömning är att kommunernas arbete med att skydda valhemligheten i vallokalen skulle underlättas om samverkan mellan de lokala valnämnderna utvecklades. Ett alternativ skulle kunna vara att ge Valmyndigheten möjlighet att föreskriva hur vallagens bestämmelser bör tolkas och genomföras. Vidare menar Riksrevisionen att ett antal av de problem som iakttagits i vallokalerna sannolikt skulle kunna undvikas genom ett annat system för valedlar. Problemen med köer, svårigheter att hålla ordning bland valedlar och förhindra sabotage kan enligt Riksrevisionen mer eller mindre direkt kopplas till vårt nuvarande valedsystem. Med ett annat valedsystem som kräver färre valedlar skulle avskärmningar av valedstall sannolikt inte behövas. Riksrevisionen har dock inte analyserat det i sin helhet. För att avgöra hur ett alternativt valedsystem skulle kunna utformas och analysera konsekvenserna av en sådan förändring fullt ut skulle frågan enligt Riksrevisionen behöva utredas vidare.

2.2 Träffsäkerheten i valresultaten

Riksrevisionens slutsats är att de preliminära valresultaten från rösträkningen i vallokalerna är tillräckligt träffsäkra i förhållande till det slutliga valresultatet. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det finns en inbyggd målkonflikt mellan målet om högt valdeltagande och träffsäkerheten i valresultatet på valnatten. I syfte att maximera dessa värden finns det enligt Riksrevisionen behov av att ta ställning till hur träffsäkerheten kan förbättras utan att väljares möjligheter att utnyttja sin rösträtt begränsas. De iakttagelser som Riksrevisionen gjort visar bl.a. att det finns skillnader mellan kommuner i fråga om i vilken omfattning de väljer att överlämna förtidsröster till vallokalerna för en preliminär rösträkning där. En förbättrad distribution av valedlar mellan och inom kommunerna skulle t.ex. kunna innebära att fler röster räknas på valnatten utan att väljarnas möjlighet att utnyttja sin rösträtt begränsas.

Förutom att det sammantagna preliminära valresultatet skiljer sig från det slutliga valresultatet visar granskningen också att det finns en svag trend mot ett mindre träffsäkert sammantaget preliminärt valresultat. Det gäller i valen till kommunfullmäktige och regionfullmäktige. Enligt Riksrevisionen beror det dels på att kommunerna och länsstyrelserna gör olika bedömningar av valedlarnas giltighet, dels på vilka partier som särredovisas som s.k. rapportpartier i den preliminära rösträkningen. Ett sätt att förbättra träffsäkerheten skulle kunna vara att se över urvalet av rapportpartier, t.ex. genom att utöka antalet partier som särredovisas under de preliminära rösträkningarna. Riksrevisionen påpekar att det dock måste vägas mot att det kan leda till att det tar längre tid att genomföra den preliminära rösträkningen. Riksrevisionen rekommenderar mot den angivna bakgrunden att regeringen tar ställning till om det är önskvärt att öka andelen förtidsröster som räknas på valnatten.

2.3 Tiden för de slutliga valresultaten

Riksrevisionens slutsats är att de slutliga valresultaten blir klara i godtagbar tid. Riksrevisionen anger dock att granskningen visat att det tar allt längre tid för länsstyrelserna att genomföra arbetet med den slutliga rösträkningen och mandatfördelningen. Riksrevisionen understryker vikten av att arbetet hos länsstyrelserna kan pågå utan större problem eller avbrott. Riksrevisionen konstaterar också att de flesta länsstyrelserna bedriver uppföljningsarbete i syfte att förkorta tiden för att genomföra den slutliga rösträkningen. Den huvudsakliga förklaringen till att det tar längre tid att slutföra och sammanställa det slutliga valresultatet beror enligt Riksrevisionen på hanteringen av valsedlar som tillhör en annan valkrets än den som den var tryckt för, s.k. stänklister, som innebär ett tidskrävande arbete.

2.4 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till regeringen.

- Ge Valmyndigheten i uppdrag att bereda möjlighet för samverkan mellan Valmyndigheten, länsstyrelserna och de kommunala valnämnderna.
- Se över Valmyndighetens roll och ansvar. Översynen bör innefatta frågan om Valmyndigheten ska ges möjlighet att meddela riktlinjer till länsstyrelser och kommunala valnämnder.
- Ta ställning till om det är önskvärt att öka andelen förtidsröster som räknas på valnatten.
- Ta initiativ till en bredare översyn av valsedelssystemet i syfte att avgöra hur ett alternativt valsedelssystem skulle kunna utformas inför kommande val i Sverige.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i den övergripande bedömningen att de statliga myndigheternas arbete med att genomföra val i huvudsak är ändamålsenligt utformat. Regeringen noterar i detta sammanhang också att det är Valmyndighetens samlade bild från de allmänna valen 2018 och valet till Europaparlamentet 2019 att dessa har kunnat genomföras på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt (Valmyndighetens rapporter, Erfarenheter från valen 2018 s. 4, dnr Ju2019/00547/L6 och Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019 s. 4, dnr Ju2019/03145/L6). Enligt regeringen får det betraktas som ett mycket gott betyg för valadministrationen, inte minst med tanke på vilket omfattande arbete som krävs av alla aktörer för att genomföra så omfattande val. Regeringen delar samtidigt Riksrevisionens uppfattning att det finns utrymme för förbättringar i arbetet.

När det gäller granskningen av valhemligheten är det av stort värde att Riksrevisionen genomförde undersökningar med väljare i samband med valet till Europaparlamentet 2019, då den nya regleringen med krav på avskärmning av den plats där valsedelarna läggs ut tillämpades för första gången. Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att reformen med avskärmningar av valsedelställen innebär att valhemligheten nu skyddas bättre än tidigare. Som Riksrevisionen pekar på finns samtidigt anledning att vara uppmärksam på att genomströmningen av väljare med stor säkerhet kommer att bli betydligt större i de kommande allmänna valen och därmed även ställa större krav på valadministrationen för att undvika köbildning som kan påverka väljarnas deltagande i valen. Det finns därför anledning att understryka vikten av att valadministrationen på lokal nivå noga planerar för detta i kommande val.

Regeringen delar inte Riksrevisionens uppfattning att det finns tillräckliga skäl för att ta initiativ till att göra en bred översyn av valsedelssystemet för att bedöma hur ett alternativt valsedelssystem skulle kunna utformas i framtiden. Det svenska valsystemet bygger på långvariga traditioner. Det är ett system som väljarna och de politiska partierna känner igen, vilket är viktigt att värna. Det har anpassats bl.a. till de behov som finns för att tillgodose partiernas önskemål om att kunna göra det tydligt för väljare vilka kandidater som ställer upp i valet, för att ge utrymme att utforma olika listtyper för olika väljargrupper och för att kunna göra personvalet mera tillgängligt och jämlikt för alla kandidater och väljare. Formerna för hur valet med olika valsedlar går till påverkar också bl.a. i vilken ordning ersättare utses efter en avgången ledamot, s.k. listtrohet. Det finns vidare en långvarig tradition av att inte göra några betydande förändringar av valsystemet utan en bred parlamentarisk förankring. Regeringen ifrågasätter inte att utformningen av regleringen om valsedlar har en inverkan på förutsättningarna i arbetet med att säkerställa valhemligheten men är inte beredd att ta initiativ till en sådan betydande förändring av systemet. Det finns däremot anledning att utreda behovet av mindre förändringar inom ramen för det nuvarande systemet i syfte att säkerställa bättre villkor för att effektivt kunna motverka risken för manipulationer i val (se vidare avsnitt 4).

När det gäller granskningen av de preliminära valresultatens träffsäkerhet instämmer regeringen i Riksrevisionens övergripande bedömning att de är rimligt träffsäkra i förhållande till det slutliga valresultatet. Som Riksrevisionen framhåller avser kravet på tillförlitlighet i valresultatet i första hand det slutliga valresultatet, och då i betydelsen att rösträkningen ska ha skett på ett så betryggande sätt att resultatet går att lita på. För väljarnas förtroende för valförfarandet och med beaktande av den betydelse som valresultatet har för det arbete som tar vid efter valet för att forma en regering eller politiska koalitioner i de beslutande församlingarna är det av stor vikt att det preliminära resultat som presenteras på valnatten inte förändras i alltför hög grad. Även om Riksrevisionens granskning visat att de preliminära valresultaten blivit något osäkrare, anser regeringen i likhet med Riksrevisionen att utvecklingen inte är alarmerande i detta hänseende. Som Riksrevisionen framhåller skulle en ökning av andelen förtidsröster som behöver hanteras i vallokaler innebära ett ökat tryck på röstmottagarna i valdistrikten som redan är stort. En ökning av andelen förtidsröster som hanteras i

vallokalerna skulle kunna leda till att det tar längre tid att genomföra rösträkningen i dessa eller att betydande resurser skulle behöva tillföras för att klara det ökade trycket med bibehållen säkerhet. I detta sammanhang bör det även beaktas att reformer nyligen genomförts som ställer ökade krav på röstmottagarna i fråga om att säkerställa ordningen och motverka risken för manipulationer i anslutning till de avskärmade valesdelställen. Mot den bakgrunden, och med beaktande av att säkerheten vid rösträkningen i vallokalerna alltid måste sättas i det främsta rummet, är det enligt regeringen i nuläget inte motiverat att höja ambitionsnivån i fråga om hur stor andel av förtidsrösterna som bör räknas i vallokalerna.

Regeringen instämmer slutligen i Riksrevisionens bedömning att de statliga myndigheternas arbete med genomförande av val innebär att de slutliga valresultaten blir klara i godtagbar tid. Inte heller regeringen ser någon större risk för att tidsgränserna för när valresultaten senast behöver vara klara ska överskridas. Som Riksrevisionen framhåller är det dock viktigt att arbetet hos länsstyrelserna kan pågå utan större problem eller avbrott. Det är därför positivt att de flesta länsstyrelserna enligt granskningen bedriver ett uppföljningsarbete som bl.a. innefattar åtgärder för att förkorta tiden det tar för att genomföra den slutliga sammanräkningen.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Valens demokratiska legitimitet bygger i hög grad på väljarnas och partiernas tillit till valsystemets förmåga att säkerställa säkra och korrekta valresultat. Legitimiteten är också till stor del beroende av valsystemets förmåga att tillgodose jämbördiga villkor för att olika väljargrupper ska kunna utnyttja sin rösträtt och skapa förutsättningar för ett högt valdeltagande. Regeringen bevakar kontinuerligt dessa frågor för att värna demokratins villkor. I det syftet har regeringen i dag beslutat att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att göra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet (dir. 2020:30). Syftet är bl.a. att stärka valsystemets skydd mot manipulationer. De erfarenheter som har redovisats i rapporter av bl.a. Valmyndigheten och Valprövningsnämnden efter varje val samt Riksrevisionens granskning har utgjort viktiga underlag i arbetet med att utforma utredningens uppdrag.

I uppdraget till kommittén ingår att utvärdera reformen med avskärmningar av valesdelställe i syfte att säkerställa valadministrationens förmåga att motverka sabotage och manipulation av valesdlar efter införandet av kravet på avskärmningar. Det är viktigt att röstmottagarna ges rimliga förutsättningar att upprätthålla ordningen bland valesdlarna och hålla uppsikt över väljarnas sätt att agera i anslutning till valesdelstället. Kommittén ska därför analysera behovet av säkerhetsstärkande åtgärder för att ytterligare minska riskerna för manipulationer av val. Kommittén kan också se över bl.a. frågor om behovet av verkställighetsföreskrifter i syfte att öka enhetligheten i

hanteringen av frågorna i landet som helhet. Regeringens uppdrag till kommittén ligger därmed i linje med Riksrevisionens rekommendationer om ökad samverkan i valadministrationen och om Valmyndighetens möjligheter att meddela föreskrifter som är bindande för den övriga valadministrationen. Kommittén ska presentera sina förslag senast den 15 oktober 2021.

Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om valförfarandet