

RAPPORT 2015:1

Erfarenheter från valen 2014–2015

Regeringen
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Valmyndighetens erfarenheter från valet 2014–2015

Härmed överlämnas Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valet till Europaparlamentet och valet till riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige 2014 samt från omvalet till Båstad kommunfullmäktige 2015.

Beslut i detta ärende har fattats av Valmyndighetens ordförande Henrik Jermsten och ledamöterna Margareta Bergström, Thomas Bull, Lena Langlet och Maritta Soininen. Vid den slutliga handläggningen har i övrigt närvarit ersättaren Erik Nymansson, chefsjuristen Madeleine Kanold, sektionschefen Johan Särnquist, kanslichefen Kerstin Andersson och valhandläggaren Emma Sjöblom, föredragande.



Henrik Jermsten



Emma Sjöblom

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Uppdraget	3
3.	Metod och disposition	4
4.	Röstlängd vid val till Europaparlamentet.....	4
4.1.	Regelverket innebär varierande förutsättningar för unionsmedborgare	4
4.2.	Anmälan till den svenska röstlängden.....	6
4.3.	Röstlängd; informationsutbyte och rättelse i röstlängd mellan länder	6
5.	EU-medborgare med diplomatisk immunitet.....	8
6.	Utformning, tryckning och distribution av röstkort inom Sverige.....	10
7.	Utlandssvenskar; röstkort och röstlängd	11
7.1.	Det preliminära utlandsröstkortet.....	11
7.2.	Anmälan till röstlängden i Sverige och i annat EU-land.....	13
7.3.	Utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och befinner sig i Sverige i samband med val.....	13
8.	Valsedelssystemet.....	14
8.1.	Vad är en (giltig) valsedel?.....	14
8.2.	Komplettering av valsedelsbeställningar och makulering av valsedlar	15
8.3.	Utläggning av valsedlar i val- och röstningslokaler	16
8.4.	Väljarnas kunskap om användning av valsedlar.....	17
8.5.	Valsedlar och valhemligheten	17
8.6.	Nuvarande valsedelssystem är kostsamt	18
9.	Anmälan om registrering av partibeteckning.....	19
10.	Ordningsfrågor i val- och röstningslokaler	20
11.	Förtidsröstning i Sverige	21
11.1.	Fortsatt ökning av förtidsröstningen.....	22
11.2.	Stigande kostnader för distribution av förtidsröster mellan kommuner och för lantbrevbärartjänster	23
12.	Förtidsröstning från utlandet	25
12.1.	Ansvarsfördelning mellan Valmyndigheten, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheter	25
12.2.	Försändelser till och från utlandsmyndigheter.....	26
12.3.	Budröstning vid utlandsmyndigheter	27

12.4.	Valmyndighetens hantering av röster från utlandet	27
13.	Preliminär och slutlig rösträkning samt mandatfördelning.....	28
13.1.	Hantering av valkuvert som innehåller fler än en valsedel vid valnämndens preliminära rösträkning.....	28
13.2.	Slutlig rösträkning och rättelser av valresultat.....	29
13.3.	Ersättningsregler vid val till kommunfullmäktige.....	30
14.	Överklaganden	30
15.	Förnyade sammanräkningar	31
16.	Ansvarsfördelning.....	32
16.1.	Ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal nivå	32
16.2.	Valmyndighetens ansvar att tillhandahålla utbildningsmaterial	33
16.3.	Finansieringsmodellen för länsstyrelsernas valkostnader	34
16.4.	SKL:s arbete med ökad valkompetens hos valnämnderna	34
17.	Detaljerade bestämmelser i valförordningen	35
18.	Valadministrationens IT-stöd	35
19.	Två valtillfällen tätt inpå varandra tidsmässigt.....	35
20.	Omval till kommunfullmäktige i Båstad kommun.....	37
21.	Hemställan	38

1. Inledning

Under 2014 genomfördes för första gången val till Europaparlamentet och val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige under ett och samma år. Detta innebar stora utmaningar för hela valadministrationen, såväl vid planering som genomförande av valen. Arbetstoppar för båda valtillfällena sammanföll och valadministrationens medarbetare behövde hålla isär vilka bestämmelser som gällde vid vilket tillfälle. Dessutom behövde dubbla it-stöd och dubbelt utbildningsmaterial framställas.

Trots de stora utmaningarna är Valmyndighetens samlade erfarenhet att valen 2014 väsentligen genomfördes på ett effektivt och tillförlitligt sätt. Dock ledde några brister i samband med preliminär och slutlig rösträkning till att Valprövningsnämnden beslutade om omval till kommunfullmäktige i Båstad kommun samt om förnyade sammanräkningar i 17 val till kommunfullmäktige och ett val till landstingsfullmäktige.

Vid valen 2014 blev det emellertid än en gång tydligt att vallagstiftningen bygger på förutsättningar som i viss mån är otidsenliga, ett faktum som gör det svenska valsystemet sårbart. Valmyndigheten har påtalat detta även i tidigare erfarenhetsrapporter.

Ett exempel är att flera för det svenska valsystemet centrala produkter enbart kan produceras av en enda eller ett fåtal leverantörer. Exempelvis behöver röstkort och valsedlar tryckas och distribueras i mycket stora volymer och under betydande tidspress. Vid kommande val ställs dessutom ännu större krav på exempelvis valsedelstryckerier då partisymboler ska kunna tryckas i färg. Valmyndigheten gör bedömningen att det finns en risk att inga anbud alls kommer in vid framtida upphandlingar av flera centrala produkter och tjänster.

Ett annat exempel är det förändrade väljarbeteendet där trenden är att allt fler väljare väljer att förtidsrösta inom Sverige eller från utlandet. Det svenska valsystemet bygger emellertid på att väljarna i första hand röstar i sin egen vallokal på valdagen. Hanteringen av den stora mängden förtidsröster är betungande för valadministrationens olika delar och utgör en potentiell felkälla.

Mot bakgrund av Valmyndighetens erfarenheter och insamlade synpunkter, vill myndigheten i denna rapport lyfta fram ett antal problemområden där såväl lagstiftning som rutiner bör förbättras. De två viktigaste rör röstlängden vid val till Europaparlamentet och regelverket för valsedlar. Båda dessa områden skulle vara betjänta av att ses över i sin helhet.

2. Uppdraget

Valmyndigheten har i regleringsbrev Ju2013/8508/D fått i uppdrag av Justitiedepartementet att senast den 30 november 2015 lämna erfarenhetsrapport från Europaparlamentsval respektive val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige tillsammans med en samlad analys av de dubbla valtillfällena 2014.

Enligt uppdraget ska även erfarenheter av ett eventuellt extra val 2015 ingå i rapporten.

Något extra val till riksdagen kom emellertid inte att äga rum. En redovisning av förberedelserna inför det aviserade extra valet återfinns i Valmyndighetens årsredovisning för 2014.¹ I Valmyndighetens årsredovisning avseende budgetåret 2014 finns även en redogörelse för myndighetens verksamhet i stort under året.

3. Metod och disposition

Erfarenheterna i denna rapport baseras på framförallt synpunkter från länsstyrelser, kommuner och utlandsmyndigheter inhämtade genom enkäter och uppföljningsdagar, diskussioner med leverantörer av material och tjänster, synpunkter och frågor som kommit in till Valmyndigheten från allmänhet och partier samt Valmyndighetens interna uppföljningar.

Rapporten tar upp vissa problemområden som Valmyndigheten har identifierat. Redovisningen avser om inget annat sägs båda valtillfällena sammantaget.

Varje avsnitt består av en beskrivning av förutsättningar, identifiering av problem samt, i förekommande fall, Valmyndighetens förslag till åtgärd.

Avslutningsvis följer dels en analys av vad val till Europaparlamentet och val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige så pass nära varandra i tid, i detta fall under ett och samma år, innebar för valadministrationen, dels en redovisning av Valmyndighetens erfarenheter av omvalet till kommunfullmäktige i Båstad kommun.

4. Röslängd vid val till Europaparlamentet

4.1. Regelverket innebär varierande förutsättningar för unionsmedborgare

Valmyndigheten konstaterar

- att det utifrån gällande regelverk är svårt att uppnå en tillfredsställande kvalitet på röslängden för val till Europaparlamentet.

Förutsättningarna för när en unionsmedborgare som inte är svensk medborgare ska tas upp i den svenska röslängden för val till Europaparlamentet framgår av 5 kap. 3 § vallagen (2005:837). Sådana unionsmedborgare ska tas upp i den svenska röslängden endast om de fyller 18 år senast på valdagen, är folkbokförda i Sverige eller är bosatta här men enligt

¹ Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2014, dnr 15-027/1, s. 21.

5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481) inte ska folkbokföras här och senast 30 dagar före valdagen skriftligen hos länsstyrelsen

1. anmäler att de vill bli upptagna i röstlängden,
2. anger sin nationalitet, sin adress i Sverige samt, i fråga om den som inte är folkbokförd, sin födelsetid eller i förekommande fall sitt personnummer,
3. anger den valkrets eller det område i hemstaten där de senast var upptagna i röstlängd, och
4. försäkrar att de inte kommer att rösta i en annan medlemsstat.

Av samma paragraf framgår att en väljare som har tagits upp i röstlängd står kvar där till dess att han eller hon stryks från den på egen begäran eller villkoren för rösträtt inte längre är uppfyllda. Vidare framgår att en underrättelse om att någon har tagits upp i den svenska röstlängden ska sändas till den behöriga myndigheten i det EU-land där väljaren är medborgare. Motsvarande underrättelse ska andra medlemsländers valmyndigheter skicka till Valmyndigheten, dvs. uppgifter om vilka svenska medborgare som anmält sig till det landets röstlängd.

De underrättelser som avses i 5 kap. 3 § vallagen benämns inom valadministrationen som informationsutbytet, varför den termen används även här. Bestämmelserna i vallagen kring informationsutbytet utgår från den s.k. valrättsakten² samt rådets direktiv 93/109/EG.

Varierande förutsättningar för unionsmedborgare

Den nationella vallagstiftningen skiljer sig åt mellan unionens medlemsstater och tillgången till röstningskanaler och därmed i praktiken möjligheten att rösta varierar. En svensk medborgare som är bosatt i ett annat EU-land, men som inte anmält sig till röstlängden i det landet, kan brevrösta i det svenska valet till Europaparlamentet. Samtidigt kan ändrade förhållanden, t.ex. en flytt till ett annat land, endast anmälas av den person som berörs. Om en flytt från Sverige inte anmälts kan en person i praktiken bli berövad möjligheten att rösta. Det är emellertid inte säkert att en medborgare i ett annat EU-land har samma möjligheter att rösta om anmälan inte registrerats i bosättningslandet, eftersom vissa EU-länder endast tillåter röstning från utlandet under särskilda förutsättningar.

Olikheter kan också bero på hur röstlängderna upprättas. Den svenska röstlängden upprättas och fastställs inför varje val, medan vissa andra länder uppdaterar röstlängden löpande. Detta leder till varierande tillvägagångssätt när det gäller hantering av anmälan till respektive begäran om utträde ur röstlängden i olika länder.

² Akten om allmänna direkta val av ledamöter i Europaparlamentet, EGT L 278, 8.10.1976, s. 5, ändrad genom rådets beslut 93/81/Euroatom, EKSG, EEG om ändring av akten om allmänna direkta val av företrädare i Europaparlamentet, EGT L 33, 9.2.1993, s.15, och rådets beslut 2002/772/EG, Euroatom av den 25 juni 2002 och av den 23 september 2002, EGT L 283, 21.10.2002, s. 1.

4.2. Anmälan till den svenska röstlängden

Valmyndigheten föreslår

- att det utreds huruvida en icke-komplett anmälan till röstlängden vid val till Europaparlamentet får godtas av länsstyrelsen.

Val till Europaparlamentet innehåller ett anmälnings- och avanmälningsförfarande som inte finns vid övriga svenska val. Det är för den röstberättigade EU-medborgaren möjligt att välja att rösta i det land där hon eller han är medborgare eller att rösta i det EU-land där hon eller han är bosatt. Det är Valmyndighetens erfarenhet att antalet frågor och klagomål från väljare angående anmälningsförfarandet ökade i samband med valet till Europaparlamentet 2014 jämfört med år 2009.

Valmyndigheten skickar blanketter för anmälan respektive begäran om utträde per post till utländska EU-medborgare bosatta i Sverige. Motsvarande förfarande gäller för svenska medborgare bosatta i ett annat EU-land. Av 5 kap. 3 § vallagen framgår vilka uppgifter som den utländska EU-medborgaren ska ange vid anmälan till röstlängden och blanketten som Valmyndigheten skickar är utformad i enlighet med detta. En av uppgifterna som ska anges är valkrets eller område där personen senast var upptagen i röstlängden i sitt hemland. Detta är en uppgift som långt ifrån alla känner till, varför detta fält inte alltid fylls i.

Valmyndigheten anser att det är problematiskt att efterfråga en uppgift som personer har svårt att ange och förordar att det utreds huruvida en anmälan till röstlängden kan godtas även om uppgiften saknas. Rådande praxis är att länsstyrelserna bortser från att detta fält lämnats tomt på anmälan.

4.3. Röstlängd; informationsutbyte och rättelse i röstlängd mellan länder

Valmyndigheten föreslår att Sverige ska verka för

- att röstberättigade endast får vara upptagna i röstlängden i bosättningslandet,
- att det införs en gemensam kvalifikationsdag för rösträtt vid val till Europaparlamentet, samt
- att arbetsgången för en rättelse i röstlängd mellan två länder förtydligas.

Valmyndigheten kan konstatera att informationsutbytet mellan EU-länderna fungerade bristfälligt 2014, vilket myndigheten även konstaterade efter 2009 års val till Europaparlamentet.³ I Valmyndighetens årsredovisning för 2014 återfinns en redogörelse för tillvägagångssätt och omfattning av informationsutbytet under 2014. Efter 2009 års val har informationsutbytet förbättrats, men det har fortfarande stora kvalitetsbrister. Exempelvis kunde inför valet 2014 endast en tredjedel av personerna i de filer som

³ Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2009, s. 11.

mottogs från andra länder innan kvalifikationsdagen identifieras av Valmyndigheten. De närmare 8 000 personer som inte kunde identifieras var inte möjliga att stryka ur den svenska röstlängden, vilket innebar att de sannolikt fanns med i två länders röstlängder.

Att länderna efterfrågar olika uppgifter för identifiering av en person gör informationsutbytet komplicerat. För att åstadkomma ett tillfredsställande informationsutbyte måste samtliga staters önskemål tillgodoses när det gäller vilka uppgifter som ska överföras mellan länderna. I dagsläget är det, så långt Valmyndigheten känner till, inte något land som klarar av detta. Utöver medlemsländernas önskemål ställer Europeiska kommissionen krav på vilka uppgifter som ska ingå i informationsutbytet. Vissa av dessa uppgifter kan Valmyndigheten inte ta fram, främst på grund av att de efterfrågade uppgifterna inte finns i folkbokföringen.

Valmyndighetens bedömning är att det inte går att uppnå ett godtagbart informationsutbyte inom ramen för rådande regelverk. Frågan är om det är viktigast att varje EU-medborgare med säkerhet har rösträtt i valet till Europaparlamentet eller om det viktigaste är att han eller hon har möjlighet att välja i vilket lands röstlängd han eller hon är upptagen i. För att säkerställa att alla EU-medborgare är upptagna i en röstlängd skulle en lösning kunna vara att de röstberättigade endast får vara upptagna i röstlängden i bosättningslandet.

En grundläggande förutsättning för att ett informationsutbyte ska fungera tillfredsställande är att kvalifikationsdag för rösträtt är samma för samtliga länder och att allt informationsutbyte sker före detta datum. I nuläget skiljer sig datum för kvalifikation för rösträtt åt mellan länderna. Vid valet 2014 mottog Valmyndigheten efter den svenska kvalifikationsdagen information gällande ca 3 000 personer från sex länder. Dessa personer kunde alltså inte strykas ur den svenska röstlängden.

Vad gäller den risk för dubbelröstning som följer av det bristfälliga informationsutbytet har EU-kommissionen i sin rapport över valet till Europaparlamentet 2014 meddelat att den avser att, tillsammans med medlemsländerna, fortsätta att undersöka möjligheterna till förbättringar för att förhindra dubbelröstning.⁴

Dubbla EU-medborgarskap

Rätten att rösta till vissa valda församlingar, såsom det nationella parlamentet eller Europaparlamentet, styrs av bl.a. en persons medborgarskap. För en person som innehar fler än ett medborgarskap inom EU kan alltså rösträtt följa med vart och ett av medborgarskapen. Av valrättsakten följer emellertid att en väljare endast får rösta en gång vid varje val. Det sätt som detta kontrolleras på är genom informationsutbytet mellan länderna. Utbytet av information omfattar emellertid enbart de EU-medborgare som är bosatta i annat EU-land än i det land där de är medborgare, och inte personer med fler än ett medborgarskap.

⁴ European Commission. Brussels, 8.5.2015. COM (2015) 206 final. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions. Report on the 2014 European Parliament elections, s. 16.

Rättelse i röstlängd mellan två länder

Frågor om rättelse av röstlängd prövas i Sverige av länsstyrelsen, antingen med utgångspunkt i en begäran om rättelse eller på länsstyrelsens eget initiativ. Vid val till Europaparlamentet genomför Valmyndigheten ändringar i röstlängdsunderlaget innan röstlängden fastställs genom att myndigheten stryker de personer som anmält sig till ett annat EU-lands röstlängd och kan identifieras med hjälp av informationsutbytet.

I dagsläget är det inte alltid klart till vilken instans en röstberättigad ska vända sig när han eller hon anser sig felaktigt upptagen i, eller borttagen ur, ett lands röstlängd. I samband med valet till Europaparlamentet 2014 mottog Valmyndigheten ett flertal synpunkter och klagomål angående röstlängden. Valprövningsnämnden behandlade även tre överklaganden rörande rättelse i röstlängd. Väljare som önskade få sina klagomål angående röstlängderna behandlade behövde i vissa fall ha kontakt med flera instanser, såväl i Sverige som i det land som försett Valmyndigheten med uppgifter genom informationsutbytet. Det är angeläget att det tydliggörs, för såväl väljare som för inblandade valmyndigheter, vilka klagandeinstanser som finns vid fastställandet av röstlängderna vid val till Europaparlamentet. Det behöver även klargöras vilka beslut som ska kunna överklagas.

Det framgår inte heller tydligt av vallagen vad som kan anses utgöra en rättelse i röstlängd när det gäller hanteringen av uppgifter i samband med informationsutbytet vid val till Europaparlamentet. Under våren 2014 genomfördes en rättelse mellan två länder genom att Valmyndigheten uppdrog åt en länsstyrelse att meddela ett annat lands valmyndighet att de skulle lägga till en person i det landets röstlängd. Detta pga. att personen, som enligt uppgifter i röstlängdsregistret hade anmält sig till den svenska röstlängden vid tidigare val, ansåg sig vara felaktigt upptagen i den svenska röstlängden. Skatteverket hade inte möjlighet att styrka att personen lämnat in en blankett om anmälan till den svenska röstlängden och Valmyndigheten gjorde därför bedömningen att det inte gick att bevisa att personen verkligen anmält sig till den svenska röstlängden. Det får anses vara en öppen fråga vilken bedömning som bör göras vid en motsvarande begäran om rättelse i röstlängd när anmälan gjorts i ett annat land än Sverige.

5. EU-medborgare med diplomatisk immunitet

Valmyndigheten föreslår

- att det regleras i vallagen hur Valmyndigheten ska erhålla uppgifter gällande utländska EU-medborgare med diplomatisk immunitet såväl inför val som regelbundet under mandatperioden.

Efter utvidgning av rösträtts- och valbarhetskriterier vid val till Europaparlamentet och kommun- och landstingsfullmäktige omfattar kriterierna för rösträtt även utländska

EU-medborgare med diplomatisk immunitet (benämns fortsättningsvis personer med diplomatisk immunitet) som är bosatta, men inte folkbokförda, i Sverige.⁵

I Valmyndighetens yttrande över betänkandet E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24) påtalade Valmyndigheten vikten av personnummer eller liknande för att kunna lägga till dessa personer i det digitala röstlängdsregistret.⁶ Detta för att undvika manuell hantering då valadministrationens it-stöd, liksom folkbokföringen, bygger på personnummer. Vallagen utgår från att röstberättigade ska ha personnummer, exempelvis vid begäran om dubbletröstkort samt vid bud- och brevröstning.

I samband med lagändringarna ändrades också lagen (2001:183) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val och folkomröstningar. Ändringen innebär att Valmyndigheten även får behandla födelsetid. Födelsedatum är dock inte tillräckligt för att hantera dessa personers rösträtt, kandidatur och valbarhet.

Vid valet 2014 försåg Utrikesdepartementet Valmyndigheten med uppgifter om bosättning, s.k. immunitetsnummer och nationalitet för de personer med diplomatisk immunitet som önskade bli upptagna i röstlängden. Uppgifterna låg till grund för rösträtt och valbarhet. Samtliga berörda personer med diplomatisk immunitet som anmälde sig till röstlängden 2014 hade ett immunitetsnummer och eftersom det följer personnummerformat kunde Valmyndigheten lägga in dessa personer manuellt i det digitala röstlängdsregistret.. Förfarandet är emellertid oreglerat, vilket är otillfredsställande med hänsyn till rättssäkerhet och röstlängdens kvalitet. Det är vidare frivilligt för en person med diplomatisk immunitet att skaffa ett immunitetsnummer.

Utrikesdepartementet kunde inte förse Valmyndigheten med uppgift om fastighetsbeteckning för berörda personer. Uppgiften om fastighetsbeteckning är nödvändig för att avgöra vilket valdistrikt varje röstberättigad ska tillhöra och således nödvändigt för att upprätta röstlängden. Vid 2014 års val registrerade Valmyndigheten därför manuellt en fastighetsbeteckning för personerna med diplomatisk immunitet utifrån fastighetsbeteckningar för personer på närbelägna adresser.

Regelbunden kontroll av valbarhet för personer med diplomatisk immunitet

För alla kandidater för partier som tagit mandat sker en kontroll av deras valbarhet under hela mandatperioden eftersom alla dessa personer kan bli aktuella vid efterträdarval då en ledamot eller ersättare avgår. För kandidater folkbokförda i Sverige sker detta automatiskt genom veckovisa uppdateringar av folkbokföringsuppgifter från Skatteverket. När det gäller personer med diplomatisk immunitet finns ingen sådan möjlighet eftersom de inte är folkbokförda. Om en person med diplomatisk immunitet kandiderar behövs därför en regelbunden informationsuppdatering angående personens valbarhet under hela mandatperioden. Vid valen 2014 kandiderade emellertid ingen av de personer med

⁵ Kommunallagen (1991:900) 4 kap. 2 §.

⁶ Valmyndighetens dnr 13-085/0.

diplomatisk immunitet som anmält sig till röstlängden, men det kan inte uteslutas att så kan ske vid kommande val.

Förslag till åtgärd

Valmyndigheten anser att förbättringar av de särlösningar som beskrivs ovan är nödvändiga. Det är angeläget att ansvaret för kvaliteten i uppgifterna regleras för att säkerställa ett rättssäkert förfarande vid upprättande av röstlängden och kontroll av valbarheten. Valmyndigheten föreslår att det regleras i författning hur myndigheten ska erhålla nödvändiga uppgifter, däribland fastighetsbeteckning, gällande personer med diplomatisk immunitet.

6. Utformning, tryckning och distribution av röstkort inom Sverige

Valmyndigheten föreslår

- att röstkortets funktion, innehåll och användningsområde ses över.

Röstkort trycks och skickas till alla som 30 dagar före ett val är upptagna i röstlängden. Utformningen av röstkortet framgår av valförordningen (2005:874) och Valmyndighetens föreskrifter (VALFS 2013:1).

Framtagning, kvalitetssäkring, tryckning och distribution av de ordinarie röstkortet är känsliga moment när det gäller Valmyndighetens verksamhet. Tidsramarna är mycket knappa, vilket innebär att även små fel kan få stora konsekvenser. Röstkortet ska enligt 5 kap. 8 § vallagen skickas ut i så god tid att de kan beräknas vara väljarna till handa senast 18 dagar före valdagen, dvs. när förtidsröstningen börjar i Sverige.

Vid valen 2014 avlöpte tryckningen av röstkort för valet till Europaparlamentet inte helt friktionsfritt. Röstkortet trycktes detta år, liksom 2010 och 2011, i Tyskland och transporterades till Sverige med lastbil och båt för vidare distribution här. Vid tryckningen upptäcktes ett problem med det vattenfasta lacket, vilket försenade tryckningen ett dygn. Detta fick till följd att den övervägande mängden röstkort levererades till distributörerna för utdelning under den sista överenskomna avlämningsdagen. Trots vissa problem kunde emellertid de allra flesta röstkort delas ut i tid.

Vad Valmyndigheten erfarit vid upphandlingarna inför valen 2010, 2011 och 2014 är att endast ett tryckeri, alltså det beläget i Tyskland, har kapacitet att trycka röstkortet i nuvarande utformning och inom uppsatta tidsramar. Inga andra anbud kom in i samband med upphandlingarna inför 2014, vilket i sig är problematiskt. Till detta kommer de risker för bl.a. förseningar som de långa transportererna innebär.

Vidare har den distributör som enligt ramavtal anlätades vid valen 2014 för den övervägande delen av distributionen av röstkort meddelat att det finns en svårighet med röstkortens utformning vid användandet av distributörens sorteringsmaskiner. För ökad kvalitet och hastighet vid sortering skulle utformningen av röstkortet behöva ändras. Förändrad utformning av röstkortet bedöms i sin tur leda till att vissa kuvert behöver ses över vad gäller storlek och utformning.

Valmyndigheten förordar att det ses över huruvida det finns andra metoder att informera väljare om hur och när de kan använda sin rösträtt i förestående val än via röstkort i dagens tappning. Myndigheten rekommenderar att röstkortets funktion, innehåll och användningsområde ses över.

7. Utlandssvenskar; röstkort och röstlängd

Svenska medborgare som är minst 18 år, bosatta i utlandet och som någon gång har varit folkbokförda i Sverige är röstberättigade vid val till riksdagen och val till Europaparlamentet.

7.1. Det preliminära utlandsröstkortet

Utlandsröstkort användes första gången vid valet till Europaparlamentet 2009 och skapades för att utlandssvenskar skulle kunna få sitt röstkort i tid innan valdagen. Utlandsröstkort ska skickas till väljarna senast 50 dagar innan valdagen. Utlandsröstkortet ska i enlighet med 5 kap. 9 § vallagen innehålla uppgift om väljarens namn och vilket val som väljaren får delta i. Till skillnad från det vanliga röstkortet innehåller utlandsröstkortet dock inte väljarens nummer i röstlängden. Detta beror på att röstlängden inte fastställs förrän 30 dagar före valdagen.

Utlandsröstkort vid val till Europaparlamentet 2014

När Valmyndigheten, ca 60 dagar innan valdagen, skickar utlandsröstkort till alla utlandssvenskar som då finns i röstlängdsregistret och uppfyller kriteriet för rösträtt kan inte hänsyn tas till uppgifterna i informationsutbytet, se avsnitt 4.2. Uppgifterna i informationsutbytet beaktas först i samband med kvalifikationsdagen för rösträtt som är 30 dagar innan valdagen. I praktiken innebär det att utlandsröstkort skickas till alla utlandssvenskar, men att de som anmält sig till röstlängden i bosättningslandet sedan stryks ur den svenska röstlängden 30 dagar innan valdagen.

Tillsammans med utlandsröstkortet skickar Valmyndigheten även material för brevröstning. Det är således fullt möjligt för en person att använda erhållet röstkort och material för brevröstning och skicka sin röst till Sverige, även om personen anmält sig till ett annat lands röstlängd. Vid brevröstning kontrolleras väljarens rösträtt först när rösten når Valmyndigheten eller valnämnden.

Vid val till Europaparlamentet 2014 kom ett stort antal brevröster in till Valmyndigheten från personer som till följd av informationsutbytet var strukna ur den svenska röstlängden.

Dessa röster makulerades efter att det konstaterats att avsändaren saknade rösträtt i det svenska valet till Europaparlamentet.

De väljare vars röster makuleras på grund av att de strukits ur den svenska röstlängden informeras inte om detta. En person som anmält sig till ett annat lands röstlängd kommer att finnas med i informationsutbytet från det landet ända till dess att personen begär utträde ur det landets röstlängd. En utlandssvensk som vid ett tillfälle anmält sig till ett annat lands röstlängd och därför inför varje val stryks ur den svenska röstlängden kan således val efter val tro att den röst han eller hon skickar till Sverige räknas i det svenska valet till Europaparlamentet. Väljaren får sannolikt även ett röstkort, eller motsvarande, från bosättningslandet. För en väljare som får två röstkort kan det ligga nära till hands att tro att han eller hon finns med i två röstlängder och därför kan välja att rösta i båda eller något av dessa länder.

Utlandsröstkort vid val till riksdagen 2014

Problemet med förändringar i rösträtten från det att utlandsröstkortet skickas ut till dess att röstlängden fastställs 30 dagar innan valdagen är störst vid val till Europaparlamentet. Även inför val till riksdagen kan emellertid förändringar ske vad gäller rösträtten från det att utlandsröstkorten skickas ut till dess att röstlängden fastställs. Dock är det endast om en svensk medborgare upphör att vara svensk medborgare som personen inte underrättas om ändringen i rösträtt. Om en person däremot blir folkbokförd i Sverige och således får rösträtt även vid val till kommun- och landstingsfullmäktige skickar Valmyndigheten ett nytt röstkort till vederbörande där samtliga rösträtter finns angivna.

Det preliminära utlandsröstkortet

Även om utlandsröstkortet enligt 5 kap. 9 § vallagen ska innehålla uppgift om vilket val som väljaren får delta i kan alltså väljarens rösträtt komma att ändras från tidpunkten då utlandsröstkortet skickas ut till den tidpunkt då röstlängden fastställs. Valmyndigheten kan således inte, med säkerhet ange uppgift om vilket eller vilka val väljaren får delta i, vilket myndigheten enligt vallagen ska göra.

Valmyndigheten avser att inför kommande val, genom tillägg i myndighetens föreskrifter, ändra utseendet på utlandsröstkortet så att det tydligt framgår att röstkortet endast är preliminärt samt informera specifikt om förhållandena vid val till Europaparlamentet.

7.2. Anmälan till röstlängden i Sverige och i annat EU-land

Valmyndigheten noterar

- att bestämmelserna i 5 kap. 2 och 5 §§ vallagen gällande utlandssvenskars anmälan till röstlängden inte är förenliga vid val till Europaparlamentet.

Valmyndigheten föreslår

- att vallagen förtydligas så att det framgår att en svensk medborgare som inte är längre är folkbokförd i landet, och som är upptagen i röstlängd i ett annat land eller redan har röstat i valet till Europaparlamentet, inte ska läggas till i röstlängden för det aktuella valet även om centrala valmyndigheten tar emot en röst från denna person.

Utlandssvenskar behöver anmäla sig till röstlängden vart tionde år för att automatiskt tas upp i röstlängden och få ett utlandsröstkort skickat till sig. Anmälan till röstlängden görs till Skatteverket. Enligt 5 kap. 2 § andra stycket vallagen ska, om den centrala Valmyndigheten senast dagen före valdagen tar emot en röst från en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd i Sverige och som inte är upptagen i röstlängden, myndigheten lägga till väljaren i röstlängden. Denna bestämmelse är svårförenlig med bestämmelsen i 5 kap. 5 § vallagen om att en person som anmält sig till röstlängden i ett annat EU-land ska tas bort ur den svenska röstlängden när Valmyndigheten får information om det genom informationsutbytet mellan EU-länder inför val till Europaparlamentet, se avsnitt 4.2.

Valmyndigheten föreslår att det införs ett förtydligande i vallagen av vilket framgår att en svensk medborgare som inte är längre är folkbokförd i landet, och som är upptagen i röstlängd i ett annat land eller redan har röstat i valet till Europaparlamentet, inte ska läggas till i röstlängden för det aktuella valet även om myndigheten tar emot en röst från denna person. Rösten ska dock alltid anses som en anmälan till röstlängden för de kommande tio åren.

7.3. Utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och befinner sig i Sverige i samband med val

Valmyndigheten föreslår

- att det ses över huruvida en utlandssvensk som fallit ur röstlängden ska kunna anmäla sig till den om vederbörande befinner sig i Sverige vid tiden för ett val.

Utlandssvenskar som inte anmält sig till röstlängden på tio år tas inte automatiskt upp i röstlängden och kan följaktligen inte rösta på plats i Sverige. Om en utlandssvensk upptäcker att han eller hon inte finns med i röstlängden efter det att röstlängden fastställts, dvs. 30 dagar innan valdagen, är det för sent för honom eller henne att anmäla sig till

röstlängden via Skatteverket. Den enda möjligheten för dessa personer att då tas upp i röstlängden och kunna rösta i det aktuella valet är att rösta från utlandet.

Under 2014 fick Valmyndigheten många frågor från utlandssvenskar på besök i Sverige före och under valdagen som försökt förtidsrösta här men blivit nekade detta därför att de inte var upptagna i röstlängden. En mer generös hållning kunde vara att möjliggöra anmälan till röstlängden även när en person befinner sig i Sverige i samband med ett val.

Valmyndigheten föreslår att det ses över huruvida en utlandssvensk som fallit ur röstlängden ska kunna anmäla sig till röstlängden, utan att rösta från utlandet, när det är mindre än 30 dagar kvar till val.

8. Valsedelssystemet

8.1. Vad är en (giltig) valsedel?

I vallagen, valförordningen och i Valmyndighetens föreskrifter finns detaljerade regler kring hur en valsedel beställs och hur en valsedel ska utformas av valadministrationen. Enligt 6 kap. 6 § vallagen ska alla valsedlar och kuvert som används vid val tillhandahållas av den centrala valmyndigheten.

Enligt vallagen är en valsedel ogiltig vid den slutliga rösträkningen om den saknar partibeteckning, dvs. är blank, har mer än en partibeteckning eller har kännetecknen som uppenbart gjorts med avsikt. Valsedlar som inte förvarats säkert, och där det kan antas att det gjorts något obehörigt med dem, ska även de förklaras ogiltiga. Vidare finns bestämmelser gällande hantering och bedömning när det är fler än en valsedel i ett valkuvert.⁷ Det finns däremot ingen ogiltighetsgrund för valsedlar som inte har tillhandahållits av valadministrationen.

Nuvarande bestämmelser möjliggör både för etablerade och nybildade partier att nära inpå valdagen själva tillverka valsedlar om valadministrationen av någon anledning inte skulle hinna trycka och distribuera i tid. De allra flesta partier beställer dock sina valsedlar många månader i förväg för att få leverans i god tid innan förtidsröstningen startar. Få partier gör sena beställningar och dessa valsedlar har hitintills kunnat tryckas med kort varsel av det tryckeri som Valmyndigheten anlitar. Den ordning som kommer att tillämpas från 2018, med anmälan för parti om deltagande i val senast 30 dagar före valdagen, minskar ytterligare behovet för nystartade partier att trycka valsedlar precis innan valdagen.

Valmyndigheten anser emellertid att avsaknaden av regler för valsedlar som inte tillhandahållits av valadministrationen leder till en grundläggande osäkerhet kring hur dessa valsedlar ska hanteras och bedömas. Vid valen 2014 mottog Valmyndigheten flertalet frågor angående partier som tryckt egna valsedlar, t.ex. där parti- eller kandidatnamn påförts på en blank valsedel med en stämpel. Vallagen innehåller ingen uttrycklig

⁷ 13 kap. 7 § vallagen.

ogiltighetsgrund om en partibeteckning eller ett kandidatnamn har påförts maskinellt. Endast när den särskilda personrösten har gjorts maskinellt ska kandidatnamnen anses som obefintliga enligt 13 kap. 8 § vallagen.

I dagsläget är det inte reglerat hur valsedlar som avviker i färg eller form ska hanteras av röstmottagare när en partiföreträdare kommer för att lägga ut vad han eller hon menar är partiets valsedlar i val- eller röstningslokaler. Valsedlar som inte tryckts av valadministrationen kan exempelvis innebära att en valsedel för ett specifikt parti har en annan färgnyans, vilket i praktiken gör att valhemligheten vid röstningen kan riskeras. Avsaknaden av regler ger dessutom otydlighet i hur länsstyrelserna ska göra den slutliga bedömningen av röstliknande papper och dylikt, och kan leda till att bedömningarna skiljer sig åt inom landet.

8.2. Komplettering av valsedelsbeställningar och makulering av valsedlar

Valmyndigheten föreslår

- att Valmyndigheten får utökad föreskriftsrätt gällande valsedlar.

Varierande tid för komplettering av valsedelsbeställningar

När det gäller valsedelsbeställningar och arbetet som angränsar till detta finns vissa datum reglerade i lag, förordning och föreskrift. När det gäller komplettering i samband med valsedelsbeställningar, exempelvis inlämning av kandidatförklaringar i samband med anmälan av kandidater, finns inte någon fastställd kompletteringstid. Detta innebär att partierna kan ges olika möjlighet till komplettering beroende på till vilken myndighet partiet lämnar sin anmälan. Länsstyrelserna och Valmyndigheten är olika myndigheter och har ingen skyldighet att ange samma tidsram för komplettering av förklaringar. Vid valen 2014 uppkom även frågeställningar angående hur riktig och komplett en valsedelsbeställning måste vara. Det rörde sig exempelvis om att kandidater saknade personnummer eller att ett parti hade tagit upp kandidater som avlidit på valsedeln. Frågor av denna typ är inte nya, men fortsätter att utgöra ett problem då inte alltid regelverk eller praxis klargör vad som gäller.

Makulering av beställda valsedlar

Ibland önskar partier som beställt en valsedel av olika anledningar göra ändringar på valsedeln. Om detta sker i god tid innan valsedeln har tryckts brukar det inte medföra problem eller extra kostnader. Om valsedeln däremot redan har tryckts, och kanske även levererats till partiet, är det däremot mer komplicerat. Ofta önskar partiet makulera de fysiska valsedlarna och vill dessutom att valsedeln försvinner från sammanställningen över beställda valsedlar.

Valmyndighetens rekommendation till länsstyrelserna är att valsedlar som levererats till ett parti inte bör tas bort från Valmyndighetens webbplats eller från den sammanställning över

beställda valsedlar som länsstyrelsen använder vid röststräckningen, eftersom det inte går att garantera att inte någon väljare använder sig av den beställda valsedeln.

Vid valen till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige 2014 varierade det i vilken utsträckning länsstyrelserna valde att tillmötesgå partiets önskan om att ”virtuellt makulera” redan beställda och levererade valsedlar. En länsstyrelse valde i ett fall att göra detta två dagar före valdagen, vilket föranledde ett överklagande av valresultatet i en kommun. Överklagandet avslogs av Valprovsningsnämnden.⁸

Förslag till åtgärd

Valmyndigheten har idag rätt att meddela närmare föreskrifter rörande avgifter vid beställning av valsedlar, papperskvalitet och färgnyanser för valsedlar samt vilken administrativ information som ska finnas på valsedlarna. För att partier som beställer valsedlar av länsstyrelserna i större utsträckning ska behandlas mer lika föreslår Valmyndigheten att föreskriftsrätten utökas till att även innefatta beställning av valsedlar samt makulering av redan beställda valsedlar.

8.3. Utläggning av valsedlar i val- och röstningslokaler

Av vallagen framgår vilka valsedlar som valadministrationen ska tillhandahålla i val- och röstningslokaler och att partierna själva har rätt att lägga ut valsedlar på samma plats. Vid val till Europaparlamentet gäller att valadministrationen lägger ut namnvalsedlar (valsedlar med partibeteckning och kandidatnamn) för de partier som fått minst en procent av rösterna vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet. Vid val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige gäller att valadministrationen lägger ut partivalsedlar (valsedlar med partibeteckning) för de partier som fått minst en procent av rösterna vid något av de två senaste valen till riksdagen eller som är representerade i kommun- eller landstingsfullmäktige.⁹

Vid 2010 års val nåddes Valmyndigheten av många synpunkter och klagomål angående oordning bland valsedlarna i valsedelsställen. Valmyndighetens erfarenhet från valen 2014 är att antalet klagomål angående detta var färre än 2010. Valmyndigheten tog dock under 2014 emot ett stort antal frågor från både valnämnder och utlandsmyndigheter angående vilka valsedlar som måste finnas i val- och röstningslokaler och på vilket sätt valsedlarna skulle tillhandahållas. Valmyndigheten noterade även under 2014 att ett ökat antal valnämnder tagit på sig ansvaret för utläggning av valsedlar som partierna enligt vallagen själva ansvarar för.

Valprovsningsnämnden konstaterade i tre överklaganden, rörande hanteringen i två kommuner, att valnämndernas förfarande inte alltid hade fungerat helt tillfredsställande.¹⁰ I ett fall nekades ett parti att lägga ut sina valsedlar på valdagen, vilket är en avvikelse mot

⁸ Valprovsningsnämndens avgörande, dnr 73-2014.

⁹ 6 kap. 7 § vallagen.

¹⁰ Valprovsningsnämndens avgöranden, dnr 59, 71 och 72-2014, samt Promemorian Erfarenheter av provningen av överklaganden i 2014 års allmänna val, Valprovsningsnämnden, dnr 7-2015.

föreskriven ordning. Röstmottagarna i vallokalen hänvisade partiet till att ta kontakt med valnämnden som tidigare erbjudit sig att distribuera partiets namnvalsedlar. I det andra fallet gällde överklagandena att valnämnden tagit på sig mer ansvar än vallagen kräver angående utläggning av valsedlar och sedan inte förmått fullfölja uppgiften, dvs. valnämnden distribuerade inte ett partis valsedlar till alla röstningsställen. Att valnämnder distribuerar valsedlar utöver de som de enligt vallagen har skyldighet att tillhandahålla är inte reglerat i vallagen, vilket innebär att en misslyckad distribution inte kan anses utgöra någon avvikelse från föreskriven ordning. Dock anser både Valmyndigheten och Valprövningsnämnden att det är angeläget att en valnämnd fullgör det åtagande som gjorts gentemot ett parti.¹¹

Valmyndigheten anser att det är problematiskt att vissa valnämnder under 2014 åtagit sig ett distributionsansvar för valsedlar utöver vad som krävs enligt 8 kap. 2 § första stycket vallagen. Detta innebär att röstningsförfarandet för väljare, och förutsättningarna för partier, skiljer sig åt från kommun till kommun.

8.4. Väljarnas kunskap om användning av valsedlar

I likhet med tidigare val mottog valadministrationen 2014 många frågor från väljare om användning av de olika valsedelstyperna. Frågorna handlade bl.a. om hur man går tillväga för att personrösta vid förtidsröstning i annan kommun och på vilka valsedlar det är tillåtet att skriva till kandidatnamn. Väljare ville också få svar på hur de ska gå tillväga för att deras röst ska räknas enligt deras intention.

Att förbättra väljarnas kunskap om korrekt användning av valsedlar är svårt för valadministrationen dels på grund av förekomsten av olika valsedelstyper (partivalsedlar, namnvalsedlar och blanka valsedlar), dels på grund av att olika regler vad gäller personröstning gäller för partier som anmält kandidater jämfört med partier som inte anmält kandidater.

Valmyndigheten anser att det nuvarande regelverket för användning av valsedlar inte är tillfredsställande vad gäller användarvänlighet. Exempelvis kan väljare som förtidsröstar utanför det egna valområdet inte personrösta om de så önskar eftersom det generellt inte finns korrekta valsedlar tillgängliga. Detta riskerar att urholka väljarnas förtroende för valsystemets möjligheter att genom valsedeln förmedla väljarens intention. Denna bör vara enkel och lika oavsett plats för röstning och val av röstningskanal.

8.5. Valsedlar och valhemligheten

Valsedlar läggs ut i anslutning till, eller inne i, lokalen för röstmottagning och väljarna kan ta valsedlar för ett eller flera partier. Sedan ska väljarna göra i ordning sina röster bakom en valskärm och lämna valkuverten till röstmottagarna.

¹¹ Valprövningsnämndens avgöranden, dnr 71 och 72-2014.

Valmyndigheten tog i samband med valen 2014 emot många frågor och synpunkter från väljare som kände sig övervakade av röstmottagare eller köande väljare när de tog valsedlar och som menade att valhemligheten äventyrades. Frågor och synpunkter angående valsedlarnas placering kopplat till valhemligheten verkar ha ökat vid 2014 års val i jämförelse med tidigare val. Även om regelverket kring valhemligheten och valsedlar är utformat så att valhemligheten ska kunna tillgodoses genom att väljarna kan ta med sig valsedlar för flera partier och bakom skärmen göra i ordning sin röst, anser Valmyndigheten att det bör övervägas om det finns bättre alternativ till dagens förfarande. Utifrån de frågor som myndigheten mottagit bedömer Valmyndigheten att allt fler väljare uppfattar att valhemligheten kan avslöjas vid valsedelställen. Ett överklagande av valet till riksdagen 2014 behandlade särskilt denna fråga.¹²

Förfarandet vid röstning är i detalj reglerat i vallagen. Valnämnden i respektive kommun är lokal valmyndighet med ansvar för röstningen i kommunen. Utöver att föreslå för kommunerna att röstmottagare bör undvika att agera så att väljare känner sig övervakade vid valsedelställen samt att föreslå att eventuella köer av väljare ordnas så att väljare i så stor utsträckning som möjligt kan ta valsedlar ostört, ser Valmyndigheten inte några möjligheter att inom befintligt regelverk ändra på de rutiner som gäller vid röstning i val- och röstningslokaler. Valmyndigheten har erfarit att en kommun exempelvis placerade valsedlarna bakom skärmar så att väljarna kunde ta valsedlar i avskildhet. Risken med en sådan ordning är att det är svårare för röstmottagarna att ha översikt över ordningen bland valsedlarna. I avsnitt 10 finns ytterligare avväganden mellan upprätthållande av ordning i val- och röstningslokaler och respekt för väljarnas valhemlighet.

8.6. Nuvarande valsedelssystem är kostsamt

Valmyndigheten föreslår

- att valsedelssystemet ses över i sin helhet, med sikte på ett förenklat och förbättrat system,
- att valsedelssystemets ekonomiska och miljömässiga kostnader belyses, samt
- att användningen av neutrala valsedlar särskilt övervägs.

Det nuvarande valsedelssystemet innebär att stora mängder valsedlar trycks till stor kostnad, något myndigheten framfört vid upprepade tillfällen.¹³ Inför valet till Europaparlamentet 2014 trycktes ca 131 miljoner namnvalsedlar och ca 5 miljoner blanka valsedlar, vilket innebär närmare 20 valsedlar per röstberättigad. Totalt trycktes ca 685 miljoner valsedlar (namnvalsedlar, partivalsedlar och blanka valsedlar) inför valen till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige 2014. Det motsvarar ca 30 valsedlar per röstberättigad och val. Den totala kostnaden för inköp av valsedelpapper samt tryckning och frakt av valsedlar uppgick 2014 till uppskattningsvis 2,8 miljoner kronor vid valet till Europaparlamentet och 20,2 miljoner kronor vid valen till riksdagen, kommun- och

¹² Valprövningsnämndens avgörande, dnr 56-2014.

¹³ Bl.a. i Rapport 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010, Valmyndigheten, dnr 11-019/0.

landstingsfullmäktige.¹⁴ Det kan antas att kostnaden för själva tryckningen av valsedlar kommer att öka med uppåt 50 procent när partiernas symboler ska kunna tryckas i färg på valsedlarna. Utöver kostnaden innebär valsedelssystemet i dess nuvarande utformning en miljöbelastning såvitt avser transporter, pappersförbrukning samt destruering/återvinning.

Ett alternativt system kan vara ett valsedelssystem med neutrala valsedlar, dvs. valsedlar utan varken förtryckt partibeteckning eller förtryckta kandidater, där väljaren själv på anvisad plats fyller i en siffra för parti och eventuell personröst som motsvarar partier och kandidater som ställer upp i valet enligt en skriftlig förteckning. Ett sådant system används idag i bl.a. Finland.

Ett system med neutrala valsedlar skulle kunna avhjälpa kritik mot röjd valhemlighet vid valsedelställen och otydlighet kring utläggning av valsedlar. Det skulle också minska kostnader och miljöbelastning. Ett system med neutrala valsedlar skulle även kunna leda till att röstningsprocessen blir enklare och likadan oavsett var och när väljaren röstar samt att partierna oavsett storlek kan få tydligare och mer lika förutsättningar. Ytterligare en fördel är att neutrala valsedlar skulle förbättra beredskapen för extra val och genomförande av omval eftersom tryckning och distribution av valsedlar är ett tidskrävande moment.

Det finns dock andra möjliga lösningar på de problem som dagens valsedelssystem förorsakar. Valmyndigheten föreslår att olika lösningars fördelar respektive nackdelar belyses i lämpligt sammanhang.

9. Anmälan om registrering av partibeteckning

Valmyndigheten föreslår

- att en tidsgräns införs för giltighet av namnunderskrifter vid anmälan om registrering av partibeteckning, och
- att sista datum för anmälan om registrering av partibeteckning ska tidigareläggas till den 31 januari det år val ska hållas.

Begränsad insamlingsperiod gällande stöd för registrering av partibeteckning

Bestämmelser om villkoren för registrering av en partibeteckning återfinns i 2 kap. 1–8 §§ vallagen. Enligt bestämmelserna ska ett parti som vill registrera sin partibeteckning visa att det finns ett dokumenterat stöd för anmälan. Den som stöder en anmälan om registrering av partibeteckning ska egenhändigt underteckna en förklaring om stödet. Av förklaringen ska namn och personnummer framgå samt var vederbörande är folkbokförd.

Vallagen innehåller emellertid ingen bestämmelse om under vilken tidsperiod dessa förklaringar får undertecknas. Avsaknaden av en sådan bestämmelse har inneburit att

¹⁴ I dessa siffror ingår kostnader på ca 400 000 kr, vilket motsvarar närmare 60 ton valsedelspapper som finns i lager i händelse av extra val eller omval.

Valmyndigheten, inför 2014 års riksdagsval, i praktiken har godkänt förklaringar daterade redan år 2003. Den frågan kan ställas om de personer som undertecknade sina förklaringar drygt tio år innan anmälan lämnades in skulle visa samma stöd i anslutning till det faktiska inlämnandet.

Ärenden i kommun- och landstingsfullmäktige får väckas av ett visst antal röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmar. Enligt 5 kap. 23 § kommunallagen (1991:900) ska vid beräkningen av antalet initiativtagare endast de räknas som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet. Valmyndigheten förespråkar att en motsvarande bestämmelse införs i vallagen när det gäller anmälan om registrering av partibeteckning.

Sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning

Sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning är enligt 2 kap. 1 § första stycket vallagen den sista februari det år val ska hållas om registreringen ska gälla från och med det valet. Efter detta datum är det en rad moment som ska genomföras innan valsedlar kan tryckas och distribueras. Eftersom val till Europaparlamentet kan infalla redan i april behöver datum för registrering av partibeteckning tidigareläggas för de partier som avser att ställa upp i ett sådant val. Valmyndigheten föreslår att sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning ändras till den sista januari det år val ska hållas. En tidigareläggning av anmälan om registrering av partibeteckning skulle innebära att andra datum, såsom sista datum för anmälan av kandidater och sista dag för att beställa valsedlar för leverans inom garantitiden, också kan tidigareläggas. Detta skulle i sin tur innebära större marginaler vid beställning och tryckning av valsedlar.

Även om en tidigareläggning av sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning är särskilt angeläget inför val till Europaparlamentet anser Valmyndigheten att behovet även finns inför val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige, bl.a. på grund av de stora volymer av valsedlar som trycks. Från och med 2018 års val kommer dessutom hanteringen av en anmälan om registrering av partibeteckning att bli mer tidskrävande eftersom förväxlingsprövning då ska ske av ett partis eventuella partisymbol.

10. Ordningsfrågor i val- och röstningslokaler

Enligt 8 kap. 4 § vallagen är det röstmottagarnas ansvar att upprätthålla ordningen på röstmottagningsstället och ge anvisningar om detta. Om röstmottagarna anser att ordningen störs i lokalen i sådan utsträckning att den inte kan upprätthållas kan röstmottagningen tillfälligt avbrytas. Valmyndigheten bedömer att ordningen i val- och röstningslokaler har blivit allt svårare för röstmottagarna att överblicka och upprätthålla. Nya företeelser som inte finns reglerade i författning gör dessutom att röstmottagarna inte kan agera i sin roll med säkerhet.

Fotografering och filmning i val- och röstningslokal

En företeelse som var särskilt aktuell under 2014 års val var fotografering. Redan 2010 var fotografering vid röstning inte helt ovanligt. Utvecklingen har fortsatt och röstmottagare

får idag i princip räkna med att bli filmade. Allt fler har en mobiltelefon med kamera, vilket gör att det är enkelt att fotografera även vid röstningen. Valmyndigheten erfar att det verkar ha blivit vanligare att fotografera röstningen och sedan publicera detta i sociala medier. Exempelvis uppmanade ett parti väljare att fotografera när väljaren röstade på partiet och publicera detta i sociala medier. Det inträffade överklagades till Valprovsningsnämnden som fann att den som vill avslöja hur han eller hon röstar är fri att göra det.¹⁵

Röstmottagarna ansvarar för att väljarna kan göra i ordning sin röst i avskildhet. Det finns inget allmänt förbud i Sverige mot att fotografera, filma eller ta upp ljud i lokaler för röstning eftersom det är lokaler som allmänheten har tillträde till under öppettiderna. Motsvarande gäller vid den preliminära rösträkningen i vallokalen, vid valnämndens preliminära rösträkning och vid länsstyrelsens slutliga rösträkning. Dessa delar av förfarandet är offentliga enligt vallagen. Huvudregeln är alltså att det är tillåtet att göra bild- och ljudupptagningar. Upptagningen ska dock göras på ett sådant sätt att väljarna inte hindras från att rösta eller att deras valhemlighet röjs eller att röstmottagarna hindras i sitt arbete. Eftersom det inte finns några särskilda bestämmelser angående fotografering i val- och röstningslokaler innebär det att det kan uppstå gränsdragningsproblem om fotograferingen kan ses som en sådan ordningsstörning som motiverar röstmottagarens ingripande. Valmyndigheten anser att fotografering i val- och röstningslokaler väcker frågor både beträffande den personliga integriteten samt om huruvida valhemligheten kan bevaras. Det handlar då även om väljarnas förtroende för att integritet och valhemlighet skyddas, inte endast om huruvida valhemligheten faktiskt röjs.

Förslag till åtgärd

Valmyndigheten anser att förutsättningarna för att röstmottagarna på ett förtroendeingivande sätt ska kunna upprätthålla ordningen i val- och röstningslokaler bör förbättras. Utbildning av röstmottagare är viktigt och Valmyndigheten är positiv till den obligatoriska utbildningen av röstmottagare men vill också betona behovet av vidare diskussion kring ordningen i, och i närheten av, val- och röstningslokaler. Frågan om offentlighet kontra valhemlighet är central för väljarnas förtroende för valsyste­met och bör tas i beaktande i både pågående och framtida utredningar som rör röstning.

11. Förtidsröstning i Sverige

Enligt 7 kap. 1 § vallagen ska väljare i första hand rösta i sin vallokal på valdagen och regelverket utgår från ett sådant väljarbeteende. I samband med valen 2014 kom frågor från väljare som tyder på att förtidsröstningen av många numera likställs med röstning i vallokal. Det kom rapporter från såväl valnämnder som direkt från väljare om att man trodde att det gick att rösta i valfri vallokal på valdagen. Den ökade förtidsröstningen ger konsekvenser på flera plan, däribland en mer omfattande distribution av röster mellan och inom kommunerna samt mer resurskrävande granskning och hantering av förtidsröster i vallokalen på valdagen.

¹⁵ Valprovsningsnämndens avgörande, dnr 52-2014.

11.1. Fortsatt ökning av förtidsröstningen

Valmyndigheten föreslår

- en översyn av förtidsröstningen i Sverige i sin helhet.

Att förtidsrösta inom Sverige blir allt mer populärt bland väljarna. Både i antal och i andel av det totala antalet röster har förtidsröstningen ökat jämfört med föregående val. Vid val till Europaparlamentet 2009 togs totalt ca 975 000 förtidsröster emot i Sverige (ca 30 procent av alla avlagda röster). Vid valet till Europaparlamentet 2014 hade denna siffra ökat till ca 1 347 000 (ca 36 procent av totala antalet röster). Det totala antalet mottagna förtidsröster vid val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige 2010 uppgick till ca 2 378 000 (ca 39 procent) medan motsvarande summa 2014 hade ökat till ca 2 673 000 (ca 42 procent av totala antalet röster).¹⁶ Väljarna röstar under hela förtidsröstningsperioden och många förtidsröstar under själva valhelgen.

Hanteringen av förtidsröster är en lång och komplicerad kedja från det att rösten avges i en röstningslokal till dess att den räknas första gången i vallokalen på valdagen eller vid valnämndens preliminära rösträkning på onsdagen efter valdagen. Exempel på felkällor är röster som skickats från andra kommuner och som inte kvitterats ut i tid av valnämnden på postkontoret på grund av missförstånd och där rösterna inte inkluderats i valresultaten, vilket var fallet i en kommun vid valen till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige 2014.¹⁷ Alla moment i kedjan, från avlagd röst till att rösten inkluderas i valresultatet, måste säkerställas på samma sätt som för vallokalsröster, annars kan det leda till minskat förtroende hos allmänheten för valens genomförande.

Enligt bestämmelserna i 9 kap. 9–12 §§ vallagen ska röstmottagarna på valdagen granska förtidsröster i den omfattning som den pågående röstmottagningen tillåter. När röstmottagningen är avslutad för dagen ska godkända valkuvert från förtidsrösterna läggas i urnan. I många valdistrikt upplever röstmottagarna att de inte hinner granska alla förtidsröster innan vallokalen stänger, just på grund av den stora mängden.

Den ökade förtidsröstningen har vidare lett till att allt fler röster behöver räknas vid valnämndens preliminära rösträkning. I och med förändringar i lagstiftningen behöver valnämnderna vid kommande val inte bli klara under onsdagen efter valdagen, utan den preliminära rösträkningen kan fortsätta även på torsdagen. Valmyndigheten vill i detta sammanhang framhålla att en förskjuten preliminär rösträkning hos valnämnderna även får konsekvenser för när länsstyrelsens slutliga rösträkning kan slutföras, se avsnitt 13.2 för ytterligare resonemang gällande detta.

¹⁶ Antalsuppgifterna är registrerade av valnämnderna.

¹⁷ Valprövningsnämndens avgöranden, dnr 68, 69 och 70-2014.

Röstmottagning som avslutades efter kl. 20.00

Enligt 8 kap. 5 § vallagen ska väljare som finns på ett röstmottagningsställe eller på en plats som de har anvisats till intill detta när tiden för röstmottagningen går ut, beredas tillfälle att rösta innan röstmottagningen avslutas. Denna bestämmelse fyller en funktion vid köbildning vid de röstningslokaler som tar emot många väljare. Själva röstningsförfarandet efter den ordinarie tiden för röstningens avslutande ska ske på samma sätt som innan.

I ett överklagande av valen till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige uppmärksammades att en röstningslokal hade tagit emot den sista rösten klockan 20.30, det vill säga 30 minuter efter ordinarie stängningstid.¹⁸ Anledningen var att röstmottagarna lät de ca 200 väljare rösta som befunnit sig vid lokalen innan ordinarie stängningstid.

Utgångspunkten för överklagandet var att eftersom resultatet för SVT:s opinionsundersökning ValU offentliggörs redan kl. 20.00 gavs de väljare som röstade efter detta klockslag möjlighet att taktikrösta utifrån den prognos som opinionsundersökningen gav.

Förslag till åtgärd

Valmyndigheten ser ett behov av att ett helhetsgrepp tas kring frågor som rör distribution, hantering och säkerhet vad gäller förtidsröster. I detta bör även ingå att se över möjligheten att avsluta förtidsröstningen innan valdagen. Se även avsnitt 12 rörande förtidsröstning vid utlandsmyndigheter.

11.2. Stigande kostnader för distribution av förtidsröster mellan kommuner och för lantbrevbärartjänster

Valmyndigheten anser

- att det är problematiskt att ett enskilt utpekad företag utan konkurrens kan sätta pris på tjänster som är en förutsättning för genomförandet av val.

Valmyndigheten föreslår

- att lantbrevbärarnas uppgifter enligt vallagen tas bort och att allt ansvar för budröstning överförs till kommunerna, samt
- att lagstiftningen modifieras så att de ambulerande röstmottagarna även omfattar de väljare som i dagsläget har möjlighet att budrösta via lantbrevbärare.

Distribution av kommunexterna röster 2014

I och med den ökade förtidsröstningen blir distributionen av förtidsröster som tagits emot i en kommun och som ska skickas till väljarnas hemkommuner, de s.k. kommunexterna förtidsrösterna, allt mer omfattande och komplicerad. Även kommunerna, som själva ansvarar för avtal på lokal nivå rörande distribution av förtidsröster inom kommunen, har en omfattande distribution. Valmyndigheten avropade inför 2014 Posten AB:s (nuvarande

¹⁸ Valprövningsnämndens avgörande, dnr 60-2014.

PostNord) tjänster för sortering och distribution av kommunexterna förtidsröster. Enligt uppgifter från PostNord hanterades vid valet till Europaparlamentet 152 839 kommunexterna förtidsröster. Vid valen till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige var motsvarande siffra 239 309 röster.

PostNord är såvitt är bekant för Valmyndigheten den enda aktör som i dagsläget har kapacitet för att hantera denna typ av uppdrag. Dock har de tjänster som PostNord erbjuder förändrats över tid som en följd av organisatoriska förändringar. Detta har i sin tur medfört att de tjänster som tidigare åtminstone delvis kunde tillhandahållas inom ramen för ordinarie tjänsteutbud nu behöver avtalas särskilt. Vid 2014 års val behövde t.ex. PostNords rikstransportnät öppnas under valhelgen enkom för att säkerställa distributionen av kommunexterna förtidsröster under valets mest kritiska tidpunkt. Att förtidsrösterna behöver kunna tas emot, sorteras och distribueras snabbt och säkert till landets samtliga kommuner så sent som under valhelgen och inför valnämndernas preliminära rösträkning innebär mycket stora krav på kapacitet hos en avtalspart. Valmyndigheten ser med oro på att framtida organisatoriska förändringar hos PostNord kan komma att försvåra möjligheterna att säkerställa nödvändig distribution av kommunexterna förtidsröster.

Lantbrevbärare som bud 2014

Posten AB:s lantbrevbärare har enligt vallagen uppgiften att vid val ta emot budröster. Att lantbrevbärare agerar bud vid röstning blir emellertid allt mindre vanligt och jämfört med tidigare val har antalet budröster stadigt minskat. Vid val till Europaparlamentet 2014 togs det emot totalt 468 budröster av lantbrevbärare, jämfört med 1 839 år 2009. Vid val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige 2014 togs det emot totalt 1 699 röster, jämfört med 8 290 röster år 2010.

Kostsam hantering av kommunexterna förtidsröster och lantbrevbärartjänster

Inför 2014 slöt Valmyndigheten avtal med PostNord för hantering av kommunexterna förtidsröster och budröstning med lantbrevbärare. Ersättningarna till PostNord för båda dessa tjänster var 37 755 000 kr, jämfört med 22 966 000 för valen 2009 och 2010 sammantaget.

Av de knappt 38 miljoner kronorna utgjorde närmare 5 miljoner respektive drygt 3,5 miljoner ersättning för budröstning med lantbrevbärare. Det innebär att en mottagen budröst via lantbrevbärare år 2014 vid val till Europaparlamentet kostade 10 449 kr per väljare och vid val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige 2 158 kr.

Valmyndighetens erfarenhet är att PostNords begärda ersättningar, både vad avser distributionen av kommunexterna förtidsröster och lantbrevbärarnas uppgifter, är en konsekvens av att företagets uppgifter och tjänster ständigt förändras och minskar. För att uppfylla de krav som följer av lag och avropsspecifikationer behöver därför uppgifter och tjänster läggas till, med väsentligen ökade kostnader som följd. Dessa kostnadsökningar kan varken förutsägas eller är föremål för prisreglering, vilket är otillfredsställande.

Vinstdrivande företags uppgifter enligt lag

Valmyndigheten ifrågasätter att vallagstiftningen innehåller bestämmelser som i praktiken innebär att ett enskilt utpekad företag utifrån en exklusiv, i lag reglerad ställning fritt kan sätta pris på tjänster som är en förutsättning för genomförande av val. Detta har alltså lett till att kostnaderna har stigit kraftigt utan att Valmyndigheten haft möjlighet att påverka detta genom att anlita ett annat företag. Vad gäller distribution av kommunexterna förtidsröster så ser Valmyndigheten i nuläget inte att det finns någon annan aktör att anlita för denna tjänst än PostNord.

Lantbrevbärarnas uppgift som bud i vallagen

Valmyndigheten anser att lantbrevbärarnas uppgifter bör tas bort ur vallagen och att valnämnden ska ha huvudmannskapet för all röstning inom kommunen, med möjlighet att sluta nödvändiga avtal. Valnämnden kan bäst bedöma i vilken utsträckning stationära förtidsröstningslokaler behöver kompletteras med mobila lokaler och ambulerande röstmottagare. Förslagsvis modifieras lagstiftningen så att de ambulerande röstmottagarna även kan ta emot röster från de väljare som i nuläget har möjlighet att rösta med lantbrevbärare som bud. Om budröstning med lantbrevbärare ska vara kvar i sin nuvarande form bör i vart fall kravet att det är personal anställd av Posten AB/PostNord som ska ta emot budrösterna tas bort.

12. Förtidsröstning från utlandet

12.1. Ansvarsfördelning mellan Valmyndigheten, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheter

Valmyndigheten föreslår

- att ansvarsfördelningen mellan Valmyndigheten, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna när det gäller val ses över, samt
- att utlandsmyndigheterna/UD åläggs ansvar för att röstmottagningen vid utlandsmyndigheterna uppfyller vallagens krav på förtidsröstning, däribland god tillgänglighet och minst två utbildade röstmottagare.

Valmyndigheten har enligt vallagen ett mycket begränsat ansvar när det gäller röstning vid utlandsmyndigheter. Trots detta har Valmyndigheten ett administrativt tidskrävande arbete när det gäller detta område. Mycket förberedelsearbete som vid röstning i Sverige sköts av andra valmyndigheter, sköts vid röstning vid utlandsmyndigheter i dagsläget av Valmyndigheten. Det gäller exempelvis materialbeställningar, registrering av adresser och öppettider i it-stödet samt administration av behörigheter till it-stödet för att utlandsmyndigheterna ska kunna tillhandahålla dubblettröstkort. Motsvarande uppgifter för röstning i Sverige genomförs av valnämnder och länsstyrelser.

I 3 kap. 1–3 §§ vallagen anges vilka myndigheter som är valmyndigheter. Där finns inte utlandsmyndigheterna upptagna, vilket gör dessa myndigheters ansvar vid val och

förhållande till övriga valmyndigheter otydligt. Av 3 kap. 3 § vallagen framgår att varje kommun ansvarar för att det i kommunen finns röstningslokaler som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta. Någon liknande bestämmelse finns inte för förtidsröstning i de lokaler som utlandsmyndigheterna inrättar. Den enda bestämmelse som reglerar var någonstans röstmottagning i utlandet ska ske är att Valmyndigheten enligt 7 kap. 1 § vallagen, efter samråd med Regeringskansliet (UD), bestämmer hos vilka utlandsmyndigheter det ska finnas röstningslokaler. Dock saknas reglering om röstning vid konsulat och andra lokaler som utlandsmyndigheterna använder som röstningslokaler. Valmyndigheten anser att frågan om vilken myndighet som ansvarar för att det i utlandet finns röstningslokaler som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter för att rösta bör vara författningsreglerad.

Sedan en ändring i vallagen gäller ett krav om minst två röstmottagare vid förtidsröstning samt obligatorisk utbildning av röstmottagare vid 2018 års val. Detta i kombination med ökningen av antal mottagna röster i utlandet ställer högre krav på både röstmottagare och lokaler. Flera röstningslokaler vid 2014 års val var exempelvis honorärkonsulat som endast utgjordes av en person.

Valmyndigheten anser att större ansvar och flera av de arbetsuppgifter som i nuläget utförs av Valmyndigheten ska åläggas utlandsmyndigheterna själva, ev. med UD i en samordnande roll, när det gäller röstning vid utlandsmyndigheter. Med anledning av lagändringarna som rör antal röstmottagare och obligatorisk utbildning av röstmottagare behöver en förtydligad ansvarsfördelning träda i kraft redan under våren 2017. Detta för att ett korrekt utbildningsmaterial ska hinna tas fram och distribueras.

12.2. Försändelser till och från utlandsmyndigheter

Valmyndigheten föreslår

- att UD ges ansvar för transport av valmaterial från Sverige till utlandsmyndigheterna och transport av röster från utlandsmyndigheterna till Sverige.

Inför valen 2014 erfor Valmyndigheten stora problem med distributionen av valmaterial till utlandsmyndigheterna. Försändelser försenades och kom på villovägar. Vissa materialpaket kom inte fram alls, vilket bland annat resulterade i att två röstmottagningar inte kunde öppna enligt vad som var annonserat.

Röstmottagningen i utlandet behöver avslutas i god tid före valdagen för att rösterna ska hinna skickas till Sverige för granskning och räkning. Men om utlandsmyndigheterna ska vara helt säkra på att rösterna kommer fram i tid med ordinarie postgång måste de skickas i mycket god tid innan valdagen, vilket innebär att perioden för röstning i utlandet blir kort. Det är enligt nuvarande rutin upp till utlandsmyndigheterna själva att bedöma när de måste

skicka rösterna. Vid valen 2014 hände det att röster från utlandsmyndigheter inte kom fram till Valmyndigheten i tid för att kunna inkluderas i valresultatet.

Ramavtalen för utlandspaket och post med röster från utlandsmyndigheterna fungerade inte tillfredsställande under 2014. Valmyndigheten föreslår att distributionen av valmaterial till utlandsmyndigheterna och leveransen av röster från utlandsmyndigheterna till Sverige vid kommande val sker genom Utrikesdepartementets försorg. Genom att använda UD-kurir, eller motsvarande rutin hos UD för frakt av försändelser, kommer valmaterial att kunna levereras till utlandsmyndigheterna på ett säkert sätt i god tid innan röstmottagningen startar samt att röstmottagningen vid utlandsmyndigheterna kommer att kunna pågå längre än vid tidigare val utan att riskera att väljarnas röster inte räknas med i det slutliga valresultatet.

12.3. Budröstning vid utlandsmyndigheter

Valmyndigheten föreslår

- att möjligheten att budrösta vid utlandsmyndigheter avskaffas, samt
- att tidpunkten i vallagens 7 kap. 6 § för när en budröst får göras i ordning justeras.

Budröstning kan enligt 7 kap. 4 § vallagen ske till ett röstmottagningsställe. En budröst kan antingen lämnas till en vallokal eller en röstningslokal. Även röstningslokaler i utlandet omfattas av denna bestämmelse. Budröstning är ett speciellt förfarande som kräver särskilda instruktioner till såväl röstmottagare som väljare. Valmyndigheten skickar inför varje val som en service för väljarna material för budröstning samt instruktioner för iordningsställande av dessa till röstningslokalerna i utlandet.

Enligt de uppgifter Valmyndigheten har tillgång till har inte en enda budröst tagits emot vid utlandsmyndigheterna, varken i samband med valen 2010 eller vid valen 2014. Med stor sannolikhet har väljare som befunnit sig i utlandet och som uppfyllt kraven för att budrösta istället valt att brevrösta, vilket sedan 2002 är möjligt från samtliga länder. Om möjligheten att budrösta vid utlandsmyndigheter lyfts bort ur vallagen behöver röstmottagarna vid dessa myndigheter inte längre utbildas i granskning av budröster och vallagens tidsangivelser i 7 kap. 6 § för när en budröst får göras i ordning kan justeras.

12.4. Valmyndighetens hantering av röster från utlandet

All röstning från utlandet, både brevröstning och röstning vid utlandsmyndigheter, har ökat markant vid de senaste valen. Valmyndigheten tog vid 2014 års val till Europaparlamentet emot och hanterade ca 25 000 röster (en ökning med drygt 70 % jämfört med 2009) och vid val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige ca 67 000 röster (en ökning med knappt 20 % jämfört med 2010). Detta innebar omfattande arbete med rösträttskontroller, sortering och distribution till valnämnderna av inkomna röster. Arbetet pågick i flera veckor under en period av stor arbetsbelastning, med stöd av inhyrd personal från

bemanningsföretag. Hanteringen av utlandsröster kan dock inte utföras endast av inhyrd personal, utan tar även ordinarie personals arbetstid i anspråk i stor utsträckning.

Antalet röster som kommer till Valmyndigheten från utlandet har nått ett maximum för vad som kan hanteras i egen regi i myndighetens lokaler. Om trenden med ökad röstning från utlandet håller i sig kommer Valmyndigheten att behöva se på alternativa lösningar för hanteringen av dessa röster. Valmyndigheten planerar även att inför 2018 års val undersöka om fler röster kan skickas direkt från utlandet till de kommuner där väljarna är upptagna i röstlängd.

13. Preliminär och slutlig rösträkning samt mandatfördelning

13.1. Hantering av valkuvert som innehåller fler än en valsedel vid valnämndens preliminära rösträkning

Valmyndigheten föreslår

- att vallagen förtydligas vad gäller bedömningen av förtidsröster vid valnämndens preliminära rösträkning när ett valkuvert innehåller fler än en valsedel.

Hur väljaren gör i ordning en röst framgår av 7 kap. 2 § vallagen. Bestämmelsen gäller all typ av röstning och beskriver bl.a. att väljaren ska lägga en valsedel i ett valkuvert och försluta det. Det kan dock uppstå skillnader i hanteringen när en väljare felaktigt lägger ner fler än en valsedel i valkuvertet beroende på om väljaren röstar i sin vallokal eller förtidsröstar. Om röstmottagarna noterar när väljaren lämnar sin röst att valkuvertet innehåller fler än en valsedel, ska valkuvertet inte tas emot och väljaren ska uppmanas att göra i ordning ett nytt valkuvert. Det kan dock inträffa att röstmottagarna inte observerar att det är fler än en valsedel i valkuvertet och att rösten därför ändå läggs i valurnan eller i ett ytterkuvert för förtidsröst.

När det uppenbaras vid den preliminära rösträkningen i vallokalen av rösterna i valurnan att ett valkuvert innehåller fler än en valsedel underkänns rösten, men läggs åt sidan för att senare prövas av länsstyrelsen vid den slutliga rösträkningen. Om röstmottagarna i vallokalen vid sin granskning av förtidsrösterna däremot ser att ett valkuvert innehåller fler än en valsedel underkänns hela rösten och valkuvertet läggs inte ner i valurnan. Valkuvertet läggs åt sidan för att prövas ytterligare en gång av valnämnden vid dess preliminära rösträkning onsdagen efter valdagen. Om valnämnden vid sin prövning bara genom att titta eller känna på valkuvertet finner att det är fler än en valsedel i det, kan rösten komma att underkännas och läggs då inte i valurnan. Valnämnden öppnar i så fall inte valkuvertet och granskar inte valsedlarna.

Valnämndens underkännande av förtidsröster med valkuvert som innehåller fler än en valsedel, men som i övrigt uppfyller kraven, har ifrågasatts. Detta eftersom 13 kap. 7 § vallagen anger att valkuvert med fler än en valsedel i princip är ogiltigt, men att

länsstyrelsen om valseدلarna har samma partibeteckning ska anse en av valseدلarna som giltig. Någon motsvarande prövningsmöjlighet ger dock inte vallagen uttryck för när det gäller valnämnderna. De förtidsröster som underkänts av valnämnden, på grund av att valkuvertet innehållit fler än en valseedel, kan innehålla valsedelar med samma partibeteckning. Valkuverten har dock aldrig lagts i valurnan och öppnas därför aldrig. Dessa röster når således aldrig länsstyrelsen för prövning, utan blir kvar hos valnämnden där de arkiveras.

Valmyndigheten har under 2014 fått ett ökat antal frågor från övriga valmyndigheter angående hanteringen av valkuvert med fler än en valseedel och erfar att bedömningen varierat mellan såväl valnämnder som länsstyrelsernas råd till valnämnderna.

Valmyndigheten anser att bestämmelserna i vallagen gällande hantering vid valnämndens preliminära rösträkning av förtidsröster som innehåller valkuvert med fler än en valseedel är i behov av ett förtydligande. Rösterna från de väljare som förtidsröstat bör behandlas likvärdigt jämfört med de väljare som röstar i vallokal och hanteringen bör vara likvärdig hos alla valnämnder.

13.2. Slutlig rösträkning och rättelser av valresultat

Valmyndigheten föreslår

- att möjligheten för länsstyrelsen att genomföra rättelser av valresultat, utan grund i beslut från Valprövningsnämnden, ses över.

Länsstyrelsen är ansvarig myndighet när det gäller slutlig rösträkning och därmed beslutande i sådana frågor. Resultaten från den slutliga rösträkningen registrerar länsstyrelsen i det it-stöd som Valmyndigheten tillhandahåller. Länsstyrelsen upprättar ett protokoll över slutlig rösträkning när det gäller val till Europaparlamentet och val till riksdagen samt protokoll över rösträkning och mandatfördelning när det gäller val till kommun- och landstingsfullmäktige. Samtliga protokoll kan genereras ur it-stödet.

När länsstyrelserna har räknat klart rösterna för val till Europaparlamentet respektive rösterna för val till riksdagen underrättar de, i enlighet med 13 kap. 9 § vallagen, Valmyndigheten om resultatet av rösträkningen. Valmyndigheten kan då genomföra mandatfördelningen och fastställa valresultatet för hela landet. Vid vilken tidpunkt länsstyrelserna är klara med slutlig rösträkning varierar mellan länsstyrelserna utifrån bemanning, antal röster och erfarenhet.

Det kan antas att det slutliga valresultatet till riksdagen vid valet 2018 kan komma att dröja något längre än tidigare år. Exempelvis måste inte valnämndens preliminära rösträkning avslutas under onsdagen utan kan komma att fortsätta även under torsdagen. Vidare kommer lagändringar som rör slutlig rösträkning och mandatfördelning att tillämpas vid

detta val och både Valmyndigheten och länsstyrelserna kommer att behöva utveckla rutiner och genomföra särskilda utbildningsinsatser.

För att tillförlitligheten för valresultatet ska kunna upprätthållas anser Valmyndigheten att kvaliteten i länsstyrelsernas arbete i möjligaste mån måste säkerställas. Några länsstyrelser har angett till Valmyndigheten att de 2014 upplevde tidspress vid slutlig rösträkning.

Rättelser i protokollet

Vissa länsstyrelser genomförde 2014 rättelser i protokollet efter det att valresultatet var fastställt med hänvisning till 26-27 §§ förvaltningslagen (1986:223). Valmyndigheten föreslår att möjligheten för länsstyrelsen att genomföra rättelser av valresultat, utan grund i beslut från Valprövningsnämnden, ses över.

13.3. Ersättningsregler vid val till kommunfullmäktige

Valmyndigheten föreslår

- att bestämmelserna i vallagens 14 kap. 16 och 17 §§ som rör ersättare vid val till kommunfullmäktige ändras till att efterlikna bestämmelserna som gäller vid val till riksdagen och val till landstingsfullmäktige.

Valmyndigheten tog under 2014 emot ett stort antal frågor från främst länsstyrelser och partier angående bestämmelserna om ersättare till ledamöter i kommunfullmäktige. Vissa bestämmelser i vallagen när det gäller mandatfördelning har ändrats och de nya bestämmelserna kommer att gälla vid valen 2018, dock gäller inte de reglerna om ersättare till ledamöter i kommunfullmäktige som återfinns i 14 kap. 16 och 17 §§ vallagen. Trots att det finns kandidatnamn att tillgå blir vissa partier utan ersättare i kommunfullmäktige.

Valmyndigheten anser att bestämmelserna bör vara lika för samtliga valtyper, något myndigheten även betonat i tidigare erfarenhetsrapporter.¹⁹

14. Överklaganden

Valmyndighetens beslut att fastställa utgången av valet till Europaparlamentet föranledde 15 överklaganden och myndighetens beslut att fastställa utgången av valet till riksdagen föranledde 19 överklaganden. Valmyndigheten sände vid behov överklagandena på remiss till berörda valnämnder och länsstyrelser och yttrade sig över dem till Valprövningsnämnden. På uppdrag av Valprövningsnämnden yttrade sig även Valmyndigheten i majoriteten av de 40 överklaganden rörande val till kommunfullmäktige respektive 16 överklaganden rörande val till landstingsfullmäktige som Valprövningsnämnden behandlade i sak. En beskrivning av Valmyndighetens arbete med

¹⁹ Bl.a. i Rapport 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010, Valmyndigheten, dnr 11-019/0.

överklaganden efter 2014 års val återfinns i myndighetens årsredovisning för 2014.²⁰ I promemorian Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2014 års allmänna val redogör Valprovsnämnden för statistiska uppgifter och beskriver kortfattat innehållet i överklaganden.²¹

Fram till valen 2014 har Valmyndigheten publicerat Valprovsnämndens beslut på sin webbplats. För att inte ge väljarna en felaktig bild av att myndigheten själv överprövar sina egna beslut avser Valmyndigheten att efter valen 2018 inte längre publicera dessa beslut på myndighetens webbplats utan istället hänvisa till Valprovsnämnden.

15. Förnyade sammanräkningar

Valmyndigheten föreslår

- att det i författning förtydligas hur en förnyad sammanräkning ska gå till och vad som menas med en ”sammanräkning”,
- att det bör framgå av författning hur begränsat område som en förnyad sammanräkning kan genomföras i och hur mandatfördelningen för valområdet ska hanteras vid en sammanräkning i del av valområde, samt
- att det klargörs i författning vad en mindre ingripande åtgärd enligt 15 kap. 13 § vallagen innebär.

Med anledning av överklaganden beslutade Valprovsnämnden om förnyade sammanräkningar att utföras av tre länsstyrelser i totalt 17 val till kommunfullmäktige och ett val till landstingsfullmäktige. Enligt 15 kap. 13 § vallagen kan en rättelse åstadkommas genom en förnyad sammanräkning eller någon annan sådan mindre ingripande åtgärd. I vissa fall angav Valprovsnämnden i sina beslut att den förnyade sammanräkningen skulle genomföras i endast en valkrets eller för endast ett parti.

Valmyndighetens arbetsuppgift vid de förnyade sammanräkningarna var att möjliggöra för länsstyrelserna att registrera resultatet samt genomföra ny mandatfördelning i det gemensamma it-stödet. Valmyndigheten publicerade även de nya resultaten på myndighetens webbplats. Vid vissa av de val som berördes gav Valmyndigheten omfattande stöd till länsstyrelsen i samband med de förnyade sammanräkningarna.

Valmyndigheten vill lyfta fram problematiken kring att genomföra förnyad sammanräkning i endast en del av ett valområde. Även om en förnyad sammanräkning genomförs i endast en valkrets eller ett valdistrikt behöver mandatfördelningen ske i hela valområdet på grund av eventuella dubbelvalsavvecklingar och utjämningsmandat. En förnyad sammanräkning i en del av ett valområde kan således påverka utfallet i andra valkretsar. Motsvarande

²⁰ Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2014, dnr 15-027/1, s. 16-18.

²¹ Promemorian Erfarenheter av prövningen av överklaganden i 2014 års allmänna val, Valprovsnämnden, dnr 7-2015.

påverkan gäller när en förnyad sammanräkning begränsas till endast ett parti. Resultatet av en förnyad sammanräkning av endast ett partis röster kan få konsekvenser för övriga partier i fråga om fördelning av mandat. En sådan konsekvensanalys framgår inte av Valprövningsnämndens beslut om förnyade sammanräkningar i endast en del av ett valområde eller för endast ett parti.

I 13 kap. vallagen finns bestämmelser för länsstyrelsens slutliga rösträkning och i 14 kap. finns bestämmelser om fördelning av mandat. Valmyndigheten anser emellertid att det inte är tydligt reglerat huruvida en förnyad sammanräkning omfattar både rösträkning och mandatfördelning eller endast ett av dessa moment. Det finns över huvud taget mycket knapphändig reglering kring förnyade sammanräkningar. Det framgår heller inte vad en ”mindre ingripande” åtgärd enligt 15 kap. 13 § vallagen kan vara. Valmyndigheten skulle önska ett klagande huruvida eventuella andra fel, utöver de som varit föremål för prövning, som upptäcks i resultatet i samband med en förnyad sammanräkning också ska rättas till eller lämnas utan åtgärd.

16. Ansvarsfördelning

16.1. Ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal nivå

Valmyndigheten föreslår

- att ansvarsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå inom valadministrationen ses över.

Valmyndigheten anser att det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Valmyndigheten, länsstyrelser och valnämnder. Frågor om ansvarsfördelningen mellan Valmyndigheten och utlandsmyndigheter/UD behandlas i avsnitt 12. Valmyndigheten har erfarenhet att övriga valmyndigheters förväntningar på Valmyndigheten inte stämmer överens med befintlig reglering av ansvar och inte heller med de resurser och den kompetens som myndigheten förfogar över. Det är en återkommande förekomst att länsstyrelser och valnämnder efterfrågar tydligare instruktioner från Valmyndigheten vad gäller handgrepp och bedömningar som egentligen ligger inom deras egna ansvarsområden.

Enligt 3 kap. 3 § vallagen har valnämnden ansvar i kommunen för frågor om val. Valmyndigheten anser att det är angeläget att valnämndernas omfattande ansvar för röstningen i kommunen tydliggörs. Valmyndigheten har varken möjlighet eller rätt att ge instruktioner om hur röstmottagning ska gå till utöver vad som regleras i vallagen. Följden av detta är att vissa situationer som uppkommer i val- och röstningslokaler inte omfattas av Valmyndighetens handledningar och utbildningsmaterial för röstmottagare. Att i vallagen reglera varje situation som kan tänkas uppstå vid röstning är heller inte möjligt. Valmyndigheten anser att eftersom valnämnderna har ansvaret för röstningen i kommunen måste kompetens och resurser hos varje kommun för att hantera frågeställningar som uppkommer vid röstningen säkerställas. Motsvarande gäller för länsstyrelserna.

Valmyndigheten betonade frågan om ansvarsfördelning även efter 2010 års val.²² Valmyndigheten anser fortfarande att det behövs ett nytt och samlat grepp angående beslut och regler om hantering av material, rutiner och beslutsprocesser och att det finns ett stort värde i att väljare och partier ska kunna möta samma eller i vart fall likartade rutiner i hela landet.

Det bör vidare utredas om Valmyndighetens föreskriftsrätt bör utvidgas till att omfatta områden som idag inte är författningsreglerade. Valmyndighetens handböcker och manualer är endast vägledande. Därför kan tillämpningen variera på områden där en enhetlig hantering borde ske.

16.2. Valmyndighetens ansvar att tillhandahålla utbildningsmaterial

Valmyndigheten föreslår

- att Valmyndighetens ansvar för att tillhandahålla utbildningsmaterial regleras i vallagen.

I nuvarande lagstiftning regleras länsstyrelsernas utbildningsansvar gentemot valnämnderna. Valmyndighetens uppgift att tillhandahålla utbildningsmaterial tas dock för given.²³ Valmyndigheten lämnade synpunkter på detta i remissvaret på slutbetänkandet E-röstning och andra valfrågor.²⁴ I den nuvarande oreglerade ansvarsfördelningen förutsätts att Valmyndigheten producerar en mängd utbildningsmaterial avsett för länsstyrelser, valnämnder, röstmottagare och utlandsmyndigheter.

Det är inte alldeles oproblematiskt att Valmyndigheten tar fram utbildningsmaterial för övriga valmyndigheters ansvarsområden trots att Valmyndigheten inte har någon rätt att ge uttryckliga instruktioner annat än i mycket begränsad omfattning. Ordningen är heller inte optimal utifrån det faktum att Valmyndigheten inte besitter detaljerad kompetens beträffande övriga valmyndigheters ansvarsområden. Inför 2014 års val fördröjdes färdigställandet av visst utbildningsmaterial av att Valmyndigheten behövde avvakta regerings- och riksdagsbeslut till följd av förslag som lämnats i 2011 års vallagskommittés betänkande.²⁵ Förutom att det blev försenat så förekom även vissa felaktigheter och otydligheter i Valmyndighetens utbildningsmaterial som fick korrigeras efter hand.

Valmyndigheten ser positivt på att framtagandet av utbildningsmaterial samordnas på central nivå så att utbildning för valadministration och röstmottagare blir så enhetlig som

²² Rapport 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010, Valmyndigheten, dnr 11-019/0.

²³ E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24), s. 22, och Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet (Prop. 2013/14:124), s. 15 och 17.

²⁴ Valmyndighetens remissvar, dnr 13-085/0, s. 4.

²⁵ Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94), och E-röstning och andra valfrågor (SOU 2013:24).

möjligt. Valmyndigheten föreslår att ansvaret för att tillhandahålla utbildningsmaterial regleras.

För att kunna producera ändamålsenliga och korrekta handböcker och manualer behöver Valmyndigheten större kunskap om övriga valadministrationens arbete. Inför kommande val planerar Valmyndigheten därför att i ett tidigt skede involvera mottagarna av utbildningsmaterialet i större utsträckning än som skedde inför 2014, exempelvis genom referensgrupper.

Avslutningsvis vill Valmyndigheten påtala behovet av framförhållning i lagstiftningsarbetet för att utbildningsmaterial ska kunna korrigeras och distribueras till slutanvändare i god tid innan val.

16.3. Finansieringsmodellen för länsstyrelsernas valkostnader

Länsstyrelsernas begäran till Valmyndigheten om kostnadsersättning efter valen 2014 ökade markant i jämförelse med tidigare val. Den totala summa länsstyrelserna begärde, ca 53 miljoner kr, var betydligt högre än den summa som regeringen anvisat, 35 miljoner kr. Detta föranledde ett beslut om omfördelning av medel från en annan anslagspost.

Valmyndigheten anser att om länsstyrelserna ska kunna planera för och dimensionera sin valorganisation utifrån sitt ansvar som regional valmyndighet behöver de i förväg veta vilka resurser de disponerar. Valmyndigheten vidhåller således det förslag som tidigare lämnats till regeringen om att medel bör anvisas direkt till länsstyrelserna (dispositions rätt till egen anslagspost).²⁶

16.4. SKL:s arbete med ökad valkompetens hos valnämnderna

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tog inför valen 2014 ett stort ansvar för att lyfta valnämndernas kompetens när det gäller valfrågor. SKL genomförde bl.a. nätverksträffar där samtliga kommuner var inbjudna. SKL tillsatte också en referensgrupp bestående av personer från länsstyrelser, valnämnder och Valmyndigheten som bidrog i detta arbete.

Valmyndigheten ser mycket positivt på SKL:s initiativ och hur arbetet genomfördes. Valmyndighetens erfarenhet är att många kommuner behöver en stödfunktion utöver den funktion länsstyrelserna har som regional valmyndighet. Detta gäller särskilt mindre kommuner och kommuner där personalomsättningen är stor. Valmyndigheten saknar både kunskap och personella resurser för att ge stöd i den utsträckning dessa kommuner efterfrågar. Valmyndigheten ser däremot att SKL skulle kunna spela en viktig rådgivande roll vad gäller beslut i frågor som valnämnderna ska fatta självständigt, men där det för valsystemet är positivt om likformighet finns. Exempel på denna typ av beslut är placering av valsedlar i anslutning till ett röstmottagningsställe, propaganda i anslutning till ett röstmottagningsställe och tillgänglighetsfrågor.

²⁶ Budgetunderlag för Valmyndigheten avseende budgetåren 2016-2018, dnr 13-038/1.

17. Detaljerade bestämmelser i valförordningen

Valförordningen innehåller bilder och mått i millimeter för valsedlar, valkuvert, ytterkuvert för budröst samt ytterkuvert för brevröst. Bilder och detaljerade bestämmelser begränsar Valmyndighetens alternativ i samband med exempelvis upphandlingar. Valmyndigheten anser att en dialog kring vilka bilder och detaljerade bestämmelser som kan utgå ur valförordningen bör inledas mellan myndigheten och regeringskansliet i god tid innan valen 2018.

18. Valadministrationens IT-stöd

Syftet med valadministrationens gemensamma it-stöd är att underlätta arbetet med val och folkomröstningar. It-stödet är utvecklat och förvalt av Valmyndigheten, men huvuddelen av användarna finns hos länsstyrelser och kommuner. Även utlandsmyndigheter, partier och tryckerier är användare. Valmyndigheten kan konstatera att användarnas kunskap och förutsättningar när det gäller att arbeta i it-stödet ofta brister. Detta orsakar extra arbete hos såväl användare som Valmyndigheten. Valmyndigheten bedömer att problemen bottnar i att användarna är sällananvändare samt att myndigheten inte har tillräckliga resurser för att ge utbildning.

Valmyndigheten betonade inför valen 2014 vikten av att länsstyrelserna ger stöd till kommunerna inom länet när det gäller it-stödet. Länsstyrelsens möjlighet att ge stöd till kommunerna har dock varierat mellan länen. I vissa skeden har behovet av hjälp från Valmyndigheten gällande it-stödet varit mycket stort.

I dagsläget är det inte reglerat vilket ansvar de olika valmyndigheterna har när det gäller arbetet i it-stödet. En förbättring sedan tidigare var att It-enheten Västra Götalands län både inför och i samband med valen 2014 tog en aktiv roll i att samordna länsstyrelsernas it-frågor när det rör val. Ett område där frågorna särskilt samordnades av länsstyrelsernas it-enhet var förberedelserna inför inrapportering och registrering av vallokaler resultat på valnatten.

19. Två valtillfällen tätt inpå varandra tidsmässigt

För första gången inträffade år 2014 val till Europaparlamentet och val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige under ett och samma år. Närmare bestämt var det mindre än fyra månader mellan valdagarna. I medierna talades om ”supervalåret”. För Valmyndigheten innebar det en stor komplexitet gällande främst samordning och planering av de båda valtillfällena. Detta berodde på att lagstiftningen delvis skiljer sig åt mellan de två valtillfällena och att många arbetsmoment för de olika valtillfällena behövde ske parallellt. Valmyndighetens planering inför valen behövde vid ett antal tillfällen revideras. Valmyndigheten drog redan i myndighetens årsredovisning för budgetåret 2013 slutsatsen att möjligheten till synergieffekter, på grund av två valtillfällen nära i tid, dittills i praktiken

visat sig vara få.²⁷ Med facit i hand kan myndigheten konstatera att det i de flesta moment innebar att samma uppgift behövdes göras två gånger, men att vissa begränsade synergieffekter ändå uppstod.

När det gäller information till övriga valmyndigheter var framtagning av utbildningsmaterial för de båda valtillfällena, med delvis lika och delvis olika regelverk, en stor utmaning. Det behövdes även påminnelser och förtydliganden i den löpande informationen till dessa valmyndigheter.

Två valtillfällen tätt inpå varandra innebar även en stor utmaning för myndighetens arbete med det gemensamma it-stödet. Valmyndigheten försökte så långt möjligt underlätta för länsstyrelser och kommuner så att dessa inte skulle behöva göra mer dubbelarbete än nödvändigt. Många moment behövde dock göras två gånger.

På upphandlingsområdet uppstod i ett par fall synergieffekter av de två valtillfällena då vissa tjänster och produkter kunde upphandlas samtidigt. Ett exempel är informations- och kommunikationstjänster där t.ex. målgruppsanalyser genomfördes samlat samt att informationskampanjerna kunde justeras inför val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige efter utfallet av kampanjerna i samband med val till Europaparlamentet.

Valmyndigheten kunde inom vissa områden dra nytta av erfarenheterna från val till Europaparlamentet och göra anpassningar inför val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige. Anpassningar bestod t.ex. i att sänka servicegraden något när det gällde callcentrets öppettider. Utöver Valmyndighetens egna erfarenheter efter valet till Europaparlamentet tog Valmyndigheten in synpunkter från både kommuner och länsstyrelser mellan valtillfällena, vilket bl.a. ledde till mindre justeringar i informations- och utbildningsmaterial inför valen till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige. Detta innebar inte minskat arbete för myndigheten men däremot en något förbättrad kvalitet på de produkter som tillhandahölls.

De tätt inpå varandra liggande valtillfällena innebar en betydande arbetsbörda för övriga valmyndigheter men det fanns vissa synergieffekter, exempelvis gällande beslut om lokaler, rekrytering av röstmottagare och rösträknare samt utbildning av dessa. Tyvärr sammanföll arbetstoppar i förberedelsearbetet för de två valtillfällena, vilket orsakade mycket hög arbetsbelastning periodvis hos dessa myndigheter. Ett exempel är att länsstyrelsernas omfattande arbete med partiernas valedelsbeställningar för val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige inföll samtidigt med deras hantering av anmälningar till och begäran om utträde ur röstlängden inför val till Europaparlamentet.

Sammanfattningsvis innebar det förhållandet att de två valtillfällena låg så pass nära varandra i tid inga resursmässiga vinster vad gällde ekonomi eller arbetstid för Valmyndigheten. De tidsbesparingar som uppstod gick åt till att förtydliga skillnader mellan

²⁷ Årsredovisning för Valmyndigheten avseende budgetåret 2013, dnr 14-041/1, s. 6.

valtyperna. Det var svårt för såväl valadministration som partier, media och väljare att hålla isär regelverken för de olika valtyperna.

En ny arbetsmässigt intensiv period för valadministrationen kommer att infinna sig 2018-2019. Då infaller val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige och val till Europaparlamentet med 7-10 månaders mellanrum (beroende på i vilken månad val till Europaparlamentet hålls).

20. Omval till kommunfullmäktige i Båstad kommun

Valprovsningsnämnden beslutade den 17 december 2014 att upphäva valet till kommunfullmäktige i Båstad och att omval skulle ske. Valmyndighetens arbete påbörjades i början av januari 2015 och pågick t.o.m. juni 2015, dvs. drygt en och en halv månad efter valdagen den 10 maj. Vilka aktiviteter som genomfördes kommer att redovisas i 2015 års årsredovisning. Nedan redogörs endast kortfattat för de viktigaste erfarenheterna från arbetet med omvalet.

Inga överklaganden kom in innan överklagandetiden hade löpt ut. Valmyndigheten mottog inte heller några klagomål eller andra synpunkter som indikerade att arbetet inte utförts i enlighet med respektive valmyndighets uppdrag.

Att genomföra ett omval efter ett ordinarie val innebär alltid en ansträngd situation för de inblandade valmyndigheterna. I synnerhet som det kräver extra insatser för personella resurser efter en redan intensiv arbetsperiod. I stort sett samma kompetensbehov hos Valmyndigheten tas i anspråk för ett omval i en kommun som vid ett ordinarie valtillfälle. I detta fall berörde omvalet en förhållandevis liten mängd röstberättigade, knappt 11 000 personer. Det innebar ändå att i stort sett samma arbetsmoment och processer måste genomföras som vid ett ordinarie val, även om antalet användare är litet. Ett tydligt exempel på detta är att Valmyndigheten utformade och producerade brevröstningsmaterial för de eventuella röstberättigade som skulle befinna sig utomlands. Sammanlagt avgavs emellertid endast tre brevröster, varav två underkändes eftersom de kom in för sent.

Förtidsröstning utanför omvalskommunen

I sammanhanget vill Valmyndigheten uppmärksamma frågan om förtidsröstningens omfattning i samband med omval. Regeringen beslutade den 5 mars 2015 om förordningen (2015:137) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2015 års omval i vilken bl.a. reglerades att kommuner i landet kunde få ersättning för att frivilligt anordna förtidsröstning. För Valmyndighetens del försvårades planeringen av framförallt utskick av valmaterial och av handläggning samt utbetalning av statsbidrag av att beslutet om ovan nämnda förordning fattades nära inpå valdagen.

I 16 kommuner, utöver Båstads kommun, anordnades förtidsröstning. Totalt var det endast 18 väljare som förtidsröstade i dessa kommuner. Administrationen av förtidsröstningen var alltså förhållandevis stor med tanke på det mycket låga antalet röstande. Den totala

kostnaden för de kommuner som höll förtidsröstning utanför omvalsområdet uppgick till nästan 600 000 kr, vilket innebar att kostnaden blev mer än 33 000 kr per förtidsröst.

21. Hemställen

Valmyndigheten hemställer att följande områden på lämpligt sätt blir föremål för översyn

- huruvida en icke-komplett anmälan till röstlängden vid val till Europaparlamentet får godtas av länsstyrelsen (avsnitt 4.2)
- röstkortets funktion, innehåll och användningsområde (avsnitt 6)
- huruvida en utlandssvensk som fallit ur röstlängden ska kunna anmäla sig till den om vederbörande befinner sig i Sverige vid tiden för ett val (avsnitt 7.3)
- valsedelssystemet i sin helhet (avsnitt 8)
- förtidsröstningen i Sverige i sin helhet (avsnitt 11.1)
- ansvarsfördelning mellan Valmyndigheten, Utrikesdepartementet och utlandsmyndigheterna (avsnitt 12.1, 12.2)
- möjligheten för länsstyrelsen att genomföra rättelser av valresultat, utan grund i beslut från Valprövningsnämnden (avsnitt 13.2)
- ansvarsfördelning mellan de olika valmyndigheterna (avsnitt 16.1)

Valmyndigheten hemställer om följande författningsändringar

- tillägg i vallagens bestämmelser om tillhandahållande av uppgifter gällande utländska EU-medborgare med diplomatisk immunitet (avsnitt 5)
- tillägg i vallagens bestämmelser om utlandssvenskars anmälan till röstlängden vid val till Europaparlamentet (avsnitt 7.2)
- ändring i valförordningen avseende Valmyndighetens föreskriftsrätt gällande valsedlar (avsnitt 8.2)
- tillägg i vallagens bestämmelser gällande tidsgräns för giltighet av namnunderskrifter vid anmälan om registrering av partibeteckning (avsnitt 9)
- ändring av vallagens bestämmelser om sista datum för anmälan om registrering av partibeteckning (avsnitt 9)
- ändring av vallagens bestämmelser om lantbrevbärarnas uppgifter i samband med val (avsnitt 11.2)
- ändring av vallagens bestämmelser om ambulerande röstmottagare (avsnitt 11.2)
- ändring av vallagens bestämmelser om budröstning i utlandet (avsnitt 12.3)
- ändring av vallagens bestämmelser om fler än en valsedel i valkuvertet vid valnämndens preliminära rösträkning (avsnitt 13.1)
- ändring av vallagens bestämmelser om ersättare vid val till kommunfullmäktige (avsnitt 13.3)
- ändring av vallagens bestämmelser om förnyad sammanräkning eller någon annan sådan mindre ingripande åtgärd (avsnitt 15)
- tillägg i vallagens bestämmelser om Valmyndighetens ansvar för att tillhandahålla utbildningsmaterial (avsnitt 16.2)