

Säkerhet och tillgänglighet vid val

Slutbetänkande av 2020 års valutredning

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:96

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0289-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0290-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av och överväga förändringar i valsystemet (dir. 2020:30). Genom tilläggsdirektiv den 23 september 2021 förlängdes utredningstiden till den 17 december 2021 (dir. 2021:75).

Den 31 mars 2020 förordnade statsrådet Johansson tidigare statsråd och vice statsminister Lena Hjelm-Wallén som ordförande i kommittén. Förordnandet började gälla från den 26 mars 2020. Den 11 maj 2020 förordnades som ledamöter riksdagsledamoten Daniel Andersson (S), kanslichefen Martin Andreasson (L), regionpolitikern Lars Bryntesson (S), riksdagsledamoten Ida Drougge (M), f.d. riksdagsledamoten Annika Eclund (KD), journalisten Bruno Kaufmann (MP) samt riksdagsledamöterna Fredrik Lindahl (SD), Erik Ottoson (M), Michael Rubbestad (SD), Per Schöldberg (C) och Mia Sydow Mölleby (V). Den 10 februari 2021 entledigades Annika Eclund (KD) från sitt uppdrag och ersattes av förbundsordföranden Magnus Kolsjö (KD).

Som sakkunniga förordnades den 6 maj 2020 ämnesrådet Paula Blomqvist (Kulturdepartementet) och rättssakkunniga Golshanak Fatahian (Justitiedepartementet). Samma dag förordnades som experter funktionschefen Anna Blomberg (Länsstyrelsen Västra Götalands län), kanslichefen Eva Debels (Valnämnden i Stockholms stad), biträdande enhetschefen Linda Escar (Säkerhetspolisen), handläggaren Martin Lidhamn (Sveriges Kommuner och Regioner, SKR), kanslichefen Anna Nyqvist (Valmyndigheten), kanslichefen Cecilia Persson (Valprövningsnämnden), juristen Lars-Åke Ström och professorn Jan Teorell (Lunds universitet). Från och med den 14 oktober 2020 entledigades Linda Escar från sitt uppdrag som expert och ersattes

av gruppchefen Åsa Ahl. Från och med den 10 september 2021 entledigades funktionschefen Anna Blomberg från sitt uppdrag som expert och ersattes av länsjuristen Ulrica Åsberg (Länsstyrelsen Västernorrland).

Som sekreterare anställdes den 20 april 2020 ämnessakkunniga Kristina Lemon och från den 21 september 2020 juristen Lars-Åke Ström, som samma dag entledigades från uppdraget som expert.

Kommittén har antagit namnet 2020 års valutredning.

Utredningen har i en första etapp av uppdraget behandlat frågor som rör otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen, gruppöstning och reformen med avskärmning av valsedelställ. Nu nämnda frågor behandlades i delbetänkandet SOU 2021:7 *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen*, som överlämnades den 27 januari 2021. Återstående frågor rör uppdraget att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer och uppdraget att öka tillgängligheten för vissa väljargrupper. Dessa frågor behandlas i slutbetänkandet *Säkerhet och tillgänglighet vid val*, som härmed överlämnas. Kommitténs uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i december 2021

Lena Hjelm-Wallén

Daniel Andersson

Martin Andreasson

Lars Bryntesson

Ida Drougge

Bruno Kaufmann

Magnus Kolsjö

Fredrik Lindahl

Erik Ottoson

Michael Rubbestad

Per Schöldberg

Mia Sydow Mölleby

/Kristina Lemon

Lars-Åke Ström

Innehåll

Sammanfattning	15
Lättläst sammanfattning.....	33
1 Författningsförslag.....	49
1.1 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)	49
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val.....	57
1.3 Förslag till förordning om ändring i valförordningen (2005:874).....	58
2 Utredningsuppdraget	59
2.1 Direktiven.....	59
2.2 Utredningsarbetet.....	60
2.3 Betänkandets disposition.....	62
3 Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen.....	63
3.1 Direktiven.....	63
3.2 Skyddet för fria och hemliga val.....	64
3.2.1 Regeringsformen	64
3.2.2 Internationella förpliktelser	65
3.2.3 Vallagen	65

3.3	Ansvar för genomförandet av val	66
3.3.1	Valmyndigheten	66
3.3.2	Länsstyrelserna	67
3.3.3	Valnämnderna	67
3.3.4	Utlandsmyndigheterna som anordnar förtidsröstning	68
3.3.5	Valprövningsnämnden	68
3.4	Säkerhetsskydd och val	68
3.4.1	Ändrade förutsättningar för Sveriges säkerhet	68
3.4.2	De mest skyddsvärda verksamheterna i samhället	69
3.4.3	Tillämpningsområdet för säkerhetsskyddet	71
3.4.4	Verksamhetsutövarens skyldigheter	72
3.4.5	Tillsyn	73
3.4.6	Vår sammanfattande bedömning	74
3.5	Rapporter och utvärderingar	75
3.5.1	Valmyndighetens erfarenhetsrapport 2018	75
3.5.2	Säkerhetspolisens och MSB:s utvärderingar	76
3.6	Nuvarande myndighetssamverkan kring valsäkerhet	77
3.7	EU:s gemensamma arbete med valsäkerhet	79
3.8	Utredningens arbetsgruppsrapport	80
3.9	Överväganden och förslag	83
3.9.1	Valsystemets skyddsvärde	83
3.9.2	Tillsynsstrukturen för säkerhetsskydd och valsäkerhet	85
3.9.3	Ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen	87
3.9.4	Vad ska samordnas?	90
3.9.5	Den organisatoriska strukturen för samordningen	94
3.9.6	Informationsutbyte vid samverkan	98
4	En rutin för incidentrapportering	103
4.1	Direktiven	103

4.2	Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter de allmänna valen 2010	104
4.3	2015 års vallagsutredning.....	105
4.4	Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter de allmänna valen 2018	106
4.5	Valprövningsnämndens erfarenhetsrapport efter de allmänna valen 2018	107
4.6	Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter valet till Europaparlamentet 2019	107
4.7	Konstitutionsutskottets internuppföljning av 2018 och 2019 års val	108
4.7.1	Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU12, Valfrågor.....	109
4.8	Utredningens arbetsgruppsrapport	109
4.9	Överväganden och förslag.....	113
4.9.1	En rutin för samordning och rapportering av incidenter.....	113
4.9.2	Ansvar för rutinen ska ligga på Valmyndigheten.....	116
4.9.3	Valadministrationens incidentrapportering	118
4.9.4	Allmänhetens möjligheter att rapportera.....	121
4.9.5	Myndigheter utanför valadministrationen	123
5	Överklagande av val	125
5.1	Inledning.....	125
5.2	Formella krav på överklagande.....	125
5.2.1	Överklagbara beslut.....	125
5.2.2	Klagorätt och överklagandet	126
5.2.3	Klagotid och besvärspövning vid valbesvär	127
5.2.4	Motiven bakom de formella kraven på överklaganden	128
5.3	Valprövningsnämndens erfarenhetsrapport	130
5.4	Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter valen 2018	132

5.5	Konstitutionsutskottets uppföljningsgrupp	133
5.5.1	Konstitutionsutskottets betänkande, 2019/20:KU12	134
5.6	Överväganden och förslag.....	134
5.6.1	Möjligheten att överklaga val	134
5.6.2	Bedömningen av talerätten	136
5.6.3	Till vem ska överklagandet ges in?	139
6	Valobservatörers status	143
6.1	Direktiven	143
6.2	Internationella organisationer som arbetar med valobservationer.....	144
6.2.1	OSSE och Venedigkommissionen	145
6.2.2	EU	146
6.2.3	FN	146
6.3	Internationella regelverk och standarder för valobservationer	147
6.3.1	Generella regelverk och standarder.....	147
6.3.2	Vad innebär en valobservation?	148
6.3.3	Valcykeln för valobservationer.....	149
6.3.4	Regler för det praktiska genomförandet av valobservationer	151
6.4	En nordisk utblick	152
6.4.1	Danmark	152
6.4.2	Finland	152
6.4.3	Norge	153
6.5	Utredningens kommunenkät.....	154
6.6	Överväganden och förslag.....	155
6.6.1	Behovet av en reglering och ackreditering.....	155
6.6.2	Vilka val kan bli föremål för valobservation?	157
6.6.3	Uppgiften att ackreditera valobservatörer.....	160
7	Väljargrupper med svårighet att utnyttja sin rösträtt	169
7.1	Direktiven	169

7.2	Våra utgångspunkter.....	170
7.2.1	FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	171
7.2.2	Vallagen	172
7.2.3	Diskrimineringslagen	173
7.2.4	Förvaltningslagen	174
7.2.5	Plan- och bygglagen (PBL)	174
7.2.6	Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service.....	175
7.2.7	Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderpolitiken	176
7.2.8	Råd och rekommendationer	176
7.3	Det funktionshinderpolitiska målet och dess inriktning....	177
7.4	Rapporter.....	179
7.4.1	Valmyndighetens rapport från 2018 års allmänna val.....	179
7.4.2	Rapporter från Myndigheten för delaktighet	182
7.4.3	Informationsrapport (2019) från Europeiska unionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att rösta vid val till Europaparlamentet	184
7.4.4	Statistiska centralbyråns analys av valdeltagandet vid det allmänna valet 2018	185
7.4.5	Betänkandet av Ställföreträdarutredningen Gode män och förvaltare – en översyn	186
7.4.6	Betänkandet av 2014 års demokratiutredning Låt fler forma framtiden!	186
7.4.7	Rapport från Funktionsrätt Sverige om efterlevandet av Artikel 29 i Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning	188
7.5	Vilka väljargrupper har svårighet att utnyttja sin rösträtt?.....	189
7.5.1	Inkomna synpunkter från organisationer som företräder olika typer av funktionsnedsättning ...	190

7.5.2	Väljargrupper med svårigheter identifierade av Valmyndigheten.....	193
7.5.3	Målgruppen för ambulerande röstmottagare.....	194
7.6	Vilka tjänster och verktyg tillhandahålls i dag?	195
7.7	Överväganden och förslag.....	197
7.7.1	Ett tydliggörande införs att tillgänglighet vid val omfattar valens lokaler, röstningsförfarande och information till väljare.....	197
7.7.2	Valmyndigheten får ett uppdrag att ta fram och upprätthålla en vägledning med samlade regler och rekommendationer för tillgänglighet vid val	204
7.7.3	Valmyndigheten ska samla in och publicera uppgifter om val- och röstningslokalernas tillgänglighetsstatus och om ambulerande röstmottagare	208
7.7.4	Anpassning av information i val- och röstningslokaler.....	213
7.7.5	Fler målgrupper ska kunna använda ambulerande röstmottagare.....	214
7.7.6	Utbildningen av gode män och förvaltare	219
8	Väljare med synnedsättning	221
8.1	Direktiven	221
8.2	Gällande bestämmelser.....	222
8.2.1	Vallagen.....	222
8.2.2	Valförordningen	225
8.3	Riksdagens tillkännagivande	225
8.4	Yttranden över 2015 års vallagsutrednings betänkande Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten...	226
8.5	Rapporter och synpunkter	227
8.5.1	Valmyndighetens rapporter.....	227
8.5.2	Inkomna synpunkter till utredningen.....	227

8.6	Väljare med synnedsättning	227
8.6.1	Att leva med synnedsättning	228
8.6.2	Att kunna rösta med bibehållen valhemlighet trots synnedsättning.....	230
8.7	Hjälpmedel vid röstning för personer med synnedsättning	230
8.7.1	Exempel på hjälpmedel i andra länder	231
8.8	Utredningens uppdrag till forskningsinstitutet RISE	232
8.9	Överväganden och förslag.....	237
8.9.1	Vidareutveckla och testa framtagna prototyper till hjälpmedel.....	237
8.9.2	Förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning på alla röstmottagningsställen	239
8.9.3	Punktskrift som väljare tillfört på valsedel vid röstning ska avläsas och bedömas vid den slutliga rösträkningen.....	241
9	Utlandssvenskar	245
9.1	Direktiven.....	245
9.2	Gällande ordning.....	246
9.2.1	Begreppet utlandssvensk.....	246
9.2.2	Regeringsformen	247
9.2.3	Vallagen	247
9.2.4	Folkbokföringslagen	254
9.3	Riksdagens tillkännagivande.....	255
9.4	Valmyndighetens erfarenhetsrapport från 2018	256
9.5	Utlandssvenskars valdeltagande.....	257
9.6	Hanteringen av anmälan om att återupptas i röstlängden	259
9.7	Information till utlandssvenskar	260

9.8	Överväganden och förslag.....	262
9.8.1	Utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna förtidsrösta i Sverige och därigenom återupptas i röstlängden.....	262
9.8.2	Digitala röstkort.....	266
9.8.3	Bestämmelsen om anmälan att återupptas i röstlängden förtydligas	270
9.8.4	Skatteverket ska om möjligt underrätta väljaren om mottagen anmälan till röstlängden...	272
9.8.5	Valmyndigheten får i uppdrag att fördjupa informationen om utlandssvenskars rösträtt och röstningsmöjligheter	273
10	Val vid allvarliga fredstida kriser	275
10.1	Inledning	275
10.2	Gällande regler för när val ska hållas	276
10.3	Vad gäller för val under krig eller krigsfara?	277
10.4	Den konstitutionella nödrätten	278
10.5	Vad gäller för val enligt den europeiska människorättskonventionen?	279
10.6	Överväganden	279
10.6.1	Fredstida nödsituationer eller kriser	279
10.6.2	Hur går vi vidare?	281
11	Rekrytering och utbildning av röstmottagare	283
11.1	Behovet av erfarenhet och relevant kompetens	283
11.2	Utredningens bedömning	285
12	Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar	289
12.1	Förslagens ekonomiska konsekvenser	290
12.1.1	Nuvarande kostnader för val	290
12.1.2	Ekonomiska konsekvenser	291

12.1.3	Sammanfattning.....	303
12.1.4	Finansiering.....	304
12.2	Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen....	304
12.3	Övriga konsekvenser	305
13	Ikraftträdande	307
14	Författningskommentar	309
14.1	Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837).....	309
14.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val.....	320
14.3	Förslaget till förordning om ändring i valförordningen (2005:874).....	321
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:30.....	323
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2021:75	341
Bilaga 3	Arbetsgruppsrapport inom 2020 års valutredning.....	343
Bilaga 4	Myndigheten för delaktighets checklista för tillgängliga val- och röstningslokaler	363
Bilaga 5	Svar på dialogen.....	371
Bilaga 6	Jämlik rösträtt (RISE, Research Institutes of Sweden AB)	387

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Utredningens uppgift enligt direktiven är att göra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet. I en första etapp har utredningen bland annat behandlat frågor som rör otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen, ordning och säkerheten i och kring val- och röstningslokaler, gruppröstning¹ och reformen med avskärmning av valsedelsställ (se SOU 2021:7).

I en andra etapp, som utgör utredningens slutbetänkande, har utredningen bland annat haft att överväga om

- det bör inrättas en ordning med ett utpekat ansvar för samordningen av säkerhetsfrågor i valadministrationen,
- det bör införas en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val, och
- det finns behov av att införa särskilda regler och ackreditering för valobservatörer,

samt överväga och lämna förslag till

- åtgärder som kan förbättra möjligheten för väljargrupper med svårighet att med nuvarande röstningsförfarande utnyttja sin rösträtt,
- åtgärder som kan bidra till att personer med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon, samt

¹ I direktiven kallad familjeröstning.

- åtgärder som kan bidra till att förenkla för utlandssvenskar att delta i riksdagsval och val till Europaparlamentet och om det är lämpligt att göra det möjligt för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar brevrösta även från Sverige.

Som en följd av de remissynpunkter som lämnats över utredningens delbetänkande, konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU12 Valfrågor och den rådande covid-19 pandemin har utredningen dessutom tagit ställning till följande frågor:

- förutsättningar för att överklaga val,
- digitala röstkort,
- val vid allvarliga fredstida kriser, och
- rekrytering och utbildning av röstmottagare.

Huvudinnehållet i de förslag som nu läggs fram är följande.

Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen

Valsystemet, och i synnerhet valdatasystemet, har ett högt skyddsvärde eftersom det är grundläggande för det demokratiska statskicket. Att förebygga försök att hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter har också sedan länge ansetts vara en uppgift för säkerhetsskyddet. Såväl yttre hot mot eller angrepp på vårt demokratiska statsskick, till exempel från främmande makt, som inre hot från grupperingar utan förbindelse med främmande makt faller under säkerhetsskyddslagens (2018:585) tillämpningsområde.

Valadministrationen är inte hierarkisk. Organisatoriskt svarar varje myndighet i valadministrationen för sina respektive områden i vallagen. Det innebär med en organisationsstruktur som den nuvarande att varje verksamhetsutövare – det vill säga varje länsstyrelse, utlandsmyndighet som anordnar förtidsröstning, kommunal valnämnd och Valmyndigheten – har att självständigt svara för och bedöma om den egna verksamheten till någon del utgör säkerhetskänslig verksamhet eller inte.

Det är naturligt och nödvändigt att myndigheterna inom valadministrationen samarbetar på olika sätt för att valen ska kunna genomföras på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. Men det krävs också ett samarbete med andra myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet. Ett sådant samarbete etablerades också inför och under valen 2018 och fördes därefter vidare under valet till Europaparlamentet 2019. Diskussioner har också påbörjats om ett fortsatt samarbete inför de kommande valen 2022.

Valmyndigheten får ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna

Även om det decentraliserade valsystemet har många fördelar bidrar det spridda ansvaret till ökade risker. Avsaknaden av ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna måste ses som en risk i sig. Utredningen föreslår därför att Valmyndigheten som central valmyndighet får ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering. I det ansvaret bör ingå stöd, samordning och inriktning av valadministrationens arbete med val samt att verka för samordningen mellan valadministrationen och övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet. För att underlätta säkerhetsarbetet vid val föreslår utredningen att bestämmelser om valsäkerhet samlas i ett nytt kapitel i vallagen (2005:837). Detaljerade krav på säkerhet och hur myndigheterna inom valadministrationen ska arbeta med säkerhet i val bör kunna beskrivas genom råd och rekommendationer. För övriga berörda myndigheter, utanför valadministrationen, som hanterar frågor om valsäkerhet bedömer utredningen att detta bör innefatta samråd kring sårbarhet, hot och risker mot genomförandet av val. I det arbetet bör också ingå att ta fram en nationell lägesbild över hur valen genomförs.

Samverkansarbetet tydliggörs i berörda myndigheters instruktioner

Den organisatoriska strukturen för samordningen bör i huvudsak bygga på den samverkan mellan berörda myndigheter som initierades inför 2018 års val. Enligt utredningens bedömning förutsätter dock

det kommande samverkansarbetet att detta också tydliggörs i de berörda myndigheternas instruktioner för att säkerställa en långsiktig effektiv samverkan och finansiering. Här kan nämnas Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och den under bildande Myndigheten för psykologiskt försvar.

*Formerna för informationsutbytet mellan berörda myndigheter
bör utvärderas efter 2022 års val*

En viktig del i arbetet att skydda valen är att de myndigheter som samverkar i det arbetet också kan byta nödvändig information med varandra. Erfarenheterna från den samverkan inom säkerhetsområdet som initierades inför 2018 års allmänna val har dock visat att det finns bedömningsproblem när det gäller förutsättningarna för att kunna lämna ut sekretessbelagd information till andra myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen, OSL, (2009:400). Problembilden delas dock inte av alla berörda myndigheter.

Utredningen bedömer att den samverkan som redan inletts mellan de berörda myndigheterna bör kunna fortgå och utvecklas vidare under de allmänna valen 2022 utan någon ytterligare reglering av formerna för informationsutbytet. Utredningen förutsätter dock att initiativ tas till en utvärdering av hur uppgiftsutbytet fungerat vid 2022 års allmänna val och om behov finns för att underlätta informationsutbytet genom lättnader i OSL eller genom en särskild lag om uppgiftsskyldighet.

En rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val

Det finns i dag ingen reglering vare sig i lag eller som på annat sätt preciserar formerna för rapportering av incidenter i samband med val. Något behov av en sådan ordning har tidigare inte heller ansetts föreligga. Erfarenheterna från de senaste valen visar emellertid inte bara att det skett en närmast dramatisk ökning av antalet överklaganden och skrivelser om påståenden om incidenter vid röstmottagningen utan också en förändring av karaktären hos dessa, vilket aktualiserat frågan om reglering av formerna för incidentrapportering och samordning. Avsaknaden av en samlad incidentrapportering inom

valadministrationen innebär enligt utredningens bedömning betydande svårigheter för administrationen att få en korrekt bild över hur valen genomförs.

Valmyndigheten får ansvaret för samordning och rapportering av incidenter

Enligt utredningens bedömning är en nationellt samlad lägesbild över incidenter avgörande för att identifiera och hantera störningar och avvikelser från det normala inom valadministrationen. Den är också en viktig kunskapskälla i arbetet med att upprätthålla säkerheten kring val och identifiera systematiska hot mot vårt demokratiska system. Därutöver bidrar den till att tillrättalägga sådant som blivit fel, både under valens genomförande och vid uppföljning. Utredningen föreslår därför att en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val ska införas och att den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) blir ansvarig för detta. Ansvaret ska framgå av vallagen.

I ansvaret ingår att motta incidentrapporter, inhämta statistik och relevant information, bearbeta och analysera desamma och upprätta en nationell lägesbild. Ansvaret innebär också att delge valadministrationen information, erfarenheter, råd och rekommendationer utifrån inkomna incidentrapporter och den nationella lägesbilden, likaså att delge regeringen, de myndigheter som samverkar om valsäkerhet liksom allmänheten och media vid behov, information om incidenter nationellt.

Övriga myndigheter i valadministrationen åläggs en rapporteringsskyldighet

En rapporteringsskyldighet föreslås för kommunernas valnämnder, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning. Dessa ska skyndsamt rapportera alla incidenter som kan påverka genomförandet av val till Valmyndigheten.

Med incidenter avses inte bara avvikelser från vallagens regler om hur röstningen och röstmottagningen ska genomföras oavsett om avvikelserna är ett resultat av mänsklig påverkan, ett systemfel eller en naturhändelse utan också fall då någon har hindrat röstningen, för-

vanskat lämnade röster eller otillbörligt verka vid valet på något annat sätt och andra omständigheter av betydelse för allmänhetens förtroende för valens genomförande.

Rapporteringsskyldigheten ska regleras genom bestämmelser i valagen.

Allmänhetens rapportering

Rutinen för rapportering ska även vara öppen för allmänhetens klagomål, synpunkter och förbättringsförslag under röstmottagningen och rösträkningen. En sådan ordning kan, enligt utredningens bedömning, kunna bidra till att fel och andra avvikelser som rapporteras omedelbart kan korrigeras samtidigt som den också kan bidra till att stärka den nationella lägesbilden gällande incidenter, förebygga spridandet av missuppfattningar om valförfarandet och stävja desinformation. Sannolikt kan den också bidra till att minska antalet överklaganden av allmän klagomålskaraktär.

Överklagande av val

Valprövningsnämnden är den instans som prövar överklaganden av allmänna val. Klagorätt enligt vallagen har bara den som har rösträtt i det eller de val som överklagandet avser. Går det inte att fastställa klagandens identitet ska överklagandet enligt fast praxis inte prövas.

Antalet överklaganden efter de allmänna valen 2018 var det största i Valprövningsnämndens historia. Under perioden 1976–2006 prövade nämnden totalt något mer än femtio ärenden angående utgången av riksdagsval. I genomsnitt inte fullt sex ärenden per val. Vid 2010 års val ökade antalet överklaganden på ett sätt som inte förekommit tidigare. Då kom det in 117 överklaganden, mer än dubbelt så många som det sammanlagda antalet överklaganden i de tio föregående riksdagsvalen. Vid riksdagsvalet 2014 minskade antalet överklaganden väsentligt till 19 för att sedan vid riksdagsvalet 2018 öka till 504 överklaganden. Jämfört med 2010 års toppnotering närmare en femdubbling.

En förhållandevis stor del av överklagandena som kom in till Valprövningsnämnden 2018 var mycket allmänt hållna och saknade i många fall närmare uppgifter om klagandens identitet och vilket eller

vilka val som överklagades och vilken eller vilka omständigheter som låg till grund för överklagandet. Med hänsyn till den stora mängden överklaganden valde nämnden att göra en generös tolkning av talerätten inte bara i frågan om vilket eller vilka val som överklagades utan också i frågan om undermåligt motiverade överklaganden i sak.

Behovet av kontinuerliga informationsinsatser

Det ökade antalet överklaganden bör, enligt utredningens bedömning, i första hand mötas med ökade resurser och informationsinsatser. Både Valprövningsnämnden och Valmyndigheten har information om hur man överklagar val på sina webbplatser. Utredningen förutsätter att den informationen fortlöpande ses över och vid behov förtydligas för att ge ytterligare vägledning om hur ett överklagande bör utformas för att minska antalet ofullständiga överklaganden. Kontinuerliga informationsinsatser spelar en viktig roll, särskilt med tanke på att det går lång tid mellan val.

Klagandens personnummer måste alltid anges

Namn och postadress kan många gånger vara tillräckligt för att Valprövningsnämnden ska kunna bedöma talerätten, men inte alltid. Det finns många personer med samma namn och det går inte att ta för givet att den som klagar alltid uppger en postadress på folkbokföringsorten. För utlandssvenskar saknar också bostadsadressen helt värde för att bedöma klagorätten. Vad som däremot alltid kan tjäna till ledning för bedömningen av klagorätten är uppgift om personnummer. Det gäller normalt också för utlandssvenskar.

Utredningens föreslår därför att ett överklagande av beslut om att fastställa utgången av val ska innehålla uppgifter om klagandens personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden.

Valobservatörers status

Behovet av reglering och ackreditering

Av vallagen framgår att all röstmottagning och rösträkning är offentlig. Öppenheten innebär att vem som helst har rätt att bevaka röstmottagningen och rösträkningen utan något särskilt tillstånd. Det innebär att nationella och internationella valobservatörer har samma rätt till insyn i valförfarandet och möjlighet att granska valens genomförande som alla andra. Valobservatörers status är dock inte uttryckligen reglerad i svensk rätt.

Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), som är en del av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, har i sin rapport från observationen av 2018 års val rekommenderat Sverige att uttryckligen reglera valobservatörers status i linje med artikel 8 i OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990. Bakgrunden till rekommendationen var att ODIHR:s valobservatörer rätt till tillträde till vallokaler hade på några platser ifrågasatts.

Men hänsyn till hur viktigt det är för förtroendet för valsystemet och valens legitimitet att det finns en kontroll av och insyn i valförfarandet, är det angeläget att den reglering som syftar till att säkerställa insynen är tydlig både för dem som arbetar i val och för dem som granskar valens genomförande. För att klargöra det ansvar som Sverige har när det gäller valobservation är det enligt utredningens mening viktigt att detta också ska framgå av vallagen, dels för att undanröja varje tvivel om vad det innebär när det gäller Sveriges åtaganden, dels för att tydliggöra vad som kan krävas av kommunerna (i praktiken kommunernas valnämnder) för att Sverige ska uppfylla sina förpliktelser på området. En föreskrift om reglering och ackreditering för valobservatörer föreslås därför tas in i vallagen som klargör detta.

Föreskriften innebär inte någon begränsning av allmänhetens och medias rätt till insyn i valförfarandet och att granska valens genomförande. Föreskriften innebär inte heller någon begränsning för en internationell eller nationell organisation eller institution som inte har sökt ackreditering för sina valobservatörer att genomföra valobservation.

Val som kan bli föremål för valobservation

Sveriges åtagande när det gäller valobservation är allmänt hållna och gäller enligt artikel 8 i OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990 nationella och lokala val. Det innebär att valen till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet omfattas av skyldigheten att ta emot och bjuda in valobservatörer.

Uppgiften att ackreditera valobservatörer

Uppgiften att ackreditera valobservatörer från nationella och internationella organisationer eller institutioner föreslås ligga på den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten). Ackreditering för valobservatörer ska bara kunna sökas av nationella eller internationella organisationer eller institutioner, men själva ackrediteringen gäller den enskilde observatören såsom representant för organisationen eller institutionen. Privatpersoner faller därmed utanför kretsen som kan söka ackreditering som valobservatör.

Det framstår inte som nödvändigt att i nuläget införa särskilda föreskrifter för valobservationer. En ackreditering ska i princip ges alla observatörer som anmäls oavsett när så sker. Ges ingen ackreditering så utgör det inget hinder för observatören att genomföra en valobservation. Förvaltningslagens allmänna bestämmelser om överklaganden av förvaltningsbeslut gäller. Ett behov av en särskild överklagandebestämmelse finns därför inte för det fall någon ackreditering inte ges. Skulle det i efterhand visa sig att en ackreditering skulle behöva återkallas, så ges en sådan möjlighet med tillämpning av 37 § förvaltningslagen.

Skyldigheten att ta emot ackrediterade valobservatörer

Det finns ingen föreskrift i dag som ålägger kommunerna, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning att ta emot ackrediterade valobservatörer och vidta de åtgärder som behövs för att de ska kunna genomföra sina valobservationer. Utredningen föreslår att en sådan bestämmelse tas in i vallagen.

Väljargrupper med svårigheter att utnyttja sin rösträtt

Kraven på tillgänglighet tydliggörs

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har till syfte att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Sverige ratificerade konventionen i slutet av 2008 och den trädde i kraft i början av 2009. Det är således en given utgångspunkt att alla väljare, även de som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att utnyttja sin rösträtt därmed ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att kunna utnyttja den rätten.

Enligt vallagen ska kommunerna se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som val- och röstningslokaler och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta. I de kontakter utredningen haft med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättningar har för utredningen framhållits att det finns svårigheter för deras väljargrupper att kunna utnyttja sin rösträtt som inte bara handlar om lokalernas fysiska tillgänglighet utan också om andra delar av röstningsförfarandet, t.ex. information om röstningsförfarandet anpassad till väljargrupper med skilda funktionsnedsättningar och utbildning för röstmottagare för att på bästa sätt kunna hjälpa dessa väljargrupper. Liknande synpunkter har också framkommit i flera nationella och internationella rapporter, från bland andra Myndigheten för delaktighet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén inom Europeiska unionen, och återkommit vid olika tidpunkter.

Det finns därför, enligt utredningens mening, skäl för att höja ambitionsnivån genom en bestämmelse i vallagen som tydliggör att tillgänglighet omfattar inte bara lokalernas beskaffenhet utan också röstningsförfarandet och informationen till väljarna. Den föreslagna bestämmelsen avser generellt verkande åtgärder som kommunerna kan vidta för att alla väljare ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att kunna utnyttja rätten att rösta i val- och röstningslokaler. En höjning av ambitionsnivån innebär emellertid inte att alla lokaler för röstning måste ha samma utformning. Det behöver vara möjligt för kommunerna att anordna röstmottagning i lokaler som kan erbjuda en viss variation av anpassningar. Det ska även noteras

att antalet lokaler för förtidsröstning och deras lokalisering utgör en generell tillgänglighet som behöver kunna beaktas tillsammans med lokalernas utformning.

En närmare konkretisering av den föreslagna bestämmelsen får i ett första skede ske genom råd och rekommendationer. För att säkerställa att råd och rekommendationer ger önskvärd effekt ska tillgängligheten vid val regelbundet följas upp i syfte att bedöma om föreskrifter bör införas.

En gemensam vägledning för att säkerställa tillgängligheten vid val

För att underlätta arbetet med tillgänglighet inom valadministrationen föreslår utredningen att Valmyndigheten får i uppdrag att ta fram och upprätthålla en vägledning med samlade regler och rekommendationer för tillgänglighet vid val. Vägledningen ska utarbetas i samverkan med både organisationer som företräder personer med funktionsnedsättningar och med Myndigheten för delaktighet och i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner.

Val- och röstningslokalers tillgänglighetsstatus

För att ytterligare stärka informationen om tillgänglighet föreslås att Valmyndigheten ska samla in röstmottagningsställets tillgänglighetsstatus och när och hur väljare kan begära ambulerande röstmottagare samt tillhandahålla informationen på myndighetens webbplats.

Det ska vidare finnas en upplysning på väljarnas röstkortsförsändelse att de kan vända sig till kommunen för information om lokalernas tillgänglighet samt om när och hur man kan begära ambulerande röstmottagare.

Varje kommun ska senast 32 dagar före valdagen meddela Valmyndigheten var och när röstmottagningen kan ske inom kommunen samt uppgifter om lokalernas tillgänglighet.

Målgruppen för ambulerande röstmottagare breddas

Utöver väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe föreslår utredningen en utökning av de väljargrupper som kan använda ambulerande röstmottagare. Det gäller personer som är placerade i polisarrest, på särskilt ungdomshem, LVM-hem eller annan inrättning som begränsar deras möjligheter att rösta i röstningslokal.

För att stärka skyddet för valhemligheten ersätts den nuvarande möjligheten att rösta med lantbrevbärare som bud med möjligheten att använda ambulerande röstmottagare. Detta innebär att kommunen får ansvar för all röstmottagning inom kommunen.

Väljare som har ställföreträdare

Det bör klargöras i utbildningen för gode män och förvaltare att de så långt möjligt ska hjälpa sin huvudman att kunna utnyttja sin rösträtt och att detta är en uppgift som ligger inom godmanskapet och förvalterskapet även om det inte uttryckligen framgår av deras förordnande.

Valmyndigheten bör i god tid inför varje val uppmärksamma gode män och förvaltare på deras uppgift att så långt möjligt hjälpa sina huvudmän att kunna utnyttja sin rösträtt.

Väljare med synnedsättning

Ett problem med det nuvarande valförfarandet för väljare med synnedsättning rör ordningen för att lämna en särskild personröst och hur den förhåller sig till rätten att rösta med bibehållen valhemlighet. En väljare som vill personrösta ska som regel på valsedeln ange detta i ett markerat utrymme intill den kandidat som den helst vill se vald. I vissa fall är det även möjligt att personrösta genom att skriva till en kandidat på valsedeln. För att lämna en särskild personröst kan personer med synnedsättning därför behöva hjälp för att kunna göra i ordning sin röst. Det innebär att valhemligheten måste röjas för den som hjälper till.

Det är främst två problem som den som har en synnedsättning ställs inför för att kunna rösta med bibehållen valhemlighet, det vill säga att själv utan hjälp från någon annan person kunna välja valsedel, och om han eller hon så vill, lämna en särskild personröst.

För den som är helt blind eller har en grav synnedsättning finns i dag ingen möjlighet att kunna personrösta med bibehållen valhemlighet. Synsvaga personer, men långt ifrån alla, som använder förstoringsprogram, ibland i kombination med talsyntes kan ha möjlighet att personrösta med bibehållen valhemlighet.

Personer som är helt blinda eller har en grav synnedsättning

Som ett led i att undersöka möjliga tekniska hjälpmedel som kan underlätta röstningen för personer med synnedsättning, anlätade utredningen forskningsinstitutet RISE (Research Institutes of Sweden) för att genomföra ett idé- och prototyparbete för utveckling av hjälpmedel som gör det möjligt i första hand för personer som är helt blinda eller har en grav synnedsättning att kunna rösta med bibehållen valhemlighet. Uppdraget innefattade att arbeta fram idéer, framställa prototyper av dessa idéer och testa dem gentemot målgruppen. Idéerna skulle ligga inom ramen för nuvarande valsystem och inte innebära någon form av elektronisk röstning.

Forskningsinstitutet har i sin rapport *Jämlik rösträtt* presenterat tre prototyper som på olika sätt möjliggör för personer med synnedsättning att avge en parti- och personröst utan hjälp. Prototyperna är fortfarande i ett relativt tidigt skede i produktutvecklingen och utredningen anser att alla tre prototyperna är så pass intressanta att de bör utvecklas vidare.

Enligt utredningens mening är det angeläget att vidareutvecklingen påbörjas snarast. Problemet med att personer med synnedsättning inte kan personrösta utan att röja sin valhemlighet har påtalats under lång tid. Utredningen ser därför att de hjälpmedel som vidareutvecklas behöver kunna testas så fort som möjligt för att kunna utvärderas. Lämpligen bör detta ske i samverkan mellan den centrala valmyndigheten, ändamålsenlig forskningsinstans och företrädare för målgruppen med målsättningen att det ska finnas utvecklade hjälpmedel att testa i ett antal frivilliga kommuner senast vid valet till Europaparlamentet 2024.

Synsvaga personer

För att ytterligare underlätta för personer med synnedsättning att rösta föreslår utredningen att kommunerna ska kunna erbjuda förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning på alla röstmottagningsställen, om möjligt bakom alla avskärmade valsedlar och valskärmar.

En rekommendation om förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning ska ingå i den föreslagna vägledningen som Valmyndigheten ska ansvara för.

Valsedlar med tillskrifter i punktskrift ska avläsas först vid rösträkningen hos länsstyrelserna

Sedan de allmänna valen 2018 har länsstyrelserna kommit överens om att punktskrift som tillförts på valsedlar ska bedömas som en tillåten tillskrift. Om en väljare röstat i sin vallokal och lämnat in sin valsedel med tillskriven punktskrift finns det en risk att röstmottagarna skulle kunna känna igen vilken väljare som gjort en sådan tillskrift. Utredningen föreslår därför att sådana valsedlar ska avläsas först vid den slutliga rösträkningen hos länsstyrelserna. På så sätt blir valsedelns tillskrift inte sammankopplad med en viss väljare i lokalen.

Det behöver uppmärksammas vid den preliminära rösträkningen att valsedlar med punktskrift kan förekomma. Utredningen föreslår därför att Valmyndighetens utbildningsmaterial för röstmottagare, liksom Valmyndighetens utbildningsmaterial för länsstyrelserna, ska innehålla information om, och hantering av, valsedlar med tillskriven punktskrift. Det bör även finnas information tillgänglig för allmänheten och media om vilka röster som redovisas vid den preliminära och den slutliga rösträkningen, liksom anledningarna därtill.

Utlandssvenskar

Valdeltagandet bland utlandssvenskar har med undantag för 2018 års riksdagsval under de senaste 20 åren legat på omkring 30 procent. I 2018 års val röstade nära 40 procent. Det finns flera förklaringar till det förhållandevis låga valdeltagandet. Men oavsett förklaring framstår det som angeläget att utlandssvenskar ges goda förutsättningar att rösta.

Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i vallagen ändras så att utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna återupptas i röstlängden genom att avge en förtidsröst i Sverige. Valnämnden ska lägga till dessa väljare i röstlängden. För dessa väljare ska ett adresskort² användas vid röstmottagningen i stället för ett röstkort.

För att ytterligare underlätta för utlandssvenskar att använda sin rösträtt föreslår utredningen kravet på en registrerad utlandsadress i folkbokföringen tas bort, samtidigt som en anmälan om ny adress i utlandet som lämnas in utan att någon uttrycklig anmälan om att återupptas i röstlängden alltid ska anses som en anmälan om att återupptas i röstlängden.

Vidare föreslås att Skatteverket – om möjligt – underrättar de väljare som lämnar in en anmälan om att återupptas i röstlängden eller en anmälan om ny utlandsadress, att anmälan är mottagen och hanterad samt vilket datum anmälningen registrerats. På så sätt får väljaren information om datum för den nya tioårsperioden i röstlängden och när det är dags att lämna in en ny anmälan.

För att säkerställa utlandssvenskarnas kunskaper om rösträtt och röstningsmöjligheter föreslår utredningen att Valmyndigheten får i uppdrag att fördjupa informationen till utlandssvenskarna.

Digitala röstkort

Allt fler personer får numera merparten av sin post digitalt från våra myndigheter. Enligt Myndigheten för digital förvaltning har över halva Sveriges vuxna befolkning en digital brevlåda. Ett sätt att underlätta för väljarna att få tillgång till sina röstkort är att digitalisera röstkort. På så sätt kan väljarna få sina röstkortsuppgifter och väljarinformation snabbare än vid vanlig postgång. För utlandssvenskarnas del torde en sådan ordning också innebära att fler utlandsröstkort än i dag når sin rätta mottagare. Utredningen föreslår därför att det ska vara möjligt att skicka röstkort digitalt till de väljare som har en elektronisk brevlåda för svenska myndighetsförsändelser.

² Ett adresskort är en blankett för ifyllnad av väljaruppgifter och uppgifter om adress till den kommun dit förtidsrösten ska distribueras för räkning.

Röstkortet, eller en dubblett av detta, används i dag vid förtidsröstningen som adressbärare³ för vidarebefordran till den valnämnd där väljaren är upptagen i röstlängden. Visar väljaren upp ett digitalt röstkort vid röstningen, ska i de fall en dubblett inte kan skrivas ut i röstningslokalen, ett adresskort användas i stället.

Val vid allvarliga fredstida kriser

Vi har i Sverige valt att redan i fredstid införa regler som skapar grund för legalt handlande även i krigstid. Men vi har inte någon motsvarande beredskap för de konsekvenser en extraordinär händelse skulle kunna få för genomförande av de allmänna valen i fredstid. Vid extraordinära händelser, som exempelvis stora olyckor, extrema väderförhållanden, epidemier eller terrorangrepp, kan många väljare vara fysiskt förhindrade att rösta eller avstå från att rösta på grund av sådana händelser. Det väcker flera frågor; bör det vara möjligt att skjuta upp ett val i förväg, bör det vara möjligt att förlänga mandatperioden före eller under ett val och om en sådan händelse före valet eller på själva valdagen kan motivera ett omval eller en förlängning av mandatperioden efter det att valet har genomförts. En sista fråga, men minst lika viktig, är också vem som i så fall ska ha behörigheten att besluta om att valet ska skjutas upp, att mandatperioden ska förlängas, eller att valet ska göras om.

Nu nämnda frågor aktualiseras av den rådande covid-19 pandemin.

Några särskilda konstitutionella regler om allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser finns som nämnts inte i regeringsformen. Området är omdiskuterat men alltså gäller att sådana situationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen.

En helhetssyn inför framtida kriser av olika slag fordrar enligt utredningens bedömning en god författningsberedskap för fredstida nödsituationer eller kriser i samband med de allmänna valen. Reglerna i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara ger lagstöd för handlande i samband med de allmänna valen i krigstid. Men någon motsvarande beredskap för de konsekvenser en extraordinär händelse i fredstid skulle kunna få för genomförande av de allmänna valen finns inte. Det bör därför så långt det är möjligt skapas ett

³ Röstkortet innehåller förtryckta uppgifter om adress till den kommun dit förtidsrösten ska distribueras för räkning.

lagstöd för handlade vid valen även vid fredstida nödsituationer eller kriser. En reglering skapar legitimitet för handlandet och kan bli föremål för en öppen debatt och klargör också statsmakternas konstitutionella ansvar. Alternativet att avvakta en extraordinär händelse där ett beslut måste tas mer eller mindre omedelbart i en svår situation utan stöd i lag bör enligt utredningens bedömning undvikas.

Även om denna fråga inte ingår i utredningens direktiv tangerar den de säkerhetsfrågor i valadministrationen som finns i direktiven. Utredningen har varken ambitionen eller de resurser som krävs för att närmare överväga förutsättningarna för en reglering för de högsta statsorganens verksamhet i fredstida nödsituationer eller kriser i samband med val. Men utredningen menar att det bör tillsättas en utredning med detta uppdrag.

En utgångspunkt för ett sådant utredningsarbete kan vara de frågor som utredningen inledningsvis listat i kombination med de internationella erfarenheterna av val under covid-19 pandemin. Det kan alltså finnas anledning att också överväga andra lösningar för valgenomförandet än sådana som förutsätter grundlagsändringar, men under förutsättning att principerna för fria och hemliga val upprätthålls.

Rekrytering och utbildning av röstmottagare

En förutsättning för ett korrekt genomförande av valen och därmed väljarnas förtroende för valförfarandet är att röstmottagarna är väl insatta i de bestämmelser som gäller för val. Men det är minst lika viktigt att kunna bemanna alla vallokaler och röstningslokaler med tillräckligt många kompetenta röstmottagare för uppgiften. Detta måste därför betraktas som en av kommunernas kärnuppgifter.

Utredningen har uppmärksammat att kommunerna har problem att rekrytera röstmottagare. Rekryteringsbasen framstår inte som fullt så god som tidigare. Det finns inte någon aktuell samlad bild över rekryteringsläget och inte heller någon analys av vad som orsakar problemen. Den senaste undersökningen i frågan om kommunernas förutsättningar för rekrytering och utbildning av röstmottagare är från 2010 års val.

Enligt utredningens bedömning måste frågan om rekryteringen av röstmottagare uppmärksammas, särskilt som de förslag som utredningen lägger kommer att innebära ökade anspråk såväl på antalet röstmottagare som deras kompetens. Detta är en viktig uppgift för kommunkollektivet, som på olika sätt samverkar för erfarenhetsutbyte och gemensamma insatser kommuner emellan. I en sådan samverkan är Valmyndigheten och länsstyrelserna som regionala valmyndigheter de naturliga parterna från statens sida.

Ikraftträdande och genomförande

Utredningen förordar att de framlagda förslagen ska kunna tillämpas vid valet till Europaparlamentet 2024. Arbetet med att vidareutveckla prototyper som möjliggör röstning utan hjälp för personer med synnedsättning bör dock påbörjas snarast för att möjliggöra testning vid valet till Europaparlamentet 2024.

Lättläst sammanfattning

Det här är vårt uppdrag

Vårt uppdrag är att ta reda på om vårt valsystem behöver fungera bättre.

Med valsystem menar vi hur man röstar och hur rösterna räknas i allmänna val.

Till allmänna val räknas val till riksdag, region och kommun.

Vart fjärde år är det val och då röstar svenska folket.

Då väljer vi vilka partier och personer vi vill ska styra i riksdagen, regionen och kommunen.

EU-valet räknas också som allmänt val.

EU-valet sker vart femte år.

Då väljer vi vilka svenska politiker som ska jobba i Europaparlamentet.

I Europaparlamentet beslutar politikerna om saker som rör alla länder som är med i EU.

För att se om valsystemet kan bli bättre har vi undersökt flera viktiga saker.

Vi har undersökt

- vem som ska ha ansvar för säkerhetsfrågor vid val
- om vi ska ha en rutin för att rapportera om någonting händer vid röstning och rösträkning

- om vi behöver regler för valobservatörer.

En valobservatör är en person som bevakar ett val för att se om valreglerna följs. De skriver oftast en rapport om vad de sett.

Vi har också funderat på

- hur det kan bli lättare för väljare som har svårt att rösta
- hur väljare som är blinda eller har en synnedsättning ska kunna rösta utan hjälp
- hur det kan bli enklare för svenskar som bor i utlandet att rösta.

Vi har också funderat på

- om reglerna för väljare att kunna klaga på val behöver bli tydligare
- hur vi ska kunna hålla val om det händer allvarliga saker, till exempel en pandemi eller naturkatastrof
- hur kommunerna kan hitta tillräckligt många personer som kan jobba med val
- om Valmyndigheten ska kunna skicka röstkortet digitalt.

Valmyndigheten är en av de myndigheter som ansvarar för våra val.

Våra förslag om säkerhet

Här kan du läsa om våra olika förslag som handlar om säkerhet vid våra val.

Valmyndigheten ska samordna valadministrationens säkerhetsfrågor

Det finns flera myndigheter som har ansvar för att valen är säkra.

Ansvaret är utspritt på alla myndigheter som ingår i valadministrationen.

I valadministrationen ingår

- Valmyndigheten
- alla länsstyrelser (21 stycken)
- alla kommuner (290 stycken)
- vissa svenska ambassader och konsulat i utlandet (cirka 200 stycken).

Varje myndighet som ingår i valadministrationen har eget ansvar för att valen sker på ett säkert sätt.

Vi tycker att det finns en risk med att ansvaret är utspritt på många.

Därför föreslår vi att Valmyndigheten ska samordna valadministrationens säkerhetsfrågor.

Det finns också andra myndigheter som arbetar med säkerheten vid ett val.

Det är till exempel

- Polismyndigheten
- Säkerhetspolisen
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Myndigheten för psykologiskt försvar.

Vi föreslår att det ska finnas regler för hur de ska samarbeta med Valmyndigheten.

Vi föreslår också att det ska bli
ett nytt kapitel i vallagen.
Här ska det finnas regler kring
hur myndigheterna ska arbeta med säkerheten.

För att samarbeta på ett bra sätt
behöver myndigheterna också dela med sig
av information till varandra.

Det har hittills fungerat ganska bra.
Men det finns problem med
att dela med sig av all information.
Om informationen är hemlig
får myndigheterna inte dela den med varandra.

Efter det allmänna valet 2022 vill vi ta reda på
hur det har gått för myndigheterna
att dela information med varandra.

Efter det kan regeringen bestämma
om det finns några problem.
Då kan regeringen också bestämma
om vi behöver ändra reglerna
för hur myndigheterna kan dela information.

Valmyndigheten ska ta fram rutiner för att rapportera incidenter

Alla som ingår i valadministrationen behöver
rapportera om det händer en incident vid ett val.
En incident är en händelse som bryter mot reglerna
för hur vi genomför våra val.

Det kan till exempel vara

- om någon inte följer reglerna för val
- om någon hindrar röstningen
- om det blivit fel i något system

- om det händer en naturhändelse.

Men i Sverige har vi inga regler som säger att valadministrationen måste rapportera sådana händelser.

Det vill vi ändra på.

Därför föreslår vi att valadministrationen måste rapportera om något händer vid ett val.

Vi föreslår också att

- Valmyndigheten ska ta emot alla rapporter om vad som hänt
- Valmyndigheten ska ta fram rutiner för hur rapporteringen ska gå till
- allmänheten ska kunna rapportera klagomål, synpunkter och ge förslag på förbättringar.

Tydligare regler när väljare skickar in ett överklagande

Om du tycker att något har gått fel till vid röstningen eller räkningen av röster kan du överklaga valet.

Att överklaga valet betyder att du vill att valet ska göras om, eller att rösterna ska räknas en gång till. Om du vill överklaga ett val skickar du in en anmälan till Valprovsningsnämnden.

Valprovsningsnämnden undersöker om något har blivit fel vid ett val.

Du behöver ha rösträtt för att göra en anmälan till Valprovsningsnämnden.

Efter riksdagsvalet 2018 kom det totalt in 504 anmälningar. Det är en stor ökning från tidigare val. Det var svårt för Valprövningsnämnden att undersöka flera av dessa anmälningar. Det berodde på att anmälningarna saknade viktiga uppgifter.

Därför behöver det finnas tydligare regler för hur anmälningar ska gå till. Valprövningsnämnden behöver också kunna kontakta de personer som har gjort en anmälan.

Därför föreslår vi

- att det ska finnas tydligare information för hur väljare kan göra en anmälan
- att väljaren alltid ska skriva sitt personnummer i anmälan
- att väljaren ska skriva sina kontaktuppgifter i anmälan, så att Valprövningsnämnden kan kontakta väljaren om det behövs.

Särskilda regler för valobservatörer

I Sverige är alla val offentliga. Det betyder att vem som helst kan bevaka röstmottagningen och rösträkningen utan att behöva tillstånd för det.

Både personer i Sverige och från andra länder kan bevaka valen. Dessa personer kallas för valobservatörer.

Valobservatörer bevakar ett val för att se om valreglerna följs.

Det finns idag inga särskilda regler för valobservatörer.
Det vill vi ändra på.

Därför föreslår vi att

- det ska finnas regler för valobservatörer i vallagen.
- Valmyndigheten ska ge valobservatörerna ett särskilt tillstånd att observera svenska val.

Vi föreslår också att valadministrationen måste se till att valobservatörer kan bevaka ett val.

Våra förslag om tillgänglighet

Tillgängligheten är ibland ett problem vid val.
Det betyder att en del väljare har svårt att rösta.

Det kan till exempel vara svårare att rösta för personer som

- har en funktionsnedsättning, till exempel sämre syn
- bor i ett annat land än i Sverige
- sitter i polisarrest eller på ungdomshem.

Sverige har godkänt en konvention som ska se till att personer med funktionsnedsättning ska ha samma förutsättningar att kunna rösta.

En konvention är internationella regler som gäller i de länder som godkänt konventionen.

Det finns också regler i vallagen om tillgängliga vallokaler.

Det betyder att det finns regler som säger att vallokalerna ska vara anpassade för alla väljare, även personer med en funktionsnedsättning.

Med vallokal menar vi en lokal där väljare röstar.

Här kan du läsa om våra olika förslag som handlar om tillgänglighet vid våra val.

Så kan tillgängligheten bli bättre

Vi kan göra tillgängligheten bättre vid val. Det betyder att göra det lättare för personer som har svårt att rösta.

Här kan du läsa om några av våra förslag som handlar om att göra det lättare att kunna rösta.

Det ska bli tydligare regler om tillgänglighet

Vi tycker att reglerna i vallagen som handlar om tillgänglighet ska bli tydligare.

Därför föreslår vi att dessa regler ska gälla för

- vallokalerna
- röstningen
- och informationen om val.

Valmyndigheten ska samla ihop regler och rekommendationer

Varje kommun ansvarar för att valen är tillgängliga. Därför är det viktigt att kommunerna känner till alla regler och rekommendationer.

Idag är reglerna utspridda på många lagar.
Det finns också rekommendationer
från många olika myndigheter.

Det kan göra det svårt för kommunerna
att hitta all information.

Därför föreslår vi att Valmyndigheten
ska samla ihop reglerna och rekommendationerna
på ett ställe.

Ge fler personer rätt till ambulerande röstmottagare

Om en väljare inte kan ta sig till en vallokal
för att rösta,
ska kommunen ordna två personer
som hämtar rösten.
De personerna kallas för ambulerande röstmottagare.

Men alla kan inte be om ambulerande röstmottagare.
Det är bara för personer som är sjuka, gamla eller har en
funktionsnedsättning.

Vi föreslår att fler personer
som inte kan ta sig till en vallokal
ska kunna be om ambulerande röstmottagare.

Det gäller personer som

- sitter i polisarrest
- sitter på särskilt ungdomshem
- sitter på LVM-hem eller annan liknande inrättning.
LVM står för Lagen om Vård av Missbrukare
- personer som får sin post av en lantbrevbärare.

Valmyndigheten ska ge mer information till väljarna

Det är viktigt att väljarna får tillräckligt med information om tillgängligheten inför ett val.

Därför tycker vi att väljarna ska få mer information redan när de får sina röstkort.

Röstkorten är ett slags bevis på att du får rösta. Det visar också i vilken lokal du ska rösta.

Varje väljare får sitt röstkort på posten inför ett val.

Vi föreslår att väljarna ska få information på röstkortet om

- att de kan kontakta kommunen om vallokalernas tillgänglighet.
- när och hur de kan be om en ambulerande röstmottagare.

Vi föreslår också att

- varje kommun ska informera Valmyndigheten var och när väljarna kan rösta.
- att varje kommun ska informera Valmyndigheten om vallokalernas tillgänglighet.
- Valmyndigheten ska publicera informationen på sin hemsida.

Ge mer information till gode män och förvaltare

Personer som är sjuka, gamla eller har en funktionsnedsättning kan få hjälp av en god man eller förvaltare.

En god man och förvaltare kan till exempel hjälpa till med att betala räkningar.

Men om personen i fråga behöver hjälp med att rösta ska den gode mannen eller förvaltaren också se till att personen får hjälp att kunna rösta.

Vi tycker att Valmyndigheten ska informera gode män och förvaltare om deras uppgift vid ett val.

Väljare med synnedsättning

I Sverige ska alla kunna rösta hemligt. Det betyder att du ska kunna rösta utan att någon får reda på vilket parti eller vilken kandidat du har röstat på.

Detta är inte möjligt för personer som är blinda eller har en allvarlig synnedsättning. Det beror på att de behöver hjälp med att markera på valsedeln vilken kandidat de vill rösta på.

Här kan du läsa om våra förslag för att göra det lättare för personer med synnedsättning att kunna rösta.

Ta fram hjälpmedel för väljare med synnedsättning

Vi tycker det är ett stort problem att alla synskadade inte har möjlighet att hålla sin röst hemlig. Därför har vi bett forskningsinstitutet RISE att ta fram förslag på olika hjälpmedel.

RISE har tagit fram tre olika hjälpmedel. Dessa ska hjälpa personer med synnedsättning att rösta utan hjälp från en annan person.

De tre hjälpmedlen är än så länge prototyper. Det betyder att de inte är färdiga än.

Vi vill att synskadade ska kunna använda hjälpmedlen så snart som möjligt.
Därför vill vi att prototyperna utvecklas klart.

Det finns också personer som är synsvaga, vilket betyder att de har sämre syn.
Dessa personer behöver oftast inte hjälp av en annan person för att rösta.

Men de kan behöva hjälp av andra hjälpmedel.
Till exempel att göra texten på valsedeln större.

Vi föreslår därför att varje kommun ska erbjuda hjälpmedel som

- förstorar texten på valsedeln
- ger bättre belysning när väljarna röstar.

Valsedlar med punktskrift

Sedan 2018 är det tillåtet att väljarna skriver med punktskrift på valsedlarna.

Punktskrift är en särskild typ av skrift som personer med synnedsättning eller som är blinda använder.

Om en väljare som har använt punktskrift röstar i sin vallokal på valdagen finns det risk att röstmottagaren förstår vem det är som röstat.
Det tycker vi är ett problem, eftersom väljarens röst då inte är hemlig.

Därför föreslår vi att valsedlar med punktskrift inte ska räknas i vallokalen.

Vi tycker istället att dessa valsedlar ska räknas vid den sista rösträkningen som sker hos länsstyrelserna.

Vi föreslår också att Valmyndigheten ska informera kommunerna och länsstyrelserna om hur de ska hantera valsedlar med punktskrift.

Väljare som bor i ett annat land

Personer som är medborgare i Sverige, men bor i ett annat land kallas för utlandssvenskar. Utlandssvenskar röstar inte i lika ofta som personer som bor i Sverige.

Utlandssvenskar har rätt att rösta i val till riksdagen och val till Europaparlamentet.

Det finns särskilda regler för utlandssvenskars rösträtt. De måste till exempel anmäla vart tionde år att de vill fortsätta rösta i svenska val. Det är Skatteverket som tar emot anmälan.

Det betyder att de fortsätter finnas på listan över alla som har rätt att rösta. En sådan lista kallas för röstlängd.

Utlandssvenskar kan rösta från utlandet även om de inte finns med i röstlängden. Då är rösten både en röst i valet och en anmälan till röstlängden.

Men utlandssvenskar som inte finns med i röstlängden kan inte rösta i Sverige. Det vill vi ändra på.

Vi föreslår att utlandssvenskar som inte finns med i röstlängden ska kunna rösta i Sverige.

Den rösten blir i sådana fall både en röst i valet och en anmälan till röstlängden.

Vi föreslår också att

- Valmyndigheten ska ge mer information till utlandssvenskar om hur de ska rösta
- Skatteverket ska informera utlandssvenskar att de tagit emot deras anmälan till röstlängden
- en anmälan från en utlandssvensk om ny adress i utlandet ska också räknas som en anmälan till röstlängden.

Digitala röstkort

Idag får alla väljare sina röstkort med vanlig post. På röstkortet finns det information om var din vallokal ligger och när den är öppen på valdagen.

Många har idag en digital brevlåda. Det betyder att de kan få sin post digitalt, istället för hem.

Vi föreslår att personer som har en digital brevlåda ska kunna få sitt röstkort digitalt.

Det skulle göra att

- dessa väljare får sina röstkort och information snabbare
- fler utlandssvenskar får sina röstkort, eftersom deras adresser i utlandet ibland är fel.

Våra andra förslag

Rekrytering och utbildning av röstmottagare

Personer som arbetar i vallokalerna vid val kallas för röstmottagare.

Det är viktigt att röstmottagarna kan alla regler som gäller vid ett val.

Det är också viktigt att det finns tillräckligt många röstmottagare som arbetar i varje vallokal.

Det är kommunerna som ansvarar för att det finns tillräckligt många röstmottagare. Kommunerna ansvarar också för att röstmottagarna får utbildning om reglerna vid ett val.

Vår rapport visar att det ibland kan vara svårt att hitta personer som kan vara röstmottagare.

Därför tycker vi att kommunerna ska samarbeta mer med varandra.

Det innebär att de ska lära av varandra hur de hittar personer som kan arbeta som röstmottagare.

Val vid extraordinära händelser

I Sverige är det inte bestämt hur vi ska göra om en extraordinär händelse skulle hända samtidigt som ett val.

Med extraordinär händelse menar vi väldigt allvarliga händelser.

Det kan till exempel vara

- stora olyckor

- extremt väder
- pandemier
- terrorangrepp

Det kan vara svårt för väljare att besöka en vallokal om en extraordinär händelse har hänt.

Många personer kan också välja att inte besöka en vallokal, eftersom det kan innebära en risk.

Därför föreslår vi att regeringen ger ett uppdrag till någon att göra en utredning. Utredningen ska ta reda på vilka regler som behövs om en extraordinär händelse skulle hända när det är val.

När våra förslag ska börja gälla

Vi föreslår att våra förslag ska börja gälla vid EU-valet som är 2024.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837)

Härigenom föreskrivs i fråga om vallagen (2005:837)

dels att 3 kap. 7 § ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 7 kap. 1–3 §§ ska betecknas 2–4 och nuvarande 3 a–15 §§ ska betecknas 5–17,

dels att den nya 7 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att 3 kap. 1 och 3 §§, 4 kap. 23 §, 5 kap. 2 och 8 §§, 7 kap. 5, 6, 7 och 10 §§, 10 kap. 3 och 4 §§ och 15 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 16 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §

Det ska finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för frågor om val.

Det ska finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för frågor om val.

I det ansvaret ingår att samordna säkerhetsfrågor inom valadministrationen.

3 §¹

I varje kommun ska det finnas en valnämnd, som är lokal valmyndighet med ansvar för frågor om val.

Att kommunerna ska se till att det finns lokaler för röstmot-

Att kommunerna ska se till att det finns lokaler för röstmot-

¹ Senaste lydelse 2014:301.

tagning framgår av 4 kap. 20, 22 och 23 §§.

tagning och ambulerande röstmottagare framgår av 4 kap. 20, 22 och 23 §§ och 7 kap. 5 §.

Varje kommun ska senast 32 dagar före valdagen meddela den centrala valmyndigheten var och när röstmottagningen kan ske inom kommunen samt uppgift om lokalernas tillgänglighet.

4 kap.

23 §²

Vid omval ska det i de kommuner som valet gäller finnas röstningslokaler enligt 22 §.

I övriga kommuner ska det finnas minst en röstningslokal enligt 22 § som ger väljarna goda möjligheter att rösta.

Varje kommun ska senast 32 dagar före valdagen meddela den centrala valmyndigheten var och när röstning inom kommunen kan ske.

5 kap.

2 §

Svenska medborgare som inte längre är folkbokförda här i landet *skall* tas upp i röstlängd under tio år från den dag folkbokföringen upphörde. Därefter *skall* de, för tio år i sänder, tas med i röstlängden *endast* om de skriftligen hos Skatteverket har anmält *sin adress*.

Om den centrala valmyndigheten vid val till riksdagen eller Europaparlamentet senast dagen

Svenska medborgare som inte längre är folkbokförda här i landet *ska* tas upp i röstlängd under tio år från den dag folkbokföringen upphörde. Därefter *ska* de, för tio år i sänder, tas med i röstlängden om de skriftligen hos Skatteverket har anmält *detta*. *En anmälan om ny utlandsadress ska också räknas som en anmälan om att tas upp i röstlängd.*

Om den centrala valmyndigheten vid val till riksdagen eller Europaparlamentet senast dagen

² Senaste lydelse 2018:28.

före valdagen tar emot en röst från en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd här i landet och som inte är upptagen i röstlängd, *skall* myndigheten lägga till väljaren i röstlängden. Rösten *skall* alltid anses som en anmälan enligt första stycket, även om den tagits emot senare än dagen före valdagen.

före valdagen tar emot en röst från en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd här i landet och som inte är upptagen i röstlängd, *ska* myndigheten lägga till väljaren i röstlängden. Rösten *ska* alltid anses som en anmälan enligt första stycket, även om den tagits emot senare än dagen före valdagen.

Om en kommun vid val till riksdagen eller Europaparlamentet i en röstningslokal tar emot en röst från en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd här i landet och som inte är upptagen i röstlängd ska valnämnden i kommunen lägga till väljaren i röstlängden.

8 §³

Den centrala valmyndigheten ska upprätta ett röstkort för varje väljare. För väljare som inte har någon känd adress eller som inte är folkbokförda här i landet ska det upprättas röstkort bara om de begär det.

Röstkort som avses i första stycket ska skickas ut i så god tid att de kan beräknas vara väljarna tillhanda senast 18 dagar före valdagen. Vid extra val och omval ska röstkorten i stället skickas ut i så god tid att de kan beräknas vara väljarna tillhanda senast 10 dagar före valdagen.

För varje väljare som inte är folkbokförd här i landet ska den centrala valmyndigheten upprätta ett utlandsröstkort. Sådana röstkort ska skickas till väljarna senast 50 dagar före valdagen. Vid extra val och omval ska röstkorten i stället skickas så snart det är möj-

För varje väljare som inte är folkbokförd här i landet ska den centrala valmyndigheten upprätta ett utlandsröstkort. Sådana röstkort ska, *om de är på papper*, skickas till väljarna senast 50 dagar före valdagen. *Är röstkorten digitala ska de skickas till väljarna 45 dagar före valdagen.* Vid extra

³ Senaste lydelse 2018:28.

ligt sedan det har beslutats vilken dag som ska vara valdag.

val och omval ska röstkorten i stället skickas så snart det är möjligt sedan det har beslutats vilken dag som ska vara valdag.

7 kap.

1 §

Röstningen ska vara tillgänglig för alla väljare.

Tillgängligheten omfattar lokaler för röstmottagning, röstningsförfarandet och information till väljarna.

3 a §⁴

Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får om de begär det lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare.

Dessutom får följande väljare lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare:

a) väljare som betjänas av Postnord Group AB:s lantbrevbärare,

b) väljare som är placerade i polisarrest,

c) väljare som är placerade på särskilt ungdomshem eller LVM-hem eller annan vårdinrättning som begränsar väjarens möjligheter att rösta i en röstningslokal.

Vid röstmottagning enligt första stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om röstning och röstmottagning i detta kapitel och 8 kap. och bestämmelserna om röstmottagning i röstningslokal i 10 kap.

Vid röstmottagning enligt första och andra styckena gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om röstning och röstmottagning i detta kapitel och 8 kap. och bestämmelserna om röstmottagning i röstningslokal i 10 kap.

⁴ Senaste lydelse 2014:301.

4 §⁵

Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får lämna sina valsedlar där genom bud.

Dessutom får följande väljare budrösta:

1. *väljare som betjänas av Postnord Group AB:s lantbrevbärare, i den utsträckning som följer av 3 kap. 7 §,*

2. väljare som är intagna i häkte,
3. väljare som är intagna i kriminalvårdsanstalt och av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som andra intagna på anstalten.

6 §

1. väljare som är intagna i häkte,
2. väljare som är intagna i kriminalvårdsanstalt och av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som andra intagna på anstalten.

Budröster ska lämnas i ytterkuvert för budröst.

5 §⁶

Följande personer får vara bud:

1. väljarens make eller sambo och väljarens, makens eller sambons barn, barnbarn, föräldrar eller syskon,

2. de som yrkesmässigt eller på liknande sätt ger väljaren vård eller som annars brukar hjälpa väljaren i personliga angelägenheter,

3. *lantbrevbärare anställda av Postnord Group AB,*

4. anställda vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt.

7 §

3. anställda vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt.

Ett bud ska ha fyllt 18 år.

8 §⁷

I stället för 7 § första och andra styckena gäller att bud som är lantbrevbärare inte behöver vara närvarande när väljaren gör i ordning ett ytterkuvert för budröst. Ett sådant bud får på ytterkuvertet

10 §

⁵ Senaste lydelse 2018:28.

⁶ Senaste lydelse 2018:28.

⁷ Senaste lydelse 2014:301.

i stället för personnummer ange sitt tjänstgöringsnummer. Budet ska intyga att kuvertet har tagits emot från väljaren själv.

I stället för 7 § andra stycket gäller att ett bud som är anställd vid ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt i stället för personnummer får ange sitt tjänstgöringsnummer.

Den som inte har något personnummer eller tjänstgöringsnummer ska i stället ange någon motsvarande identifikationsuppgift.

10 kap.

3 §

Väljare eller bud *skall* till röstmottagarna lämna väljarens röstkort. Detta behövs dock inte

1. om den information som röstkortet innehåller ändå är tillgänglig för röstmottagarna, *eller*

2. om röstmottagningen sker hos en utlandsmyndighet.

Väljare eller bud *ska* till röstmottagarna lämna väljarens röstkort. Detta behövs dock inte

1. om den information som röstkortet innehåller ändå är tillgänglig för röstmottagarna,

2. om röstmottagningen sker hos en utlandsmyndighet, *eller*

3. om en kommun tar emot en röst enligt 5 kap. 2 § tredje stycket.

4 §

I de anteckningar som förs enligt 7 § *skall* det anges hur väljarens eller budets identitet har kontrollerats.

De valkuvert och ytterkuvert för budröst som röstmottagarna tar emot *skall*, i väljarens eller budets närvaro, läggas i fönsterkuvert tillsammans med väljarens röstkort eller, om röstmottagningen sker hos en utlandsmyndighet, ett adresskort. Fönsterkuvertet *skall* därefter klistras igen.

I de anteckningar som förs enligt 7 § *ska* det anges hur väljarens eller budets identitet har kontrollerats.

De valkuvert och ytterkuvert för budröst som röstmottagarna tar emot *ska*, i väljarens eller budets närvaro, läggas i fönsterkuvert tillsammans med väljarens röstkort eller, om röstmottagningen sker hos en utlandsmyndighet *eller en kommun enligt 3 § 1 och 3* ett adresskort. Fönsterkuvertet *ska* därefter klistras igen.

15 kap.**5 §⁸**

Ett överklagande av ett beslut att fastställa utgången av ett val enligt 3 § 4 ska ges in till Valprövningsnämnden.

Överklagandet ska innehålla uppgift om den klagandens personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden.

Ett överklagande av beslut i andra fall ska ges in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet (beslutsmyndigheten).

16 kap. Valsäkerhet***Samordningsansvar
för säkerhetsfrågor*****1 §**

Den centrala valmyndigheten ska stödja och samordna arbetet med skydd av val, samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området.

***Rapportering av incidenter
i samband med val*****2 §**

Till stöd för skydd av val ska länsstyrelserna, de kommunala valnämnderna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning till den centrala valmyndigheten skyndsamt rapportera incidenter som kan påverka genomförandet av val.

⁸ Senaste lydelse 2018:28.

Med incidenter avses

1. om det vid förberedande och genomförande av val som en myndighet svarar för har förekommit någon avvikelse från föreskriven ordning, oavsett om avvikelserna är resultat av mänsklig påverkan, systemfel eller naturhändelse,

2. om någon har hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller otillbörligt verkat vid val på något annat sätt, och

3. andra omständigheter av betydelse för allmänhetens förtroende för valens genomföranden.

*Ackreditering av
valobservatörer**3 §*

Den centrala valmyndigheten får ackreditera nationella och internationella valobservatörer från institutioner eller organisationer för att granska genomförandet av valen till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet.

Kommunerna och länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning är skyldiga att ta emot ackrediterade valobservatörer och vidta de åtgärder som behövs för att de ska kunna genomföra sina valobservationer.

Denna lag träder i kraft ...

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val

Härigenom föreskrivs att 2 a § förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet vid val ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Personuppgifter ur val- och folkomröstningsdatabasen får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling för tillhandahållande av dubblettröstkort enligt 5 kap. 10 § vallagen (2005:837).

Föreslagen lydelse

2 a §¹

Personuppgifter ur val- och folkomröstningsdatabasen får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling för tillhandahållande av röstkort enligt 5 kap. 8 § vallagen (2005:837) och dubblettröstkort enligt 5 kap. 10 § samma lag.

Denna förordning träder i kraft ...

¹ Senaste lydelse 2018:392.

1.3 Förslag till förordning om ändring i valförordningen (2005:874)

Härigenom föreskrivs att 16 § valförordningen (2005:874) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §¹

Valmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om

1. avgifter vid beställning av valsedlar och kuvert,
2. papperskvalitet och färgnyanser för valsedlar samt vilken administrativ information som ska finnas på dessa,
3. utformningen av röstkort, 3. utformningen av röstkort, kuvert *och* omslag, kuvert, omslag *och* adresskort,
4. blanketter för röstlängd, protokoll och väljarförteckningar, och
5. vilken administrativ information som ska finnas i protokoll som förs av valnämnderna och länsstyrelserna.

Denna förordning träder i kraft ...

¹ Senaste lydelse 2008:1279.

2 Utredningsuppdraget

2.1 Direktiven

Utredningens uppgift enligt direktiven är att göra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet. I uppgiften ingår bland annat att

1. analysera behovet av ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor vid val samt behovet av ett system för rapportering av incidenter vid röstmottagning i syfte att stärka allmänhetens tilltro till valsystemet,
2. bedöma om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna vid röstningen är tillräckligt eller om det kan stärkas och särskilt föreslå metoder för att motverka förekomsten av gruppröstning¹,
3. utvärdera reformen med avskärmningar av valsedelställ,
4. föreslå åtgärder som kan förbättra möjligheten för väljargrupper med svårighet att med nuvarande röstningsförfarande utnyttja sin rösträtt, och
5. på samtliga områden lämna de författningsförslag eller andra förslag på åtgärder som utredningen bedömer är motiverade.

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 15 oktober 2021. Genom tilläggsdirektiv beslutades att uppdraget i stället ska redovisas senast den 17 december 2021.

Regeringens direktiv (dir. 2020:30) och (dir. 2021:75) återges i sin helhet i *bilagorna 1 och 2*.

¹ I direktiven kallad familjeröstning.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i maj 2020. Det första sammanträdet hölls i början av juni och i slutet av samma månad gjorde utredningen bedömningen att i en första etapp behandla skilda aspekter rörande skyddet för fria och hemliga val. Uppläggningsen av det arbetet redovisas närmare i utredningens delbetänkande *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen* (SOU 2021:7 s. 27 f.).

I delbetänkandet som överlämnades den 27 januari 2021 lade utredningen fram förslag som rör otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen, gruppröstning och reformen med avskärmningar av valsedelställ (punkterna 2 och 3 i uppställning ovan).

I detta betänkande, som också är utredningens slutbetänkande, behandlas valsystemets motståndskraft mot manipulationer och röstningsförfarandets tillgänglighet för vissa väljargrupper.

Under det fortsatta arbetet har utredningen haft nio sammanträden, varav åtta sammanträden har skett digitalt. Vidare har utredningen genom sekretariatet haft en fortlöpande dialog med utredningens experter och sakkunniga.

För att fullgöra vårt uppdrag har utredningen genom en serie presentationer informerats om de frågor som rör valsystemets motståndskraft mot manipulationer och de problem som väljargrupper med svårigheter att utnyttja sin rösträtt ställs inför.

Valsystemets motståndskraft mot manipulationer

Vid sammanträden den 10 februari 2021 redogjorde gruppchefen Åsa Ahl, Säkerhetspolisen, och kanslichefen Anna Nyqvist, Valmyndigheten, för frågor om en samordning av säkerhetsfrågor vid val samt behovet av ett system för rapportering av incidenter vid röstmottagningen.

För att få en närmare belysning av det säkerhetsarbete och den incidentrapportering i samverkan som initierades inför de allmänna valen 2018 och behovet av en vidareutveckling av detta arbete, beslutade utredningen vid sammanträdet den 7 april 2021 att tillsätta en arbetsgrupp med kopplingar till det pågående säkerhetsarbetet. Därutöver har utredningen den 14 april 2021 genom sekretariatet följt Sveriges Kommuner och Regioners seminarium ”Hot mot valen”.

Vid sammanträdet den 23 juni 2021 redovisade kanslichefen Anna Nyqvist, Valmyndigheten, arbetsgruppens rapport. Arbetsgruppens rapport återges i *bilaga 3*.

Valsystemets tillgänglighet

Henrik Götesson och Lennart Karlsson, Synskadades riksförbund, redovisade vid sammanträdet 10 mars 2021 de problem som personer med synnedsättning möter vid röstningen och tänkbara åtgärder för att underlätta röstningen för dessa väljare utan att tvingas röja valhemligheten för någon. Vid samma sammanträde beslutade utredningen att ge forskningsinstitutet RISE i uppdrag att ta fram prototyper som skulle kunna göra det möjligt för personer med synnedsättning att rösta med bevarad valhemlighet. Vid sammanträdet den 27 maj 2021 redovisade RISE resultatet av prototyparbetet. RISEs rapport återges i *bilaga 6*.

I vårt arbete med tillgänglighetsfrågorna har vi vidare bjudit in till dialog med funktionsrättsorganisationer i samverkan, Funktionsrätt Sverige samt ett antal organisationer utanför denna samverkan. En redovisning av framförda synpunkter när det gäller dessa väljargrupperns svårigheter att utnyttja sin rösträtt lämnas i *bilaga 5*.

Samråd med berörda myndigheter och organisationer

Vi har under genomförandet av uppdraget samrått med Valmyndigheten, länsstyrelser, Statens institutionsstyrelse, Myndighetens för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner samt Myndighetens för psykologiskt försvar (under bildande). Utredningen har också haft kontakter med Utrikesdepartementet, Socialdepartementet, Myndigheten för delaktighet och Diskrimineringsombudsmannen i frågor om tillgänglighet.

Utredningen har också genom sekretariatet följt Sveriges Kommuner och Regioners nationella valkonferens den 21 september 2021.

2.3 Betänkandets disposition

De frågor som utredningen behandlar i detta betänkande har i huvudsak tagits upp i den ordning de förekommer i utredningens direktiv.

En fråga som vi uppmärksammat och som inte berörs i direktiven är att vi inte har någon beredskap för de konsekvenser en fredstida extraordinär händelse skulle kunna få för genomförandet av valen. Vid extraordinära händelser, som exempelvis stora olyckor, extrema väderförhållanden, epidemier eller terrorangrepp, kan många väljare vara fysiskt förhindrade att rösta eller avstå från att rösta på grund av sådana händelser. Det väcker flera frågor; bör det vara möjligt att skjuta upp ett val i förväg, att förlänga mandatperioden före eller under ett val och om en sådan händelse på själva valdagen kan motivera ett omval eller en förlängning av mandatperioden efter det att valet har genomförts. Och vem ska i så fall ha behörighet att besluta om detta. Nu nämnda frågor aktualiseras av den rådande covid-19 pandemin. Utredningen har därför föreslagit att det tillsätts en utredning med uppdrag att överväga förutsättningarna för att införa särskilda regler i regeringsformen för de högsta statsorganen vid allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser i samband med val. Dessa frågor behandlas i kapitel 10 Val vid allvarliga fredstida kriser.

En annan sådan fråga är de problem som kommunerna möter när det gäller rekryteringen av röstmottagare. Även om det inte finns någon aktuell samlad bild över rekryteringsläget och inte heller någon analys av vad som orsakar problem bedömer utredningen att frågan om rekrytering av röstmottagare måste uppmärksammas, särskilt som de förslag utredningen lägger innebär ökade anspråk på såväl antalet röstmottagare som deras kompetens. Detta är en viktig uppgift för kommunkollektivet, som på olika sätt samverkar för erfarenhetsutbyte och gemensamma insatser kommuner emellan. Dessa frågor behandlas i kapitel 11 Rekrytering och utbildning av röstmottagare.

3 Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen

3.1 Direktiven

Inför valen 2018 aktualiserades enligt berörda myndigheter¹ risker för informationspåverkan och hot mot valens genomförande på ett sätt som inte tidigare identifierats.

Valmyndighetens samlade bild från valen är att de har kunnat genomföras på ett korrekt och effektivt och rättssäkert sätt. Enligt myndighetens analys handlade de största riskerna om felaktig information om och direkta hot mot valens genomförande. Det rörde sig även om risker förknippade med antagonister som vill försöka undergräva förtroendet för valsystemet, valens genomförande och i förlängningen för den svenska demokratin (Valmyndighetens rapport 2018 s. 4, 10 och 11).

Säkerhetspolisens och Myndighetens för samhällsskydd och beredskap (MSB) bedömningar är att riskerna för informationspåverkan och hoten mot valens genomförande på senare tid har ökat och i framtiden förutses finnas kvar (Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 23).

Som ett led i arbetet att stärka skyddet mot bland annat informationspåverkan i 2018 års val inledde MSB under 2016 ett projekt i syfte att skydda valens genomförande. En nära samverkan inleddes också mellan MSB, Valmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att upptäcka och motverka hot mot valens genomförande.

Det nuvarande valsystemet har inte någon myndighet med ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen. Det innebär i praktiken att alla kommu-

¹ Valmyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

nala valnämnder, länsstyrelser och Valmyndigheten, samt i förekommande fall även de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning, har ett delat ansvar för dess frågor. Att ansvaret är spritt på så många myndigheter kan bidra till ökade risker för störningar som allvarligt kan inverka på förutsättningarna att genomföra valen säkert och korrekt. Mot den nu angivna bakgrunden finns det därför enligt våra direktiv skäl att undersöka behovet av att ge en myndighet ett utpekat ansvar för samordningen av säkerhetsfrågor, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering.

Vi ska därför ta ställning till om en ordning med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen bör inrättas och vilka resurser som bör tillföras den myndighet som eventuellt föreslås få detta ansvar.

3.2 Skyddet för fria och hemliga val

Den svenska folkstyrelsen och valsystemet bygger på principerna om fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt.

Grundläggande bestämmelser om val till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige finns i regeringsformen och kommunallagen (2017:725). För val till Europaparlamentet finns sådana bestämmelser bland annat i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i den så kallade valrättsakten, som har genomförts huvudsakligen genom bestämmelser i vallagen (2005:837). Mer detaljerade bestämmelser om genomförandet av allmänna val finns i vallagen och valförordningen (2005:874).

3.2.1 Regeringsformen

Av bestämmelserna i regeringsformen framgår bland annat att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val och att röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst. Med regeringsformens föreskrift om att valen ska vara fria avses att ingen annan får bestämma hur väljaren ska rösta. I det ligger att väljarna ska kunna rösta under sådana förhållanden att de inte utsätts för tvång eller annan obehörig påverkan från någon annan. Att valet är hemligt motiveras av intresset att skydda väljaren från den på-

verkan som kan uppkomma om andra får reda på hur väljare röstat. Det ska inte heller gå att ta reda på hur någon har röstat.

3.2.2 Internationella förpliktelser

Kraven på fria och hemliga val följer även av internationella förpliktelser som Sverige har åtagit sig att följa. I artikel 25 i FN:s konvention om civila och politiska rättigheter slås fast att väljarna har rätt till hemliga val och att de också ska ha möjlighet att kunna rösta fritt och utan otillbörlig påverkan eller tvång. Detta följer också av artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Riktlinjer för fria och hemliga val tas också upp i Europarådets arbete genom Venedigkommission i dess kodex för god valpraxis.

3.2.3 Vallagen

Det grundläggande syftet med vallagens bestämmelser om genomförande av val är att reglera formerna för medborgarnas demokratiska delaktighet i den representativa demokratin och tillgodose de krav som ställs upp i regeringsformen, med det övergripande ändamålet att säkerställa riktiga och demokratiskt legitima valresultat.

Där finns ett förbud mot propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val på röstmottagningsställen och ett påbud om att röstningen ska kunna genomföras på ett tryggt och säkert sätt.

Dessutom är det brottsligt att på ett otillbörligt sätt försöka inverka på röstningen genom att handgripligen eller på liknande sätt försöka hindra eller tvinga en väljare att rösta. Att hota väljaren med en gärning som för denne medför lidande, skada eller annan olägenhet samt lämna, utlova eller erbjuda muta eller annan sådan förmån kan också omfattas av brottet otillbörligt verkande vid röstning. Det kan också vara straffbart att lämna vilseledande uppgifter som hänför sig till själva röstningen.

Om det vid förberedande eller genomförande av valet förekommit någon avvikelse från föreskriven ordningen eller om någon har hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt kan detta, om det har inverkat på valutgången, leda till omval.

3.3 Ansvaret för genomförandet av val

Valadministrationen är organiserad i tre nivåer – en central valmyndighet (Valmyndigheten), 21 regionala valmyndigheter (länsstyrelserna) samt 290 lokala valmyndigheter (kommunernas valnämnder) – som är oberoende av varandra. Organisationen ser i huvudsak likadan ut för val till riksdag, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Organisationsstrukturen är inte hierarkisk. Varje nivå ansvarar för sina respektive områden enligt vallagen.

Till valmyndigheterna kan även hänföras Valprovsningsnämnden.

En utlandsmyndighet som anordnar förtidsröstning är formellt sett inte en valmyndighet men har liknande uppgifter i förtidsröstningen som kommunernas valnämnder och kan därför även den hänföras till valadministrationen.

3.3.1 Valmyndigheten

Valmyndigheten är central valmyndighet och har det övergripande ansvaret för frågor om val. Den svarar för genomförande av val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet. Den svarar också för genomförandet av nationella folkomröstningar samt medborgarinitiativ inom Europeiska unionen. Vidare arrangerar den även sametingsvalet tillsammans med Sametingsvalets valnämnd och Länsstyrelsen i Norrbottens län.

I Valmyndighetens uppgifter ingår vidare att framställa röstlängder, röstkort, valsedlar och annat valmaterial. Efter länsstyrelsernas rösträkning i valet fördelar Valmyndigheten mandatet mellan partierna och fastställer vilka ledamöter och ersättare som har blivit valda till riksdagen och Europaparlamentet samt genomför efterträdersammanräkningar² under hela mandatperioden för dessa val.

Valmyndigheten utvecklar och underhåller också valadministrationens it-stöd och tar fram och sprider information, utbildningsmaterial och valmaterial till såväl väljare som till länsstyrelserna och de kommunala valnämnderna.

Valmyndigheten inrättades 2001 och ersatte då Riksskatteverket som högsta ansvariga myndighet för val. Sedan 2016 är Skatteverket värmdmyndighet för Valmyndigheten.

² När en ledamot eller en ersättare avgår under mandatperioden görs en ny sammanräkning på grundval av valresultatet för att utse en efterträdare.

3.3.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är regionala valmyndigheter med ansvar för frågor om val och utbildning av valnämnderna inom länet.

Länsstyrelsen beslutar om valdistrikt och genomför den slutliga rösträkningen i alla val. För val till regionfullmäktige och kommunfullmäktige fördelar länsstyrelserna också mandaten mellan partierna och utser ersättare. Länsstyrelsen arkiverar samtliga räknade valsedlar och visst övrigt valmaterial under hela mandatperioden samt genomför efterträdersammanräkningar under denna period för kommun- och regionvalen.

3.3.3 Valnämnderna

Valmyndighet på lokal nivå är kommunernas valnämnder med ansvar för genomförandet av röstningen inom kommunen.

I det ansvaret ingår att utse och utbilda röstmottagare, se till att det finns vallokaler och lokaler för förtidsröstningen, se till att nödvändigt valmaterial finns på plats när röstningen ska genomföras samt säkerställa ordningen i val och röstningslokaler så att röstningen kan genomföras på ett korrekt och säkert sätt.

De lokala valnämnderna svarar också för den preliminära rösträkningen som sker på valnatten, dels på onsdagen och i undantagsfall på torsdagen i veckan efter valdagen och för transport av valsedlar och övrigt valmaterial till länsstyrelsen inför den slutliga rösträkningen.

Enligt Valmyndighetens handbok till kommunerna ska de genomföra en risk- och sårbarhetsanalys före valet och granska kritiska beroenden för genomförande av valet och identifiera sårbarheter och brister³.

³ Valmyndighetens handbok för kommunerna för 2018 s. 42–43, samt motsvarande handbok för 2019 års val s. 44–45.

3.3.4 Utlandsmyndigheterna som anordnar förtidsröstning

En utlandsmyndighet har liknande uppgifter i förtidsröstningen som de lokala valnämnderna. I det ansvaret ingår att se till att nödvändigt valmaterial finns på plats när röstningen ska genomföras samt säkerställa att röstningen kan genomföras på ett korrekt och säkert sätt.

Utlandsmyndigheterna bedriver ett övergripande säkerhetsarbete utifrån den egna verksamheten i samverkan med Utrikesdepartementet.

3.3.5 Valprövningsnämnden

Valprövningsnämnden är den enda instans som prövar överklaganden av beslut av Valmyndigheten och länsstyrelserna om fastställande av allmänna val, det vill säga val till riksdagen, regionfullmäktige och kommunfullmäktige. Sedan några år tillbaka beskrivs också val till Europaparlamentet som ett allmän val. Även överklagande av val till Sametinget och nationella folkomröstningar prövas av nämnden.

Nämndens uppgift som klagoinstans omfattar även en rad administrativa valärenden som till exempel beslut som rör valkretsindelning, fördelning av antalet mandat på valkretsar, valdistriktsindelning, registrering av partibeteckning, anmälan av kandidater och om deltagande i val.

Valprövningsnämndens beslut får inte överklagas.

3.4 Säkerhetsskydd⁴ och val

3.4.1 Ändrade förutsättningar för Sveriges säkerhet

I regeringens proposition 2017/18:89 *Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag* konstaterades att dagens säkerhetspolitiska hot, eller hot som är av sådan karaktär att de kan få säkerhetspolitiska konsekvenser, ofta är gränsöverskridande, icke-militära och utgår inte sällan från icke-statliga aktörer. Som exempel

⁴ Säkerhetsskyddslagstiftningen är inte den enda regleringen som ger ett skydd för samhällsviktig verksamhet. På området finns även olika kris- och beredskapsförfattningar samt skyddslagstiftning för kärnteknisk verksamhet, luftfart, sjöfart, hamnar, transport av farligt gods och landskapsinformation. Nämnda författningar ses som ett samverkande regelverk som alla syftar till att skydda samhällsviktig verksamhet och där olika författningar är tillämpliga i olika situationer.

på sådana hot anfördes internationell terrorism och andra typer av gränsöverskridande brottslighet, informations- och cybersäkerhets-hot, spridning av massförstörelsevapen samt framställning och transport av vapen, komponenter och teknologi.

Regeringen framhöll vidare att digitaliseringen och användningen av informationsteknik också har genomgått en betydande förändring, vilket radikalt förändrat förutsättningarna för informations-säkerhetsarbetet. Informationstekniken genomsyrar i dag i stort sett alla aspekter av samhällsviktiga verksamheter. En rad verksamheter, både hos det allmänna och inom näringslivet, är helt beroende av digitala system för bland annat styrning, reglering och övervakning. Stora informationsmängder, såväl öppna som hemliga, hanteras i dag i informationssystem. En storskalig it-incident skulle därmed enligt regeringens bedömning kunna få allvarliga konsekvenser för samhällsviktig verksamhet och kritisk infrastruktur.

Globaliseringen och det ökade internationella samarbetet hade också enligt regeringens bedömning medfört att gränserna för vad som är att hänföra till rikets inre respektive yttre säkerhet har ändrats, liksom att uttrycket rikets säkerhet har utvidgats, och därmed också ett växande behov av att anpassa säkerhetsskyddet till åtaganden som följer av folkrättsliga förpliktelser.

3.4.2 De mest skyddsvärda verksamheterna i samhället

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. De verksamheter som faller inom lagstiftningens tillämpningsområde är sådana som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

2018 års säkerhetsskyddslag ska i likhet men den tidigare gällande säkerhetsskyddslagen (1996:627), säkerställa ett tillräckligt skydd för det som är mest skyddsvärt för nationen, vara verksamhetsorienterad, ge ett förebyggande skydd mot i huvudsak antagonistiska hot, omfatta samverkande säkerhetsåtgärder för information, personer

och verksamheter samt utgå från nuvarande ansvarsfördelning när det gäller verkställighetsföreskrifter och tillsyn.

Behovet av säkerhetsskydd och andra former av skydd har i den nya lagen utsträckts till att gälla för fler verksamheter än tidigare. För att lagstiftningen ska stå sig över tiden har den utformats med hänsyn till en mer flexibel och relativt tidsbestämd hotbild så att den ska kunna omfatta nya verksamheter och skydda mot hot av olika karaktär, och liksom den tidigare säkerhetsskyddslagen, ge ett skydd för de för landet allra viktigaste samhällsfunktionerna i såväl allmän som enskild verksamhet. Den grundläggande principen är som tidigare att skyddet för det skyddsvärda bör vara detsamma oavsett i vilken verksamhet det förekommer.

I förarbetena till den tidigare säkerhetsskyddslagen förklarade regeringen att uttrycket ”rikets säkerhet” omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. I det sammanhanget anförde regeringen att angrepp på det demokratiska statsskicket kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Det kan också vara fråga om försök att ta över den politiska makten genom våld eller att använda våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter räknas också till hoten mot rikets inre säkerhet (prop. 1995/96:129 s. 22 f.).

Regeringen uttalade sig på nytt om uttryckets innebörd i samband med propositionen *Förstärkt skydd mot främmande makts under rättelseverksamhet* (prop. 2013/14:51 s. 20). Regeringen uttalade att uttrycket ”rikets säkerhet” kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet.

3.4.3 Tillämpningsområdet för säkerhetsskyddet

Endast för verksamheter som har ett kvalificerat skyddsbehov

När det gällde frågan hur tillämpningsområdet för säkerhetsskyddet bör avgränsas i den nya lagen gjorde regeringen bedömningen att det även fortsättningsvis ska gälla endast sådana verksamheter som har ett kvalificerat skyddsbehov. Behovet av skydd för verksamheter som inte har ett så kvalificerat skyddsbehov men som ändå kan anses samhällsviktiga får i dessa fall i första hand tillgodoses genom annan kris- och skyddslagstiftning, till exempel sådan vars primära syfte är att upprätthålla kontinuitet i samhällsviktig verksamhet.

Ett exempel på sådan lagstiftning som tillgodoser skyddsbehovet för verksamhet som är samhällsviktig men som inte är så skyddsvärd att den berör Sveriges säkerhet är den lagstiftning som genomfört det så kallade NIS-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen) som i Sverige huvudsakligen genomförts genom lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga digitala tjänster. Direktivet, som fastställer åtgärder för att uppnå en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom unionen, i syfte att förbättra den inre marknadens funktion, innebär att leverantörer av samhällsviktiga tjänster inom sektorerna energi, transporter, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten och digital infrastruktur samt leverantörer av digitala tjänster blir skyldiga att vidta skyddsåtgärder, förebygga och hantera incidenter i sina nätverk och informationssystem och rapportera incidenter som påverkar kontinuiteten i tjänsterna.

Verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet

Frågan om den närmare gränsdragningen mellan verksamheter som bör falla under säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde och sådan verksamhet som av andra skäl är samhällsviktig är svårdefinierad.

Innebörden av ”Sveriges säkerhet” får bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen, vilket medför ett fokus på skydd av grundläggande samhällsfunktioner. Behovet av säkerhetsskydd kan pendla över tid mellan olika skyddsintressen. Externa hot kan under viss tid

vara faktorer som säkerhetsskyddet i högre grad behöver inriktas mot än nationellt baserade säkerhetshot. Under andra förhållanden kan läget vara det motsatta.

Att ange alla skyddsvärda verksamheter i författning har inte ansetts lämpligt eftersom det skulle riskera att ge främmande makt eller andra antagonistiska aktörer information om vilka de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället är. Att formulera om uttrycket har också framstått som problematiskt då en sådan lösning kunde riskera ytterligare gränsdragningsproblem.

Uttrycket "Sveriges säkerhet" innebär emellertid inte att verksamheten ska ha nationell betydelse. Bedömningen av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde har inte enbart sin grund i geografiska områden eller antalet medborgare som potentiellt kan drabbas av ett angrepp. Även potentiella följdverkningar av en händelse måste vägas in i bedömningen. En lokal eller regional störning kan påverka ett stort antal människor i en region, vilket i förlängningen kan få nationella följdverkningar. Flera koordinerade, eller av varandra beroende, angrepp som resulterar i störningar av samhällsviktiga funktioner på lokal eller regional nivå kan påverka Sveriges säkerhet, till exempel genom att det bland befolkningen generellt sprids oro och misstro mot myndigheternas förmåga att hantera situationen.

3.4.4 Verksamhetsutövarens skyldigheter

Säkerhetsskyddet handlar om att genom förebyggande arbete skydda säkerhetskänslig verksamhet hos myndigheter och företag mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten. Säkerhetskänslig verksamhet är verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som Sverige har förbundit sig att skydda genom internationella åtaganden. I det arbetet ingår också att skydda uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller skulle ha omfattats om lagen hade varit tillämplig. Uppgifterna delas in i fyra säkerhetsskyddsklasser utifrån vilken skada för Sverige som kan uppstå om de röjs. Syftet med indelningen är att fastställa en korrekt lägsta skyddsnivå för respektive säkerhetsskyddsklass.

Ansvar för identifiering och bedömning av behovet av säkerhetsskydd är knutet till verksamhetsutövaren. Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och övriga tillsynsmyndigheter kan genom föreskrifter, rekommendationer och rådgivning bidra till att underlätta arbetet med sådana frågeställningar för berörda verksamhetsutövare⁵.

Om en verksamhetsutövare kommer fram till att man bedriver en säkerhetskänslig verksamhet ska utövaren utreda behovet av säkerhetsskydd i en säkerhetsskyddsanalys. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter.

Det primära syftet med en klassificering är att uppnå en adekvat skyddsnivå för sådan information som är känslig med hänsyn till Sveriges säkerhet. Klassificeringen görs genom en hypotetisk skadebedömning efter den skada för Sveriges säkerhet som kan uppstå och efter en uppsättning samverkande skyddsåtgärder; *informations-säkerhet*, *fysisk säkerhet* och *personalsäkerhet*.

Säkerhetsskyddsanalysen innebär att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och vad som i övrigt behöver ett säkerhetsskydd ska identifieras⁶. Vilka delar av verksamheten som är skyddsvärda med hänsyn till Sveriges säkerhet samt vilka hot och sårbarheter som finns kopplade till detta skyddsvärde ska också identifieras. Säkerhetsskyddsanalysen ska även innehålla en bedömning av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga. Analysen ska hållas uppdaterad.

3.4.5 Tillsyn

Ansvar för tillsyn är uppdelat mellan flera myndigheter. Den myndighet som regeringen bestämmer utövar tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som säkerhetsskyddslagen gäller för. Enligt nu gällande regler utövas tillsynen av Försvarsmakten när det gäller Fortifikationsverket, Förvarshögskolan och de myndigheter som hör till Förvarsdepartementet och av Säkerhetspolisen när det gäller övriga myndigheter, förutom Justitiekanslern, samt kommuner och regioner. Tillsynen över säkerhetsskyddet hos enskilda verksam-

⁵ Se bl.a. Valmyndighetens handbok för kommunerna för 2018 års allmänna val s. 42–43, och motsvarande handbok för 2019 års EP-val s. 44–45.

⁶ 2 kap. 1 § säkerhetsskyddförordningen (2018:658).

hetsutövare utövas av ett antal myndigheter enligt en närmare angiven uppdelning utifrån olika sektorer.

Det finns inte någon myndighet som har en samlad bild över tillsynen. Frågan om en samordning mellan tillsynsmyndigheterna i någon form övervägs för närvarande av regeringen. Regeringen har vidare gett Försvarsmakten och Säkerhetspolisen i uppdrag att bland annat inrätta samarbetsforum för att underlätta samordning och åstadkomma en effektiv och likvärdig tillsyn (Ju/2021/01245). Regeringen har också i propositionen 2020/21:194 *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* aviserat en delvis ny tillsynsstruktur, men som även framöver ska bygga på att det huvudsakliga ansvaret ska vila på Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.

3.4.6 Vår sammanfattande bedömning

Valsystemet, och i synnerhet valdatasystemet, har ett högt skyddsvärde eftersom det är centralt för valens genomförande och därmed också grundläggande för vårt demokratiska statsskick. Att förebygga försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter har också sedan länge ansetts vara en uppgift för säkerhetsskyddet. Såväl yttre hot mot eller angrepp på vårt demokratiska statsskick, till exempel från främmande makt, som inre hot från grupperingar utan förbindelse med främmande makt faller under säkerhetsskyddet.

Valadministrationen är inte hierarkisk. Organisatoriskt ansvarar varje myndighet i valadministrationen för sina respektive områden i vallagen. Det innebär att varje verksamhetsutövare – dvs. varje länsstyrelse, utlandsmyndighet, valnämnd och Valmyndigheten – har att självständigt svara för och bedöma om den egna verksamheten till någon del utgör säkerhetskänslig verksamhet eller inte.

När det gäller desinformation motverkas den oftast bäst med ökad medie- och informationskunnighet hos befolkning och med tillgång till korrekt information. Det kan också vara straffbart att lämna vilseledande uppgifter som hänför sig till själva röstningen. Frågan är komplex och det är svårt att dra gränsen för när desinformation eller informationspåverkan kan anses vara ett hot mot Sveriges säkerhet. Desinformation kan många gånger ske i flera steg som ett led i en större kampanj. Något ansvar för den verksamhets-

utövare som utsätts för en sådan kampanj att förhindra eller bemöta felaktig eller vilseledande information följer inte av säkerhetsskyddslagen. Att bemöta desinformation regleras genom straffbestämmelserna i brottsbalken om otillbörligt verkande vid val. När det gäller desinformation framstår således kopplingen till säkerhetsskyddslagen som svag.

3.5 Rapporter och utvärderingar

3.5.1 Valmyndighetens erfarenhetsrapport 2018

Valmyndigheten har i sin erfarenhetsrapport efter 2018 års val⁷ anfört att det saknas en myndighet med ett övergripande och sammanhållande ansvar för valadministrationen när det gäller säkerhetsfrågor och skydd av valens genomförande. En sådan myndighet skulle ha ansvar för att analysera risker och hot i hela valkedjan och även ställa krav och ge råd gällande lösningar⁸. Valmyndigheten har här särskilt pekat på att avsaknaden av helhetsperspektiv är en risk i sig. Enligt Valmyndigheten skulle myndigheten kunna ta detta ansvar om resurser tillförs.

I rapporten noterade Valmyndigheten inledningsvis att risker för informationspåverkan och hot mot valens genomförande var en stor fråga inför 2018 års val, vilket det inte hade varit tidigare. Omvärldsförändringar som initialt uppstod i samband med det amerikanska presidentvalet 2016 innebar att Sverige tidigt såg risker för att något likande skulle kunna ske vid det svenska riksdagsvalet⁹. Behovet av att skydda, organisera och förbereda sig mot detta gjorde att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) under hösten 2016 inledde ett projekt i syfte att skydda valets genomförande. Valmyndigheten har samarbetat med MSB i detta arbete.

⁷ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 4, 10 och 11.

⁸ I rapporten pekar Valmyndigheten även på andra sårbarheter i systemet som har varit kända en längre tid, bland annat risker kopplade till produktionen och utskicken av röstkort som främst hänger samman med brister i produktionskapacitet i landet, s. 21–22.

⁹ Så ska vi skydda valrörelsen från andra staters påverkan, Stefan Löfven, DN debatt, 2017-03-20.

Valmyndighetens arbete i projektet bestod framför allt av att utbilda andra myndigheter i hur val genomförs, för att de ska kunna förstå hot och risker, att samarbeta med andra säkerhetsmyndigheter och att utbilda medier om valet och risker för felaktiga rykten. Ur Valmyndighetens perspektiv handlade de största riskerna om felaktig information om valets genomförande och direkta hot mot valets genomförande. Valmyndigheten konstaterade tidigt, tillsammans med MSB, att det också kan handla om att antagonisterna vill försöka förstöra förtroendet för vårt valsystem och valets genomförande och därigenom förtroendet för vår demokrati.

En nära samverkan inleddes också under 2018 mellan MSB, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Valmyndigheten i syfte att upptäcka och motverka hot mot valens genomförande. Enligt Valmyndigheten har myndigheten varit väl rustad och fått ett stort stöd från de samverkande myndigheterna. Samarbetet har fungerat utmärkt tack vare väl uppbyggda kommunikationskanaler och gemensamma scenariodiskussioner.

Under röstningsperioden 2018 identifierades bland annat incidenter i form av försök till sabotage genom stöld av valsedlar. I andra fall rörde det sig om felaktiga rykten om att valsedlar stulits trots att de inte varit försvunna. Ryktesspridning, i kombination med bland annat okunskap, uppfattades som försök att påverka förtroendet för det svenska valsystemet i negativ riktning. Försök att påverka synen på det svenska valsystemet negativt förekom även genom diskussioner på sociala medier och upprop på internet med namnunderskrifter om valfusk, enligt Valmyndigheten.

3.5.2 Säkerhetspolisens och MSB:s utvärderingar

Enligt Säkerhetspolisens och MSB:s bedömningar har riskerna för informationspåverkan och hoten mot valens genomförande på senare tid ökat.

Säkerhetspolisens uppgift när det gäller valen och valrörelsen 2018 var att skydda Sveriges demokratiska system, förtroendevalda politiker i den centrala statsledningen och förtroendet för valprocessen.

Som ett led i arbetet att stärka skyddet mot bland annat informationspåverkan i 2018 års val inledde MSB under 2016 ett projekt i syfte att skydda valens genomförande. Enligt Säkerhetspolisens ut-

värdering gick arbetet med att skydda valen och valprocessen bra. Regeringsföreträdare och riksdagsledamöter kunde genomföra sina valkampanjer enligt plan och det förekom inga omfattande påverkanskampanjer från främmande makt för att påverka valet. Valen och valrörelsen fungerade som en plattform för att öka kunskapen om säkerhetsskydd och risken för påverkansoperationer från främmande makt bland myndigheter, organisationer och allmänhet. De incidenter som inträffade låg inom ramen för Säkerhetspolisens bedömningar¹⁰.

3.6 Nuvarande myndighetssamverkan kring valsäkerhet

Det är sedan länge en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och hjälpa varandra i den utsträckning det kan ske. Principen, som ursprungligen har sin grund i 1634 års regeringsform (17 §) och som senast i grundlagens form kom till uttryck i 1809 års regeringsform (47 §), kommer i dag till tydligt uttryck i 8 § förvaltningslagen. Den gäller vid all förvaltningsverksamhet, inte bara vid ärendehandläggning (1 §). Regeln är ett uttryck för lagstiftarens intresse av en effektiv förvaltning som är mindre beroende av indelningen i olika myndigheter med skilda verksamhetsområden. Sådant samarbete kan ske mer eller mindre formaliserat. Det förekommer samarbeten i allt från tydliga och långsiktiga samverkansstrukturer till tillfälliga bilaterala kontakter mellan olika myndigheter. Även informella kontakter per telefon eller vid möten kan förekomma, se propositionen *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* (prop. 2016/17:180 s. 71).

Det är naturligt och nödvändigt att myndigheterna inom valadministrationen (Valmyndigheten, länsstyrelserna och kommunernas valnämnder samt utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning) samarbetar på olika sätt för att valen ska kunna genomföras på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. För att på ett effektivt sätt skydda genomförandet av valen krävs dock ett samarbete även med andra myndigheter.

¹⁰ Säkerhetspolisens årsbok 2018, s. 23.

Ett exempel på sådant samarbete är det projekt i syfte att skydda valens genomförande som MSB i samarbete med Valmyndigheten, inledde under 2016 som ett led i arbetet att stärka skyddet mot informationspåverkan i 2018 års val.

I samband med 2018 års val upprättade MSB också en särskild organisation, ”Valet 2018”, för att öka beredskapen för att hantera eventuella hot mot målen för Sveriges säkerhet. Målsättningen var att ett gemensamt förebyggande arbete skulle säkerställa att valet 2018 inte skulle utsättas för påverkan av främmande makt. Olika samverkansfora upparbetades med en rad myndigheter som hade med valets genomförande att göra. Detta i syfte att bland annat tydliggöra roller och ansvar, skapa tillfällen för informationsutbyte och komma överens om åtgärder. MSB drev tillsammans med Säkerhetspolisen, ett ”nationellt operativt forum” för samverkan i valfrågor med de operativa cheferna från de närmast berörda myndigheterna. Kommunikatorerna från samma myndigheter träffades i egna möten för att få samsyn kring budskap till allmänhet och media. De regelbundna samverkanskonferenserna på nationell nivå nyttjades för att nå ut med information. En kontaktlista skapades för att snabbt kunna nå varandra om behov skulle uppstå. Förutom MSB och Säkerhetspolisen, ingick Valmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och länsstyrelserna i denna samverkan.

Den samverkan som etablerades inför och under valet 2018 genom det nationella forumet för valfrågor fördes vidare under valet till Europaparlamentet 2019. En gemensam kommunikationsinsats om skyddet av val riktad till allmänheten genomfördes av MSB, Säkerhetspolisen och Valmyndigheten under det valet.

Diskussioner har också påbörjats om ett liknande samarbete inför de kommande allmänna valen 2022.

För att utveckla det påbörjade samverkansarbetet sökte och beviljades Skatteverket såsom värmyndighet till Valmyndigheten medel från Europeiska unionen (EU), se vidare följande avsnitt¹¹.

¹¹ Grant Agreement number: 963307 – Election cooperation – REC-AG/REC-RCIT-CITI-AG-2020.

3.7 EU:s gemensamma arbete med valsäkerhet

I september 2018 tillkännagav EU-kommissionen ett paket med åtgärder för att säkerställa att 2019 års val till Europaparlamentet genomförs på ett fritt, rättvist och öppet sätt. Förslagen avsåg att bemöta potentiella hot mot valet och därigenom stärka motståndskraften i unionens demokratiska system.

Kommissionen har beskrivit åtgärderna närmare genom ett meddelande som åtföljdes av en rekommendation om nätverk för valsamarbete, insyn på nätet, skydd mot cyberincidenter och bekämpning av desinformationskampanjer i samband med val till Europaparlamentet¹². Enligt kommissionen är verksamheter som har som syfte att underminera och misskreditera val samt skada deras legitimitet ett växande hot mot de europeiska demokratierna.

Kommissionens rekommendation tar upp en mängd av åtgärder för att stärka legitimiteten och förtroendet för den demokratiska processen. En åtgärd som föreslås är att varje medlemsstat ska utse en nationell kontaktpunkt för ett europeiskt nätverk för val till Europaparlamentet. Nätverket är avsett att vara ett forum för utbyte av information och praxis mellan medlemsstaternas myndigheter för att bemöta potentiella hot mot valen till Europaparlamentet. Sverige har utsett Valmyndigheten att vara kontaktpunkt i nätverket för valsamarbete.

Valmyndigheten utgjorde därmed 2019 en länk mellan EU:s nätverk för valsamarbete och det nationella forumet för valsamarbete mellan MSB, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, länsstyrelserna, Skatteverket och Valmyndigheten.

Valmyndigheten har 2020 beviljats medel från EU för ett projekt med syfte att utveckla ett permanent nationellt valnätverk. Enligt EU bör det nationella nätverket bidra till att nationella valmyndigheter effektivt samverkar med myndigheter med ansvar för anslutande områden (exempelvis dataskyddsmyndigheter, tillsynsmyndigheter för medier, myndigheter ansvariga för cybersäkerhet m.fl.). Enligt EU-kommissionen bör de nationella valmyndigheterna, om så är nödvändigt, även samarbeta med brottsbekämpande myndigheter för att snabbt upptäcka eventuella hot mot valen.

¹² COM(2018) 637 final, C(2018)5949 final.

3.8 Utredningens arbetsgruppsrapport

Som ett led i utredningens arbetet med att stärka skyddet mot manipulationer av valsystemet tillsatte utredningen en särskild arbetsgrupp med uppgift att definiera de olika myndigheternas ansvar inom området valsäkerhet, föreslå eventuella regeländringar samt säkra en samsyn inom gruppen kring inrättandet av en ordning med ett utpekat ansvar för samordningen av säkerhetsfrågor i valadministrationen, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering. Rapporten redovisas i sin helhet i *bilaga 3*.

Huvudinnehållet i de förslag som arbetsgruppen lagt fram är följande.

Vad som ska skyddas och hur

Enligt gruppens bedömning bör det som ska skyddas definieras som ”de uppgifter valadministrationen har att utföra vid genomförande av val enligt vallagen”. Skyddet ska bidra till ett fortsatt högt förtroende för genomförande av val och ett korrekt valresultat och bör enligt gruppen benämnas valsäkerhet.

Vidare bör enligt gruppen ansvaret för samordningen av säkerhetsfrågor hanteras i två delar, en del för myndigheterna inom valadministrationen och en del för de myndigheter som på annat sätt hanterar frågor om valsäkerhet. Ansvaret bör enligt gruppen lämnas Valmyndigheten i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.

För valadministrationen – länsstyrelserna, kommunernas valnämnder och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning – innebär det enligt gruppen att Valmyndigheten ska övergripande planera vilka åtgärder som behöver vidtas när det gäller den fysiska säkerheten, valsystemets infrastruktur och informationshantering. Det ansvaret bör också innebära stöd, samordning och inriktning av valadministrationens arbete samt att verka för samordning mellan valadministrationen och övriga berörda myndigheter. Mer detaljerade krav, vilket då kräver stöd i lag genom bemyndigande, bör enligt gruppen kunna beskrivas i föreskrifter, till exempel lämpliga skyddsåtgärder och skyddsnivåer och vad valadministrationen ska rapportera till Valmyndigheten. Med ett övergripande ansvar för säkerhet

följer också ett ansvar för att utbilda valadministrationen i säkerhetsfrågor.

För övriga berörda myndigheter utanför valadministrationen innebär samordningsansvaret, enligt gruppens förslag, samråd kring sårbarhet, hot och risker vid genomförandet av val, och att ta fram en nationell lägesbild.

Utbyte av information mellan övriga berörda myndigheter

Händelser inom valadministrationen som kan antas innebära något brott ska anmälas till Polismyndigheten av den valmyndighet som uppmärksammar densamma. Sådana händelser bör även rapporteras till Valmyndigheten. *Polismyndigheten* informerar i sin tur Valmyndigheten om sådana anmälningar som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

Myndigheten för psykologiskt försvar bör dela information med Valmyndigheten om sådana informationspåverkansincidenter som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör dela information med Valmyndigheten om it-incidenter som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

Av 2 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) följer att en verksamhetsutövare skyndsamt ska anmäla till Säkerhetspolisen om en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts, det inträffat en it-incident i ett informationssystem som verksamhetsutövaren är ansvarig för och som har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet och där incidenten allvarligt kan påverka säkerheten i systemet eller verksamhetsutövaren får kännedom eller misstanke om någon annan för denne allvarlig säkerhetshotande verksamhet. Sådant rapportering ska stå utanför den rapportering som bör ske till Valmyndigheten. *Säkerhetspolisen* bör, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, upplysa Valmyndigheten om förhållanden som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

Syftet med samverkan

Enligt gruppen bör syftet med samverkan vara att uppnå ett heltäckande nationellt skydd för val. Genom arbetssätt som garanterar ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter kan varje myndighet på ett rättssäkert sätt bidra till ett säkert genomförande av val, ett fortsatt högt förtroende för val och till att varje myndighet kan genomföra sitt uppdrag.

Inrättandet av ett nationellt valnätverk

Gruppen har byggt vidare på det samarbete som MSB tillsammans med Säkerhetspolisen initierade inför valen 2018, "ett nationellt operativt forum" med de operativa cheferna för de närmast berörda myndigheterna. Syftet med att bilda ett nationellt valnätverk som bygger vidare på samarbetet från 2018 är, enligt gruppen, att skapa en effektiv samverkan och ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan valmyndigheter, myndigheter med ansvar för anslutande områden och brottsbekämpande myndigheter.

Inom valnätverket bör frågor om strategisk inriktning för samverkan kring skydd av respektive val hanteras. Vidare kan valnätverket bereda frågor om arbetsgrupper i olika frågor som kräver särskild samordning, särskild kraftsamling eller sammansättning av andra aktörer än de som ingår i valnätverket.

Valnätverket ska identifiera behov av åtgärder, på både kort- och lång sikt. Det senare kan exempelvis handla om behov av förändringar i regelverk, gemensamma skyddsåtgärder, förmågan att utreda och lagföra valbrott eller att planera information riktad mot allmänheten.

Följande myndigheter föreslås ingå i valnätverket

- Valmyndigheten (ansvarig och stödjer nätverket med samordning och administration)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Myndigheten för psykologiskt försvar (under bildande)
- Säkerhetspolisen
- Polismyndigheten
- Länsstyrelserna

Även andra myndigheter ska kunna adjungeras vid behov. Som exempel nämner gruppen

- Integritetsskyddsmyndigheten
- Kammarkollegiet
- Myndigheten för tillgängliga medier
- Riksdagens säkerhetstjänst
- Skatteverket

Regleringen av samordningsansvaret

Det övergripande och sammanhållande ansvaret för säkerhetsfrågor inom valadministrationen bör enligt gruppen omfatta ansvar för omvärldsbevakning, analys av hot och risker och samverkan. Enligt gruppen bör säkerhetsansvaret regleras i Valmyndighetens instruktion. Vidare bör samverkan regleras i särskild ordning, genom delegering i vallagen till valförordningen eller i särskild förordning.

Gällande rätt för Valmyndigheten att utfärda särskilda föreskrifter bör sådan rätt begränsas till att gälla fysisk säkerhet hos valadministrationen före, under och efter val och säkerhet vid användande av Valmyndighetens databaser som behövs för att valadministrationen ska kunna genomföra uppgifterna med stöd av vallagen.

3.9 Överväganden och förslag

3.9.1 Valsystemets skyddsvärde

Utredningens bedömning: Att förebygga försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina fri- och rättigheter har sedan länge ansetts vara en uppgift för säkerhetsskyddet. Det gäller såväl yttre hot mot vårt demokratiska statsskick, till exempel från främmande makt, såväl som inre hot från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Eftersom valsystemet, inklusive valdatasystemet, är centralt för valens genomförande och därmed en grundläggande förutsättning för vårt demokratiska

statsskick måste det anses ha ett högt skyddsvärde enligt säkerhetsskyddet.

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. De verksamheter som faller inom lagstiftningens tillämpningsområde är sådana som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Mer än så konkretiseras inte avgränsningen. Att ange alla skyddsvärda verksamheter i författning har heller inte ansetts lämpligt eftersom det skulle riskera att ge främmande makt eller andra antagonistiska aktörer information om vilka de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället är.

Stora delar av den tidigare gällande säkerhetsskyddslagen från 1996 har tagits in i den nuvarande regleringen. Det innebär att den nya säkerhetsskyddslagen, liksom den tidigare gällande lagen, ska säkerställa ett tillräckligt skydd för det som är mest skyddsvärt för nationen, vara verksamhetsorienterad, ge ett förebyggande skydd mot i huvudsak antagonistiska hot, omfatta samverkande säkerhetsåtgärder för information, personer och verksamheter samt utgå från nuvarande ansvarsfördelning när det gäller verkställighetsföreskrifter och tillsyn.

För att lagstiftningen ska stå sig över tiden har den utformats med hänsyn till en mer flexibel och relativt tidsobestämd hotbild så att den ska kunna omfatta nya verksamheter och skydda mot hot av olika karaktär, och liksom den tidigare säkerhetsskyddslagen, ge ett skydd för de för landet allra viktigaste samhällsfunktionerna i såväl allmän som enskild verksamhet. Den grundläggande principen är som tidigare att skyddet för det skyddsvärda bör vara detsamma oavsett i vilken verksamhet det förekommer.

I förarbetena till den tidigare säkerhetsskyddslagen gavs uttryck för att ”rikets säkerhet” omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. I det sammanhanget anfördes att skyddet för den yttre säkerheten i första hand tar sikte på totalförsvaret men att ett

hot mot rikets yttre säkerhet även kan förekomma utan att det hotar totalförsvaret. Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs. Som exempel härpå anfördes angrepp på det demokratiska statsskicket från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Andra exempel var försök att ta över den politiska makten genom våld eller att använda våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter räknades också till hoten mot rikets inre säkerhet (prop. 1995/96:129 s. 22 f.).

I samband med propositionen *Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet* (prop. 2013/14:51 s. 20) uttalades också att uttrycket ”rikets säkerhet” kunde sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattade en rätt till okränkta landgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet.

Att förebygga försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter har också sedan länge ansetts vara en uppgift för säkerhetsskyddet. Det gäller såväl yttre hot mot vårt demokratiska statsskick, till exempel från främmande makt, såväl som inre hot från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Den nu gällande säkerhetsskyddslagen innebär inte heller någon ändring i detta avseende.

Valsystemet, och i synnerhet valdatasystem, är en grundläggande förutsättning för vårt demokratiska statsskick. Valsystemet måste därför höra till de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället och därmed ha ett högt skyddsvärde enligt säkerhetsskyddet.

3.9.2 Tillsynsstrukturen för säkerhetsskydd och valsäkerhet

Utredningens bedömning: Vi noterar att i den föreslagna reformeringen av tillsynsstrukturen för säkerhetsskyddet i betänkandet SOU 2018:82 är den centrala valmyndigheten inte upptagen inom Säkerhetspolisens tillsynsansvar. Det innebär om betänkandets förslag genomförs att tillsynen över säkerhetsskyddet ska utövas av länsstyrelsen i Stockholms län. Enligt vår bedömning har valsystemet ett högt skyddsvärde. Ett av våra förslag för att

stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer är också att den centrala valmyndigheten ska ha ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen (i administrationen ingår landets samtliga länsstyrelser och kommunala valnämnder) och ett system för rapportering av incidenter vid röstmottagningen i syfte att stärka allmänhetens tilltro till valsystemet. I det ansvaret ingår att stödja och samordna arbetet med skydd av val, samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. Detta talar för att tillsynen över säkerhetsskyddet ska utövas av Säkerhetspolisen när det gäller den centrala valmyndighetens verksamhet.

Enligt vår mening är det inte heller möjligt att förena den centrala valmyndighetens samordningsansvar för säkerhetsfrågor för en länsstyrelse samtidigt som samma länsstyrelse har rollen som tillsynsmyndighet över säkerhetsskyddet för den centrala valmyndigheten.

I betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* (SOU 2018:82) har föreslagits en reformering av tillsynsstrukturen för säkerhetsskyddet. Enligt förslaget ska Säkerhetspolisen och Försvarsmakten vara samordningsmyndigheter för säkerhetsskyddet, vilket innebär att de ska ansvara för att följa upp, utvärdera och utveckla tillsynsarbetet, i samråd utveckla och tillhandahålla metodstöd för tillsyn, verka för erfarenhetsutbyte och förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna. Vidare ska Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens resurser i huvudsak läggas på tillsyn över de allra mest skyddsvärda verksamheterna. I betänkandet har också föreslagits att ett antal myndigheter, förutom Säkerhetspolisen och Försvarsmakten, ska få ett fortsatt ansvar för att bedriva tillsyn. Vidare har också i betänkandet föreslagits några nya tillsynsmyndigheter. Enligt vad utredningen erfarit kommer en proposition med förslag i nu nämnda frågor föreläggas riksdagen före årsskiftet 2021/2022.

Enligt den nu gällande säkerhetsskyddsförordningen har Säkerhetspolisen tillsynsansvar för kommuner och regioner samt alla myndigheter som inte hör till Försvarsmaktens ansvarsområde eller sorterar under riksdagen. Den i betänkandet föreslagna tillsynsstrukturen har som mål att från Säkerhetspolisens tillsyn exkludera myndigheter med verksamheter som typiskt sett saknar eller har mycket begränsade skyddsvärden. I den nya strukturen ska bara de myndigheter omfattas som typiskt sett har så höga skyddsvärden att

det är motiverat att låta dem vara kvar inom Säkerhetspolisens tillsynsansvar. Vilka dessa myndigheter är ska enligt förslaget anges i säkerhetskyddsförordningen. Tillsynen över de exkluderade myndigheterna ska, enligt förslaget, utövas av fyra länsstyrelser.

Vi noterar att i förslaget är den centrala valmyndigheten inte upptagen inom Säkerhetspolisens tillsynsansvar. Det innebär om betänkandets förslag genomförs att tillsynen över säkerhetsskyddet ska utövas av länsstyrelsen i Stockholms län.

Enligt vår bedömning har valsystemet, och i synnerhet valdatasystemet, ett högt skyddsvärde eftersom det är en grundläggande förutsättning för det demokratiska statsskicket. Ett av våra förslag för att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer är också att den centrala valmyndigheten ska ha ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen (i administrationen ingår landets samtliga länsstyrelser och kommunala valnämnder) och ett system för rapportering av incidenter vid röstmottagningen i syfte att stärka allmänhetens tilltro till valsystemet (se avsnitten 3.9.2 och 4.10.2). I det ansvaret ingår att stödja och samordna arbetet med skydd av val, samt analysera och bedöm omvärldsutvecklingen inom området. Detta talar för att tillsynen över säkerhetsskyddet ska utövas av Säkerhetspolisen när det gäller den centrala valmyndighetens verksamhet.

Enligt vår mening är det inte heller möjligt att förena den centrala valmyndighetens samordningsansvar för säkerhetsfrågor för en länsstyrelse samtidigt som samma länsstyrelse har rollen som tillsynsmyndighet över säkerhetsskyddet för den centrala valmyndigheten.

3.9.3 Ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen

Utredningens förslag: Den centrala valmyndigheten ska ha ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering. Förslaget föranleder ett tillägg i 3 kap. 1 § vallagen.

Vårt valförfarande kännetecknas av att det är decentraliserat och manuellt. Alla röster räknas för hand. Rösträkningen görs decentraliserat på lokal nivå i vallokaler och valnämnder och regionalt hos länsstyrelser. Rösterna räknas flera gånger i offentliga förrättningar, alltid med möjlighet till full insyn från allmänheten. Korrigeringar kan göras fram till dess att resultatet fastställt och mandatet fördelas. De fastställda resultaten kan överklagas och överprövas av en för ändamålet kvalificerad överprövningsinstans. Dessa olika inslag i förfarandet bidrar till att göra systemet både robust och rättssäkert. Samtidigt kan konstateras att det inte har saknats utmaningar i verksamheten.

Enligt Säkerhetspolisens och MSB:s bedömningar har riskerna för informationspåverkan och hoten mot valens genomförande på senare tid inte bara ökat utan också att dessa risker och hot består.

Ansvar för identifiering och bedömning av behovet av säkerhetsskydd är enligt säkerhetsskyddslagen knutet till verksamhetsutövaren. Om en verksamhetsutövare kommer fram till att man bedriver en säkerhetskänslig verksamhet ska utövaren utreda behovet av säkerhetsskydd i en säkerhetsskyddsanalys. För valens vidkommande innebär det att varje kommun (290 kommuner), länsstyrelse (21 länsstyrelser) samt de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning (cirka 250 utlandsmyndigheter) och den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) ska göra en sådan analys.

Vårt nuvarande valsystem har inte någon myndighet med ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen. Varje nivå i valadministrationen ansvarar för sina respektive områden enligt vallagen. Det innebär i praktiken att alla kommunala valnämnder, länsstyrelser samt de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning och Valmyndigheten, har ett delat ansvar för dessa frågor. Även om vårt decentraliserade valsystem har många fördelar bidrar det spridda ansvaret, enligt utredningens bedömning, till ökade risker för störningar som allvarligt kan inverka på förutsättningarna att genomföra valen säkert och korrekt. Avsaknaden av en myndighet med ett utpekat ansvar för samordningen av säkerhetsfrågorna måste därför, enligt utredningens mening, ses som en risk i sig.

Den grundläggande principen för säkerhetsskyddet är att skyddet för det skyddsvärda är detsamma oavsett i vilken verksamhet det förekommer. Behovet av säkerhetsskydd kan också pendla över tid

mellan olika skyddsintressen. Externa hot kan under viss tid vara faktorer som skyddet i högre grad behöver inriktas mot än nationellt baserade säkerhetshot. Under andra förhållanden kan läget vara det motsatta. Det är framför allt potentiella följdverkningar av en händelse måste vägas in i bedömningen. En lokal eller regional störning kan påverka ett stort antal människor i en region, vilket i förlängningen kan få nationella följdverkningar. Flera koordinerade, eller av varandra oberoende, angrepp som resulterar i störningar av samhällsviktiga funktioner på lokal eller regional nivå kan påverka Sveriges säkerhet. Att det bland befolkningen generellt sprids oro och misstro mot myndigheternas förmåga att hantera situationen omfattas dock inte av säkerhetsskyddslagstiftningen.

Vad som nu sagts gäller i högsta grad vid genomförandet av val. Mot den nu angivna bakgrunden finns det enligt vår bedömning skäl för att ge en myndighet ett utpekat ansvar för samordningen av säkerhetsfrågor, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering.

Det övergripande syftet med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågorna vid val är att stärka valadministrationens motståndskraft mot sådan påverkan och manipulation som allvarligt kan inverka på förutsättningarna att genomföra valen säkert och korrekt. En myndighet med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor inom valadministrationen torde, till skillnad från dagens ordning med ett delat ansvar för dessa frågor, spritt på många myndigheter, ha bättre förutsättningar att få en övergripande bild av val där alla aspekter av att kunna genomföra ett val säkert och korrekt kan analyseras. En sådan ordning kan bättre bidra till ändamålsenliga skyddsåtgärder, en effektiv hantering i fråga om bedömning av hot och skyddsnivå vid planeringen och genomförande av val, men förutsätter att övriga myndigheter i valadministrationen också rapporterar alla händelser som kan vara ett hot mot planeringen och genomförande av val¹³.

Det finns flera myndigheter vid sidan om Valmyndigheten med ansvar för säkerhetsfrågor som rör valadministrationen. En närmare samverkan mellan dessa myndigheter och Valmyndigheten har också under senare år, inom förvaltningslagens ram för myndighetssam-

¹³ Förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap och lagen (2006:544) med samma namn samt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

verkan, etablerats för säkerhetsfrågorna. Vad vi erfarit ställer sig också berörda myndigheter liksom myndigheterna inom valadministrationen positiva till att en myndighet får ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen.

Vi föreslår därför att Valmyndigheten, som redan i dag har det övergripande ansvaret för frågorna om val, också ges ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor inom valadministrationen.

Grundläggande för säkerhetsskyddet är att ansvaret för identifiering och bedömning av behovet av skydd åligger varje verksamhetsutövare. Den ansvarsfördelningen ändras inte med vårt förslag att Valmyndigheten får ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågorna inom valadministrationen. Säkerhetspolisen kan som hittills – i egenskap av tillsynsmyndighet – genom föreskrifter, rekommendationer och rådgivning bidra till att underlätta arbetet med sådana frågeställningar för de i valadministrationen berörda verksamhetsutövarna.

3.9.4 Vad ska samordnas?

Utredningens förslag:

1. Den centrala valmyndigheten ska stödja och samordna arbetet med skydd av val, samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området.

Förslaget föranleder ett nytt kapitel med en ny paragraf, 16 kap. 1 §, i vallagen.

2. I det arbetet ska den centrala valmyndigheten verka för samordningen mellan länsstyrelserna, de kommunala valnämnderna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning samt övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet.

Detta bör också komma till uttryck i förordningen (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten.

Utredningens bedömning: Vår samlade bedömning är att samordningen av säkerhetsfrågorna bör kunna hanteras inom ramen för råd och rekommendationer. Vi förutsätter att råd och rekommendationer som hittills tagits fram ska, även i dessa frågor ske efter samråd med berörda myndigheter i valadministrationen. Vi

ser således för närvarande inte något behov av att i föreskrifter precisera hur berörda myndigheter i valadministrationen ska hantera säkerhetsfrågorna. Men frågan om den centrala valmyndigheten bör ges en föreskriftsrätt kan behöva utvärderas i ett senare skede.

Den centrala valmyndighetens samordningsansvar för övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet bör innefatta samråd kring sårbarhet, hot och risker mot genomförandet av val. I det ansvaret bör också ingå att ta fram en nationell lägesbild och upprätthålla en effektiv incidentrapportering för valen.

Samordningsansvaret för valadministrationen

Samordningsansvar för valadministrationen bör innebära ett ansvar att övergripande planera vilka åtgärder som behöver vidtas angående den fysiska säkerheten, valsystemets infrastruktur och informationshantering. I det ansvaret bör också ingå stöd, samordning och inriktning av valadministrationens arbete med val samt att verka för samordning mellan valadministrationen och övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet.

Genom arbetssätt som garanterar ett effektivt informationsutbyte inom valadministrationen och mellan den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) och övriga berörda myndigheter kan varje myndighet på ett rättssäkert sätt bidra till ett säkert genomförande av val, med ett fortsatt högt förtroende och till att varje myndighet kan genomföra sitt uppdrag. Syftet med samordningen är att skapa en effektiv samverkan och ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan valmyndigheter, myndigheter med ansvar för anslutande områden och brottsbekämpande myndigheter för att kunna uppnå ett heltäckande nationellt skydd för val. Aktuella myndigheter utanför valadministrationen med ansvar för anslutande områden är i första hand MSB och Myndigheten för psykologiskt försvar (under bildande), och, när det gäller brottsbekämpning, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Det utesluter inte medverkan från andra myndigheter.

Frågor om strategisk inriktning för samverkan kring skydd av val och behov av åtgärder på både kort och lång sikt är här centrala. Det kan gälla regeländringar, gemensamma skyddsåtgärder, förmåga att

utreda och lagföra valbrott eller planera information riktad mot allmänheten. Bedömning av omvärldsutvecklingen inom området samt analys av hot och risker är därmed också centrala uppgifter för samordningen.

Vad som nu sagts bör enligt utredningen komma till uttryck i vallagen samt i förordningen (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten.

Råd och rekommendationer

I arbetsgruppens rapport föreslås att Valmyndigheten ska ges föreskriftsrätt *dels* om fysisk säkerhet för lokaler och transporter som används av kommunernas valnämnder, länsstyrelser och utlandsmyndigheter i samband med genomförande av val samt om övriga sådana krav avseende valsäkerhet som anses erforderliga, *dels* om krav på informationssäkerhet för användare och system som bereds tillträde, eller möjliggör tillträde, till Valmyndighetens databas, *och dels* om vilken information som ska rapporteras och hur den ska rapporteras från valnämnderna, länsstyrelserna och utlandsmyndigheterna till Valmyndigheten. Samtidigt pekar gruppen i sin rapport på ett inte obetydligt behov av undantag för vissa utlandsmyndigheter som saknar möjligheter att uppfylla föreskrifterna och behovet av att kunna ställa olika krav utifrån storlek på kommun eller bedömning av aktuella skyddsvärden. Detta talar mot en föreskriftsrätt. En annan omständighet som också talar emot en sådan föreskriftsrätt är gränsdragningen mot säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde.

Ett behov av att differentiera medför alltid svårigheter att utforma föreskrifterna. Det behöver visserligen inte bli omöjligt, men det kan framstå som underligt att kraven är högre för vissa myndigheter än för andra inom valadministrationen. I grunden handlar en föreskriftsrätt om vikten av att myndigheterna blir bundna av de krav som ställs upp. Motivet till att nöja sig med råd och rekommendationer är ofta att myndigheten redan har ett ansvar att fullfölja och att råden eller rekommendationerna ger stöd för hur det ska uppfyllas. Det är också vanligt att man inte har behov av att ha en enhetlig och precist utformad reglering som kräver samma agerande från alla relevanta aktörer. Det bör även beaktas att en föreskriftsrätt i det här fallet skulle beröra 21 länsstyrelser, 250 utlandsmyndigheter och

290 kommuner, eller 561 myndigheter med vitt skilda förutsättningar. Det framstår enligt vår bedömning som alltför komplicerat.

Vår samlade bedömning är därför att samordningen av nu nämnda säkerhetsfrågor bör hanteras inom ramen för råd och rekommendationer. Vi förutsätter att råd och rekommendationer som hittills tas fram även i dessa frågor efter samråd med övriga berörda myndigheter i valadministrationen. Vi ser således för närvarande inte något behov av att i föreskrifter precisera hur berörda myndigheter i valadministrationen ska hantera säkerhetsfrågorna. Men frågan om Valmyndigheten bör ges en sådan föreskriftsrätt kan behöva utvärderas i ett senare skede.

Mer detaljerade krav på säkerhet och hur valadministrationen ska arbeta med säkerhet i val bör Valmyndigheten kunna beskriva genom råd och rekommendationer för att underlätta arbetet med sådana frågeställningar för de i valadministrationen berörda verksamhetsutövarna. Råd och rekommendationer bör ha som syfte att bidra till ändamålsenliga skyddsåtgärder, en effektiv hantering och större kostnadseffektivitet i fråga om bedömningen av hot och skyddsnivå vid planering och genomförande av val.

I råd och rekommendationer bör även närmare beskrivas vilken information valadministrationen ska rapportera till Valmyndigheten, till exempel hur incidenten ska graderas samt när och hur rapporteringen bör ske¹⁴.

Behovet av utbildning

Med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering följer också ett ansvar för att utbilda administrationen i säkerhetsfrågor. Den utbildningen skulle i huvudsak kunna följa samma ordning som i övriga valfrågor, nämligen att Valmyndigheten tar fram utbildningsmaterial till länsstyrelserna och valnämnderna och att länsstyrelserna ansvarar för utbildning av valnämnderna. För Valmyndigheten handlar det i hög grad om att producera och tillhandahålla digitala utbildningar. Det handlar inte längre om fysisk utbildning i någon större skala. Enligt vad utredningen erfarit genom arbetsgruppens rapport anser

¹⁴ Se kapitel 4 En rutin för incidentrapportering.

emellertid Valmyndigheten och länsstyrelserna att ansvaret för att utbilda valadministrationen i säkerhet bör ligga på Valmyndigheten. Som skäl har anförts att det skulle bidra till en större helhetsförståelse för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen. Utredningen ställer sig tveksam till den bedömningen. Att dela upp ansvaret för valnämndernas utbildning, där länsstyrelserna ska svara för utbildningen om hur val ska genomföras och Valmyndigheten för hur genomförandet säkerställs kan enligt vår bedömning lika väl ge en sämre förståelse för systemet som helheten. Vi anser därför att den nuvarande ansvarsordningen när det gäller utbildningen av valnämnderna ska bestå. Vidare bör det ingå i säkerhetsansvaret att lämna råd och rekommendationer till valadministrationen i samband med ny lagstiftning eller ändrad rättstillämpning.

Samordningsansvaret för övriga berörda myndigheter

Aktuella frågor för samordningsansvaret för övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet är extraordinära händelser, misstankar om brott, informationspåverkan, it-incidenter och säkerhetsskydd som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

Valmyndighetens samordningsansvar bör som vi i det föregående nämnt innefatta samråd kring sårbarhet, hot och risker mot genomförandet av val. I det ansvaret bör också ingå att ta fram en nationell lägesbild och upprätthålla en effektiv incidentrapportering för valen.

3.9.5 Den organisatoriska strukturen för samordningen

Utredningens bedömning: Den organisatoriska strukturen bör i huvudsak bygga på den samverkan som initierades inför 2018 års val. Utredningen ansluter sig till den i arbetsgruppens rapport skisserade organisationen för myndigheternas samarbete. Den ligger inom ramen för de medverkande myndigheternas verksamhetsområden och innebär inte heller att det bildas särskilda samsamarbetsorgan mellan de medverkande myndigheterna med egna beslutsmandat.

Enligt vår bedömning förutsätter dock den nya formen för samverkansarbetet med de övriga medverkande myndigheterna – MSB, Myndigheten för psykologiskt försvar (under bildande), Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och länsstyrelserna – att den också tydliggörs i de berörda myndigheternas instruktioner för att säkerställa en långsiktig effektiv samverkan och finansiering.

En myndighetsgemensam organisation under val och vid kris

Arbetsgruppen har i sitt förslag lämnat en beskrivning av Valmyndighetens valsäkerhetsarbete och en tänkt myndighetsgemensam stabsorganisation under val och vid kris. I förslaget beskrivs hur säkerhetsarbetet ska organiseras löpande, vid kommande val och hur avbrott och störningar som påverkar genomförandet av valet ska hanteras. Förslaget är enligt arbetsgruppen delvis inspirerat av EU-kommissionens uppmaning till medlemsländerna att etablera nationella nätverk med en kontaktpunkt gentemot det Europeiska valnätverket. Men grunden för förslaget bygger i huvudsak på den samverkan under beteckningen ”ett nationellt operativt forum” som initierades inför 2018 års allmänna val och som nu i förslaget betecknas ”ett nationellt valnätverk” och som till viss del speglar den samverkansform som utvecklats för den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet (se prop. 2015/16:167 s. 14 f.).

Enligt förslaget ska Valmyndighetens arbete med valsäkerhet (inom valadministrationen) organiseras i ett team, med representanter från Valmyndigheten, länsstyrelserna, kommunerna och utlandsmyndigheterna. Inledningsvis handlar det om att stödja och utbilda inför val, ansvara för beredskapsarbetet i valadministrationen under val och att samla ihop erfarenheter efter val och därefter driva utvecklingen för att möta nya behov.

Under mellanvalsperioder ger teamet löpande stöd om säkerhetsregler och rutiner både internt och externt till valadministrationen, utvecklar utbildnings- och stödmaterial och genomför utbildningsinsatser på säkerhetsområdet. Vidare ska teamet svara för omvärldsbevakningen, dela erfarenheter, ge och ta emot stöd från andra EU-länder inom ramen för det europeiska valnätverket.

Under valåret förstärks teamet för stabsarbete, omvärldsbevakning, hantering av incidenter. Beredskapen vid genomförandet av valet delas enligt förslaget in i fem perioder, 1) 45 dagar före valdagen, 2) 18 dagar före valdagen, 3) veckan före valdagen, 4) efter beslutat valresultat och 5) efter lagakraftvunna val. I arbetet kan representanter för andra myndigheter, till exempel från Säkerhetspolisen och Polismyndigheten, stödja Valmyndigheten i stabsarbetet. Arbetet går ut på att ta fram regelbunden nationell bild av valet, omvärldsbevakning, insamling av underlag för beslut, hålla kontakt med länsstyrelser, kommuner och utlandsmyndigheter, informera väljare, allmänhet och media.

Det nationella valnätverket skapar möjligheter för en effektiv samverkan och ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan Valmyndigheten, myndigheter med ansvar för anslutande områden och brottsbekämpande myndigheter. Inom valnätverket bör frågor om strategisk inriktning för samverkan kring skydd av val kunna hanteras. Vidare kan där behandlas frågor rörande användandet av arbetsgrupper i olika frågor som kräver särskild samordning, särskild kraftsamling eller annan sammansättning av aktörer än de som ingår som fasta medlemmar i valnätverket. Som fasta medlemmar har gruppen förslagit: MSB, Myndigheten för psykologiskt försvar (under bildande), Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Länsstyrelserna och Valmyndigheten (ansvarig och stödjer nätverket med samordning och administration).

En huvuduppgift för valnätverket är att identifiera behov av åtgärder, på både kort och lång sikt. Det kan till exempel handla om att behov av förändringar i regelverk, gemensamma skyddsåtgärder, förbereda förmågan att motverka valbrott eller planering av information riktad mot allmänheten.

Under valnätverket kan ett antal arbetsgrupper arbeta med skilda frågor.

Utredningen ansluter sig till den i arbetsgruppens rapport skisserade organisationen för myndigheternas samarbete. Den ligger inom ramen för de medverkande myndigheternas verksamhetsområden och innebär inte heller att det bildas särskilda samarbetsorgan mellan de medverkande myndigheterna med egna beslutsmandat. Enligt vår bedömning förutsätter dock den nya formen för samverkansarbete mellan de berörda myndigheterna, att den också tydliggörs i de berörda myndigheternas instruktioner för att säkerställa en effektiv samverkan.

Regeringens ansvar

Valmyndigheten har beviljats medel från EU för ett projekt med syfte att utveckla ett för Sverige permanent nationellt valnätverk. Enligt EU bör inrättandet av nationella valnätverk inom EU kunna bidra till att nationella valmyndigheter effektivt samverkar med myndigheter med ansvar för anslutande områden, exempelvis data-skyddsmyndigheter, tillsynsmyndigheter för medier, myndigheter ansvariga för cybersäkerhet med flera men också med brottsbekämpande myndigheter för att snabbt upptäcka eventuella hot mot valen.

Vårt förslag om ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågorna (se avsnitt 3.9.2) innebär att Valmyndigheten också får ett nationellt ansvar för detta. Den nuvarande formen för samverkan mellan de närmast berörda myndigheterna – MSB, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Valmyndigheten och länsstyrelserna – har inte varit närmare formaliserad. Med ett utpekat ansvar för samordningen av dessa frågor tydliggörs roller och ansvar i det gemensamma arbetet för att valen ska kunna genomföras på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. De nuvarande myndighetsgemensamma satsningarna har utan särskilda regeringsuppdrag utvecklats inom ramen för förvaltningslagens bestämmelser om myndighetssamverkan. Men med ett utpekat ansvar för dessa frågor förutsätter det, enligt vår bedömning, att den nya formen för samverkansarbetet mellan de berörda myndigheterna också tydliggörs av regeringen i myndigheternas instruktioner för att säkerställa en långsiktig effektiv samverkan och finansiering¹⁵. I respektive myndighets instruktion bör förslagsvis anges att myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen. En motsvarande bestämmelse bör också tas in i instruktionen för den nybildade myndigheten, Myndigheten för psykologiskt försvar. Länsstyrelserna har redan i sin instruktion ett utpekat ansvar för val.

En viktig del i arbetet att skydda valen är att de myndigheter som samverkar i det arbetet också kan utbyta information med varandra. I följande avsnitt tar vi upp frågan om behovet av uppgiftsskyldighet vid myndighetssamverkan.

¹⁵ En instruktion öppnar för finansiering genom regleringsbrev.

3.9.6 Informationsutbyte vid samverkan

Utredningens bedömning: Nästa allmänna val hålls 2022. De förslag vi lämnar för ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen kan möjligen tillämpas först vid valet till Europaparlamentet 2024. Den samverkan i det nationella valnätverket som har inletts kommer fortsättningsvis pågå och utvecklas vidare utan någon närmare reglering, utöver av vad som följer av offentlighets- och sekretesslagen, OSL (2009:400), för informationsutbytet myndigheterna emellan. Vi förutsätter att initiativ tas till en närmare utvärdering av den problematik för uppgiftsutbyte som följer av OSL, och om behov föreligger för att underlätta informationsutbytet genom lätnader i OSL eller genom en särskild lag om uppgiftsskyldighet.

Det är viktigt att de myndigheter som samverkar i det nationella valnätverket kan utbyta information med varandra. Riskfaktorer och hot mot valens genomförande måste identifieras så snabbt som möjligt. Det innebär att en samverkan bör ske i ett tidigt skede för att förebygga, förhindra och upptäcka den typen av risker och hot.

Kretsen av myndigheter som deltar i arbetet att förebygga, förhindra eller upptäcka manipulationer mot valsystemet är inte statisk och kan komma att ändras över tid mellan olika skyddsintressen. Externa hot kan under viss tid vara faktorer som skyddet i högre grad behöver inriktas mot än nationellt baserade säkerhetshot. Under andra förhållanden kan förhållandet vara det motsatta. Myndighetskretsen kan också förändras på grund av hur staten väljer att dela uppgifter mellan olika myndigheter. Det kan alltså vara svårt att på förhand bestämma vilka myndigheter som ska delta i arbetet. De myndigheter som i nuläget framstår som mest aktuella är Polismyndigheten, Myndigheten för psykologiskt försvar (under bildande), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen.

Vid kontakter med de myndigheter som deltagit i den samverkan under beteckningen ”ett nationellt operativt forum” som initierades inför 2018 års allmänna val framgår att en svårighet vid den formen av samverkan är bedömningar av möjligheten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter. Men problembilden delas inte helt av de samverkande myndigheterna.

Det rättsliga stöd som myndigheterna har för uppgiftsutlämnande utgörs framför allt av generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL). För att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av klausulen krävs att det vid en intresseavvägning är uppenbart att intresset av att lämna ut uppgiften har företräde framför skyddsintresset. Tolkningen av detta rekvisit exemplifierar de problem och hinder som funnits i det samverkansarbete som förevarit.

Svårigheterna för myndigheterna rör i huvudsak utlämnande av uppgifter som var för sig inte är av så stor betydelse men som tillsammans med andra uppgifter bedöms vara det. Att utifrån uppenbarhetsrekvisitet ta ställning till om sekretessbelagda uppgifter ska föras vidare till en annan myndighet medför svåra intresseavvägningar i det enskilda fallet. Det kan leda till en alltför restriktiv tillämpning av bestämmelsen. Det kan också leda till olikheter i tillämpningen mellan olika handläggare och myndigheter. En extensiv tolkning av klausulen kan bli slentrianmässig och att kraven på att det ska vara uppenbart att ett utlämnande är viktigare än sekretessintresset tunns ut.

Särskilda utmaningar kan också uppkomma om det blir fråga om utlämnande till flera myndigheter samtidigt och de mottagande myndigheterna har olika sekretessbestämmelser till skydd för den egna verksamheten och till skydd för den enskildes personliga integritet.

Säkerhetspolisen möjligheter att dela information är särskilt begränsad. Säkerhetspolisen är en säkerhetstjänst med en verksamhet som avser nationell säkerhet. I uppdraget ligger bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet mot Sveriges säkerhet och terrorbrott samt att utreda och lagföra sådana brott. Eftersom Säkerhetspolisen hanterar uppgifter som rör Sveriges säkerhet kommer Säkerhetspolisen ha svårt att dela information med andra myndigheter om det inte finns en tydlig författningsreglerad uppgiftsskyldighet för Säkerhetspolisen. Det kan mycket väl vara så att Säkerhetspolisen tillämpar bestämmelserna om försvarssekretess i 15 kap. 3 och 3 a OSL i verksamheten.

Ett alternativ till att införa ett sekretessgenombrott i OSL är att i stället reglera uppgiftsskyldigheten i en särskild lag om uppgiftsskyldighet mellan de myndigheter som samverkar i det nationella nätverket mot manipulationer av valsystemet. Inspiration för en sådan reglering kan hämtas från regeringens proposition *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet* (prop. 2015/16:167) och

lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet mot viss organiserad brottslighet.

Enligt lagen om uppgiftsskyldighet mot viss organiserad brottslighet ska endast myndigheter som regeringen bestämmer vara skyldiga att lämna eller få ta emot uppgifter. Vidare ska det enligt lagen finnas ett behov av att lämna ut uppgiften för att en myndighet ska kunna delta i samverkan på olika sätt. En intresseavvägning ska också göras. En uppgift ska inte lämnas ut om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Sekretessproblematiken får dock, enligt utredningens bedömning, anses betydligt svårare att hantera för berörda myndigheter i den brottsbekämpande verksamheten än verksamheten i det nationella nätverket mot manipulationer av valsystemet. Bara statliga myndigheter under regeringen var involverade i informationsutbytet och de överväganden som gjordes i den propositionen kan inte direkt föras över på samverkan för att säkerställa det korrekta genomförandet av val, korrekt incidentrapportering med mera. I den brottsbekämpande verksamheten är det alltid relevant att ha ett integritetsperspektiv. Den verksamheten är repressiv till sin natur och inriktas mot enskilda individer. Så är inte fallet när syftet är att säkerställa det demokratiska genomförandet av val. Informationsutbytet inriktas inte mot enskilda individer på samma sätt. Det är mycket som skiljer de båda verksamheterna, vilket gör att det enligt utredningens bedömning inte utan vidare går att lägga lagen om uppgiftsskyldighet mot viss organiserad brottslighet till grund för en motsvarande reglering för de myndigheter som samverkar i det nationella valnätverket. Den lagen löser inte heller fullt ut de problem för uppgiftsutbytet som följer av sekretessen, eftersom det finns ett inbyggt förbehåll för de fall sekretessen väger över. Ett sådant förbehåll är för Säkerhetspolisens räkning en förutsättning för att uppgiftsutbyte ska kunna äga rum med myndigheterna inom det nationella valnätverket.

Nästa allmänna val hålls 2022. De förslag vi lämnar kan möjligen tillämpas först vid valet till Europaparlamentet 2024. Den samverkan i det nationella valnätverket som har inletts kommer fortsättningsvis pågå och utvecklas vidare utan någon närmare reglering utöver av vad som följer av OSL för informationsutbytet myndigheterna emellan. Vi förutsätter att initiativ tas till en närmare utvärdering av

den problematik för uppgiftsutbyte som följer av OSL, och om behov föreligger för att underlätta informationsutbytet genom lättnader i OSL eller genom en särskild lag om uppgiftsskyldighet.

4 En rutin för incidentrapportering

4.1 Direktiven

Frågan om att inrätta en incidentrapportering har tidigare övervägts av 2015 års vallagsutredning (Ju 2015:12). Enligt utredningen handlade frågan om att redan under röstmottagningen ta hand om frågor, synpunkter och klagomål och liknande för att undvika överklaganden som i realiteten snarare är klagomål. Utredningen framhöll att detta skulle kunna tillgodoses genom att röstmottagarna finns tillgängliga för frågor och förtydliganden till väljarna samt genom information till väljarna på affischer och andra kanaler om möjligheten att direkt i vallokalen eller röstningslokalen framföra synpunkter eller klaga utan att överklaga (SOU 2016:71 s. 105–106).

Regeringen såg vid tillfället inte behov av att i lag reglera eller på annat sätt precisera formerna för incidentrapportering men skulle fortsatt överväga frågan (prop. 2017/18:38 s. 66).

Erfarenheterna från valen 2018 visar att det skett en stor ökning av antalet klagomål och en förändring av karaktären hos dessa. Enligt regeringens bedömning sätter denna utveckling frågan om behovet av att reglera formerna för incidentrapportering och samordning av incidentrapportering i nytt ljus och motiverar att frågan övervägs på nytt.

Utredningen ska därför enligt direktiven ta ställning till om en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val bör införas.

4.2 Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter de allmänna valen 2010

Frågan om det borde införas ett enkelt sätt att anmäla incidenter vid röstmottagningen utan att för den skull överklaga valresultatet aktualiserades av Valmyndigheten efter 2010 års allmänna val med anledning av de många överklagandena¹. En sådan möjlighet skulle enligt myndigheten kunna leda till en minskning i antalet formella överklaganden och stärka allmänhetens förtroende för valsystemet.

I många fall var de framställningar som kom in till Valmyndigheten tveklöst överklaganden av valresultatet. I andra fall var det tydligt att så inte var fallet. Flera framställningar var dock av sådan karaktär att det var svårt att avgöra om avsikten var ett formellt överklagande eller inte. För att ta tillvara det engagemang och intresse som finns hos allmänheten för att förbättra regelverket eller rutinerna i valadministrationen borde det därför införas ett för väljarna mer formaliserat system, men samtidigt enkelt, att framföra synpunkter utan att överklaga valresultatet.

Incidenter i vallokaler och röstningslokaler ligger inom de kommunala valnämndernas ansvarsområde och det är valnämnderna som snabbast kan åstadkomma rättelse om problem skulle uppstå i lokalerna. Mot bakgrund av att kommunerna fattar beslut i frågor om val som inte kan överklagas och att beslutsgången ser olika ut i kommunerna, vore det, enligt Valmyndigheten, en fördel om ett formaliserat system med incidentrapportering i första hand skulle ha valnämnderna som mottagare av anmälningarna, låt vara med en rapportskyldighet till länsstyrelserna och Valmyndigheten.

Enligt Valmyndigheten borde en ordning med den nu angivna inriktningen införas. Den skulle enligt myndigheten kunna leda till en minskning i antalet formella överklaganden och stärka allmänhetens förtroende för valsystemet (Valmyndighetens rapport 2011:1 s. 25–26).

¹ I riksdagsvalet 2010 kom det in dubbelt så många överklaganden som det sammanlagda antalet överklaganden i de tio närmast föregående riksdagsvalen. Också i fråga om valen till landstings- och kommunfullmäktige ökade antalet överklaganden betydligt. Anledningen till det stora antalet överklaganden har anförts vara det jämna valresultatet, väljares egna upplevelser vid valet och medias rapportering (se Valmyndighetens rapport och Jan Teorell i Omstritt omval, SOM-institutets bokserie 55, s. 48).

4.3 2015 års vallagsutredning

2015 års vallagsutredning hade bland annat i uppdrag att se över förutsättningarna för att kunna genomföra snabbare omval. I den översynen ingick också att överväga och ta ställning till om en rutin för incidentrapportering i samband med val borde införas.

I direktiven för utredningen angavs bland annat att en bidragande orsak som anförts till att de senaste omvalen hållits först sent på våren året efter det ordinarie valet var att antalet överklaganden varit högt och att införandet av ett enkelt sätt för väljarna att anmäla incidenter vid röstmottagningen utan att för den skull överklaga valresultatet, som Valmyndigheten förordat i sin erfarenhetsrapport efter de allmänna valen 2010, skulle kunna leda till en minskning i antalet formella överklaganden.

I sitt betänkande *Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten* (SOU 2016:71) konstaterade utredningen att en ordning under röstmottagningen som tar hand om frågor, synpunkter, klagomål och likande från väljare till undvikande av överklaganden som i realiteten snarare är klagomål redan förekommer genom att röstmottagarna finns till hands för frågor och förtydliganden och att detta ryms inom ramen för valnämndernas insatser i fråga om utbildning av röstmottagare och information till väljarna. Men att utredningens ställde sig positiv till att sådana insatser tydliggörs än mer framöver, till exempel genom information till väljarna på affischer eller genom andra kanaler om möjligheten att direkt i vallokalen eller röstningslokalen framföra synpunkter eller klaga utan att överklaga. Vissa incidenter kan rättas till omgående medan annat kan tas om hand inom ramen för utvärderingar eller förbättringsarbeten. Enligt utredningen krävdes inte några författningsförslag i denna fråga, utan det kunde överlämnas åt Valmyndigheten att närmare utarbeta på vilket sätt man lämpligen arbetar vidare med frågan inom ramen för redan pågående utbildnings- och informationsinsatser (se betänkandet s. 105–106).

I propositionen *Snabbare omval* (prop. 2017/18:38, bet. 2017/18:KU 18, rskr. 2017/18:139) ställde sig regeringen bakom utredningens förslag och gjorde bedömningen att det var lämpligt att det gentemot väljarna tydliggjordes att incidenter vid röstmottagningen kan påtalas och att synpunkter på förfarandet kan framföras till valmyndigheterna utan att överklaga valet, liksom att synpunkterna

omhändertas inom ramen för uppföljningar, utvärderingar och förbättringar av valgenomförandet. Regeringen såg vid tillfället inte behov av att i lag eller på annat sätt precisera formerna för incidentrapportering med skulle fortsatt överväga frågan. Regeringen framhöll att frågan om någon myndighet borde få i uppdrag att utarbeta en lämplig modell för en sådan rapportering även i fortsättningen skulle vara föremål för överväganden (se prop. s. 65–66).

4.4 Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter de allmänna valen 2018

Valmyndigheten tog på nytt upp frågan om incidentrapportering efter valen 2018. I sin erfarenhetsrapport föreslog myndigheten införandet av en obligatorisk incidentrapportering.

Valmyndigheten anförde bland annat att intresset för ordningen i val- och röstningslokaler har varit stort, likaså intresset för ordningen under länsstyrelsernas slutliga rösträkning. Valmyndigheten har fått många frågor från både media och allmänheten om påstådda och faktiska incidenter. Myndigheten har även fått frågor från media om avsaknaden av en samlad incidentrapportering inom valadministrationen.

I syfte att kunna skilja rykten från fakta och ha en nationell överblick över samtliga incidenter inom valadministrationen föreslog Valmyndigheten att en samlad incidentrapportering införs, där lokala och regionala valmyndigheter ska rapportera incidenter till Valmyndigheten. Det skulle ge Valmyndigheten möjlighet att besvara frågor från media om vilka händelser som är de-facto händelser och hänvisa dem till rätt kommun. Valmyndigheten skulle också kunna använda den samlade nationella lägesbilden i samarbetet med andra myndigheter, såsom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.

4.5 Valprövningsnämndens erfarenhetsrapport efter de allmänna valen 2018

I sitt arbete med prövningen av överklagandena efter valet 2018 har nämnden noterat att det i många fall varit fråga om påståenden om incidenter vid röstmottagningen. Det aktualiserar frågan om incidentrapportering. En del av de överklaganden som nämnden behandlat hade kanske kunnat omhändertas i en annan ordning, om en sådan funnits på plats.

Nämnden konstaterade att regeringen i proposition 2017/18:38 s. 65 ansåg att det skulle vara lämpligt att det gentemot väljarna tydliggjordes att incidenter vid röstmottagningen kan påtalas och att synpunkter på förfarandet kan framföras till valmyndigheterna utan att överklagande sker liksom att synpunkterna omhändertas inom ramen för uppföljningar, utvärderingar och förbättringar av valgenomförandet. Regeringen såg emellertid inte något behov av att i lag reglera eller på annat sätt precisera formerna för incidentrapportering. Regeringen framhöll att frågan om någon myndighet borde få i uppdrag att utarbeta en lämplig modell för en sådan rapportering även i fortsättningen skulle vara föremål för överväganden.

Nämnden noterade vidare att även Valmyndigheten i sin rapport från valen 2018 konstaterat att många klagomål rör iakttagelser i val- och röstningslokaler snarare än överklaganden av valresultatet. Valmyndigheten bedömde att det går att effektivisera överklagandeprocessen och föreslog att det läggs ett uppdrag till myndigheten att rapportera förslag på effektiviseringar till regeringen. Valprövningsnämnden delade dessa bedömningar.

4.6 Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter valet till Europaparlamentet 2019

I rapporten anges att Valmyndigheten i samband med valet till Europaparlamentet införde en ordning för händelserapportering inom valadministrationen i vilken kommuner, utlandsmyndigheter och länsstyrelser ombads på frivillig basis rapportera in händelser under valet till Valmyndigheten.

Syftet med rapporteringen var

- att få en nationell, samlad bild av valet, och eventuella avvikelser

- att Valmyndigheten skulle kunna göra en bedömning och ge en korrekt bild av nuläget i valet samt dementera felaktiga rykten och bekräfta händelser
- att Valmyndigheten vid behov skulle kunna sprida information om avvikelser till kommuner, länsstyrelser och Utrikesdepartementet.

Under perioden 11 april till 5 juni tog Valmyndigheten emot rapporter om 47 händelser från kommuner, utlandsmyndigheter och länsstyrelser. I relation till antalet val- och röstningslokaler och till den relativt långa röstningsperioden var antalet inrapporterade händelser få. Rapporterna rörde i huvudsak ordningen i och kring val- och röstningslokaler. Majoriteten händelser gällde ordningen i valsedelsställen där valsedlar försvunnit, stulits eller gömts. Enligt Valmyndigheten hade ändå rapporteringen tjänat sitt syfte. Och borde enligt myndigheten utvecklas till en mer omfattande incidenthantering inför nästa val i enlighet med de förslag som Valmyndigheten lämnade i sin erfarenhetsrapport efter valen 2018.

4.7 Konstitutionsutskottets internuppföljning av 2018 och 2019 års val

En grupp inom utskottet, bestående av representanter för respektive parti, tillsattes i oktober 2019 för att genomföra en uppföljning av 2018 och 2019 års val (prot. 2019/20:5). Resultatet redovisades för utskottet under första kvartalet 2020.

I uppföljningsgruppens rapport noterades att Valmyndigheten i samband med valet till Europaparlamentet 2019 införde en ordning för händelserapportering inom valadministrationen i vilken kommuner, utlandsmyndigheter och länsstyrelser ombads att på frivillig basis rapportera in händelser under valet till Valmyndigheten.

Gruppen framhöll att det är av stor vikt att ta till vara det engagemang som finns hos allmänheten för att förbättra regelverk och rutiner inom valadministrationen. Det finns också ett ökande intresse hos allmänheten att få reda på hur synpunkter och klagomål behandlas av valmyndigheterna. Att skapa tydligare processer för att ta emot och sammanställa medborgares synpunkter och klagomål

kan bidra till en ökad transparens, säkerställa valsysteemets legitimitet och utveckla arbetet inom valadministrationen.

Gruppens bedömde att en incidentrapportering eller andra sätt att på ett mer strukturerat sätt ta om hand synpunkter och observationer från väljare kan ha positiva effekter på överklagandeprocessen såtillvida att det som är ett överklagande av valresultatet lämnas till Valprövningsnämnden medan mer allmänt hållna synpunkter och klagomål tas om hand av valnämnder och Valmyndigheten.

Gruppen såg positivt på vad som hittills har gjorts av Valmyndigheten och det kan övervägas om inte en ordning med incidentrapportering kan byggas ut ytterligare inför kommande val.

4.7.1 Konstitutionsutskottets betänkande 2019/20:KU12, Valfrågor

När det gällde uppföljningsgruppens överväganden och förslag om rapportering av incidenter och klagomål delade utskottet gruppens bedömning att det är av stor vikt att ta till vara det engagemang som finns hos allmänheten för att förbättra regelverk och rutiner inom valadministrationen. Utskottet noterade också att det finns ett ökande intresse hos allmänheten om hur synpunkter och klagomål tas om hand. Ett system för incidentrapportering skulle kunna leda till att allmänt hållna synpunkter och klagomål kan tas om hand av andra myndigheter, medan överklaganden av valresultatet lämnas till Valprövningsnämnden.

4.8 Utredningens arbetsgruppsrapport

Den av utredningen tillsatta arbetsgruppen med den övergripande frågan att definiera de olika myndigheternas ansvar inom området valsäkerhet hade också att ta ställning till de närmare formerna för incidentrapportering som krävs för att få en samlad nationell lägesbild och vilka händelser som ska rapporteras som incidenter (se avsnitt 3.8 i kapitlet *Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen*).

En utgångspunkt för arbetsgruppen arbete har varit att en rutin för samordning och rapportering av incidenter i valadministrationen ska införas, och att det är Valmyndigheten som ska ansvara för en sådan rutin.

Arbetsgruppens bedömningar och förslag

Enligt arbetsgruppens bedömning skulle en nationell incidentrapportering för allmänna val göra det möjligt att ta fram en gemensam nationell lägesbild till stöd för att identifiera och hantera störningar och avvikelser från föreskriven ordning vid förberedande och genomförande av valen.

Definition av incidenter som ska rapporteras

Enligt arbetsgruppens förslag avses med incidenter avvikelser från föreskriven ordning i vallagen. Avvikelserna kan ha uppkommit genom mänsklig påverkan eller systemfel eller naturhändelser. Sammantaget rör det sig om händelser som riskerar att påverka genomförandet av val, allmänhetens förtroende för valets genomförande, eller i övrigt vara av intresse för övriga valadministrationen.

Förutsättningar för incidentrapportering

För att ett incidentrapporteringssystem och i förlängningen ett lägesbildssystem ska fungera väl är en förutsättning, enligt gruppens bedömning, att alla rapporteringsålagda aktörer – länsstyrelserna, kommunernas valnämnder och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning – har god kännedom om vad som ska rapporteras och hur det ska rapporteras.

Vidare behöver det, enligt gruppen, finnas en samsyn om syftet med rapporteringen och lägesbilden eftersom en incident i sig kan vara en enskild pusselbit i ett större pussel. Även uppföljning och utvärdering är viktigt eftersom det i många fall först i efterhand blir tydligt om rapporteringen och lägesbilden lyckats fånga upp den mest användbara och relevanta informationen. Enligt gruppen är det därför avgörande att informationen som kommer in via incident-

rapportering inte bara hanteras korrekt utan också att rätt incidenter rapporteras.

Ansvar och former för incidentrapportering

Enligt gruppens bedömning bör valadministrationen – kommunernas valnämnder, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning – skyndsamt rapportera till Valmyndigheten alla incidenter som kan påverka genomförandet av val. Valmyndigheten bör ansvara för att ge ut föreskrifter till berörda myndigheter och kommuner inom valadministrationen hur rapporteringen bör ske. Valmyndigheten bör även ansvara för att utbilda och ge råd till valadministrationen avseende former och krav för incidentrapportering.

Samråd med valadministrationen bör ske innan Valmyndigheten föreskriver närmare former för incidentrapportering. En grundläggande princip bör vara att incidentrapporteringen ska vara enkel och inte kräva betydande resurser av rapportörerna. Konsekvenserna av föreskrifter avseende incidenthantering ska utredas i samråd.

Valmyndigheten bör vidare ansvara för att motta incidentrapporter och inhämta statistik och relevant information, att bearbeta och analysera desamma, att upprätta en nationell lägesbild, samt att delge valadministrationen information, erfarenheter, råd och rekommendationer utifrån inkomna incidentrapporter och den nationella lägesbilden. Valmyndigheten bör även ansvara för att delge regeringen, det nationella valnätverket samt allmänheten och media vid behov, information avseende incidenter nationellt.

Behovet av systemstöd

För att kunna säkerställa en effektiv hantering av en uppkommen incident bör, enligt gruppen, ett it-stöd utvecklas och utformas för att säkerställa att incidenter kan rapporteras och hanteras enkelt, skyndsamt utan betydande resurser syftandes till att möjliggöra att det upprättas en samlad nationell lägesbild.

IT-stödet bör möjliggöra såväl inrapportering som informationsdelning till valadministrationen och det nationella valnätverket.

Allmänhetens rapportering

En rutin för samordning av rapportering av incidenter i samband med val bör i första hand ta sikte på incidenter som rapporteras från valadministrationen, även om hanteringen av medborgarnas rapportering av incidenter, enligt gruppen, också bör kunna omhändertas av incidentrapporteringen.

Nationell lägesbild

Valmyndigheten ska, enligt gruppen, ansvara för att upprätta en nationell lägesbild under och efter valen som beskriver läget gällande genomförandet av valet i stort. Lägesbilden består av valadministrationens egen information, inkomna incidentrapporter, information från myndigheter i det nationella valnätverket, medierapportering och allmänhetens rapportering.

Under en valperiod genomförs arbetet inom det nationella valnätverket där deltagande myndigheter bidrar med information till den nationella lägesbilden.

Valmyndigheten ansvarar inom sitt ansvarsområde för att delge relevant underlag till regeringen.

Behovet av reglering

Enligt gruppen bör regleringen ske genom delegation i vallagen och valförordningen. Gruppen har lämnat följande författningsförslag för incidentrapporteringen:

I vallagen bör en bestämmelse med följande lydelse tas in.

X § Närmare föreskrifter för verkställighet av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I valförordningen bör följande bestämmelser tas in.

X § Till stöd för skydd av val ska en myndighet inom valadministrationen till Valmyndigheten skyndsamt rapportera incidenter som kan påverka genomförandet av val.

Rapporteringsskyldigheten omfattar inte sådana incidenter som ska anmälas enligt 2 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Om det kan antas att en incident som rapporterats till Valmyndigheten enligt första stycket har sin grund i en brottslig gärning, ska Valmyndigheten skyndsamt uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till Polismyndigheten.

Om en incident som rapporterats till Valmyndigheten enligt första stycket även ska rapporteras till annan myndighet, ska Valmyndigheten skyndsamt uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till ansvarig myndighet.

XX § Valmyndigheten får meddela närmare föreskrifter

1. om vilken information som ska rapporteras från valnämnderna, länsstyrelserna och utlandsmyndigheterna till Valmyndigheten, och

2. om hur incidenter inom valadministrationen ska rapporteras enligt X § valförordningen.

4.9 Överväganden och förslag

4.9.1 En rutin för samordning och rapportering av incidenter

Utredningens förslag: En rutin för en samlad incidentrapportering inom valadministrationen ska inrättas.

Utredningens bedömning: En nationellt samlad lägesbild över incidenter är avgörande för att identifiera och hantera störningar och avvikelser från det normala inom valadministrationen. Den är också en viktig kunskapskälla i arbetet med att upprätthålla säkerheten kring val och identifiera systematiska hot mot vårt demokratiska system. Därutöver bidrar den till att tillrättalägga sådant som blivit fel, både under valens genomförande och vid uppföljning.

Det nuvarande valsystemet har, som utredningen tidigare påpekat i kapitel 3 Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen, inte någon myndighet med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen. Det innebär att alla kommunala valnämnder, länsstyrelser samt i förekommande fall även de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning, har ett delat ansvar för dessa frågor. Detta innebär att det inte heller finns någon samlad incidentrapportering inom valadministrationen för att kunna ta fram en nationell lägesbild under genomförandet av valen.

Frågan om att inrätta en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val aktualiserades efter 2010 års allmänna val. Valmyndigheten föreslog mot bakgrund av de många överklagandena vid de valen, att det borde införas ett enkelt sätt för väljarna att anmäla incidenter vid röstmottagningen utan att för den skull överklaga valresultatet. En sådan möjlighet skulle enligt myndigheten kunna leda till en minskning i antalet överklaganden och stärka allmänhetens förtroende för valsystemet. Det skulle vidare kunna ge positiva effekter för arbetet med att få fram ett slutligt valresultat och därmed också förutsättningarna för snabbare omval (Valmyndighetens rapport 2011:1 s. 25 f.).

I riksdagsvalet 2010 kom det in dubbelt så många överklaganden som det sammanlagda antalet överklaganden i de tio närmast föregående riksdagsvalen. Också i fråga om valen till landstings- och kommunfullmäktige ökade antalet överklaganden betydligt. Vid en jämförelse med 2010 års allmänna val blev antalet överklaganden dock lägre vid valen 2014. I valet till Europaparlamentet 2014 ökade antalet överklaganden jämfört med tidigare val. Mot bakgrund av den utveckling som skett när det gällde överklagandefrekvensen bedömdes det som angeläget att se över möjligheterna att på vissa punkter effektivisera överklagandeförfarandet, utan att rättssäkerheten eftersattes. 2015 års vallagsutredningen fick av nu nämnda skäl även i uppdrag att överväga och ta ställning till om en rutin för incidentrapportering i samband med val borde införas (dir. 2015:104 s. 4 och 5).

I sitt betänkande *Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten* (SOU 2016:71) konstaterade utredningen att en ordning under röstmottagningen som tar hand om frågor, synpunkter, klagomål och likande från väljare till undvikande av överklaganden som i realiteten snarare är klagomål redan förekommer genom att röstmottagarna finns till hands för frågor och förtydliganden och att detta redan rymdes inom ramen för valnämndernas insatser i fråga om utbildning av röstmottagare och information till väljarna. Men att det var positivt om sådana insatser tydliggjordes än mer framöver, till exempel genom information till väljarna på affischer eller genom andra kanaler om möjligheten att direkt i vallokalen eller röstningslokalen framföra synpunkter eller klaga utan att överklaga. Vissa incidenter kunde på så sätt rättas till omgående medan annat kunde tas om hand inom ramen för utvärderingar eller förbättringsarbeten. Enligt utred-

ningen krävdes inga författningsförslag i frågan, utan det kunde överlämnas åt Valmyndigheten att närmare utarbeta på vilket sätt man lämpligen arbetar vidare med frågan inom ramen för redan pågående utbildnings- och informationsinsatser (se betänkandet s. 105–106).

I propositionen *Snabbare omval* (prop. 2017/18:38, bet. 2017/18:KU 18, rskr. 2017/18:139) ställde sig regeringen bakom utredningens förslag och gjorde bedömningen att det var lämpligt att det gentemot väljarna tydliggjordes att incidenter vid röstmottagningen kan påtalas och att synpunkter på förfarandet kan framföras till valmyndigheterna utan att överklaga valet, liksom att synpunkterna omhändertas inom ramen för uppföljningar, utvärderingar och förbättringar av valgenomförandet. Regeringen såg vid tillfället inte behov av att i lag eller på annat sätt precisera formerna för incidentrapportering men skulle fortsatt överväga frågan. Regeringen framhöll att frågan om någon myndighet borde få i uppdrag att utarbeta en lämplig modell för en sådan rapportering även i fortsättningen skulle vara föremål för överväganden (se prop. s. 65–66).

Erfarenheterna från den senaste valen visar emellertid att det skett en stor ökning av antalet klagomål och en förändring av karaktären hos dessa, vilket satt frågan om en reglering av formerna för incidentrapportering i nytt ljus. Antalet överklaganden efter de allmänna valen 2018 var också det största någonsin, mer än tre gånger så många som vid 2010 års val och mer än fem gånger så många som vid 2014 års val. Enligt Valmyndigheten har intresset för ordningen i val- och röstningslokaler och under länsstyrelsernas slutliga rösträkning varit stort. Valmyndigheten har fått många frågor från media och allmänheten om avsaknaden av en samlad incidentrapportering inom valadministrationen. Avsaknaden av en sådan rapportering har emellertid som Valmyndigheten påpekat gjort det svårt för myndigheten att besvara frågor från allmänheten och media om vilka händelser som är de-facto händelser och vilka som inte är det och hur dessa händelser har behandlats av valmyndigheterna. Utan en sådan samlad nationell lägesbild försvåras också, enligt vår bedömning, samarbetet med andra myndigheter när det gäller samordningen av säkerhetsfrågor i valadministrationen.

Valmyndighetens och Valprovsnämndens erfarenhetsrapporter efter de allmänna valen visar att det råder enighet inom valadministrationen om att det finns ett behov av att införa en rutin för sam-

ordning och rapportering av incidenter i samband med valen². Gruppen i Konstitutionsutskottets internuppföljning av 2018 och 2019 års val har också, med hänvisning till den händelserapportering inom valadministrationen som Valmyndigheten i samband med valet till Europaparlamentet 2019 införde på frivillig basis för de kommunala valnämnderna, länsstyrelserna och utlandsmyndigheterna, ställt sig positivt till en ordning med incidentrapportering. Utskottet bedömde också att ett system för incidentrapportering skulle kunna leda till att allmänt hållna synpunkter och klagomål tas om hand av andra myndigheter, medan överklaganden av valresultatet lämnas till Valprovsningsnämnden.

Enligt utredningens bedömning är en nationellt samlad lägesbild över incidenter avgörande för att identifiera och hantera störningar och avvikelser från det normala inom valadministrationen. Den är också en viktig kunskapskälla i arbetet med att upprätthålla säkerheten kring val och identifiera systematiska hot mot vårt demokratiska system. Därutöver bidrar den till att tillrättalägga sådant som blivit fel, både under valens genomförande och vid uppföljning. Utredningen föreslår därför att en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val ska inrättas inom valadministrationen.

4.9.2 Ansvaret för rutinen ska ligga på Valmyndigheten

Utredningens förslag: Den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) ska ha ansvaret för en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val.

Utredningens bedömning: Ansvaret för en sådan rutin förutsätter att Valmyndigheten ges tillräckliga resurser för att säkerställa nödvändig förmåga och kompetens inte bara för att analysera och hantera inrapporterade incidenter utan även förmåga och kompetens att kunna hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

² Valmyndighetens, Valprovsningsnämndens och KU:s interuppföljningsgrupp och KU samt arbetsgruppens rapporter.

I ansvaret för rutinen ingår att ta emot incidentrapporter och inhämta statistik och relevant information, att bearbeta och analysera desamma, att upprätta en nationell lägesbild, samt att delge övriga myndigheter inom valadministrationen information, erfarenheter, råd och rekommendationer utifrån inkomna incidentrapporter och den nationella lägesbilden. I ansvaret bör även ingå att delge regeringen, det nationella valnätverket samt allmänheten och media vid behov, information avseende incidenter nationellt.

Förslaget föranleder en ny paragraf i det nya kapitlet under rubriken Valsäkerhet med underrubriken Samordning och rapportering av incidenter, 16 kap. 2 § första stycket vallagen.

I den centrala valmyndighetens (Valmyndigheten) uppgifter ingår, bland annat, att tillhandahålla utbildningsmaterial för den övriga valadministrationen. Valmyndigheten utgör dessutom ett stöd och ger råd till lokala och regionala valmyndigheter samt till de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning. Som central valmyndighet har Valmyndigheten upparbetade kontaktvägar och kontinuerlig dialog med övrig valadministration.

Inför valet till Europaparlamentet 2019 tog Valmyndigheten initiativ till att regionala och lokala valmyndigheter samt de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning, skulle rapportera in incidenter till myndigheten. Vidare har Valmyndigheten under 2021 genomfört ett projekt med syfte att undersöka förutsättningarna för en utvecklad rutin för incidentrapportering. Det finns således redan både kunskap och viss beredskap i frågan hos myndigheten.

Inför tillsättandet av utredningens arbetsgrupp för ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen och en rutin för incidentrapportering tog utredningen ställning för att ansvaret för rutinen rimligen bör ligga hos Valmyndigheten. Mot bakgrund av vad som framkommit från arbetsgruppens arbete ser utredningen ingen anledning att ändra ståndpunkt i frågan. Vi vill dock framhålla att med ett sådant ansvar följer också krav på kompetens och resurser. Det innebär att myndigheten måste ges tillräckliga resurser för att säkerställa nödvändig förmåga och kompetens inte bara för att analysera och hantera inrapporterade incidenter utan även förmåga och kompetens att kunna hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Valmyndigheten bör vidare ansvara för att motta incidentrapporter och inhämta statistik och relevant information, att bearbeta och analysera desamma, att upprätta en nationell lägesbild, samt att delge valadministrationen information, erfarenheter, råd och rekommendationer utifrån inkomna incidentrapporter och den nationella lägesbilden. Valmyndigheten bör även ansvara för att delge regeringen, det nationella valnätverket samt allmänheten och media vid behov, information avseende incidenter nationellt.

4.9.3 Valadministrationens incidentrapportering

Förslag: De kommunala valnämnderna, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning ska till Valmyndigheten skyndsamt rapportera incidenter som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförande av val.

Med incidenter avses

- om det vid förberedande och genomförande av val som en myndighet svarar för har förekommit någon avvikelse från föreskriven ordning, oavsett om avvikelsen är ett resultat av mänsklig påverkan, ett systemfel, eller en naturhändelse,
- om någon har hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller otillbörligt verkat vid valet på något annat sätt,
- andra omständigheter av betydelse för allmänhetens förtroende för valens genomförande.

Förslaget föranleder ett andra stycke i 16 kap. 2 § vallagen.

Vad ska rapporteras

Den svenska folkstyrelsen och valsystemet bygger på principerna om fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Folkets företrädare i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet ska därför utses genom val som är fria, hemliga och direkta. Med fria val avses att ingen annan får bestämma hur väljarna ska rösta, med hemliga val att väljaren inte är tvungen att visa eller tala om hur han eller hon har röstat och med direkta val att det är väljarna direkt som utser de ledamöter som ska företräda dem.

I kravet på fria val ligger att alla väljare ska kunna rösta under sådana förhållanden att de inte utsätts för tvång eller annan otillbörlig påverkan från någon annan. Ett skydd för principen om fria val ges också genom brottsbalkens straffbestämmelser om otillbörligt verkande vid röstning m.m. Att lämna vilseledande uppgifter som hänför sig till själva röstningen är ett exempel på vad som kan vara straffbart. Därutöver innehåller vallagen en rad bestämmelser till skydd för väljarnas fria val. Dessa bestämmelser reglerar hur själva röstningen och röstmottagningen ska gå till.

Enligt 15 kap. 13 § vallagen ska Valprövningsnämnden upphäva ett val i den omfattning det behövs och besluta om omval i den berörda valkretsen om det vid förberedande och genomförande av valet som en myndighet svarar för har förekommit någon avvikelse från föreskriven ordning, eller om någon har hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt.

Arbetsgruppens definition av incidenter motsvarar i huvudsak också vad som sägs i nämnda bestämmelse. Enligt gruppens förslag avses med incidenter avvikelser från vallagens regler om hur själva röstningen och röstmottagningen ska gå till eller om någon har hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt. Avvikelserna kan ha uppkommit genom mänsklig påverkan, vilket innefattar olika former av informationspåverkan, såsom felaktig information och direkta hot mot valens genomförande men också systemfel och naturhändelser. Sammantaget rör det sig enligt gruppens definition om händelser som riskerar att påverka genomförandet av val, allmänhetens förtroende för valets genomförande, eller i övrigt är av intresse för valadministrationen. Vi delar gruppens bedömning. Den föreslagna definitionen av incidenter fångar enligt vår bedömning också upp de omständigheter som är av betydelse för allmänhetens förtroende för valens genomförande. Definitionen av incidenter bör också tas in i vallagen.

Behovet av samsyn

För att en rutin för samordning och rapportering av incidenter ska ge önskvärd effekt och i förlängningen göra det möjligt att få en aktuell gemensam nationell lägesbild under såväl valförberedelserna

som valgenomförandet förutsätter det, att alla som åläggs en rapporteringsskyldighet har god kännedom om vad som ska rapporteras och hur det ska rapporteras. Enligt arbetsgruppens mening krävs därutöver att det finnas en samsyn om syftet med rapporteringen och lägesbilden eftersom en incident i sig kan vara en del i flera koordinerade incidenter. Vi delar också den bedömningen. Vi vill dock tillägga att även flera av varandra oberoende incidenter kan ge motsvarande följdverkningar. I båda fallen kan det ge upphov till oro och misstro mot valmyndigheterna förmåga att genomföra valet.

Uppföljning och utvärdering är också en viktig del i rutinen. Som också arbetsgruppen framhåller är det i många fall först i efterhand som det blir tydligt om rapporteringen och lägesbilden lyckats fånga upp den mest användbara och relevanta informationen. Det räcker således inte att de incidenter som rapporteras hanteras korrekt utan det krävs också att rätt incidenter rapporteras.

Vem ska åläggas rapporteringsskyldighet?

Det är kommunernas valnämnder, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning som vid sidan av Valmyndigheten har det direkta ansvaret för att förbereda och genomföra val. Arbetsgruppens bedömning är också att valadministrationen, det vill säga kommunernas valnämnder, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning skyndsamt rapportera till Valmyndigheten alla incidenter som kan påverka genomförandet av val. Vi delar den bedömningen. Vi förslår därför att det tas in en bestämmelse i vallagen som ålägger kommunernas valnämnder, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning att skyndsamt rapportera incidenter som kan påverka genomförandet av val till Valmyndigheten.

I vårt delbetänkande *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen* (SOU 2021:7) har vi föreslagit att Valmyndighetens ansvar även fortsättningsvis ska vara att utveckla och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial för länsstyrelser och valnämnder och att det utbildningsmaterial som tillhandahålls av Valmyndigheten också ska användas, men att valnämnden får ersätta eller komplettera utbildningsmaterialet med eget innehåll under förutsättning att kvaliteten i det material som används har säkerställts. Huvudsyftet med

förslaget är att det ska skapa förutsättningar för en enhetlig praxis och gemensamma förhållningssätt i valförfarandet för såväl små som stora kommuner (betänkandet s. 58 f.). Efter remissbehandling av betänkandet fördes förslaget i huvudsak vidare (prop. 2021/22:52 s. 25 f.).

Enligt arbetsgruppens förslag ska Valmyndigheten, utöver utbildning och rådgivning rörande former och krav för incidentrapporteringen, efter ett samrådsförfarande med berörda myndigheter i valadministrationen, kunna föreskriva hur rapporteringen närmare bör ske. Grundprincipen enligt förslaget är att incidentrapporteringen ska vara enkel och inte kräva betydande resurser av rapportörerna. Gruppens förslag avviker således när det gäller föreskrifträtten från det förslag vi lämnade i vårt delbetänkande om utbildningen av röstmottagare (se föreslagna ändringar i 3 kap. 1 och 5 §§). Enligt vår bedömning bör samma princip tillämpas som gäller för att främja ett enhetligt förfarande i röstmottagningen runt om i landet. Det innebär att någon föreskrifträtt inte ges Valmyndigheten, men att Valmyndighetens utbildningsmaterial för incidentrapporteringen i valadministrationen ska användas av valnämnderna, länsstyrelserna och utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning.

4.9.4 Allmänhetens möjligheter att rapportera

Förslag: Rutinen för rapportering ska även vara öppen för allmänhetens klagomål, synpunkter och förbättringsförslag under röstmottagningen och rösträkningen. Något krav på att rapportören ska uppge sin identitet för att kunna använda sig av rutinen ställs inte upp.

Vår bedömning: En sådan ordning kan, enligt vår bedömning, bidra till att fel och andra avvikelser som rapporteras in omedelbart kan korrigeras samtidigt som den också kan bidra till att stärka den nationella lägesbilden gällande incidenter, förebygga spridandet av missuppfattningar om valförfarandet och stävja desinformation. Sannolikt kan den också bidra till att minska antalet överklaganden av allmän klagomålsskarakter.

Det framgår av Valprövningsnämndens och Valmyndighetens rapporter efter de allmänna valen 2018 att en stor del av överklaganden liknande allmänna klagomål och missnöje med valutgången, snarar än konkreta händelser. Många av klagomålen rörde iakttagelser i röstnings- och vallokaler, snarare än överklagande av valresultatet. Både Valprövningsnämnden och Valmyndigheten har anfört att framställningar som mer var att likna vid klagomål än överklaganden borde kunna tas om hand på annat sätt. Konstitutionsutskottet har också uttalat att ofullständiga överklaganden i första hand bör mötas med ökade resurser och informationsinsatser. Utskottet noterade att både Valprövningsnämnden och Valmyndigheten har i dag information om hur man överklagar ett val på sina webbplatser och att informationen möjligen skulle kunna förtydligas för att ge ytterligare vägledning om hur ett överklagande bör utformas för att minska antalet ofullständiga överklaganden.

Enligt utredningens bedömning borde det gå att effektivisera processen, så att det blir tydligare både för allmänheten vad som gäller och effektivare för valmyndigheterna. En tänkbar möjlighet, som vi föreslår i kapitel 5 Överklagande av val, är att Valprövningsnämnden på sin webbplats har ett formulär för överklaganden där man måste fylla i de nödvändiga uppgifterna för att kunna sända in dem till nämnden, för att på så sätt skilja överklaganden från klagomål, synpunkter och förbättringsförslag. En blankett (pdf) för överklaganden på papper vore också bra. Motsvarande information bör också tillhandahållas på Valmyndighetens webbplats. Ett sådant formulär bör kunna finnas på plats inför de allmänna valen 2022. Motsvarande formulär bör även finnas på plats för allmänhetens rapportering av incidenter till berörd valmyndighet.

Allmänhetens klagomål, synpunkter och förbättringsförslag under röstmottagning ska i första hand riktas till – och tas om hand av – berörd valmyndighet för omgående åtgärder medan annat får tas om hand inom ramen för utvärderingar eller förbättringsarbeten. Detta förekommer redan i dag genom att röstmottagarna finns till hands för frågor och förtydliganden. Men erfarenheterna efter de senaste valen 2018 och 2019 talar för att sådana insatser tydliggörs än mer. Vi föreslår därför att den nuvarande ordningen med att klagomål, synpunkter och förbättringsförslag tas om hand av röstmottagarna kompletteras med en möjlighet för allmänheten att på ett mer enhetligt och systematiskt sätt kunna lämna in synpunkter eller klagomål.

Den rutin för samordning och rapportering av incidenter som vi föreslår för valadministrationen bör var tillgänglig också för allmänhetens klagomål, synpunkter och förbättringsförslag under röstmottagningen. Något krav på att rapportören ska uppge sin identitet för att kunna använda sig av rutinen ställs inte upp. Vem som helst ska alltså kunna använda sig av rutinen oavsett om han eller hon har rösträtt i valet.

Frågor, synpunkter klagomål och liknande som rapporteras genom rutinen utan att valen för den skall överklagas kan innehålla uppgifter om incidenter som direkt påverka genomförandet av valen. Det är incidenter som måste tas om hand skyndsamt. Det förutsätter en ordning där man löpande analyserar och bedömer uppgifternas angelägenhetsgrad och behovet av omedelbara korrigeringar. Det är också viktigt att rutinen presenteras för allmänheten på ett pedagogiskt och lätt begripligt sätt. Informationen måste ge upplysning om vad som skiljer incidentrapportering från överklagande av val.

En sådan ordning kan, enligt vår bedömning, bidra till att fel och andra avvikelser som rapporteras in omedelbart kan korrigeras samtidigt som den också kan bidra till att stärka den nationella lägesbilden gällande incidenter, förebygga spridandet av missuppfattningar om valförfarandet och stävja desinformation. Sannolikt kan den också bidra till att minska antalet överklaganden av allmän klagomålskaraktär.

4.9.5 Myndigheter utanför valadministrationen

Enligt utredningens förslag ska Valmyndigheten ansvara för samordningen av säkerhetsfrågor, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshanteringen, vilket bland annat innebär att samverkansarbetet inom det nationella valnätverket också leds av Valmyndigheten. I det ansvaret ingår också att ta fram en nationell lägesbild och upprätta en effektiv incidentrapportering för valen.

Det nationella valnätverket skapar möjligheter för en effektiv samverkan och ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan Valmyndigheten, myndigheter med ansvar för anslutande områden och brottsbekämpande myndigheter.

5 Överklagande av val

5.1 Inledning

Antalet överklaganden efter de allmänna valen 2018 var det största någonsin i Valprövningsnämndens historia. Ett stort antal av överklagandena var mycket allmänt hålla och saknade i många fall uppgifter om både klagandens namn och vilket eller vilka val som överklagades. Med hänsyn till den extremt stora mängden överklaganden i 2018 års val valde Valprövningsnämnden att göra en generös tolkning inte bara i frågan om vilket eller vilka val som överklagades utan också i frågan om undermåligt motiverade överklaganden i sak. Nämnden konstaterade att det i vallagen inte ställs några formella krav på ett överklagande, men – för att kunna bedöma talerätten – att ett överklagande åtminstone bör innehålla uppgifter om klagandens namn och postadress (Valprövningsnämndens erfarenhetsrapport 2018).

Frågan om vilka krav som bör kunna ställas på ett överklagande ingår visserligen inte direkt i utredningens direktiv, men den har beröringspunkter i viss mån med frågan om ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen, men särskilt med frågan om en rutin för incidentrapportering.

5.2 Formella krav på överklagande

5.2.1 Överklagbara beslut

Valprövningsnämndens uppgift är domstolsliknande, men har i regeringsformens mening ställning som förvaltningsmyndighet. Det innebär att förvaltningslagen gäller för nämndens ärendehandläggning, om inte något särskilt har föreskrivits i annan författning.

De olika myndigheterna i valadministrationen fattar med stöd av vallagen beslut i en rad olika administrativa valärenden. En del av dessa beslut kan överklagas särskilt utan samband med att valet överklagas, dvs. överklagande av förvaltningsbeslut. Till den gruppen beslut hör bland annat beslut om valkretsindelning, rättelse i röstlängd, registrering av partibeteckning, anmälan av kandidater och beställning av valsedlar¹. För den här typen av beslut följer klagorätten de allmänna reglerna för förvaltningsbesvär.

Den andra överklagandeformen är valbesvär. Prövningen av valbesvär avser lagligheten av Valmyndighetens eller länsstyrelsernas² beslut om att fastställa utgången av val till riksdagen, val till region- och kommunfullmäktige samt val till Europaparlamentet. Valprövningsnämndens beslut kan, om en besvärsgrund föreligger, enbart utmyнна i att valet upphävs i den omfattning som behövs. Prövningen kan också innefatta att nämnden förordnar om omval. Kan rättelse åstadkommas genom mindre ingripande åtgärder som till exempel ny sammanräkning, kan nämnden även uppdra åt Valmyndigheten att vidta rättelse. För den här typen av beslut följer klagorätten vallagstiftningen.

Det förekommer även förberedande beslut eller åtgärder som har fattats innan utgången av ett val har fastställts. Som exempel kan nämnas beslut om tider för valets förrättande, prövning av bud- och brevröster eller beslut om ogiltighet av valsedel. Dessa beslut kan bara överklagas genom ett överklagande av valets utgång.

5.2.2 Klagorätt och överklagandet

För att klaga på ett beslut som har fattats med stöd av vallagen krävs att man har klagorätt (talerätt). Inom vallagstiftningen regleras klagorätten endast när det gäller valbesvären. I övrigt följer klagorätten de allmänna reglerna för förvaltningsbesvär.

Den person som vill överklaga måste ha rösträtt i det val som överklagandet gäller. Saknas rösträtt kan personen heller inte ha klagorätt. Det är i allmänhet rösträtt enligt röstlängden som är av-

¹ Se 15 kap. vallagen.

² Bestämmelserna om överklagande i Sametingslagen (1992:1433) är knapphändiga. Där sägs inte mer än att länsstyrelsens beslut får överklagas av Valprövningsnämnden av den som enligt röstlängden var röstberättigad vid valet och att överklagandet ska ges in till Valprövningsnämnden och vara nämnden till handa tidigast dagen efter valdagen och senast inom tio dagar efter det att resultatet av valet offentliggjorts (se 33 §).

görande³. När det gäller valadministrativa överklaganden prövas dessa av överinstansen med avseende både på laglighet och lämplighet på liknande sätt som förvaltningsbeslut i allmänhet. I dessa fall måste beslutet angå den som överklagar för att klagorätt ska föreligga⁴.

När det gäller valbesvären ställs i vallagen inte några sådana formella krav på överklagandet. De allmänna förvaltningsrättsliga reglerna är då tillämpliga, och dessa är relativt sparsamma. Enligt 43 § förvaltningslagen gäller dock att överklagandet ska vara skriftligt. Vidare ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. Bestämmelsen kompletteras med bestämmelserna i 3 och 4 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). En upplysning om detta lämnas i 43 § tredje stycket. Det innebär att den som vill klaga till domstol måste lämna uppgift om bland annat personnummer, postadress, telefonnummer, e-postadress och uppgifter i övrigt som kan vara av betydelse för delgivning. Även bevis ska uppges vid sidan av yrkanden och grunder och vid behov omständigheter som talar för att prövningstillstånd ska lämnas.

Vidare gäller de allmänna reglerna om en förvaltningsmyndighets utredningsskyldighet i fråga om vad som egentligen görs gällande som fel eller avvikelse. Skriftlighetskravet i förvaltningslagen är teknikoberoende och är uppfyllt om överklagandet görs på ett sätt som innebär att det kan läsas av den myndighet som ska pröva överklagandet. Att den som överklagar ska ange på vilket sätt beslutet ska ändras innebär inte heller enligt förvaltningslagen några högre krav på tydlighet och konkretion. Klagandens uttryckta vilja bör tolkas välvilligt av överinstansen⁵.

5.2.3 Klagotid och besvärprövning vid valbesvär

När det gäller valbesvären är dagen efter valdagen den tidigaste dag som valutgången kan överklagas och den tionde dagen efter att valet har avslutats den senaste dag för överklagande⁶.

³ 15 kap. 4 § vallagen.

⁴ 42 §§ förvaltningslagen (2017:900) och prop. 2016/17:180 s. 332 f.; bestämmelserna ger uttryck för de principer som kommit till uttryck genom Högsta förvaltningsdomstolens praxis och som innebär att det är ett besluts faktiska verkningar som är i grunden avgörande för bedömningen av beslutets överklagbarhet.

⁵ Se författningskommentaren i prop. 2016/17:180 s. 333 f.

⁶ 15 kap. 6 § 5 vallagen.

Två besvärsgrunder ska vara uppfyllda för att ett yrkande om att val upphävs ska nå framgång⁷. När det gäller den första av de två besvärsgrunderna ska Valprövningsnämnden upphäva ett val i den omfattning som det behövs och besluta om omval i den berörda valkretsen

1. om det vid förberedande och genomförande av valet som en myndighet svarar för har förekommit någon avvikelse från föreskriven ordning, eller
2. om någon har hindrat röstningen, förvanskade lämnade röster eller otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt.

När det gäller den andra besvärsgrunder ska rättelse endast göras om det med fog kan antas att det som har förekommit har inverkat på valutgången.

5.2.4 Motiven bakom de formella kraven på överklaganden

Före 1998 års val gällde i huvudsak samma regler för valbesvär och administrativa besvärssärenden så till vida att det alltid måste finnas ett överklagbart beslut. Den ordningen ändrades i samband med införandet av 1997 års vallag (SFS 1997:157).

Enligt bestämmelser före 1997 års vallag⁸ gällde att ett överklagande skulle vara beslutsmyndigheten, det vill säga dåvarande Riksskatteverket vid val till riksdagen och länsstyrelserna vid övriga val, till handa inom tio dagar efter det att val eller förrättning för utseende av ersättare avslutades⁹. För sent inkomna överklaganden avvisades utan någon prövning i sak. Det var emellertid inte ovanligt att överklaganden kom in för tidigt. Situationen med för tidiga överklaganden var inte reglerad i lag men enligt fast praxis lämnades de utan åtgärd. Det motiverades med att överklagandet inte kunde uppfattas som besvär över något beslut varigenom valutgången fastställdes. Om klaganden ville ha saken prövad måste han eller hon på nytt ge in skriften med överklagandet sedan beslutet väl hade fattats.

⁷ 15 kap. 13 § vallagen.

⁸ Se 15 kap. 4 § i 1972 års vallag.

⁹ Riksdagsvalet avslutades genom att Riksskatteverket kungjorde valresultatet i Post- och Inrikes Tidningar och de kommunala valen avslutades genom att resultatet kungjordes genom uppläsning av protokollet över förrättningen.

Med 1997 års vallag blev det möjligt att pröva även för tidigt ingivna skrivelser med överklagande. Ändringen byggde på ett förslag av 1993 års vallagskommitté och motiverades av att den då gällande ordningen i fall av för tidiga överklaganden kunde leda till resultat som var mindre tillfredsställande och att det därför var befogat med en mindre formalistisk bedömning¹⁰.

Kommittén noterade i det sammanhanget att förvaltningslagens bestämmelser som föreskriver att klaganden ska ange vilket beslut som överklagas och vilken ändring som begärs inte kan tillämpas i de fall valutgången inte har fastställts, men att det i de allra flesta fall ändå var möjligt att utläsa vad klaganden avsåg och att det därför inte fanns anledning att komplettera bestämmelserna i detta avseende. För att inte öppna någon möjlighet för att överklaga framtida val utan begränsning föreslog kommittén att första dag för att ge in överklaganden borde vara dagen efter valdagen.

Regeringen delade kommitténs bedömning att det var befogat att anlägga ett mindre formalistiskt synsätt som innebar att överklaganden tillåts innan beslutet som överklagandet riktar sig mot har fattats, särskilt mot bakgrund av att överklaganden av val också riktar sig mot fel som begåtts vid genomförandet av valet och att det i första hand inte är en klagan i egen sak, utan mer om någon form av medborgartalan som ska borge för en riktig rättstillämpning vid valen¹¹. Mot den nu angivna bakgrunden togs de föreslagna ändringarna in i 1997 års vallag och har därefter förts över till den nu gällande vallagen. De nya reglerna om att överklagande tillåts innan beslutet som överklagandet riktas mot tillämpades första gången vid de allmänna valen 1998.

Före 2018 års val gällde att beslutsmyndigheten (Valmyndigheten eller länsstyrelsen) – i samband med att myndigheten överlämnade överklagandet till Valprövningsnämnden – skyndsamt skulle yttra sig till nämnden över ett överklagande av ett beslut att fastställa utgången av ett val. Bestämmelsen som fanns i 15 kap. 9 § vallagen togs bort i samband med ändringar i vallagen i syfte att möjliggöra snabbare omval. De nya reglerna som innebär att överklaganden ska skickas direkt till Valprövningsnämnden trädde i kraft den 1 mars 2018 och tillämpades första gången inför och vid de allmänna valen 2018¹².

¹⁰ Se SOU 1994:30 s. 284 f.

¹¹ Se prop. 1996/97:70 avsnitt 12.2 och författningskommentaren s. 236.

¹² Se prop. 2017/18:139, bet. 2017/18:KU18, rskr. 2017/18:139.

5.3 Valprövningsnämndens erfarenhetsrapport

Av Valprövningsnämndens erfarenhetsrapport framgår att antalet överklaganden efter de allmänna valen 2018 var det största i nämndens historia. Det totala antalet överklaganden var 723. Av dessa avsåg 504 riksdagsvalet, 128 kommunfullmäktigevalen och 91 landstingsfullmäktigevalen. Överklagandena avsåg 24 av 29 valkretsar i riksdagsvalet, 68 av 290 kommuner i kommunfullmäktigevalen och 15 av 21 landsting i landstingsfullmäktigevalen. Även antalet skrivelser ökade kraftigt, från några enstaka till sammanlagt 63 i samband med valen 2018.

Under 1976–2014 kom det in totalt 505 överklaganden. Det var först 2010 som antalet överklaganden ökade på ett sätt som inte hade förekommit tidigare. Då kom det in 209 överklaganden. I sin erfarenhetsrapport efter valen 2010 noterade nämnden att flera tänkbara orsaker till ökningen hade ventilerats i den allmänna debatten, såsom ovanligt många fel i valförfarandet, stor uppmärksamhet i massmedierna samt små marginaler mellan block och partier i flera valkretsar, men även att överklaganden i mejlform godtogs. Vid valen 2014 mer än halverades antalet överklaganden jämfört med 2010 och uppgick till 96 inkomna överklaganden.

Tabell 5.1 Antalet inkomna överklaganden i de allmänna valen, 1976–2018

År	Riksdagen	Kommunfullmäktige	Landstingsfullmäktige	Totalt
1976	1	6	2	9
1979	4	6	0	10
1982	5	6	3	14
1985	5	10	3	18
1988	0	7	1	8
1991	7	9	2	18
1994	8	13	6	27
1998	9	16	7	32
2002	9	16	5	30
2006	5	13	7	25
2010	117	92 ¹³	0	209
2014	19	43	19	81
2018	504	128	91	723

¹³ I antalet 92 ingår överklaganden som gällde landstingsvalet.

Tabell 5.2 Antalet inkomna överklaganden i Europaparlamentsvalet, 1999–2019

År	EU-parlamentet
1999	1
2004	3
2009	5
2014	15
2019	21

Den övervägande delen av överklagandena efter valen 2018 och 2019 kom in genom nämndens elektroniska postbrevlåda, som installerades och togs i bruk i samband med att nämndens webbplats introducerades under våren 2018. För första gången skulle också ett överklagande skickas direkt till Valprövningsnämnden och inte som tidigare till beslutsmyndigheten¹⁴. Också för första gången 2018 lämnades information om överklagandena på nämndens nya webbplats. Informationen lades ut den 17 oktober 2018¹⁵.

Förutom överklaganden fick nämnden under 2018 även ta emot att ovanligt stort antal skrivelser och upprop från olika personer. Skrivelserna innehöll påståenden av olika slag, bland annat om påståenden om valfusk, synpunkter på genomförandet av valen, synpunkter på valens utfall och förslag på förbättringar. Skrivelserna besvarades men föranledde inte någon ytterligare åtgärd. Därutöver mottog nämnden ett upprop, Rädda Sverige, från omkring 1 100 personer och två namninsamlingar med krav på nyval med drygt 9 000 och cirka 8 000 namnunderskrifter, som också lämnades utan åtgärd av nämnden.

Den 6 februari 2019 avslutade nämnden sin behandling av samtliga överklaganden som hade kommit in efter valet 2018 och den 10 juli 2019 sin behandling av de överklaganden som hade kommit in efter Europaparlamentsvalet 2019.

Enligt erfarenhetsrapporten var ett stort antal av de inkomna överklagandena mycket allmänt hållna och saknade i många fall uppgifter om den klagandens namn och vilket eller vilka val som överklagades. På grund av den stora mängden överklaganden valde nämnden på ett tidigt stadium – i stället för att skicka hundratals förelägganden till de klagande – att göra en generös tolkning när det gällde vilka

¹⁴ 15 kap. 5 § vallagen.

¹⁵ 15 kap. 8 § vallagen.

val som överklagades. Även när det gällde de återopade grunderna i överklagandena gjorde nämnden i den uppkomna situationen en generös bedömning och behandlade även undermåligt motiverade överklaganden i sak.

Valprövningsnämnden konstaterade att det inte ställs några formella krav på dessa överklaganden i vallagen och att de allmänna förvaltningsrättsliga reglerna i 43 § förvaltningslagen då blir tillämpliga. Dessa regler är emellertid relativt sparsamma och anger inte mer än att överklagandet ska vara skriftligt, och att den som överklagar ska ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

Enligt nämnden borde ett överklagande åtminstone innehålla uppgifter om klagandens namn och postadress för att rätten att överklaga (talerätten) ska kunna bedömas.

5.4 Valmyndighetens erfarenhetsrapport efter valen 2018

I sin erfarenhetsrapport efter valen 2018 föreslog Valmyndigheten att överklagandeprocessen ska ses över och anförde bland annat följande.

Valmyndighetens beslut att fastställa utgången av valet till riksdagen föranledde en stor mängd överklaganden. Antalet överklaganden var totalt 767 varav 490 gällde riksdagsvalet. Till detta kom en namninsamling med cirka 9 000 underskrifter som lämnats in till valprövningsnämnden och ett uppprop som kom in i form av cirka 1 100 mejl. Detta var en enorm ökning jämfört med 2014 då det var 19 överklaganden av riksdagsvalet. Motsvarande antal överklaganden för 2010 respektive 2006 var 120 respektive 5.

På uppdrag av Valprövningsnämnden yttrade sig Valmyndigheten över 40 överklaganden. Valmyndigheten överlämnade också cirka 25 felsända överklaganden till Valprövningsnämnden samt cirka 280 överklaganden som ingick i ett automatgenererat uppprop om omval.

Generellt kan sägas att många överklaganden liknade allmänna klagomål och missnöje med valutgången, snarare än konkreta händelser. Ett flertal överklaganden inleddes med att klaganden hade läst något på Facebook eller i någon tidning. Många klagomål rörde iakttagelser i röstnings- och vallokaler, snarare än överklaganden av valresultatet. Enligt Valmyndigheten borde det gå att effektivisera

processen, så att det blir tydligare både för väljare vad som gäller och effektivare för valmyndigheterna. Ett allmänt klagomål eller en missnöjesyttring som vid tidigare val hade hanterats av kommunen (valnämnden), blev nu i stället ett överklagande till Valprövningsnämnden.

5.5 Konstitutionsutskottets uppföljningsgrupp

Den 15 oktober 2019 beslutade konstitutionsutskottet att tillsätta en grupp inom utskottet, bestående av representanter för respektive parti, med uppgift att genomföra en uppföljning av 2018 och 2019 års val (prot. 2019/20:5). Vidare beslutades att uppföljningen skulle avse administrativa och organisatoriska frågor som rörde överklagande av val. I gruppens uppföljning belyses bland annat frågan om formella krav på överklaganden (och rapportering av incidenter och klagomål).

Uppföljningsgruppen framhöll vikten av att överklaganden kan behandlas effektivt som ett led i att hantera en ökad ärendetillströmning. Samtidigt är vissa formella krav på överklaganden nödvändiga att upprätthålla. Gruppen ansåg inte att det ökande antalet överklaganden ska hanteras genom en begränsning av möjligheten att överklaga ett val. Den ökade ärendetillströmningen borde i första hand mötas med ökade resurser och informationsinsatser. Enligt gruppen var en av tankarna bakom införandet av Valprövningsnämnden just att en mer effektiv organisation kunde möta vad man trodde skulle bli en ökad mängd överklaganden efter införandet av det riksproportionella valsystemet¹⁶.

För att talerätten ska kunna bedömas bör ett överklagande, som Valprövningsnämnden framhållit, åtminstone innehålla uppgifter om klagandens namn och postadress. En sådan förändring kunde inte på något fundamentalt sätt begränsa möjligheten till att överklaga val.

Vidare framhöll gruppen att mycket kan göras för att underlätta för väljarna när det gäller hur de kan delge sina synpunkter och observationer på genomförandet av val eller överklaga ett valresultat. Det är inte säkert att det är självklart för väljarna om de till exempel ska vända sig till valnämnden, Valmyndigheten eller Valprövningsnämnden. Kontinuerliga informationsinsatser spelar en viktig roll, särskilt med tanke på att det går lång tid mellan val.

¹⁶ Se SOU 1972:125 s. 129–130, prop.1973:90 s. 253–254.

Avslutningsvis noterade gruppen att inslag i valsystemet kan ha haft en påverkan på antalet och typen av överklaganden samt att flera instanser har förordat en översyn av valsystemet när det gäller till exempel valsedelssystemet och valadministrationens organisation.

5.5.1 Konstitutionsutskottets betänkande, 2019/20:KU12

Utskottet ansåg i likhet med uppföljningsgruppen att den ökade ärendetillströmningen inklusive problemet med ofullständiga överklaganden i första hand bör mötas med ökade resurser och informationsinsatser. Att i lagstiftningen införa ytterligare formella krav på överklagandena framstod i dagsläget inte som en lämplig åtgärd, enligt utskottet. Redan i dag har både Valmyndigheten och Valprövningsnämnden information om hur man överklagar ett val på sina respektive webbplatser. Utskottet förutsätter att informationen på Valmyndighetens och Valprövningsnämndens webbplatser ses över och vid behov förtydligas för att ge ytterligare vägledning om hur ett överklagande bör utformas för att minska antalet ofullständiga överklaganden.

5.6 Överväganden och förslag

5.6.1 Möjligheten att överklaga val

Utredningens bedömning: Vi anser inte att det ökade antalet överklaganden ska hanteras genom en begränsning av möjligheten att överklaga val, utan att det i första hand bör mötas med ökade resurser och informationsinsatser.

Både Valprövningsnämnden och Valmyndigheten har information om hur man överklagar ett val på sina webbplatser. Vi förutsätter att den informationen fortlöpande ses över och vid behov förtydligas för att ge ytterligare vägledning om hur ett överklagande bör utformas för att minska antalet ofullständiga överklaganden. Kontinuerliga informationsinsatser spelar en viktig roll, särskilt med tanke på att det går lång tid mellan val.

Som framgår av Valprövningsnämndens erfarenhetsrapport var antalet överklaganden efter de allmänna valen 2018 det största i nämndens historia. Under perioden 1976–2006 prövade nämnden något mer än femtio ärenden angående utgången av riksdagsval. I genomsnitt inte fullt sex ärenden per val. Vid 2010 års val ökade antalet överklaganden på ett sätt som inte förekommit tidigare. Då kom det in 117 överklaganden, mer än dubbelt så många som det sammanlagda antalet överklaganden i de tio föregående riksdagsvalen. Vid riksdagsvalet 2014 minskade antalet överklaganden väsentligt till 19 för att sedan vid riksdagsvalet 2018 öka till 504 överklaganden. Jämfört med 2010 års riksdagsvals toppnotering närmare en femdubbling.

En förhållandevis stor del av överklagandena som kom in till Valprövningsnämnden var mycket allmänt hållna och saknade i många fall uppgifter om både klagandens namn och vilket eller vilka val som överklagades. Det rörde sig till exempel om valfusk, att Valmyndighetens webbplats inte fungerade. Dessa allmänt hållna ärenden avslogs samlat i ett antal beslut, men bidrog tillsammans med att många överklaganden saknade uppgifter om vilket val som överklagades till en ökad arbetsbelastning för nämnden.

Den inom KU tillsatta uppföljningsgruppen har i sin rapport framhållit vikten av att överklaganden ska kunna behandlas effektivt som ett led i att hantera en ökad ärendetillströmning samtidigt som formella krav på överklaganden är nödvändiga att upprätthålla. Gruppen har inte ansett att det ökade antalet överklaganden ska hanteras genom en begränsning av möjligheten att överklaga val, utan att den i första hand bör mötas med ökade resurser och informationsinsatser. Utskottet ansåg i likhet med uppföljningsgruppen att den ökade ärendetillströmningen inklusive problemet med ofullständiga överklaganden i första hand bör mötas med ökade resurser och informationsinsatser. Utredningen delar dessa bedömningar.

Utredningen noterar, som också KU framhållit, att både Valmyndigheten och Valprövningsnämnden har information om hur man överklagar ett val på sina respektive webbplatser. Vi förutsätter att den informationen fortlöpande ses över och vid behov förtydligas för att ge ytterligare vägledning om hur ett överklagande bör utformas för att minska antalet ofullständiga överklaganden. Som uppföljningsgruppen också anført kan mycket göras för att underlätta för väljare när det gäller hur de kan delge sina synpunkter eller observationer på genomförandet av ett val eller överklaga ett valresultat.

Det är inte heller säkert, som gruppen anför, att det är självklart för väljaren om de till exempel ska vända sig till valnämnden, Valmyndigheten eller Valprövningsnämnden. Kontinuerliga informationsinsatser spelar en viktig roll, särskilt med tanke på att det går lång tid mellan val.

I utredningens kontakter med Valprövningsnämnden har nämnden också fört fram möjligheten att på sin webbplats ha ett elektroniskt formulär för överklagande där man måste fylla i alla nödvändiga uppgifter för att kunna sända in dem till nämnden och även en blankett (pdf) för den som vill överklaga på papper¹⁷. Ett arbete med att ta fram ett sådan formulär har, enligt vad utredningen erfarit, påbörjats inom Riksdagsförvaltningen och bör kunna finnas på plats redan inför de allmänna valen 2022. Det ger också en möjlighet att utvärdera effekterna av ett system med formulär för överklagande och särskilt riktad information till väljarna om vad som gäller vid överklagande.

5.6.2 Bedömningen av talerätten

Utredningens förslag: Ett överklagande av beslut om att fastställa utgången av ett val ska innehålla uppgifter om klagandens personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden¹⁸.

Förslaget föranleder ett tillägg i 15 kap. 5 § vallagen.

Utredningens bedömning: Kraven på att ett överklagande ska innehålla uppgifter om klagandens personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden är en förutsättning för nämndens möj-

¹⁷ Se också <https://www.jo.se/SV/JO-anmälan>.

¹⁸ Under vissa förutsättningar och efter särskild ansökan kan en person få sina uppgifter i folkbokföringen skyddade genom att en sekretessmarkering registreras av Skatteverket i folkbokföringsdatabasen. En sekretessmarkering är en administrativ åtgärd och innebär att en noggrann skadeprövning alltid måste göras för att avgöra om en sekretessmarkerad uppgift kan lämnas ut. Det finns inga formella krav för att få en sekretessmarkering. I praktiken gör den som vill ha en sekretessmarkering en skriftlig ansökan till Skatteverket där den enskilde motiverar varför personuppgifterna ska sekretessmarkeras. Uppgiften att någon har en sekretessmarkering aviseras ut tillsammans med övriga uppgifter om den personen. Sekretessmarkeringen är en varningssignal för andra myndigheter om att uppgifterna inte kan lämnas ut utan en noggrann sekretessprövning. Respektive myndighet har egna regler för sekretess i sin verksamhet. Se bl.a. 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

lighet att rätt bedöma talerätten och begränsar inte på något fundamentalt sätt möjligheten för den som har talerätt att överklaga val.

Rösträtt måste föreligga i det val som överklagandet gäller. Saknas rösträtt föreligger ingen klagorätt enligt vallagen. I de fall det inte går att fastställa en klagandens identitet, går det inte att avgöra om han eller hon har rösträtt vid valet eller av annan anledning har rätt att överklaga. Överklaganden har då enligt fast praxis från Valprövningsnämnden inte prövats.

Ett stort antal av överklagandena efter de allmänna valen 2018 var mycket allmänt hålla och saknade i många fall uppgifter om både klagandens namn och vilket eller vilka val som överklagades. Med hänsyn till den extremt stora mängden överklaganden i 2018 års val valde Valprövningsnämnden att göra en generös tolkning inte bara i frågan om vilket eller vilka val som överklagades utan också i frågan om undermåligt motiverade överklaganden i sak.

Valprövningsnämnden har i sin erfarenhetsrapport framhållit att ett överklagande åtminstone bör innehålla uppgifter om klagandens namn och postadress för att talerätten ska kunna bedömas. Uppföljningsgruppen gjorde därvid bedömningen att en sådan förändring som nämnden förordat inte på något fundamentalt sätt begränsade möjligheten att överklaga val.

Det kan dock ifrågasättas om namn och postadress kan vara tillräckligt för att kunna bedöma talerätten. Det finns många personer med samma namn och de som klagar kan av skilda skäl ange en annan postadress än folkbokföringsorten. Man kanske vistas på annan adress och uppger då den adressen för kontaktförsök och kompletteringsförelägganden från myndighetens sida. För personer som är svenska medborgare och som är bosatta utomlands och därför endast har rösträtt i riksdagsval och val till Europaparlamentet saknar bostadsadressen värde för att bedöma klagorätten. I de fallen kan en e-postadress eller ett telefonnummer vara bättre. Vad som alltid kan tjäna till ledning för bedömning av klagorätten är uppgift om personnummer (eller organisationsnummer om det är ett parti som klagar). Är klaganden folkbokförd i Sverige så kan Valprövningsnämnden med ledning av den uppgiften och tillgången till röstlängden enkelt kontrollera rösträtten. Det gäller normalt också för utlandssvenskar. Den som är bosatt utomlands har ju rösträtt bara om han eller hon någon gång varit folkbokförd i Sverige.

Vi föreslår därför att ett överklagande av beslut om att fastställa utgången av val ska innehålla uppgifter om klagandens personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden.

Regleringen i vallagen och förvaltningslagen

Bestämmelserna om överklaganden i vallagen är knapphändiga. De allmänna förvaltningsrättsliga reglerna i förvaltningslagen (2017:900) är då tillämpliga. Dessa är relativt sparsamma. Det väcker frågan om en särreglering skulle kunna vara relevant för vallagen, det vill säga att där samla de grundläggande kraven som kan ställas på ett överklagande (dvs. krav på skriftlighet, uppgifter om den enskildes identitet, den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden, vilket beslut som överklagas/vad ärendet gäller och på vilket sätt klaganden vill att beslutet ska ändras /vad klaganden vill att nämnden ska göra, vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran).

Förvaltningslagen reglerar förvaltningsförfarandet i alla instanser om prövningen görs av förvaltningsmyndigheter i alla instanser. Fokus vid regleringen har legat på prövningsmyndigheten men även överinstansen måste förhålla sig till lagens bestämmelser.

I 19 § förvaltningslagen finns bestämmelser om hur enskilda inleder ärenden hos myndigheter. Enligt bestämmelsen ska en ansökan, anmälan eller annan framställning innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska komma i kontakt med honom eller henne. Med uttrycket den enskildes identitet avses bland annat uppgift om en fysisk persons namn men ger också utrymme att lämna uppgift om identiteten genom att ange ett personnummer.

Man kan se bestämmelsen i 19 § som en bestämmelse som reglerar vad som gäller för enskilda som vill inleda ett förfarande hos Valprövningsnämnden och som utfylls av 43 § förvaltningslagen i de fall det är fråga om ett överklagande. Med det synsättet skulle 20 och 21 §§ förvaltningslagen också kunna ligga till grund för beslut om komplettering och avvisning respektive begäran om bekräftelse. 43 § anger formkrav för överklagandet – skriftlighet – vilket inte krävs enligt 19 §, och 43 § anger också krav på att det överklagade beslutet

och önskad ändring ska preciseras. 19 § skulle med detta synsätt ses som ett krav på att identitetsuppgifter och kontaktuppgifter lämnas likasom att grunder för framställningen i förekommande fall anges.

Uttrycket ”annan framställning” i 19 § avser att omfatta alla andra tänkbara situationer (än ansökan eller anmälan) när en enskild tar initiativ till att inleda handläggningen av ett ärende hos en myndighet. Det ställs inte upp något krav på att framställningen ska ha en viss form. Den kan göras såväl skriftligen som muntligen. Mer än så sägs inte i propositionen (prop. 2016/17:180 s. 305), men i betänkandet *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29) talas på många ställen om ”överklaganden”.

Vår tolkning av tillämpningen av 19 § förvaltningslagen innebär att de grundläggande krav som kan tänkas tas in i vallagen i många delar redan följer av förvaltningslagen. En särreglering kan ändå vara relevant om det finns ett behov av att samla bestämmelserna i en och samma lag. Än viktigare kan en särreglering sägas vara om det finns behov av att införa någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, till exempel krav på att personnummer ska anges¹⁹.

Vår slutsats blir då att en bestämmelse ska tas in i vallagen om att ett överklagande ska innehålla uppgifter om klagandens personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden.

Ett personnummer kan alltid tjäna till ledning för att bedöma klagorätten. En särreglering i vallagen är därför relevant i detta fall.

5.6.3 Till vem ska överklagandet ges in?

Utredningens bedömning: I syfte att skapa utrymme för en mer effektiv resursanvändning och möjliggöra snabbare omval togs det tidigare obligatoriska kravet i vallagen på beslutsmyndigheten att skyndsamt yttra sig över alla överklaganden till Valprövningsnämnden bort inför 2018 års val. Mot bakgrund av den massiva inströmningen av ärenden efter valet 2018 har Valprövningsnämnden ifrågasatt om den nya ordningen som innebär att överklag-

¹⁹ I 3 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) anges bland annat att en ansökan eller ett överklagande från en enskild ska innehålla uppgift om hans eller hennes personnummer. En motsvarande bestämmelse om krav på personnummer finns också i 5 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

anden ska skickas direkt till nämnden i realiteten gav några effektivitetsvinster eller resulterade i någon tidsbesparing.

Vi ser dock inget behov av att redan nu överväga en återgång till den tidigare ordningen. De nya reglerna har än så länge bara tillämpats vid de allmänna valen 2018 och valet till Europaparlamentet 2019. Vi bedömer dessutom att de krav som vi föreslår för bedömningen av talerätten i kombination med ökade resurser och informationsinsatser rimligtvis bör minska antalet ärenden hos Valprövningsnämnden och underlätta för väljare när det gäller hur de kan delge valadministrationen sina synpunkter eller observationer på genomförandet av ett val utan att överklaga ett valresultat.

Före 2018 års val gällde att beslutsmyndigheten (Valmyndigheten eller länsstyrelsen) – i samband med att myndighetens överlämnande överklagandet till Valprövningsnämnden – skyndsamt skulle yttra sig till nämnden över ett överklagande av ett beslut att fastställa utgången av ett val. Bestämmelsen som fanns i 15 kap. 9 § vallagen togs bort i samband med ändringar i vallagen i syfte att möjliggöra snabbare omval. De nya reglerna som innebär att överklaganden ska skickas direkt till Valprövningsnämnden trädde i kraft den 1 mars 2018 och tillämpades första gången inför och vid de allmänna valen 2018²⁰.

Generellt kan, som Valmyndigheten anført, sägas att många överklaganden liknade allmänna klagomål och missnöje med valutgången, snarare än konkreta händelser. Ett flertal överklaganden inleddes med att klaganden hade läst något på Facebook eller i någon tidning. Många klagomål rörde iakttagelser i röstnings- och vallokaler, snarare än överklaganden av valresultatet.

Enligt Valmyndigheten borde det gå att effektivisera processen, så att det blir tydligare både för väljare vad som gäller och effektivare för valmyndigheterna. Nu har det, som vid tidigare val har varit ett klagomål som hanterats av kommunen (valnämnden), i stället blivit ett överklagande till Valprövningsnämnden.

Mot bakgrund av den massiva inströmningen av ärenden efter valen 2018 har Valprövningsnämnden ifrågasatt om den nya ordningen i realiteten gav några effektivitetsvinster eller resulterade i någon tidsbesparing. Efter valet fick nämnden i vart och ett av alla

²⁰ Se prop. 2017/18:139, bet. 2017/18:KU18, rskr. 2017/18:139.

de ärenden som kom in göra en bedömning av om det behövdes något yttrande från någon av valmyndigheterna. Detta innebar ett stort merarbete för nämnden och tog tid i anspråk, och de inledande bedömningarna träffade inte i alla fall rätt från början. Detta innebar i sin tur att ett antal yttranden fick inhämtas på ett relativt sent skede i handläggningen.

Utredningen ser dock inget behov av att redan nu överväga en återgång till den tidigare ordningen. De nya reglerna har än så länge bara tillämpats vid de allmänna valen 2018 och valet till Europaparlamentet 2019. Vi bedömer dessutom att de krav som utredningen föreslår för bedömningen av talerätten i kombination med ökade resurser och informationsinsatser rimligtvis bör minska antalet ärenden hos Valprövningsnämnden och underlätta för väljare när det gäller hur de kan delge valadministrationen sina synpunkter eller observationer på genomförandet av ett val utan att överklaga ett valresultat.

Det finns dock anledning att peka på att vi inte vet hur allmänheten kommer att förhålla sig till eller använda sig av de olika möjligheterna att komma in med klagomål till valadministrationen i stället för att överklaga valresultatet. Det finns heller ingen garanti för att väljarna skiljer klagomål från överklaganden. Dessutom finns det starka argument för att de omständigheter som anges i överklaganden också rapporteras som incidenter. Det gäller såväl överklaganden som görs innan det finns ett överklagbart beslut som överklaganden då det finns ett sådant beslut. Det förutsätter i så fall att Valprövningsnämnden delger Valmyndigheten – som ansvarig för samordningen av rutinen för incidentrapportering – dessa uppgifter. Det hade givetvis varit enklare om den tidigare ordningen hade funnits kvar, då överklagandena gavs in till beslutsmyndigheterna. Nu får det i stället lösas på så sätt att Valprövningsnämnden på begäran lämnar ut uppgifterna till Valmyndigheten under förutsättning att utlämnandet inte hindras av reglerna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)²¹.

Frågan om att återgå till den tidigare ordningen eller införa en uppgiftsskyldighet för Valprövningsnämnden får bedömas efter 2022 års val (se vidare avsnitt 4.10.4 Allmänhetens möjligheter att rapportera).

²¹ Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen har enligt 4 § förvaltningslagen företräde framför förvaltningslagens bestämmelser i 8 § första stycket om att varje myndighet ska hjälpa andra myndigheter inom ramen för den egna verksamheten.

6 Valobservatörers status

6.1 Direktiven

Av vallagen framgår att all röstmottagning och rösträkning är offentlig. Vem som helst har således rätt att bevaka röstmottagningen och rösträkningen utan något särskilt tillstånd. Det innebär att nationella och internationella valobservatörer har samma rätt till insyn i valförfarandet och möjlighet att granska valens genomförande som andra. Valobservatörernas status är dock inte uttryckligen reglerad i svensk rätt.

Erfarenheterna från externa granskningar av svenska val visar att valsystemet formellt sett är öppet för insyn. Samtidigt har svårigheter noterats vid genom förandet av uppdraget för valobservatörer, bland annat har observatörer behövt visa legitimation innan de getts tillträde till vallokalerna, se till exempel Swedish International Liberal Centers (SILC) rapport från valövervakning av de svenska valen 2014 s. 6, dnr Ju2014/07421/L6. Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), som är en del av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), har i sin rapport från observationen av 2018 års val rekommenderat Sverige att uttryckligen reglera valobservatörers status i linje med artikel 8 i OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990 (ODIHR:s rapport från observationen av 2018 års val i Sverige s. 10, dnr UD2018/10289/ES).

Med hänsyn till hur viktigt det är för förtroendet för valsystemet och valens legitimitet att det finns en kontroll av och insyn i förfarandet, är det angeläget att en reglering som syftar till att säkerställa insynen är tydlig och klar för såväl de som arbetar i val som för dem som ska granska valens genomförande. Granskningen är viktig för att brister i förfarandet lättare ska kunna upptäckas och åtgärdas. Det kan i sin tur också bidra till att spekulationer om valfusk bättre kan motverkas. De senaste valobservationernas erfarenheter visar att

det nu finns skäl för att överväga behovet av en uttrycklig reglering och ackreditering för valobservatörer.

Utredningen ska därför enligt direktiven utreda behovet av att införa särskilda regler och ackreditering för valobservatörer.

6.2 Internationella organisationer som arbetar med valobservationer

Valobservation – fram till 1995 benämnd valövervakning – avser internationell observation av allmänna val, såsom presidentval, parlamentsval och lokalval. Namnbytet 1995 från ”övervakning” till ”observation” föranleddes av att termen valövervakning sågs som politiskt färgad på så vis att övervakarna gjorde anspråk på att veta mer om demokratiska val än de inhemska myndigheterna, liksom att övervakarna misstänkliggjorde de inhemska myndigheterna. Nu nämnda negativa associationer ledde till att man i dag i stället använder begreppet valobservation.

Valobservationer organiseras regelmässigt av Organisationen för säkerhet och samarbetet i Europa (OSSE), Europeiska unionen (EU) och Förenta nationerna (FN). Det finns också enskilda organisationer som observerar val, till exempel International IDEA, International Liberal Centers, Carter Center (se not 7 nedan). Traditionellt observerar också utländska diplomater val i länder där de är stationerade. Vidare brukar politiska partier i solidaritet med systerpartier skicka observatörer.

Från Sverige skickar Folke Bernadotteakademin på uppdrag av Utrikesdepartementet svenska valobservatörer främst till FN:s, OSSE:s och EU:s valobservationsinsatser, men skickar också observatörer till The Carter Centers och The Organization of American States (OAS) valobservationsinsatser.

Sverige riksdag skickar också regelbundet, genom sin OSSE-delegation, ledamöter som valobservatörer till andra länder. De val som observeras är parlamentsval och i vissa fall presidentval¹.

¹ Hösten 2020 var två delegationer från riksdagen på plats för att observera parlamentsvalet i Georgien respektive parlaments- och presidentvalet i USA. OSSE understryker att det är viktigt att det är just politiker som observerar. De har själva ställt upp i val i sina hemländer och vet vad kampanjer och valprocedurer innebär. Det ligger också i linje med riksdagens strategi för internationella kontakter som tydligt betonar demokrati och mänskliga rättigheter (se www.riksdagen/valobservationer).

6.2.1 OSSE och Venedigkommissionen

OSSE och Venedigkommissionen är två organisationer som arbetar med valobservationer i Europa.

Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), som är en del av OSSE har varit drivande när det gäller valobservationer och ledande i fråga om metodutvecklingen för valobservationer. OSSE har totalt 57 deltagarstater inklusive Sverige; alla stater i Europa, de före detta sovjetrepublikerna i Kaukasien, Centralasien, Mongoliet samt USA och Kanada i Nordamerika².

Venedigkommissionen, formellt Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, är ett rådgivande organ inom Europarådet, bestående av oberoende experter inom statsrätt, sett i vid mening, med inriktning på konstitutionell och internationell rätt. Kommissionen har Europarådets 47 stater som medlemmar, men där finns också en del icke-europeiska stater; Kirgizistan, Chile, Sydkorea, Marocko, Algeriet, Israel, Peru, Brasilien, Tunisien, Mexiko och Kazakstan. Kommission har således 58 medlemmar. Vidare kan nämnas att Belarus är associerad medlem, medan Argentina, Kanada, Heliga stolen, Japan, USA och Uruguay är observatörer. Sydafrika och den palestinska nationella myndigheten har en speciell samarbetsstatus som liknar observatörernas. Europeiska kommissionen och OSSE/ODIHR deltar i kommissionens plenarsessioner. Ett av huvudområdena för kommissionen har varit att bistå dess medlemmar vid genomförande av val och folkomröstningar.

Ett särskilt råd knutet till kommissionen, the Council for Democratic Election, etablerades 2002 på förslag av Europarådets parlamentariska församling. Rådet har antagit ett femtiotal rapporter om valförfarandefrågor och ett flertal uppförandekoder rörande valfrågor, folkomröstningar och politiska partier.

OSSE/ODIHR och Venedigkommissionen samarbetar i frågor om valobservationer.

² Albanien, Andorra, Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Belgien, Bosnien och Hercegovina, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Georgien, Grekland, Heliga stolen, Irland, Island, Italien, Kanada, Kazakstan, Kirgizistan, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Moldavien, Monaco, Mongoliet, Montenegro, Nederländerna, Nordmakedonien, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Ryssland, San Marino, Schweiz, Serbien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tadzjikistan, Tjeckien, Turkiet, Turkmenistan, Tyskland, Ukraina, Ungern, USA, Uzbekistan, Österrike.

6.2.2 EU

EU observerar val i hela världen i syfte att väl genomförda val kan bidra till fredlig överföring av politisk makt och därigenom främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen.

I EU:s handbok för valobservation³ beskrivs bakgrunden till EU:s valobservatörsuppdrag så här:

Val möjliggör för folkets vilja att komma till fritt uttryck i valet av regering, ger grupper möjlighet att uttrycka sin politiska röst i konkurrens med andra utan tillgripande av våld och bidrar till en fredlig överföring av politisk makt. I detta avseende kan EU:s valobservatörer komplettera och förstärka EU:s övriga initiativ för krishantering och fredsbyggande i partnerländer⁴.

Handboken anger vidare att EU:s valobservatörer måste vara strikt opartiska och inte visa sympatier för någon sida i en valprocess. Där sägs också att EU:s valobservatörsuppdrag är politiskt oberoende från alla eventuella EU-finansierade projekt som bedrivs i det land som observeras. Därutöver gäller för EU:s valobservatörsuppdrag att de arbetar under ett eget mandat och inte på EU:s vägnar⁵.

EU och ODIHR använder jämförbara metoder för valobservationer, och av den anledningen observerar EU vanligtvis inga val i OSSE-regionen. Det är en informell överenskommelse mellan EU och OSSE.

6.2.3 FN

I FN:s principförklaring beskrivs valobservation som systematisk, omfattande och noggrann insamling av information, opartisk och professionell analys av den insamlade informationen och slutsatser om valprocessers egenskaper baserat på högsta standard för korrekt information och opartisk analys.

³ Handbook for EU Election Observation, 2016, s. 16–17.

⁴ Cotonouavtalet är ett partneravtal mellan EU och 78 länder i Afrika, Västindien och Stilla-havsområdet.

⁵ Artiklarna 2 och 21 i EU-fördraget och artikel 8 i EUF-fördraget.

6.3 Internationella regelverk och standarder för valobservationer

6.3.1 Generella regelverk och standarder

Ramverket för val och valobservationer omfattar FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna från 1948, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966, den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) från 1950 och OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990.

Ett antal generella regelverk och standarder för val har under hand utarbetats; i Europa först och främst av OSSE och Europarådet. En av de mer detaljerade standarderna är de riktninglinjer som fastställts av Venedigkommissionen i Code of Good Practice in Electoral Matters från 2002. Standarden är inte bindande för medlemsländerna, men fungerar som en referens vid utvärderingarna av medlemsländernas valsystem.

Rätten till fria och hemliga val är centrala principer i samtliga konventioner. De internationella regelverken och standarderna för valobservationer kan ses som en vidareutveckling av dessa principer. Valobservationer är först och främst en kontroll av att dessa principer iakttas. I regeringsformen kommer dessa principer till uttryck genom bestämmelserna i 3 kap. 1 § som föreskriver att riksdagen⁶ utses genom fria, hemliga och direkta val.

En av de kanske viktigaste internationella föreskrifterna för valobservationer är den här ovan nämnda artikel 8 i Köpenhamnsdeklarationen från 1990. I artikeln slås fast att skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna är en central princip för demokratiska stater. Där sägs vidare att medlemsländerna är överens om att närvaron av valobservatörer – både nationella och utländska – kan stärka ländernas valprocesser och att de förbinder sig att bjuda in valobservatörer från OSSE:s medlemsländer eller från andra privata institutioner och organisationer för att observera inte bara hur de nationella valen genomförs i medlemsländerna utan också de regionala och lokala valen. Avslutningsvis sägs i artikeln att valobservatörerna inte får blanda sig i valprocedurerna.

⁶ Bestämmelsen gäller visserligen enligt sin ordalydelse endast riksdagsvalen men gäller också övriga allmänna val med hänsyn till den utformning vallagen fått, se SOU 1994:30 s. 311.

I OSSE:s säkerhetspakt för Europa från 1999 hänvisar i artikel 25 de deltagande staternas stats- och regeringschefer till de förpliktelser som följer av Köpenhamnsdeklarationen från 1990. I nämnda artikel sägs uttryckligen att medlemsländerna

i linje med dessa förpliktelser ska bjuda in observatörer till våra val från andra medlemsländer, ODIHR och OSSE:s parlamentariska församling och relevanta institutioner och organisationer som önskar följa våra valförfaranden. Vi är överens om att omgående följa upp ODIHR:s utvärderingar och rekommendationer om valet.

I senare tillkomna dokument som Venedigkommissionens ”Declaration of Principles for International Election Observation” och ”Code of Conduct for International Election Observers” från 2005 förbinder sig medlemsländerna att ta emot och bjuda in nationella och internationella valobservatörer. I nu nämnda dokument anges principerna för internationella valobservationer och en uppförandekod för internationella valobservatörer som varje observatör ska förklara sig att följa.

6.3.2 Vad innebär en valobservation?

Ordet valobservation används då nationella eller internationella institutioner eller organisationer blir inbjudna eller själva tar initiativ till att granska hur valen genomförs i ett visst land i förhållande till såväl det granskade landets egna regelverk som till internationella regelverk. Valobservatörernas uppgift är kort och gott att observera och rapportera. I Venedigkommissionens nämnda ”Declaration of Principles ...” kommer detta till uttryck på följande sätt:

International election observation is: the systematic, comprehensive and accurate gathering of information concerning the laws, processes and institutions related to the conduct of elections and other factors concerning the overall electoral environment; the impartial and professional analysis of such information; and the drawing of conclusions about the character of electoral processes based on the highest standards for accuracy of information and impartiality of analyses. International election observation should, when possible, offer recommendations for improving the integrity and effectiveness of electoral and related processes, while not interfering in and thus hindering such processes. International election observation missions are organized efforts of inter-governmental and international nongovernmental organizations and associations to conduct international election observation.

Genom FN:s försorg har ett tjugotal organisationer⁷, både offentliga och privata institutioner och organisationer, anslutit sig till Venedig-kommissionens ”Declaration of Principles for International Election Observation” och ”Code of Conduct for International Election Observers” från 2005.

Det internationella regelverket ger både offentliga och privata institutioner och organisationer – nationella och internationella – rätt att vara valobservatörer i Sverige. Någon motsvarande rätt för privatpersoner att självständigt bedriva valobservationer ger dock inte regelverket. Men det finns inget hinder för den som så önskar att få en närmare inblick i hur valen genomförs eller en orientering om vad som gäller för valobservationer.

Vår vallag föreskriver – som också nämns i våra direktiv – att all röstmottagning och rösträkning är offentlig. Det innebär att vem som helst har rätt att bevaka röstmottagningen och rösträkningen utan något särskilt tillstånd. Det innebär emellertid inte att den person som gör detta också genomför en valobservation i den mening som avses i det internationella regelverket för valobservationer. Men det har stor betydelse för valens demokratiska legitimitet att valförfarandet i alla skeden är transparent och tillgängligt för mediernas och allmänhetens granskning. Det ena utesluter inte det andra.

6.3.3 Valcykeln för valobservationer

Ett val är inte en endagshändelse, utan en process som omfattar olika faser. Valperioden anses börja då valrörelsen inleds, och tidpunkten för detta skiljer sig från land till land. Valperioden slutar i och med att det klagomålsförfarande som följer på ett val har avslutats. Som exempel kan nämnas att EU:s valobservatörsuppdrag omfattar alla faser i valcykeln: valrörelsen, själva valdagen, och eftervalperioden.

EU:s observatörer kan vara lång- eller korttidsobservatörer. Långtidsobservatörer är baserade i olika regioner i världsländet och närvarar från valrörelsens början till dess att det slutliga valresultatet har

⁷ African Union, Asian Network for Free Elections, The Carter Center, Center for Electoral Promotion and Assistance, Commonwealth Secretariat, Venice Commission, Council of Europe, Electoral Institute of Southern Africa, European Commission, European Network of Election Monitoring Organizations, Electoral Reform International Services, IFES, International IDEA, Inter-Parliamentary Union, International Republican Institute, National Democratic Institute, Organization of American States, OSCE/ODIHR, Pacific Islands, Australia & New Zealand Electoral Administrators’ Association, Pacific Island Forum, United Nations Secretariat.

meddelats och klagomålsförfarandet har avslutats. Korttidsobservatorerna täcker in ett brett geografiskt område under ett fåtal dagar före och efter valdagen. Därutöver finns ett kärnteam specialiserade på bland annat juridik och media. EU:s valobservatörsuppdrag avger ett offentligt preliminärt uttalande strax efter valdagen vid en presskonferens. En slutrapport utfärdas inom två månader efter att valprocessen avslutats, med rekommendationer till värdlandets myndigheter inför framtida val.

I korthet ser valcykeln ut som följer

- Period före val: Undersökningsuppdrag – 4 till 6 månader före ett val.
- Valperiod: Utsändande av ett valobservatörsuppdrag – 6 till 8 veckor före ett val.
- Valperiod: Preliminärt uttalande – inom två dagar efter valet.
- Valperiod: Utarbetande av slutrapporten.
- Period efter val: Offentliggörande av slutrapporten – presentation av rapporten cirka två månader efter valdagen.
- Period efter val: Uppföljning – av rekommendationerna inför nästa val.

OSSE/ODIHR för en fortlöpande översikt över vilka val – nationella, regionala och lokala – som är aktuella i medlemsländerna. Det åligger alla medlemsländerna i OSSE att informera ODIHR i god tid – senast tre månader i förväg – om valdag, liksom att skicka en inbjudan till ODIHR om valobservation.

ODIHR avgör vilket land och vilket val man önskar observera och vilken typ av observation som är aktuell. Att genomföra en valobservation är som ovan nämnts en omfattande och tidskrävande process som ska genomföras efter en på förhand noga planlagd procedur. ODIHR använder sig därför av flera olika typer av eller metoder för observationer beroende på vilket land som är aktuellt att observera. Här har man när det gäller metoderna tidigare gjort skillnad mellan länder med lång demokratisk tradition och nya demokratier eller övergångsregimer där de demokratiska traditionerna varit svaga, i mindre grad haft ett fungerande civilsamhälle och oavhängiga media. Så är dock inte längre fallet utan många etablerade

demokratier såsom Belgien, England, Finland, Frankrike, Italien, Norge, Schweiz, Sverige, Tyskland och USA har observerats med valförfarandet som helhet för ögonen.

Det är inte alltid så att ODIHR genomför fullskaliga valobservationer, dels för att de är mycket resurskrävande, dels för att det inte alltid är ändamålsenligt. I de fallen genomförs en "election assessment mission" i stället för en "election observation mission". En "election assessment mission" fokuserar på några teman medan en "election observation mission" innebär en genomgång av valförfarandet som helhet.

En motsvarande ordning för valobservationer följer också av Venedigkommissionens deklaration från 2005. Även här skiljer man mellan "long-term observation" och "specialized observation missions" för mer avgränsade observationer.

6.3.4 Regler för det praktiska genomförandet av valobservationer

Valobservationer enligt OSSE:s/ODIHR:s handbok

Det praktiska genomförandet av valobservationer förutsätter enligt OSSE/ODIHR att värdlandet ser till att valobservatörerna får tidsmässiga möjligheter att observera alla faser i valprocessen utifrån den beslutade observationsplanen. Valobservatörerna ska ackrediteras av värdlandet och de ska ges all nödvändig information rörande valprocessen från värdlandets centrala och lokala myndigheter. De kan vidare be om möten med kandidater, partimedlemmar eller andra personer som de önska träffa. De ska ha rätt att resa fritt omkring i värdlandet, både före valet och under valdagen, utan några restriktioner eller krav på förhandsanmälan och de ska ha oinskränkt tillgång till värdlandets alla val- och rösträkningslokaler. De ska också kunna lämna en officiell rapport om hur valet har genomförts och om valresultatet.

Regelverket ställer därutöver krav och gränser för valobservatörerna. Deras uppgift enligt regelverket är att observera och rapportera. De har ingen myndighet att instruera, assistera, blanda sig i röstningen, rösträkningen eller andra aspekter vid genomförandet av valet. Valobservatörerna bör ha och på anfordran kunna visa upp en identitetshandling, som antingen har utställts av värdlandet eller av

valmyndigheterna i värdlandet. Valobservatörerna ska ha genomgått OSSE:s/ODIHR:s utbildning för valobservatörer.

FN, Europarådet och Venedigkommissionen

FN, Europarådet och Venedigkommissionen har också ställt upp egna principer för det praktiska genomförandet av internationella valobservationer.

I korthet innebär dessa principer att valobservatörerna ska aktivt samarbeta med valmyndigheterna i värdlandet och inte på något sätt inverka på valprocessen. De ska vara politiskt, ekonomiskt och på alla andra sätt oberoende. Deras roll är att observera vad som sker under genomförandet av valet och därefter offentligen rapportera om valet har varit fritt och om valresultatet är i överensstämmelse med avlagda röster. De valansvariga i värdlandet ska å sin sida se till att valobservatörerna får fri tillgång till alla faser av valprocessen och att de kan röra sig fritt i värdlandet och möta de organisationer och personer som de önskar träffa.

6.4 En nordisk utblick

I likhet med Sverige är valobservatörers status inte uttryckligen reglerad i dansk rätt. Däremot är observatörernas status reglerad i både finsk och norsk rätt.

6.4.1 Danmark

Danmark saknar en uttrycklig reglering och ackreditering för valobservatörer.

6.4.2 Finland

Finland har en uttrycklig reglering och ackreditering för valobservatörer i den finska vallagen (nuvarande 184 § vallagen).

För presidentval, riksdagsval och europaparlamentsval gäller att dessa val kan observeras av valobservatörer som företräder nationella eller internationella valobservationsorganisationer och som är befull-

mäktigade av justitieministeriet. För kommunala val gäller detsamma men med den skillnaden att observatörerna befullmäktigas av den kommunala centralvalnämnden och inte av justitieministeriet.

Bestämmelserna ger valobservatörerna rätt att vara närvarande när valmyndigheterna utför sina uppgifter. Det innebär att observatörerna har rätt att närvara vid de sammanträden som valnämnden, den kommunala centralvalnämnden och valkrets-nämnden håller för att bestämma kandidaternas nummer, ordna och räkna röstsedlarna eller bestämma valresultatet.

Justitieministeriet befullmäktigar valobservatörer på ansökan. I ansökan ska följande uppgifter lämnas:

- Vilket val som observeras och syftet för valobservationen.
- Vilken organisation observatörerna företräder.
- Observatörernas namn, födelsetid och nationalitet.

Befullmäktigandet förutsätter också att observatören personligen besöker justitieministeriet.

Bestämmelsen utesluter inte att röstningsställena och andra valmyndigheter kan besökas utan befullmäktigande till valobservatör. Men det förutsätter i så fall att den aktuella valmyndigheten i fråga kontaktas på förhand om besöket och att myndigheten också samtycker till det och att besöket inte på något sätt stör valförrättningen.

6.4.3 Norge

En uttrycklig reglering och ackreditering för valobservatörer finns i den norska vallagen (nuvarande 15 kap. 10 § vallagen).

Enligt dessa bestämmelser kan Kommunal- og moderniseringsdepartementet ackreditera nationella och internationella valobservatörer från institutioner eller organisationer för att granska valens genomförande till Stortinget, kommunstyrelserna och fylkestingen. Departementet utställer ackrediteringsbevis.

Ansökan om ackreditering ska innehålla uppgifter om den sökande institutionen/organisationen, vilket val som ska observeras och syftet med observationen, namn och födelsedatum på de personer som ska genomföra observationen, passkopia och kontaktuppgifter under vistelsen i Norge.

Enligt hittillsvarande praxis ges regelmässigt ackreditering om nu nämnda uppgifter lämnas. I den vägledning för valobservation som departementet ger ut har man inför stortingsvalet 2021 särskilt framhållit att man har möjlighet att besöka vallokaler som gäst, det vill säga utan ackreditering som valobservatör. Bakgrunden till detta är att de hittillsvarande erfarenheterna visar att många av de valobservatörer som ackrediterats mer har haft rollen som besökare eller gäst.

Bestämmelserna ålägger också kommunerna att ta emot ackrediterade valobservatörer och vidta de åtgärder som behövs för att de ska kunna genomföra sina valobservationer.

6.5 Utredningens kommunenkät

I den enkätundersökning som utredningen genomfört till samtliga kommuner ställdes bland annat en fråga om kommunernas erfarenheter av valobservationer för perioden 2010–2019. Totalt svarade 231 kommuner på enkäten, varav 226 besvarade frågan om valobservation och fem avstod. Av de kommuner som besvarade frågan uppgav 187 att de inte hade några erfarenheter av valobservationer. På följdfrågan vilka närmare erfarenheter man hade av observationer gavs en i huvudsak positiv bild, men de fanns även kommuner som var mindre positiva och i viss mån rent negativa.

En förklaring till det något blandade svarsutfallet kan vara att det inte gjordes någon åtskillnad mellan nationella eller internationella valobservatörers kontra mediernas, de deltagande partiernas och allmänhetens granskningar av hur valen genomfördes. Någon negativ kritik mot särskilda valobservatörer framfördes endast i ett fall, där kommunen hade aviserats om en observation, men som sedan aldrig genomfördes utan något meddelande eller förklaring till kommunen.

6.6 Överväganden och förslag

6.6.1 Behovet av en reglering och ackreditering

Utredningens förslag: En uttrycklig reglering och ackreditering för valobservatörer ska införas i vallagen.

Utredningens bedömning: Den föreslagna regleringen för valobservatörer innebär inte någon begränsning av allmänhetens eller medias rätt till insyn i valförfarandet och möjligheter att granska valens genomförande.

En internationell eller nationell organisation eller institution som inte har sökt ackreditering för sina valobservatörer kan tas emot av valadministrationen på samma sätt som en organisation eller institution som har sökt ackreditering. Valadministrationen har dock ingen författningsreglerad skyldighet att göra det. Men den organisationens observatörer har samma rätt som alla andra att bevaka röstmottagningen och rösträkningen.

Valobservatörs status är inte uttryckligen reglerad i svensk rätt. En förklaring till detta kan vara att vårt valförfarande i alla olika skeden är transparent och tillgängligt för mediernas, allmänhetens och särskilda valobservatörs granskning. Regelverket innebär att nationella och internationella valobservatörer har samma rätt till insyn i valförfarandet och möjligheter att granska valens genomförande som alla andra.

De senaste valobservationernas erfarenheter visar emellertid på svårigheter vid genomförandet av uppdraget för valobservatörer, bland annat att observatörer behövt visa legitimation innan de getts tillträde till vallokalerna. ODIHR har också i sin rapport från observationen av 2018 års val rekommenderat Sverige att uttryckligen reglera valobservatörs status i linje med artikel 8 i OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990⁸.

Men hänsyn till hur viktigt det är för förtroendet för valsystemet och valens legitimitet att det finns en kontroll av och insyn i förfarandet, är det angeläget att den reglering som syftar till att säkerställa insynen är tydlig och klar både för dem som arbetar i val och

⁸ Följande valobservationer har genomförts i Sverige av OSSE: 2009 års val till Europaparlamentet, 2010 års allmänna val och 2018 års allmänna val.

för dem som ska granska valens genomförande. För att klargöra det ansvar som Sverige har när det gäller valobservation är det enligt vår mening viktigt att detta också ska framgå av vallagen, dels för att undanröja varje tvivel om vad det innebär när det gäller Sveriges åtaganden, dels för att tydliggöra vad som kan krävas av kommunerna (i praktiken kommunernas valnämnder) för att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser på området. En föreskrift bör, enligt vår bedömning, tas in i vallagen om att kommuner och länsstyrelser ska ta emot ackrediterade valobservatörer och vidta de åtgärder som behövs för deras granskning. Vi föreslår därför att det tas in en bestämmelse i vallagen som klargör detta. Vilka åtgärder som kan komma i fråga kan möjligen behöva exemplifieras, men inte författningsregleras.

En sådan bestämmelse innebär inte någon begränsning av allmänhetens och medias möjligheter att utifrån de generella bestämmelser som finns om offentlighet till röstmottagning och rösträkning få tillträde till dessa processer.

En sådan bestämmelse innebär inte heller några begränsningar när det gäller valobservatörernas skyldighet att följa vallagens föreskrifter. De ska som hittills rätta sig efter de anvisningar som röstmot-tagarna ger för att röstmottagningen ska kunna genomföras, liksom den preliminära rösträkningen i vallokalerna på valnatten, de anvisningar som valnämnderna ger vid nämndernas preliminära rösträkning onsdagen och eventuellt torsdagen efter valet samt de anvisningar som länsstyrelsen ger vid den slutliga rösträkningen.

En internationell eller nationell organisation eller institution som inte har sökt ackreditering för sina valobservatörer kan givetvis tas emot av valadministrationen på samma sätt som en organisation eller institution som har sökt ackreditering. Men valadministrationen har ingen författningsreglerad skyldighet att göra det. Dock har den organisationens observatörer samma rätt som alla andra att bevaka röstmottagningen och rösträkningen.

6.6.2 Vilka val kan bli föremål för valobservation?

Utredningens förslag och bedömning: Sveriges åtaganden när det gäller valobservation är allmänt hållna och gäller enligt artikel 8 i OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990 både nationella och lokala val. Det innebär enligt artikel 8 att alla våra allmänna val – valen till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet – omfattas av en skyldighet att ta emot och bjuda in valobservatörer.

Åtagandena innebär inte någon skyldighet att ta emot och bjuda in valobservatörer till valen till Sametinget eller kyrkovalen. Åtagandet innebär inte heller någon skyldighet att ta emot och bjuda in valobservatörer till rådgivande nationella och kommunala folkomröstningar.

Valen till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige samt till Europaparlamentet

Grundläggande bestämmelser om val till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige finns i regeringsformen och kommunallagen (2017:725). För val till Europaparlamentet finns sådana bestämmelser i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i den s.k. valrättsakten, som har genomförts huvudsakligen genom bestämmelser i vallagen (2005:837). Mer detaljerade bestämmelser om genomförandet av allmänna val finns i vallagen och valförordningen (2005:874).

Några bestämmelser om valobservation finns inte i någon av nu nämnda bestämmelser. Det innebär att det inte finns någon myndighet inom valadministrationen som är behörig att utfärda ackrediteringar för valobservatörer eller att ålägga kommunerna att ta emot observatörer.

Sveriges åtaganden när det gäller valobservationer är allmänt hållna och gäller som en följd av artikel 8 i OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990 för såväl nationella som lokala val⁹. Det står bland annat i artikel 8 att de deltagande länderna är överens om att närvaron av valobservatörer – både utländska och inhemska – kan stärka valpro-

⁹ Val till Europaparlamentet, riksdagen, region- och kommunfullmäktige, dvs. de val som omfattas av vallagens bestämmelser.

cessen. De förpliktar sig därför att bjuda in observatörer från OSSE:s medlemsländer och andra nationella och internationella organisationer eller institutioner för att observera hur de nationella valen genomförs. De åtar sig också att motsvarande observationer ska kunna genomföras vid regionala och lokala val. Det innebär att våra val till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige samt till Europaparlamentet omfattas av åtagandet att ta emot och bjuda in valobservatörer.

Åtagandet gäller inte val till Sametinget

Frågan är hur man ska se på en reglering och ackreditering för valobservatörer när det gäller val till Sametinget.

Det svenska Sametinget är både en statlig myndighet med tjänstemän och ett samiskt parlament med folkvalda ledamöter med uppgift att främst bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige. Rösträtt har den som anser sig vara same och har eller har haft samiska som språk i hemmet, eller att någon av hans eller hennes föräldrar, far- eller morföräldrar har eller har haft samiska som språk i hemmet eller har en förälder som är eller har varit upptagen i röstlängd till Sametinget.

Ansvaret för att genomföra val till Sametinget delas mellan Sametingets valnämnd, Länsstyrelsen i Norrbottens län och Valmyndigheten. Val till Sametinget regleras inte i vallagen (2005:837) utan i sametingslagen (1992:1433) och det hålls inte i samband med några andra val.

Även om många frågor är gemensamma med de allmänna valen till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet är valet till Sametinget inte ett allmänt val. Både Finland och Norge har också gjort bedömningen att en reglering och ackreditering för valobservatörer i linje med artikel 8 i Köpenhamnsdeklarationen inte omfattar val till Sametinget. Vi delar den bedömningen.

Åtagandet gäller inte kyrkovalen

Sedan Svenska kyrkan år 2000 fick ändrade relationer till staten, ansvarar kyrkan själv för sina val. Några förutsättningar för en reglering och ackreditering för valobservatörer finns därmed inte enligt vår

bedömning. Det förhållandet att riksdagspartier deltar i dessa val medför ingen annan bedömning.

Även om många frågor är gemensamma för kyrkovalen (val till kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet) och de allmänna valen till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige och Europaparlamentet är kyrkovalen inte allmänna och faller därmed också utanför artikel 8 i Köpenhamnsdeklarationen.

Åtagandet gäller inte våra nationella eller kommunala folkomröstningar

En ytterligare fråga är hur man ska se på en reglering och ackreditering för valobservatörer när det gäller folkomröstningar. Utgångspunkten för vårt statsskick är representationsrätten, vilket innebär att folket representeras av andra i de beslut som fattas. Man brukar här säga att representanterna har den ”aktiva representationsrätten” att fatta beslut i de frågor som föreläggs dem medan folket bär den ”passiva representationsrätten” att besluta om vilka representanter som ska företräda dem. Detta utesluter inte att det i vissa frågor kan anses lämpligare med en mer omedelbar bestämmanderätt för folkets vilja. I de fallen finns olika former för folkomröstningar. De former som vi har för folkomröstningar innebär emellertid inte att en vald representant måste besluta i överensstämmelse med väljarnas mening. Våra folkomröstningar är alla rådgivande.

Rådgivande nationella folkomröstningar har sedan 1922 kunnat anordnas efter beslut av riksdagen. Enligt regeringsformen ska föreskrifter om rådgivande folkomröstningar i hela riket och om förfarandet vid folkomröstningar i grundlagsfrågor meddelas genom lag. Lagkravet omfattar både utformningen av frågan som ska ställas och tidpunkten för omröstningen.

Sedan 1980 finns också möjlighet att hålla folkomröstningar om vilande grundlagsförslag. Folkomröstningen ska då hållas i samband med det val över vilket förslaget till grundlagsändring vilar.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstningar finns i folkomröstningslagen (1979:369).

Folkomröstning om vilande grundlagsförslag ska som nämnts alltid hållas i samband med val. Det innebär att en sådan folkomröstning också per automatik blir föremål för valobservation för det fall det riksdagsval över vilket förslaget till grundlagsändring vilar också

observeras. Rådgivande nationella folkomröstningar saknar samband med val. Någon skyldighet för Sverige att bjuda in eller ta emot valobservatörer vid dessa omröstningar kan därför inte anses föreligga enligt artikel 8 i Köpenhamnsdeklarationen.

Kommunala folkomröstningar är också endast rådgivande. Det är kommunen som slutligen avgör den bakomliggande frågan.

Bestämmelser om kommunala folkomröstningar infördes 1977 och 1994 infördes en möjlighet att få till stånd en lokal folkomröstning genom så kallat folkinitiativ, vilket innebar att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga fick väckas i fullmäktige av minst fem procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Efter en översyn av grundlagen höjdes 2011 tröskeln för ett giltigt folkinitiativ från fem till tio procent och att det inte längre skulle vara möjligt för en enkel majoritet av fullmäktige att stoppa ett folkinitiativ, men med möjlighet för fullmäktige att i vissa frågor lägga in sitt veto under förutsättning att vetot fick två tredjedelars majoritet inom fullmäktige. Det är således kommunen som ytterst avgör om en folkomröstning ska genomföras.

Enligt vår bedömning är det därför inte heller aktuellt att ta emot eller bjuda in valobservatörer för att granska genomförandet av rådgivande kommunala folkomröstningar. Rådgivande kommunala folkomröstningar kan även hållas i samband med ett allmänt val. Det innebär att en sådan omröstning också per automatik blir föremål för valobservation. Men av det följer inte någon skyldighet för Sverige enligt Köpenhamnsdeklarationen att bjuda in eller ta emot valobservatörer vid dessa kommunala folkomröstningar.

6.6.3 Uppgiften att ackreditera valobservatörer

Utredningens förslag: Uppgiften att ackreditera valobservatörer från nationella och internationella organisationer eller institutioner ska ges till den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten).

Privatpersoner ska inte kunna söka ackreditering. Ackreditering för valobservatörer ska bara kunna sökas av organisationer eller institutioner.

Kommunerna, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning åläggs att ta emot ackrediterade valobservatörer och vidta de åtgärder som behövs för att de ska kunna genomföra sina valobservationer.

Förslaget föranleder en ny paragraf i det nya kapitlet under rubriken Valsäkerhet med underrubriken Ackreditering av valobservatörer, 16 kap. 3 § vallagen.

Utredningens bedömning: Det framstår inte som nödvändigt att i nuläget införa särskilda föreskrifter för valobservationer. En ackreditering ska i princip ges alla observatörer som anmäls oavsett när så sker under förutsättning att de representerar nationella eller internationella institutioner eller organisationer. Ett samråd kan därför behöva ske med Utrikesdepartementet. Inför ett beslut om ackreditering har Valmyndigheten också möjlighet att samråda med Säkerhetspolisen. För de fall en ackreditering inte ges gäller förvaltningslagens allmänna bestämmelser om överklagande. Skulle det i efterhand visa sig att en ackreditering skulle behöva återkallas, ges en sådan möjlighet med tillämpning av 37 § förvaltningslagen.

Den centrala valmyndigheten

När det gäller ackreditering av valobservatörer används i ODIHR:s handbok om valobservation benämning ”receive accreditation”. I Europarådets handbok är benämningen ”The observers must be accredited”. I en svensk kontext är ackreditering ett bemyndigande eller befullmäktigande att utföra en viss uppgift. I praktiken innebär det att den som ackrediterar skriver ut ett bevis som talar om att vederbörande som önskar bli valobservatör formellt är godkänd. Det är också enligt vår mening en benämning som bör användas när det gäller godkännande av valobservatörer.

Den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) har det övergripande ansvaret för frågor om val. Den svarar för genomförande av val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet. Uppgiften att ackreditera valobservatörer bör därför ligga på Valmyndigheten.

Vem kan söka ackreditering?

I artikel 8 i Köpenhamnsdeklarationen från 1990 slås bland annat fast att medlemsländerna är överens om att närvaron av valobservatörer – både nationella och utländska – kan stärka ländernas valprocesser och att de förbinder sig att bjuda in valobservatörer från OSSE:s medlemsländer eller från andra privata institutioner och organisationer för att observera hur valen genomförs i medlemsländerna. Uppgiften blir därmed för Valmyndigheten att ackreditera valobservatörer från nationella och internationella organisationer eller institutioner. Privatpersoner faller därmed utanför kretsen som kan söka ackreditering som valobservatörer.

Vad som nu sagts innebär att all ackreditering för valobservation ska ansökas hos Valmyndigheten. Den ska kunna göras både av en nationell eller internationell organisation eller institution, men själva ackrediteringen gäller den enskilde observatören såsom representant för en sådan organisation eller institution.

En ansökan om ackreditering ska innehålla uppgifter om organisationen/institutionen som söker ackreditering för sina observatörer, vilket vilka val som ska observeras och syftet med observationen, identiteten på de personer som ska genomföra observationen och kopia på personernas pass med bild och passnummer samt kontaktinformation under vistelsen i Sverige.

I 21 kap. 3 och 5 §§ offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess *dels* för uppgifter som rör förföljda personer, m.m., *dels* för utlänningar.

Enligt 3 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Enligt 5 § gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att ett röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som för-

anleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Nu nämnda sekretessbestämmelser kan komma att aktualiseras i samband med en ackreditering, men förutsätter, såvitt gäller 3 § men i praktiken också 5 §, att personen själv eller genom den institution eller organisation som han eller hon representerar också åberopar bestämmelserna. Det ankommer då på Valmyndigheten att pröva om uppgiften kan lämnas ut.

Behovet av kompletterande föreskrifter för ackrediterade valobservatörer

Frågan är om de behövs särskilda regler för ackrediterade valobservatörers observationer. ODIHR och andra internationella organisationer som bedriver valobservation har egna handböcker och riktlinjer för hur valobservationer ska genomföras. Enligt dessa riktlinjer är valobservatörernas uppgift att observera och rapportera. De har ingen myndighet att instruera, assistera, blanda sig i röstningen, rösträkningen eller andra aspekter vid genomförandet av valet. De ska med andra ord förhålla sig helt neutrala. De har också fått en grundlig utbildning genom ODIHR:s utbildning för valobservatörer.

Eftersom FN, ODIHR, Europarådet och Venedigkommissionen har riktlinjer för hur valobservationer ska genomföras är det enligt vår bedömning inte nödvändigt att i nuläget införa särskilda föreskrifter för valobservationer.

Någon särskild tidsfrist för när en ansökan om ackreditering senast kan göras bör inte införas. Sverige är enligt det internationella regelverket skyldigt att ta emot valobservatörer. Det innebär att en ackreditering i princip ska ges alla observatörer som anmäler sig oavsett när så sker under förutsättning att de representerar nationella eller internationella institutioner eller organisationer. Samråd kan här behöva ske med Utrikesdepartementet.

Det kan inte uteslutas att personer som tillhör grupperingar som redan på förhand kan anses vilja förstöra eller försvåra genomförandet av valet utnyttjar ackrediteringen för att ta sig in i Sverige. Enligt säkerhetsskyddslagen följer att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art

och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Med nuvarande lagstiftning behöver inte verksamhetsutövaren underrätta Säkerhetspolisen resultatet av sin säkerhetsskyddsanalys. Från och med den 1 december 2021 ska verksamhetsutövaren dock anmäla till sin tillsynsmyndighet om den bedriver säkerhetskänslig verksamhet (prop. 2020/21:194). Sammanfattningsvis innebär det att säkerhetsskyddslagen inte ålägger Valmyndigheten att göra en säkerhetsskyddsanalys i samband med ackreditering av valobservatörer. Om Valmyndigheten bedömer att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska den utreda behovet av säkerhetsskydd för sin verksamhet i stort. Någon säkerhetsskyddsanalys ska inte göras i varje enskild ansökan om ackreditering. För de fall som Valmyndigheten finner behov av att samråda med Säkerhetspolisen inför ett beslut om ackreditering så kan en sådan möjlighet ges. Detta ligger dock utanför säkerhetsskyddslagstiftningen.

Till en början ska sägas att en ackreditering som valobservatör innebär inte med automatik någon rätt till inresa i Sverige. Det är inte att jämföra med ett visum. Skulle det i efterhand visa sig att en ackreditering av olika skäl skulle behöva återkallas, så ges en sådan möjlighet med tillämpning av 37 § förvaltningslagen. Enligt den bestämmelsen får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har framkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Är det fråga om ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får det dock ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller felaktigheten beror på att parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Den bestämmelsen täcker enligt vår bedömning behovet av att återkalla en ackreditering.

Det ska vidare tilläggas att det är organisationen/institutionen som söker ackreditering för sina observatörer. Ges ingen ackreditering så utgör det inget hinder för att genomföra en granskning. Som vi tidigare nämnt är valförfarandet i alla olika skeden transparent och tillgängligt för mediernas, allmänhetens och särskilda valobservatörers granskning. Något behov av en särskild överklagandebestämmelse finns därför inte för det fall någon ackreditering inte ges. Förvaltningslagens allmänna bestämmelser om överklaganden gäller

därmed. Däremot kan det finnas skäl för att i ett beslut om ackreditering ange att den under vissa förutsättningar får återkallas enligt bestämmelserna i 37 § förvaltningslagen och med angivande av dessa bestämmelser i klartext.

Någon bestämmelse i vallagen utöver vad som framgår av säkerhetsskyddslagstiftning behövs därför inte enligt vår bedömning.

Närmare om Valmyndighetens uppgift

Valmyndighetens uppgift är i första hand att se till att alla valobservatörer får ett bevis på att de är godkända valobservatörer. De bör också ges något yttre tecken, till exempel en namnskylt, en armbindel eller likande om vilka de är. Detta tydliggör deras uppgift för både väljare och röstmottagare i val- och röstningslokalerna, samt valnämndernas och länsstyrelsernas personal vid den s.k. onsdagsräkningen respektive den slutliga rösträkningen.

Valmyndigheten bör vidare ta fram ett informationsmaterial anpassat till internationella valobservatörer om det svenska valsystemet och hur valen genomförs, och vid behov anordna informationstillfällen.

Valmyndigheten bör också informera kommuner, länsstyrelser och utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning om vilka som är ackrediterade som valobservatörer och därutöver ge kommuner och länsstyrelser besked om eventuella önskemål som framförts inför valobservationerna. Det är också enligt vår mening lämpligt att Valmyndigheten informerar allmänheten och media om vilka organisationer och institutioner som inför varje val har aviserat att de avser att genomföra en valobservation.

Det kan också framstå som en naturlig åtgärd av Valmyndigheten som har det övergripande ansvaret för genomförande av allmänna val bjuder in valobservatörer till informationsmöten och informerar om genomförandet av förestående val och om kontakter med institutioner och personer som kan ge dem värdefull information. Det kan vara särskilt viktigt i de fall observationerna inte genomförs av de professionella internationella organisationerna.

Det praktiska genomförandet av valobservationer förutsätter enligt OSSE/ODIHR att värdlandet ser till att valobservatörerna får tidsmässiga möjligheter att observera alla faser i valprocessen utifrån den beslutade observationsplanen. Valobservatörerna ska ackrediteras av

vårdlandet och de ska ges all nödvändig information rörande valprocessen från vårdlandets centrala och lokala myndigheter. De kan vidare be om möten med kandidater, partimedlemmar eller andra personer som de önska träffa. De ska ha rätt att resa fritt omkring i vårdlandet, både före valet och under valdagen, utan några restriktioner eller krav på förhandsanmälan och de ska ha oinskränkt tillgång till vårdlandets alla val- och rösträkningslokaler.

Som ovan nämnts brukar observation av media och partierna ingå som delmoment i en valobservation. Men det förutsätter som regel att det sker på frivillig basis. Vi föreslår inte heller någon reglering av den frågan, utan vi förutsätter att det i så fall ska ske efter överenskommelse mellan observatörerna, partierna och media.

Kommunernas och länsstyrelsernas skyldigheter

Det finns ingen föreskrift i dag som ålägger kommunerna (i praktiken valnämnderna) att ta emot nationella och internationella valobservatörer vid genomförandet av de allmänna valen. Men vid en uttrycklig reglering och ackreditering för valobservatörer som utredningen föreslår bör detta åliggande också framgå av vallagen.

När Valmyndigheten har ackrediterat valobservatörer är det naturligt att myndigheten underrättar kommunerna, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning om vilka de är och vilka organisationer de representerar. Vissa praktiska arrangemang kan behöva vidtas av kommunerna och utlandsmyndigheterna, men också att kunna informera röstmottagarna om valobservationen. Men några andra anpassningar av valförfarandet med anledningen av en valobservation som avviker från den föreskrivna ordningen får inte vidtas. Genomförandet av valet ska alltid ske under förutsättningen att all röstmottagning och rösträkning är offentligt och genomförs i enlighet med föreskriven ordning. Praktiska arrangemang som kan behöva vidtas med anledning av en valobservation kan handla om att observatörerna vill träffa företrädare för kommunen eller genom kommunen få möjlighet att träffa andra aktuella personer eller att kommunen helt enkelt ska kunna stå till tjänst i olika frågor som kan uppkomma under en observation.

Påpekas ska att valobservatörerna som alla andra är skyldiga att följa vallagens bestämmelser och de anvisningar som röstmottagarna ger. Detta gäller också vid länsstyrelsernas slutliga rösträkning.

7 Väljargrupper med svårighet att utnyttja sin rösträtt

7.1 Direktiven

I våra direktiv anges att den demokratiska rätten att rösta i val till riksdagen gäller lika för alla myndiga svenska medborgare som någon gång varit bosatta i landet.

Mot denna bakgrund är det en given utgångspunkt att alla väljare, dvs. även de som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att utnyttja sin rösträtt därmed ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja den rätten. Det är för legitimiteten i Sveriges demokratiska system viktigt att rösträtten fullt ut är tillgänglig för alla väljargrupper. Åtgärder som ytterligare kan förbättra likvärdigheten och tillgängligheten till röstningsförfarandet för personer som av skilda anledningar kan ha svårighet att i dagens system utnyttja sin rösträtt bör därför övervägas. Det kan till exempel handla om att förtydliga eller bredda målgruppen för ambulerande röstmottagare men också om informationsinsatser till olika väljargrupper. Syftet är att skapa jämbördiga villkor för valdeltagande för olika väljargrupper och värna intresset av ett högt valdeltagande.

På detta område finns också två tillkännagivanden från riksdagen, dels om att väljare med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon, dels om att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar.

När det gäller väljare som på grund av synnedsättning inte själva kan göra i ordning sina röster är vårt uppdrag att undersöka åtgärder, till exempel om tekniska hjälpmedel bör göras tillgängliga för att underlätta röstningen, för att stärka valhemligheten för dessa väljare (se vidare kapitel 8 Väljare med synnedsättning).

När det gäller valdeltagandet bland utlandssvenskar är uppdraget att förenkla för dessa väljare att delta i riksdagsval och val till Europaparlamentet (se vidare kapitel 9).

7.2 Våra utgångspunkter

Vårt valsysteem bärs upp av ett antal grundläggande principer som kommit till uttryck som en del av de mänskliga rättigheterna. Här ska nämnas Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 som slår fast att val ska grundas på allmän och lika rösträtt samt att de ska vara hemliga. Liknande regler finns i artikel 3 av första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt regeringsformen bygger också vårt statsskick på allmän och lika rösträtt. Vidare ska valen enligt regeringsformen vara fria, hemliga och direkta. Regeringsformens program- och målsättningsstadgande i 1 kap. 2 § femte stycket ger också uttryck för att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och motverka diskriminering av människor personer på grund av funktionshinder.

Principerna om att valen ska vara fria och hemliga kommer också till uttryck i ett flertal regler i vallagen (2005:837) om hur röstningen ska gå till. Bestämmelserna ger uttryck för att alla personer som har rösträtt ska kunna rösta. Det kan samtidigt konstateras att personer med funktionsnedsättningar möter olika av samhället skapade barriärer eller hinder att utnyttja den rätten. Det är valadministrationens ansvar att verka för att så långt möjligt överbrygga de barriärer som försvårar möjligheten för denna grupp att utnyttja sin rätt. För att alla som har rösträtt ska kunna utnyttja denna rätt finns ett antal bestämmelser i vallagen om tillgänglighet. Det handlar om

- bestämmelser som ska säkerställa att väljarna kan ta sig in i vallokaler,
- bestämmelser som ska säkerställa att väljarna kan rösta i vallokalen,
- bestämmelser som ska säkerställa att väljare som inte kan ta sig till sin vallokal, kan rösta på andra sätt.

7.2.1 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Många av de mänskliga rättigheter som upptas i FN:s allmänna förklaring återkommer i senare antagna konventioner inom FN-systemet. Bland annat i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och i konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter finns bestämmelser för att tillförsäkra alla lika rätt att få de rättigheter som nämns i respektive konvention. Under senare år har dessa grundläggande principer konkretiserats i ett nytt instrument för mänskliga rättigheter; FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Till konventionen finns också ett protokoll som innebär att enskilda personer har möjlighet att framföra klagomål till FN:s internationella kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, om de anser att deras rättigheter enligt konventionen har kränkts.

Konventionen har till syfte att främja, skydda och säkerställa det fulla och lika åtnjutandet av alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter för alla personer med funktionsnedsättning och att främja respekten för deras inneboende värde. Enligt konventionen innefattas i uttrycket personer med funktionsnedsättning bl.a. personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra. Sverige ratificerade konventionen i slutet av 2008 och den trädde i kraft i Sverige i januari 2009 (prop. 2008/09:28, SÖ 2008:26).

Sverige är enligt ordalydelsen i artikel 29 a förpliktad till att

...säkerställa att personer med funktionsnedsättning effektivt och fullständigt kan delta i det politiska och offentliga livet på samma villkor som andra, direkt eller genom fritt valda ombud, däribland rättighet och möjlighet för personer med funktionsnedsättning att rösta och att bli valda.

För att uppnå detta krävs enligt artikeln att Sverige vidtar följande åtgärder:

- säkerställa att valprocedurer, anordningar och material är ändamålsenliga, tillgängliga och lätta att förstå och att använda,

- skydda rätten för personer med funktionsnedsättning att rösta genom hemlig röstning i val och folkomröstningar utan hot, och att vara kandidater i val, att faktiskt inneha ämbeten samt att utföra alla offentliga funktioner på alla offentliga nivåer med underlättande av användning av stödjande och ny teknik, där så är tillämpligt,
- garantera att personer med funktionsnedsättning fritt kan uttrycka sin vilja som väljare och, i detta syfte, vid behov, på deras begäran, tillåta att de vid röstning får assisteras av en av dem fritt vald person.

I artikel 29 b fastställs vidare en plikt att

...aktivt främja en miljö där personer med funktionsnedsättning effektivt och fullständigt kan delta i skötseln av offentliga angelägenheter, utan diskriminering och på samma villkor som andra, samt uppmuntra deras deltagande i offentliga angelägenheter, däribland genom

i) att delta i enskilda organisationer och sammanslutningar som är verksamma i landets offentliga och politiska liv och i politiska partiers verksamhet och förvaltning, samt

ii) att bilda och ansluta sig till organisationer av personer med funktionsnedsättning som företräder personer med funktionsnedsättning på internationell, nationell, regional och lokal nivå.

7.2.2 Vallagen

Vallagen (2005:837) innehåller en rad bestämmelser i syfte att skapa likvärdiga möjligheter för väljarna att kunna rösta. De olika sätten att rösta är uttryck för att skapa så inkluderande förutsättningar som möjligt för så många som möjligt att kunna avge en röst. Vallagen erbjuder möjligheten att rösta i vallokal på valdagen, rösta i förtid, utomlands (via brev eller på en svensk utlandsmyndighet), med bud eller ambulerande röstmottagare (7 kap. Allmänna bestämmelser om röstning). Rätten och möjligheten att använda de olika sätten att rösta villkoras¹ i vissa fall med olika åtgärder för att säkerställa att valens grundvärden – fria och hemliga val – kan upprätthållas.

¹ Särskilda villkor gäller för att kunna rösta med bud och ambulerande röstmottagare, men också för att få rösta med brev från utlandet.

Utöver de olika sätten att rösta anger vallagen villkor för de lokaler som ska användas för röstmottagning. Av 4 kap. 20, 22 och 23 §§ vallagen framgår att lokalerna ska vara lämpliga utifrån tillgänglighet, och enligt 8 kap. 7 a § vallagen får väljare med funktionsnedsättning lämna sina valkuvert till röstmottagarna utanför lokalen om den tillfälligt inte är tillgänglig för funktionsnedsatta och om det kan ske under betryggande former.

Enligt 7 kap. 3 § andra stycket vallagen ska väljare, som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får även anlita någon annan person som hjälper honom eller henne vid röstningen.

7.2.3 Diskrimineringslagen

Bristande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar är sedan den 1 januari 2015 en ny form av diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567)². Utgångspunkten är att personer med funktionsnedsättning inte ska få missgynnas på grund av sin funktionsnedsättning. Alla ska kunna vara med på lika villkor. Lagen täcker dock inte alla situationer och inte heller alla samhällsområden.

Med bristande tillgänglighet avses att en person med funktionsnedsättning missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att personen ska komma i en jämförbar situation med personer utan denna funktionsnedsättning som är skäliga utifrån krav på tillgänglighet i lag eller annan författning och med hänsyn till de ekonomiska och praktiska förutsättningarna, varaktigheten och omfattningen av förhållandet eller kontakten mellan verksamhetsutövaren och den enskilde samt andra omständigheter av betydelse.

Förbudet mot diskriminering gäller följande samhällsområden: arbetsliv, utbildning, arbetsmarknadspolitisk verksamhet och arbetsförmedling utan offentligt uppdrag, när någon startar eller bedriver näringsverksamhet, yrkesbehörighet, medlemskap i vissa organisationer, varor och tjänster, allmän sammankomst, offentlig tillställning, hälsovård och sjukvård, socialtjänst, socialförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, statligt studiestöd, värnplikt och civilplikt och offentlig

² Prop. 2013/14:198 Bristande tillgänglighet som en form av diskriminering.

anställning. Vissa undantag från förbudet görs också på några av områdena.

I 2 kap. 17 § diskrimineringslagen finns en bestämmelse som i första hand gäller hur anställda vid statliga och kommunala myndigheter uppträder och bemöter allmänheten eller enskilda personer och får därigenom betydelse för valförfarandet. Bestämmelsen gäller oavsett diskrimineringsgrund och är i allt väsentligt ett förbud mot kränkande uppträdande och trakasserier (prop. 2011/12:159 s. 75).

7.2.4 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (2017:900) reglerar handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Av 13 § andra stycket framgår följande.

En myndighet ska ...(...)... göra innehållet i handlingar tillgängligt när den har kontakt med någon som har en funktionsnedsättning som allvarligt begränsar förmågan att se, höra eller tala.

Bestämmelsen innebär att myndigheterna ska underlätta för enskilda med vissa funktionsnedsättningar att medverka i ett ärende. Det kan, t.ex., vara fråga om att göra innehållet i handlingar tillgängligt genom att använda punktskrift eller talsyntes. Det är ytterst myndigheten som avgör om och i vilken utsträckning behov föreligger i det enskilda ärendet³.

7.2.5 Plan- och bygglagen (PBL)

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, reglerar, bland annat, tillgängligheten för lokaler och allmänna platser. En byggnad ska, enligt huvudregeln i 8 kap. 1 § punkt 3 plan- och bygglagen, vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Enligt 8 kap. 2 § sista stycket samma lag ska hinder mot tillgänglighet till lokaler dit allmänheten har tillträde alltid avhjälpas om hindret är enkelt att avhjälpas. Bestämmelserna om enkelt avhjälpbara hinder i PBL preciseras och konkretiseras i Boverkets föreskrifter, HIN. I HIN anges vilka hinder och brister i den fysiska

³ Författningskommentar till bestämmelsen, prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 299.

miljön som kan vara enkelt avhjälpta, och hur de ska eller bör åtgärdas.

7.2.6 Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer syftar till att göra offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer mer tillgängliga för användare, särskilt personer med funktionsnedsättning. Med offentliga myndigheter avses, bland annat, statliga, regionala och lokala myndigheter.

Direktivet anger i artikel 4 som följer.

(m)edlemsstaterna ska säkerställa att offentliga myndigheter vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att göra sina webbplatser och mobila applikationer mer tillgängliga genom att göra dem möjliga att uppfatta, hanterbara, begripliga och robusta.

Sverige har en skyldighet att följa bestämmelserna i direktivet och efterlevnaden regleras genom bestämmelser i lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service och förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service.

Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service innehåller bestämmelser om krav på tillgänglighet till digital service som tillhandahålls av en offentlig aktör. Med offentlig aktör avses, bland annat, en statlig eller kommunal myndighet eller en beslutande församling i en kommun eller en region.

Lagen innehåller bestämmelser som innebär att tjänster och information som en offentlig aktör tillhandahåller genom en webbplats eller mobil applikation ska vara tillgänglig, dvs. vara

- möjlig att uppfatta,
- hanterbar,
- begriplig och
- robust.

Genom att följa en särskild europeisk standard (EN 301 549 V2.1.2), som i sin tur bygger på WCAG 2.1, kan webbplatser och mobila applikationer leva upp till kraven.

För väljarna innebär bestämmelserna att valmyndigheternas webbplatser och mobila applikationer, t.ex. Valmyndighetens, länsstyrelsernas, utlandsmyndigheternas och kommunernas information på hemsidan om valförfarandet, ska vara tillgänglig.

Förordningen (2018:1938) om tillgänglighet till digital offentlig service utgör ett komplement till lagen och syftar till att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer.

Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, ansvarar för granskningen av efterlevnaden av de krav som anges i lagen.

7.2.7 Förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderpolitiken

Enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomdrivande av funktionshinderpolitiken ska myndigheter under regeringen utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderpolitiska målen. Enligt 1 § andra stycket ska

...myndigheterna verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I detta arbete ska konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande.

7.2.8 Råd och rekommendationer

Myndigheten för delaktighet, MFD, har utarbetat en checklista för tillgänglighet vid röstning. Checklistan är rådgivande och riktar sig till kommunerna som ett stöd i arbetet med att välja ut och utforma lokaler för röstmottagning. Checklistan återfinns som *bilaga 4*.

Valmyndighetens utbildningsmaterial till kommunerna⁴ innehåller rekommendationer och praktiska exempel inför arbetet med tillgänglighet, t.ex. hänvisningar till MFD:s checklista och Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpna hinder.

Språkrådets publikation *Språklagen i praktiken – riktlinjer för tillämpning av språklagen* anger att tillgång till språk bland annat om att statliga och kommunala myndigheter ska vara språkligt tillgängliga för alla medborgare⁵. Detta framgår också, enligt Språkrådet, av handikappförordningen⁶ och till viss del även av förvaltningslagen.

7.3 Det funktionshinderpolitiska målet och dess inriktning

Det nuvarande funktionshinderpolitiska målet och dess inriktning presenteras i regeringens proposition 2016/17:188 *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken*. Propositionen framhåller att funktionshinderspolitiken tar sin utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Efter riksdagens behandling av propositionen⁷ är det nationella målet för funktionshinderpolitiken som följer.

...med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som utgångspunkt, uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning i ett samhälle med mångfald som grund. Målet ska bidra till ökad jämställdhet och till att barnrättsperspektivet ska beaktas.

För att nå det nationella målet föreslog regeringen i propositionen att genomförandet av funktionshinderpolitiken inriktas mot fyra områden.

- Principen om universell utformning,
- befintliga brister i tillgängligheten,
- individuella stöd och lösningar för individens självständighet, samt
- förebygga och motverka diskriminering.

⁴ Valmyndighetens handbok till kommunerna 2019, s. 44 och 71.

⁵ Språkrådet: *Språklagen i praktiken – riktlinjer för tillämpning av språklagen*, s. 34.

⁶ Förordning (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken.

⁷ Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderpolitiken.

Med *principen om universell utformning* avses sådan utformning av produkter, miljöer, program och tjänster att de ska kunna användas av alla i största möjliga utsträckning utan behov av anpassning eller specialutformning. Universell utformning utesluter inte hjälpmedel för enskilda grupper av personer med funktionsnedsättning där så behövs.

Med *befintliga brister i tillgängligheten* avses arbetet med att identifiera och åtgärda befintliga hinder för att öka tillgängligheten. Ett sådant arbete behöver bedrivas systematiskt och uthålligt och föregås av analys för att identifiera förekommande brister och hinder.

Med *individuella stöd och lösningar för individens självständighet* avses behovet av individuella stöd och lösningar som tillhandahålls av samhället. Dessa lösningar ska ses som kompensation av brister i samhällets utformning eller kompensation av funktionsförmåga, t.ex. hjälpmedel, ledsagning, färdtjänst, särskilt stöd i skolan och personlig assistans.

Att *förebygga och motverka diskriminering* handlar inte bara om det direkta förbudet mot diskriminering utan även om ett förebyggande arbete.

De fyra områdena är ömsesidigt beroende av varandra. Syftet är att de tillsammans ska bidra till ett tillgängligt och jämlikt samhälle oavsett funktionsförmåga.

Riksdagen tillstyrkte regeringens förslag till inriktning för funktionshinderpolitiken⁸.

Av regeringens Handlingsplan Agenda 2030 för åren 2018–2020 framgår att det nationella målet och inriktningen för funktionshinderpolitiken ska utgå från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning⁹.

⁸ Socialutskottets betänkande 2017/18:SoU5 Nationellt mål och inriktning för funktionshinderpolitiken, s. 1.

⁹ Regeringskansliet, Handlingsplan Agenda 2030 för åren 2018–2020, s. 8.

7.4 Rapporter

7.4.1 Valmyndighetens rapport från 2018 års allmänna val

Tillgängligheten på röstmottagningsställen

Efter varje genomfört val samlar Valmyndigheten in synpunkter från övriga valmyndigheter. Dessa redovisas i myndighetens erfarenhetsrapporter efter valen. I erfarenhetsrapporten från de allmänna valen 2018 redovisas att kommuner framfört synpunkter på att det är svårt att hitta lämpliga lokaler som uppfyller alla krav på god tillgänglighet, trots att många röstmottagningsställen utgörs av lokaler som är offentliga och därmed redan ska vara tillgänglighetsanpassade. Till sin hjälp i tillgänglighetsarbetet kan kommunerna, bland annat, använda en checklista för tillgängliga lokaler som Myndigheten för delaktighet har tagit fram. Rapporten redovisar att checklistan av många kommuner uppfattas som alltför omfattande och innehåller punkter som borde vara uppfyllda i en offentlig lokal men som inte alltid är det. Det blir då upp till valadministrationen att ansvara för en god tillgänglighet för offentliga lokaler som redan borde uppfylla kraven på tillgänglighet¹⁰.

Ambulerande röstmottagare

Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får om de begär det lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare. Efter valet 2018 tillfrågade Valmyndigheten samtliga kommuner om de hade beredskap för att hantera ambulerande röstmottagning och om hur stor efterfrågan var¹¹. Av de 236 kommuner som svarade på enkäten upplevde 81 procent att de hade tillräcklig beredskap, medan 15 procent inte tyckte det och fem procent inte visste eller var tveksamma. Totalt togs emot 11 951 röster med ambulerande röstmottagning i de kommuner som svarade på enkäten. Som jämförelse kan nämnas

¹⁰ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 32.

¹¹ En enkät från Valmyndigheten.

att det är tre gånger så många röster som togs emot med kommunala bud 2014¹².

Enligt Valmyndigheten finns det flera skäl att utöka möjligheten att använda budröstning och ambulerande röstmottagare. Myndigheten har bland annat erfarit att det kan finnas praktiska svårigheter att genomföra röstmottagning på ett sjukhus, kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller någon liknande inrättning¹³. Det har också framställts önskemål om att kunna använda budröstning i de fall det är svårt för kommunerna att använda ambulerande röstmottagare.

Enligt Valmyndighetens mening är regleringen kring ambulerande röstmottagning inte tillräckligt detaljerad. Målgruppen¹⁴ borde utökas, likaså under vilka dagar och tider den ambulerande röstmottagning är ”öppen” för förtidsröstning och sluttiden på valdagen. Ambulerande röstmottagare skulle, enligt myndigheten, kunna ersätta den nuvarande budröstningen genom lantbrevbärare. Röstmottagningen skulle också kunna utsträckas till att omfatta arrester (gripna, anhållna och omhändertagna), personer placerade på SIS-hem eller annan sådan vårdinrättning som begränsar den enskildes möjligheter att rösta i en röstningslokal.

Vallagen anger inte när en begäran om ambulerande röstmottagning senast måste ha gjorts. Det finns heller inget anmälningsförfarande kopplat till denna röstmottagning. Det väcker frågan hur sent på valdagen en begäran om ambulerande röstmottagning bör få göras. Frågan ställs mot bakgrund av att kommuner med stor geografisk spridning kan ha svårigheter att tillhandahålla röstmottagning under senare delen av valdagen. Enligt Valmyndigheten finns i vart fall skäl för att överväga införandet av ett krav på föransökan för att kunna rösta genom ambulerande röstmottagning på valdagen. Enligt myndigheten finns också skäl för införandet av ett fast klock-

¹² Kommunala bud, dvs. bud som förordnats av kommunernas valnämnder och som efter anmälan åkte till väljare för att ta emot budröster, togs bort och ersattes med ambulerande röstmottagare, som sågs som ett säkrare valförfarande.

¹³ 3 kap. 5 § första stycket vallagen.

¹⁴ Målgrupperna för budröstning och ambulerande röstmottagare är i stort densamma. Enligt 7 kap. 3 a § vallagen är målgruppen för ambulerande röstmottagning väljare som pga. sjukdom, funktionsnedsättning och ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe. Enligt 7 kap. 4 § första stycket vallagen är målgruppen för budröstning densamma som för ambulerande röstmottagning. Dessutom får enligt paragrafens andra stycke väljare som är intagna i häkte och väljare som är intagna i kriminalvårdsanstalt och av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som andra intagna på anstalten budrösta. Det gäller också väljare som betjänas av lantbrevbärare.

slag på valdagen då kommunerna kan avsluta den ambulerande röstmottagningen för att rösterna ska hinna levereras till röstningslokalerna.

Lantbrevbärare som bud

Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får lämna sina valsedlar där genom bud. Även väljare som betjänas av Postnord Group AB:s lantbrevbärare får budrösta¹⁵. Valmyndigheten föreslår i erfarenhetsrapporten från de allmänna valen 2018 att lantbrevbärarnas uppgifter ska tas bort och att valnämnden ska ha huvudmannaskap för all röstning inom kommunen. Myndigheten föreslår att bestämmelserna om ambulerande röstmottagare ska vidgas till att också omfatta möjligheten att ta emot röster från de väljare som i nuläget har möjlighet att rösta med lantbrevbärare som bud¹⁶.

Enligt Valmyndigheten är den ersättning som betalas ut till Postnord AB för lantbrevbärartjänsten hög i förhållande till antalet mottagna budröster. Myndigheten erfar att den höga kostnadsnivån är en konsekvens av att företagets uppgifter och tjänster ständigt förändras, vilket får till följd att sådana uppgifter och tjänster som tidigare ingick i företagets ordinarie utbud nu måste läggas till, med väsentligt ökade kostnader som följd. Kostnaderna för budröstningen genom lantbrevbärare uppgick vid 2018 års val till 3 740 000 kronor. Endast 910 personer röstade med lantbrevbärare. Merparten av kostnaden utgjordes av startkostnader, bland annat för att utbilda brev-bärarna i hanteringen. Styckekostnaden för budrösterna uppgick till 4 114 kronor¹⁷.

¹⁵ 7 kap. 4 § vallagen.

¹⁶ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 27.

¹⁷ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 27.

7.4.2 Rapporter från Myndigheten för delaktighet

Rapport om tillgänglighet i det allmänna valet 2018

Myndigheten för delaktighet, MFD, har genom enkätfrågor till sin undersökningspanel Rivkraft¹⁸, undersökt intresset för politik och tillgängligheten i de allmänna valen 2018. Resultatet av undersökningen presenteras i rapporten Tillgänglighet i det allmänna valet 2018.

Av rapporten framgår att pandedeltagarna är intresserade av politik och ser det som viktigt att samtala om politiska frågor. Flertalet har gjort någonting aktivt för att påverka i samhällsfrågor de tycker är viktiga. Oavsett om man gjort någonting aktivt eller inte är drygt hälften missnöjda med sina möjligheter att vara med och påverka. De främsta hindren upplevs vara att politiker och myndigheter inte lyssnar, att inte bli tagen på allvar och det inte finns tillräcklig kunskap om hur man gör för att påverka i samhällsfrågor.

Gällande tillgängligheten till röstningsförfarandet uppgavs att det fanns både fysisk otillgänglighet och kognitiva brister. Bland annat angavs att valsedlarna var svåra att nå och att valskärmarna inte var tillgängliga. Flera respondenter uppgav att valintegriteten var bristande och många upplevde att lokalerna inte var tillgängliga. Det var svårt att ta sig in, och få information, i lokalerna. Ytterligare brister som påtalades var att valsedlarna inte var tillgängliga, att det saknades parkeringsplatser nära lokalerna, och att det fanns brister både med den muntliga och skriftliga informationen. Det saknades hörseltek-nisk utrustning i valstugor och på torgmöten, och flera valstugor saknade ramper. Webbplatser var inte tillgängliga för alla och det var bristande tillgång till information på lättläst svenska. Debatter på TV var särskilt svåra att uppfatta¹⁹.

I en jämförelse mellan 2014 och 2018 års val²⁰ upplevde en av tio att tillgängligheten var bättre när de röstade 2018 jämfört med 2014. Knappt en av tio upplevde att tillgängligheten blivit sämre. Över hälften, 55 procent, upplevde ingen skillnad. En dryg fjärdedel kunde inte ta ställning i frågan. Exempel på vad som upplevdes fungera bättre vid valet 2018 var lokalernas tillgänglighet, såsom bättre förutsätt-

¹⁸ I Myndigheten för delaktighets undersökningspanel deltar över 3200 personer. Alla som är 16 år eller äldre och har en eller flera funktionsnedsättningar kan anmäla sig till panelen. Deltagarna svarar på enkäter tre till fyra gånger per år.

¹⁹ Myndigheten för delaktighet, rapporten Tillgänglighet i det allmänna valet, sammanfattningen s. 4.

²⁰ Ibid. s. 13–14.

ningar, mer struktur genom skyltning och placering av valsedlar och möjligheterna att få vägledning i hur röstningen går till. Exempel på sådant som upplevdes som en försämring av tillgängligheten var främst hinder med anledning av valsedlars placering.

På frågan om hur röstningen kan göras mer tillgänglig framkom bl.a. önskemål om att rösta digitalt, att tydliggöra informationen om hur röstningen går till med bättre skyltning och tydligare struktur i lokalerna vad som ska göras och i vilken ordning. Även önskemål om ljudfiler på partiernas webbplatser framfördes²¹.

Rapport om demokratisk delaktighet hos personer med psykisk funktionsnedsättning

Myndigheten för delaktighet fick i november 2015 ett regeringsuppdrag att kartlägga deltagande och delaktighet i mellanvalsdemokratin för personer med psykisk funktionsnedsättning samt beskriva de faktorer som påverkar delaktigheten. Resultatet, som presenterades i rapporten *Demokratisk delaktighet hos personer med psykisk funktionsnedsättning*, visade att ojämlika levnadsvillkor innebär sämre grundläggande förutsättningar för demokratisk delaktighet inom gruppen personer med psykisk funktionsnedsättning. Vidare visade resultatet att det finns ett antal hinder, både på samhällsnivå och individuell nivå, som utestänger gruppen från mellanvalsdemokratis arenor²².

Rapporten presenterar ett antal förslag till fortsatt utveckling. Gällande frågan om tillgänglighet för personer med psykiska funktionsnedsättningar framhålls särskilt vikten av att samhällsinformation måste finnas i format som är tillgängliga och lätta att förstå, att kognitiva hinder tas bort samt att utveckla nya mötesformer eller arenor för delaktighet. Kognitiv tillgänglighet handlar, enligt rapporten, om sådant som vikten av struktur och förmågan att kunna orientera sig i tid och rum. Kunskapen om vad som utgör kognitiva hinder är generellt låg²³.

²¹ Ibid. s. 15–16.

²² Myndigheten för delaktighet, rapport *Demokratisk delaktighet hos personer med psykisk funktionsnedsättning*, sammanfattningen, s. 5.

²³ Ibid. s. 8.

7.4.3 Informationsrapport (2019) från Europeiska unionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att rösta vid val till Europaparlamentet

I samband med valet till Europaparlamentet 2019 publicerade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén inom den Europeiska unionen, EESK, informationsrapporten *Verkliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning att rösta vid val till Europaparlamentet*. Rapporten presenterar den aktuella situationen gällande rätten för EU-medborgare med funktionsnedsättning att rösta vid EU-val, både vad gäller det rättsliga perspektivet för EU och inom de olika medlemsstaterna liksom beskrivningar hur det ser ut i praktiken. Rapporten visar på konkreta hinder och presenterar exempel på god praxis främst inom områden som är relevanta för alla länder, t.ex. tillgången till information under förtidsröstningsperioden, hur röstning anordnas i allmänna lokaler, valsedlar och dess tillgänglighet²⁴.

De rekommendationer som ges i rapporten innefattar bland annat:

- Att undanröja rättsliga hinder för personer med funktionsnedsättning att kunna delta i val²⁵,
- att utarbeta detaljerade principer som ska gälla överallt om hur röstningen ska organiseras, t.ex. flödet i lokalerna, valskärmarnas storlek och placering, tillhandahållandet av valsedlar och lokalens parkeringsarrangemang,
- att arrangera lokalernas tillgänglighet utifrån hela röstningsprocessen, dvs. hur väljarna ska komma in i lokalen, hur man rör sig genom lokalen, vilka moment som ingår, i vilken ordning momenten sker och hur väljaren tar sig ut från lokalen,
- vikten av tillgänglig information, t.ex. på röstkortet, i val- och röstningslokaler och på andra sätt,
- vikten av att i förväg kunna få information om lokalernas tillgänglighet, t.ex. genom att använda en telefontjänst,
- att information och valskärmar i större utsträckning anpassas i höjdled,

²⁴ Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, informationsrapporten *Verkliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning att rösta vid val till Europaparlamentet*, s. 3.

²⁵ Detta gäller särskilt personer med intellektuell funktionsnedsättning, som i vissa medlemsstater är fråntagna sin rättskapacitet och därmed sin rösträtt.

- att se till möjligheterna för väljare med funktionsnedsättning att i förväg kunna välja vallokal i sitt bostadsområde utifrån nivån av tillgänglighet i lokalen,
- se till möjligheterna att erbjuda teckenspråkstolk via en internet-tjänst för information i val- och röstningslokaler, och
- valsedlarnas teckenstorlek och format, liksom hur valsedeln används för att avge en röst, eftersom detta spelar roll för hur enkelt det är för väljare med funktionsnedsättning att kunna rösta utan hjälp.

Sverige omnämns som gott exempel gällande tillhandahållandet av tillgänglig information om röstning och röstningspaketet med punktskriftsmaterial för personer med synnedsättning, men som särskiljande från övriga länder gällande svårigheter som det svenska valsedelssystemet för med sig för personer med funktionsnedsättning. Sverige anges som det land som har det mest komplicerade systemet för valsedlar i unionen²⁶.

7.4.4 Statistiska centralbyråns analys av valdeltagandet vid det allmänna valet 2018

Efter de allmänna valen 2018 genomförde Statistiska centralbyrån, SCB, en analys av valdeltagandet²⁷. Analysen visar ett ökat valdeltagande för fjärde året i rad (87,2 procent i riksdagsvalet), men visar samtidigt att andelen röstande varierar mellan olika grupper i befolkningen.

Gällande valdeltagandet bland personer med funktionsnedsättning görs följande analys.

Valdeltagande för personer med funktionsnedsättning är lägre än i övriga befolkningen med en skillnad på 6 procentenheter. Det är främst personer med synsvårigheter, nedsatt rörelseförmåga, svåra besvär av oro, ångest och ängslan, stora problem på grund av dyslexi/dyskalkyli, neuropsykiatrisk diagnos samt i hög grad nedsatt aktivitetsförmåga som i lägre grad röstar än personer utan dessa nedsättningar eller besvär. Däremot kan (SCB, red. adm.) inte konstatera någon skillnad i valdeltagande

²⁶ Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, informationsrapporten Verkliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning att rösta vid val till Europaparlamentet, s. 24–25.

²⁷ SCB, Analys av valdeltagande vid de allmänna valen 2018, webbversionen (statistiknyhet 2019-06-25).

mellan personer med nedsatt hörsel eller svåra besvär av allergi och astma jämfört med personer utan dessa nedsättningar eller besvär.

7.4.5 Betänkandet av Ställföreträdarutredningen Gode män och förvaltare – en översyn

Regeringen beslutade i juli 2019 att tillsätta en särskild utredare för att göra en översyn över reglerna om gode män och förvaltare. I maj 2021 överlämnade Ställföreträdarutredningen sitt betänkande *Gode män och förvaltare – en översyn* (SOU 2021:36). Förvaltarskap anordnas främst för vuxna med utvecklingsstörning, personer med åldersbetingade psykiska störningar och personer som lider av vissa psykiska störningar. Även allvarligt drogmissbruk kan ge anledning att anordna förvaltarskap.

Ställföreträdarutredningen föreslår i sitt betänkande, bland annat, att den nuvarande regleringen i föräldrabalken (1949:381), FB, förstärks med en bestämmelse om att ställföreträdare ska beakta huvudmannens vilja eller förmodade inställning när uppdraget utförs²⁸. Vidare föreslås att det ska införas en lagstadgad skyldighet för överförmyndaren att före förordnandet informera den tilltänkta ställföreträdaren om vad uppdraget förväntas innebära och att det införs obligatorisk förstärkt utbildning²⁹.

7.4.6 Betänkandet av 2014 års demokratiutredning Låt fler forma framtiden!

I 2014 års demokratiutrednings betänkande *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5) redogörs, bland annat, för delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning. Där redovisas valdeltagandet för personer med funktionsnedsättning från 2014 års allmänna val och valet till Europaparlamentet samma år, liksom möjliga orsaker till det lägre valdeltagandet. Valdeltagandet vid 2014 års val för personer med funktionsnedsättning, som analyserats av SCB, visar samma resultat som motsvarande analys av 2018 års val (se avsnitt 7.4.4 ovan). Betänkandet konstaterar att det finns begränsad forskning

²⁸ Ställföreträdarutredningens betänkande SOU 2021:36 Gode män och förvaltare – en översyn, s. 26.

²⁹ Ställföreträdarutredningens betänkande SOU 2021:36 Gode män och förvaltare – en översyn, s. 31–32.

om orsakerna till det lägre valdeltagandet för personer med funktionsnedsättning, men pekar på att den forskning som finns anger faktorer såsom att gruppen i högre utsträckning är ensamstående, har en lägre utbildningsnivå och lägre inkomster, liksom att det finns institutionella faktorer som påverkar valdeltagandet. Med institutionella faktorer avses, t.ex., tillgänglighetsnivån på det material som används i politiska kampanjer och bristande tillgänglighet på röstmottagningsställen. Den enskildes beslut, skriver utredningen i betänkandet, påverkas både av tillgängligheten till valrörelsen innan röstningen och utformningen av röstningen³⁰.

I utredningens samråd med företrädare för funktionshinderrörelsen och Myndigheten för delaktighet framfördes bland annat följande brister med röstningssystemet³¹.

- Personer med nedsatt syn kan inte personrösta med bibehållen valhemlighet,
- personer med funktionsnedsättning kan inte alltid vara säkra på att de röstat på det de avsåg, och
- avsaknad av tekniska hjälpmedel, såsom t.ex. förstoringsapparater och möjligheten att rösta digitalt.

Utredningen föreslog, bland annat, att demokratisk delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning bör utgöra ett eget mål i den kommande funktionshinderstrategin, och att insatser bör genomföras för att öka valdeltagandet i gruppen³². På ett övergripande plan föreslog utredningen ett nytt mål för demokratipolitiken och att en maktutredning tillsätts för att sammanställa kunskap om hur maktförhållanden i det svenska samhället har förändrats sedan millenniumskiftet och för att analysera hur pågående samhällsförändringar kan påverka maktförhållanden på sikt. Riksdagen antog i slutet av 2017 ett nytt mål och ny inriktning för funktionshinderpolitiken (se avsnitt 7.3).

³⁰ 2014 års demokratiutredning Låt fler forma framtiden! Del A, s. 590.

³¹ Ibid. s. 591.

³² 2014 års demokratiutredning Låt fler forma framtiden! Del A, s. 603–604.

7.4.7 Rapport från Funktionsrätt Sverige om efterlevandet av Artikel 29 i Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation som består av 46 förbund för olika typer av funktionsnedsättningar. Organisationen samordnade under 2019 arbetet med att granska hur Sverige lever upp till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Resultatet presenterades i rapporten *Respekt för rättigheter? – rapport om hur Sverige lever upp till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2019*³³. Gällande konventionens Artikel 29, som avser deltagande i det politiska och offentliga livet, anger rapporten bland annat följande³⁴.

Det föreligger fortfarande stora hinder i form av bristande tillgänglighet, både för väljaren och för den som vill engagera sig politiskt. Trots ändring av lagstiftningen 2014 då dispensen att använda sig av otillgängliga lokaler upphörde, använder sig många kommuner fortfarande av undermåliga vallokaler. Ofta saknas valinformation i tillgängliga format, till exempel valsedlar i punktskrift. Valhemligheten fungerar inte tillfredställande (...). Antalet personer med funktionsnedsättning som kandiderar till eller innehar offentliga ämbeten är fortfarande låg.

Rapporten presenterade följande förslag till förbättringar gällande efterlevnaden av Artikel 29³⁵.

- Säkerställ information till väljare med funktionsnedsättning genom att erbjuda valinformation i tillgängliga format, villkora parti-stödet med tillgänglighetskrav för valkampanjer och information, säkra anpassningar och stöd vid vallokaler samt ställ krav på public service och övriga medier att tillgängliggöra sina kanaler och dess innehåll även för personer med funktionsnedsättningar. Utveckla också de mekanismer som inrättas för att underlätta stödet till väljare i nära samråd med organisationer för personer med funktionsnedsättning, så att behoven blir tillgodosedda.

³³ <https://respektforrattigheter.se/wp-content/uploads/2020/11/respekt-for-rattigheter-rapport-1.pdf>.

³⁴ Respekt för rättigheter? – rapport om hur Sverige lever upp till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2019, s. 75.

³⁵ Respekt för rättigheter? – rapport om hur Sverige lever upp till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2019, s. 76.

- Utse lämplig myndighet för tillsyn med sanktionsmöjligheter och vite om den kommunala valnämnden inte använder tillgängliga lokaler vid val, inte säkerställer stödet vid vallokaler eller om röstmottagare vid vallokalerna inte är utbildade för att hjälpa väljarna.
- Säkerställ tillgängligheten och stödformer, som personliga assistenter och tolkar, för de personer med funktionsnedsättning som vill engagera sig politiskt eller väljs till ett offentligt förtroendeuppdrag.
- Förverkliga förslaget från 2014 års Demokratiutredning om att genomföra en maktutredning med särskilt uppdrag att belysa och lägga förslag, med fokus på delaktigheten för personer med funktionsnedsättning.
- Formulera nationellt mål för demokratisk delaktighet och inflytande för personer med funktionsnedsättning.
- Arbeta i aktiv dialog med funktionshinderrörelsen och utveckla modeller för att angripa negativa effekter, diskriminering och utestängning som orsakas av maktordningar, bland annat utifrån funktionsnedsättning.

7.5 Vilka väljargrupper har svårighet att utnyttja sin rösträtt?

Enligt direktiven är det en given utgångspunkt att alla väljare, dvs. även de som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att utnyttja sin rösträtt ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja den rätten. Direktiven anger vidare att en möjlig åtgärd kan vara att förtydliga och bredda målgruppen som har rätt att använda ambulerande röstmottagare, en annan kan vara att förbättra informationsinsatserna till olika grupper.

En förutsättning för att kunna föreslå åtgärder som ytterligare kan förbättra likvärdigheten och tillgängligheten för alla väljargrupper är att undersöka vilka svårigheter som olika grupper kan ha att i dagens system kunna utnyttja sin rösträtt. Utredningen har, förutom tagit del av publicerade rapporter (se avsnitt 7.4), bjudit in Funktionsrätt Sverige och dess medlemsförbund samt fyra ytterligare

förbund³⁶ till en dialog om vilka åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra likvärdigheten och tillgängligheten i röstningsförfarandet. Utredningen har vidare kontaktat Valmyndigheten om vilka synpunkter de får in från organisationer eller företrädare för olika grupper av väljare gällande svårigheter att utnyttja sin rösträtt och ta del av olika typer av information.

7.5.1 Inkomna synpunkter från organisationer som företräder olika typer av funktionsnedsättning

Funktionsrätt Sverige är en samarbetsorganisation för 46 förbund för olika typer av funktionsnedsättningar, som tillsammans representerar cirka 400 000 medlemmar. Funktionsrätt Sverige har förmedlat utredningens inbjudan till dialog om vilka svårigheter som kan föreligga vid röstning och vilka åtgärder som föreslås för att komma till rätta med svårigheterna. Fyra ytterligare förbund, som inte är medlemmar i Funktionsrätt Sverige, har också bjudits in. Inbjudan skickades ut i mitten av april, och en påminnelse i början av maj. Svar har inkommit från sex förbund samt från Funktionsrätt Sverige. En sammanställning av svaren återfinns i *bilaga 5*.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att många av de svårigheter som påtalats i olika rapporter gällande, t.ex. tillgängligheten till lokaler, möblemangens utformning, tillgängliga format på valinformation, utformningen av och tillgängligheten till valsedlar, bevarandet av valhemligheten och en samlad tillgänglighetsanpassning av hela röstningsprocessen (ta del av valinformation, ta sig till och in i en lokal, att kunna rösta och sedan ta sig ut) beskrivs som brister också i förbundens svar till utredningen. Svårigheter med tillgängligheten till lokaler och information, liksom svårigheter förknippade med hur rösten görs i ordning utgör de vanligast angivna bristerna. Men även andra brister och svårigheter beskrivs. Flera förbund pekar på att den demokratiska delaktigheten inte bara handlar om själva röstningstillfället utan också innefattar möjligheten att kunna ta del av partiinformation och debatter innan val, liksom möjligheten att kunna ta uppdrag som förtroendevald eller röstmottagare. Frågan om anpassningar i lokalerna inför en eventuell utrymning tas också

³⁶ Unga rörelsehindrade, Förbundet Sveriges dövsblinda (FSDB), Hörselskadades riksförbund (HRF) och organisationen Delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet (DHR).

upp som en brist som – om den inte åtgärdas – kan få ödesdigra konsekvenser.

Det har även framförts brister som ligger utanför valadministrationen och valförfattningarnas ansvarsområden, men som på olika sätt påverkar möjligheten för vissa väljargrupper att kunna använda sin rösträtt. Det kan, t.ex., gälla rätten till tolkhjälp och ledsagning, men också behoven av rehabiliteringsinsatser för att bryta ett digitalt utanförskap.

Förbunden ombads att skicka in förslag på åtgärder för att förbättra möjligheterna att kunna utnyttja sin rösträtt. Vikten av information i samband med röstkortet om hur man kan rösta och vart man kan vända sig som funktionsnedsatt har påtalats av flera, liksom behovet av tydligare och riktad information om hur röstningen går till och möjligheterna att kunna rösta genom ambulerande röstmottagare eller bud. Det efterfrågas även tydligare skyltning som är nedbruten i mindre delar inne i lokalerna för att underlätta förståelsen för hur röstningen går till och i vilken ordning de olika momenten ska göras. Vikten av utbildning för röstmottagarna om funktionsnedsattas behov och hur de på bästa sätt kan hjälpa till finns också bland förslagen till förbättringar, liksom att lokalerna behöver vara storleksanpassade till den hjälp som behöver kunna ges på plats till personer med olika funktionsnedsättningar. Vidare påpekas att det finns grupper som inte är en del av det digitala samhället och därför behöver information från ”icke-digitala” kanaler.

Statistik om personer med funktionsnedsättning

Myndigheten för delaktighet, MFD, presenterar på sin webbplats information och statistik om funktionsnedsättning³⁷. Där framgår att antalet personer med funktionsnedsättning inte exakt går att fastställa och att det saknas register över det totala antalet personer med funktionsnedsättning i Sverige. Den statistik som finns har sitt ursprung i olika typer av undersökningar.

³⁷ <https://www.mfd.se/resultat-och-uppfoljning/kunskapsunderlag/funktionshinderspolicens-utveckling/statistik-om-personer-med-funktionsnedsattning/>.

Enligt de svenska urvalsundersökningar³⁸ som innehållit frågor om funktionsnedsättning har andelen personer som uppgett en funktionsnedsättning varierat från cirka 10 procent till drygt 30 procent. Variationen beror på frågeställningens formulering, hur olika grupper definieras och hur undersökningen genomförts. Frågan *"Har du en funktionsnedsättning?"* ger t.ex. en lägre andel jakande svar än om det finns flera frågor som tillsammans kan visa på en funktionsnedsättning, t.ex. långvarig sjukdom, nedsatt syn-, hörsel- eller rörelseförmåga eller svårigheter att minnas. Personer som tillhör en eller flera av dessa grupper definieras då som att de har en funktionsnedsättning. Ett annat sätt att definiera antalet personer med funktionsnedsättning är att använda register som är kopplade till olika stöd och insatser. Detta sätt att hämta in statistik ger dock ett betydligt snävarare resultat än vid användningen av urvalsundersökningar³⁹.

Funktionsrätt Sverige ger en liknande beskrivning kring antalet personer med funktionsnedsättning, dvs. att antalet kan uppskattats på olika sätt beroende på hur benämningen "funktionsnedsättning" definieras och i vilken utsträckning den påverkar den dagliga livsföringen. Som exempel nämns att en stor del av befolkningen lider av kroniska sjukdomar såsom diabetes, hjärt- och lungsjukdomar, astma och allergi m.m., men att dessa människor inte nödvändigtvis upplever att de har en funktionsnedsättning som påverkar dem nämnvärt. Det finns, enligt organisationen, en varierad grad av funktionsförmåga hos oss alla (fysisk, psykisk, mental eller kognitiv funktionsförmåga), men det är först när någon funktionsförmåga är så pass nedsatt att den skapar hinder i livet, som det blir möjligt att ringa in vilka som kan definieras in i gruppen funktionsnedsatta. Funktionsrätt Sverige anger i en informell uppskattning att ungefär en av fem personer lever med en funktionsnedsättning som påverkar den dagliga livsföringen och att det är vanligare med stigande ålder.

³⁸ Statistiska centralbyråns (SCB) undersökningar om levnadsförhållanden, Folkhälsomyndighetens folkhälsoenkät, SCB:s tilläggsundersökning till arbetskraftsundersökningen.

³⁹ 62 000 vuxna personer erhöll handikappersättning för december 2018 och drygt 70 000 personer fick samma år stöd eller service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

7.5.2 Väljargrupper med svårigheter identifierade av Valmyndigheten

Gällande övriga grupper som kan ha svårighet att använda sin rösträtt anger Valmyndigheten i sin rapport Erfarenheter från valen 2018 att det finns grupper av väljare som inte får rösta genom bud och där andra former av röstning inte är lämpliga eller praktiskt möjliga. Det kan, t.ex., röra personer som är placerade i polisarrest eller på ett så kallat SiS-hem⁴⁰ eller annan sådan vårdinrättning som begränsar den enskildes möjligheter att rösta i röstningslokal⁴¹.

På en fråga från utredningen till Valmyndigheten om det finns väljargrupper som är i behov av särskilt stöd och där det kan vara svårt att nå ut med information omnämns personer på olika boenden, t.ex. gruppboenden och tvångsomhändertagna, personer med skyddade personuppgifter, hemlösa och personer med kognitiva besvär. Personer som är tvångsomhändertagna utanför Kriminalvårdens regi har i dag inte möjlighet att rösta genom bud eller ambulerande röstmottagare. Personer som saknar boende kan sakna id-handling och behöver hitta någon som har en id-handling och som kan gå i god för honom eller henne. Flera av dessa grupper får inte sitt röstkort och behöver en dubblett, dels för att få information om bl.a. vallokal, dels för att kunna förtidsrösta. För personer med kognitiva besvär har det lämnats in synpunkter om utmaningar med att kunna orientera sig i vad som ska göras först och i vilken ordning och hur detta skulle kunna avhjälpas.

Myndigheten tar även emot synpunkter från förbund för personer med funktionsnedsättning om upplevda svårigheter, t.ex. svårigheter för rullstolsburna att nå valsedlarna och att valskärmarna inte alltid är anpassade i höjdled. Valsedlarnas färger anses svåra att särskilja och är inte tillgänglighetsanpassade. Många behöver hjälp med valsedlarna, och röstmottagarna behöver mer utbildning kring hur hjälpen bör gå till. Gällande personer med språk och/eller lässvårigheter handlar det dels om personer som är uppvuxna i Sverige som har svårt att läsa och skriva, dels personer som är nya i Sverige och som behöver förstå hur röstningen går till.

⁴⁰ Statens Institutionsstyrelse.

⁴¹ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 28–29.

7.5.3 Målgruppen för ambulerande röstmottagare

Sjuka, gamla och personer med funktionsnedsättning

För väljargrupper som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte kan ta sig till ett röstmottagningsställe finns en möjlighet att rösta genom att lämna sina valsedlar till bud eller ambulerande röstmottagare.

Möjligheten att rösta genom bud har funnits under lång tid och var ursprungligen reserverad för äkta makar. Med tiden har kretsen bud utvidgats så att den har omfattat vissa närmare släktingar och vårdare, lantbrevbärare och anställda vid häkten och kriminalvårdsanstalter⁴². Budröstningsförfarandet är kringgärdat av särskilda krav för att trygga genomförandet av fria och hemliga val. Är de föreskrivna kraven inte uppfyllda får rösten inte tas emot och alltså inte heller räknas. Att medverka vid budröstning när förutsättningarna enligt vallagen inte är uppfyllda är också straffsanktionerat genom 17 kap. 8 § brottsbalken om otillbörligt verkande vid röstning.

Möjligheten att rösta genom ambulerande röstmottagare infördes 2014 och tillämpades för första gången vid 2018 års val⁴³. Ambulerande röstmottagning betyder att röstmottagare kommer till väljarens hem eller annan plats där väljaren är för att ta emot väljarens röster. Vid den ambulerande röstmottagningen gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om röstning och röstmottagning i en röstningslokal för förtidsröstning⁴⁴. Man skulle kunna säga att den ambulerande röstmottagningen till stor del motsvarar en mobil lokal för förtidsröstning, men med den skillnaden att röstningen inte sker i en av kommunerna för ändamålet särskilt iordningsställd och för allmänheten tillgänglig lokal utan på den plats där väljaren befinner sig. Införandet av ambulerande röstmottagare sågs dels som ett viktigt led i arbetet för att ge alla väljare så likartade förutsättningar som möjligt att utnyttja sin rösträtt samtidigt som valsäkerheten⁴⁵ upprätthålls på en godtagbar nivå, dels till att säkerheten också höjs betydligt i förhållande till ordningen med budröstning.

⁴² Prop. 2013/14:124 s. 38 f. och 7 kap 5 § vallagen.

⁴³ Prop. 2013/14:124 s.39 f.

⁴⁴ Se 8 och 10 kap. vallagen.

⁴⁵ Med valsäkerhet avses här, bland annat, röstmottagarnas skyldigheter att utföra vissa kontroller, såsom väljarens identitet och att valkuverten är korrekt iordninggjord i avskildhet, skyddet av väljarens valhemlighet och rätten till hjälp av röstmottagarna att göra i ordning sin röst om så begärs. Röstmottagarna har tystnadsplikt i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018 finns behov av att utöka kretsen för vilka väljare som får använda ambulerande röstmottagare. Det gäller grupper av väljare som inte får rösta genom bud och där andra former av röstning inte är lämpliga eller praktiskt möjliga. Det kan, t.ex., röra personer som är placerade i polisarrest (gripna, anhållna och omhändertagna personer) eller på ett SiS-hem eller annan sådan vårdinrättning som begränsar den enskildes möjligheter att rösta i röstningslokal⁴⁶.

7.6 Vilka tjänster och verktyg tillhandahålls i dag?

För att kunna bedöma vilka åtgärder som kan behöva sättas in för att ytterligare förbättra möjligheterna för olika väljargrupper att kunna använda sin rösträtt kan en utgångspunkt vara att redogöra för vilka tjänster och verktyg som redan tillhandahålls. Punkterna nedan utgör exempel både på tjänster och verktyg som är generella, dvs. kan användas oavsett om det är val eller inte, och sådana som tas fram specifikt för val och röstning.

- Post- och telestyrelsen, PTS, ansvarar för att inkluderande kommunikationstjänster finns för att alla i Sverige ska ha tillgång till telefoni och post oberoende av funktionsförmåga. Styrelsen har uppdraget att tillhandahålla tjänster som ger personer med funktionsnedsättning likvärdig tillgång till telefoni och post som andra grupper i samhället har. För närvarande finns fyra samtalsförmedlande telefonitjänster⁴⁷ och två posttjänster⁴⁸.
- Myndigheten för delaktighet, MFD, erbjuder kunskapssamlingar, metodstöd, vägledning och olika konkreta verktyg för att förbättra tillgängligheten⁴⁹. Bland verktygen återfinns en checklista till kommunerna att använda i deras arbete med att hitta lämpliga lokaler för röstmottagning.
- Myndigheten för tillgängliga medier, MTM, producerar och distribuerar litteratur och tidningar i tillgängliga format för personer med läsnedsättning. Deras uppdrag är att informera och sprida

⁴⁶ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 28–29.

⁴⁷ Texttelefoni.se, Bildtelefoni.net och Teletal, samt nummerupplysningstjänsten 118 400.

⁴⁸ Portofri befordran av blindskriftsförsändelser och Posttjänst för äldre och personer med funktionsnedsättning boende i glesbygd.

⁴⁹ www.mfd.se/verktyg.

kunskap om talböcker, punktskrift, lättläst litteratur och nyheter, taltidningar och läsnedsättning, liksom att anpassa kurslitteratur till studenter med läsnedsättning på högskola och universitet. Dessutom tillgängliggör myndigheten teckenspråkig litteratur och ger stöd till taltidningar⁵⁰.

- Enligt 1177 vårdguiden erbjuds tolkning till den som har en hörselnedsättning, dövhet eller dövblindhet, eller har svårt att prata, läsa eller skriva. Tolkning erbjuds i alla vardagssituationer, t.ex. vid besök i vården, vid fritidsaktiviteter, möten och händelser som rör familjen.
- Förbunden för personer med olika funktionsnedsättningar arbetar med påverkan och stöd för ökad tillgänglighet, och erbjuder råd om tillgängliga hjälpmedel. Verksamheterna samverkar på olika sätt med kommuner, statliga myndigheter och näringslivet.
- Valmyndigheten erbjuder råd om tillgänglighetsarbete till kommuner och länsstyrelser genom sitt utbildningsmaterial. Myndigheten tar fram och sprider information om val och röstning i olika format beroende på målgruppers särskilda behov. Här finns information på ett stort antal språk, teckenspråk, i lättläst format samt genom rörliga och fasta bilder. Webbsidan är anpassad till olika typer av uppläsningsfunktioner. Information och upplysningar sprids både i kanaler utifrån den generella allmänheten och i särskilda kanaler riktade till specifika målgrupper.
- Länsstyrelsen verkar för att nationella mål får genomslag i länet som samtidigt tar hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelserna bistår valnämnderna vid frågor om bl.a. tillgänglighet och arbetar med tillgänglighet till lokalerna för sammanräkning av röster.
- Kommunerna arbetar med tillgänglighet, t.ex. i arbetet med att hitta lämpliga röstmottagningsställen men också genom anpassning av information och egna webbsidor. Kommunerna har ofta kontakt med de förbund för olika typer av funktionsnedsättningar som finns representerade i kommunen.

⁵⁰ www.mtm.se/var-verksamhet.

7.7 Överväganden och förslag

7.7.1 Ett tydliggörande införs att tillgänglighet vid val omfattar valens lokaler, röstningsförfarande och information till väljare

Förslag: I förtydligande syfte införs i vallagen en bestämmelse om att röstningen ska vara tillgänglig för alla väljare och att tillgängligheten omfattar lokaler för röstmottagningen, röstningsförfarandet och information till väljarna

Förslaget föranleder en ny bestämmelse i 7 kap. 1 § vallagen.

Bedömning: Bestämmelsen är av målsättningskaraktär och konkretiseras genom råd och rekommendationer. Effektiviteten i denna ordning bör regelbundet följas upp utifrån behovet av att utfärda föreskrifter.

Det är en given utgångspunkt att alla väljare ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja sin rösträtt. Det är viktigt för legitimiteten i Sveriges demokratiska system att rösträtten fullt ut är tillgänglig för alla väljargrupper.

För att skapa jämbördiga förutsättningar för väljarna behöver det finnas verktyg för att tillgängligheten ska kunna fungera i praktiken. Den checklista som Myndigheten för delaktighet har tagit fram för tillgängliga lokaler är ett exempel på ett verktyg som arbetas fram centralt och lika för alla, och riktar sig till de enskilda kommunerna som utförare enligt lokala förutsättningar. Checklistan är främst framtagen för arbetet med tillgängliga lokaler och är inte tvingande, även om kommunerna försöker följa den så långt möjligt. Innehållet i checklistan upplevs emellertid av flera kommuner som svår att följa. Det kan, t.ex., handla om åtgärder som kommunernas valnämnder inte kan påverka, t.ex. produkter och tjänster som redan upphandlats i kommunen eller att offentliga lokaler som egentligen borde vara tillgänglighetsanpassade inte är det i realiteten. Även om checklistans åtgärder inte alltid kan uppfyllas utgör listan det enda samlade åtgärdsdokument som finns för hur valnämnderna kan arbeta med tillgängligheten i val- och röstningslokalerna. Frågan är om den rådande ordningen för hur en god tillgänglighet kan uppnås och hur

kommunerna arbetar med tillgänglighet kan anses vara tillräcklig eller om den behöver förstärkas.

Vallagens bestämmelser gällande tillgänglighet är relativt sparsamma i omfattning och har främst tillämpats utifrån val- och röstningslokalernas beskaffenhet. Enligt 4 kap. 20 och 22 §§ vallagen ansvarar kommunerna för att det finns lämpliga lokaler för röstmottagning och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta. I övrigt saknas i vallagen uttryckliga bestämmelser som rör andra aspekter av tillgängligheten.

Av inkomna synpunkter från organisationer som företräder personer med funktionsnedsättningar framgår att det finns svårigheter som inte bara handlar om lokalernas beskaffenhet utan också om andra delar av röstningsförfarandet, t.ex. behovet av information om röstningsförfarandet anpassad till väljargrupper med olika funktionsnedsättningar och utbildning för röstmottagare för att på bästa sätt kunna hjälpa dessa väljargrupper. Liknande synpunkter har framkommit både i nationella och internationella rapporter, från bland andra Myndigheten för delaktighet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén inom den Europeiska unionen (EESK), och återkommit vid olika tidpunkter. Svårigheterna kan därmed inte sägas vara nytillkomna.

De internationella åtaganden som följer av de konventioner Sverige anslutit sig till ställer redan i dag krav på tillgänglighet för alla väljare. Detta har dock inte kommit till tydligt uttryck i vallagen. Vallagen saknar bestämmelser om ett tillgängligt röstningsförfarande och tillgänglig information till väljarna. Det finns därför, enligt utredningens mening, ett behov av att i vallagen tydliggöra att tillgänglighet vid val omfattar inte bara lokalernas beskaffenhet utan också dessa aspekter. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse med en sådan innebörd tas in i vallagen.

Röstningsförfarandet regleras i 7–10 kap. vallagen. I 7 kap. finns allmänna bestämmelser om röstningen som reglerar på vilka sätt man kan rösta och hur en röst görs i ordning m.m. I 8–10 kap. regleras röstmottagningen, dvs. hur väljarnas röster ska tas emot. Vår bedömning är att den bestämmelse som vi föreslår bäst passar som en inledande bestämmelse i 7 kap. vallagen.

Bestämmelsen är av målsättningskaraktär

Bestämmelsen tydliggör att tillgänglighet vid val omfattar inte bara lokalernas beskaffenhet utan också tillgänglig information och ett tillgängligt röstningsförfarande. Bestämmelsen avser sådana generellt verkande åtgärder som kommunen kan vidta. Vilka åtgärder som kan anses generellt verkande går inte att ange. Det är fråga om åtgärder som typiskt sett är avsedda för en bredare väljarkrets.

Bestämmelsens generella verkande väcker frågan om hur bestämmelsen ska tillämpas. Eftersom det inte går att ange specifika åtgärder behöver bestämmelsens innehåll konkretiseras på annat sätt. Ett möjligt tillvägagångssätt är att tillhandahålla råd och rekommendationer, ett annat är att ge den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) föreskriftsrätt. Det skulle även vara möjligt att kombinera dessa.

Att ge råd och rekommendationer i arbetet med tillgänglighet är i dag den vanligaste formen av konkretisering av de målsättningsbestämmelser som följer av Sveriges internationella åtaganden. Det finns en särskild myndighet, Myndigheten för delaktighet, som arbetar med att främja tillgänglighet i samhället och för att öka delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Myndigheten är en kunskapsmyndighet som främjar genomförandet av funktionshinderspolitiken genom att utveckla och sprida kunskap om hinder för delaktighet och stödja ansvariga samhällsaktörer⁵¹. Stödet består främst av råd, vägledning och kunskapsspridning. Myndigheten saknar föreskriftsrätt.

Utredningen kan samtidigt konstatera att tillgängligheten vid val behöver förbättras. Detta gäller både ur ett väljarperspektiv och utifrån valadministrationens möjligheter att ha effektiva redskap i sitt arbete med tillgänglighet. Väljarnas rättigheter behöver kunna komma till uttryck genom konkreta åtgärder som möjliggör jämbördiga förutsättningar för väljarna att kunna utnyttja sin rösträtt. Frågan är om åtgärderna bör regleras genom föreskrifter eller om det är mer effektivt att använda råd och rekommendationer för att nå en förbättrad tillgänglighet.

Syftet med föreskrifter är att tillhandahålla en enhetlig och precist utformad reglering som gäller lika för samtliga berörda valmyndigheter. Det behöver således finnas en möjlighet för dem som omfattas av föreskrifterna att efterleva dem. Utifrån behovet av en viss diffe-

⁵¹ <https://www.mfd.se/vart-uppdrag/uppdrag-och-verksamhet/>.

rentiering som föreligger för kommunerna och utlandsmyndigheterna behöver föreskrifter om tillgänglighet vid val vara utformade med hänsyn till detta. Föreskrifterna riskerar därför att bli mindre omfattande och mer generella jämfört med råd och rekommendationer, som kan innefatta en stor mängd råd och praktiska exempel just för att de inte är bindande. Å andra sidan utgör föreskrifter ett effektivt redskap för att ange minimikrav som de berörda valmyndigheterna är skyldiga att uppfylla.

Utredningen kan konstatera att det finns för- och nackdelar både med råd och rekommendationer och föreskrifter. Det kan också konstateras att råd och rekommendationer utgör den vanligaste formen av konkretisering av de målsättningsbestämmelser som finns om tillgänglighet. Råd och rekommendationer ger ett mer omfattande stöd till berörda valmyndigheter till möjliga åtgärder utan att göra dem tvingande för alla. Föreskrifter för tillgänglighet vid val kommer med anledning av behovet av differentiering att bli både mindre omfattande och mer generella eftersom de behöver kunna efterlevas av alla som berörs av föreskrifterna. Detta talar för att råd och rekommendationer skulle ge fler verktyg i arbetet med tillgänglighet vid val och röstning, samtidigt som en viss flexibilitet medges.

Behovet av föreskrifter, antingen vid sidan av råd och rekommendationer eller i stället för dessa, är i dagsläget svårt att bedöma. Effektiviteten av råd och rekommendationer för den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. vallagen går heller inte att bedöma på förhand. Utredningen anser därför att konkretiseringen av nämnda bestämmelse bör kunna ske stegvis och efter behov. Utifrån denna utgångspunkt föreslår utredningen att råd och rekommendationer i ett första steg blir formen för en konkretisering av den föreslagna bestämmelsen. Råd och rekommendationer om åtgärder som kan öka tillgängligheten vid val ska ingå i den vägledning som vi föreslår i avsnitt 7.7.2. För att säkerställa att råden och rekommendationerna är tillräckligt effektiva verktyg i det konkreta arbetet med tillgänglighet vid val, anser utredningen att nivån på tillgänglighet vid val regelbundet ska följas upp. Om råd och rekommendationer visar sig vara otillräckliga i detta arbete bör det övervägas om föreskrifter ska införas.

Arbetet med tillgänglighet vid val

Det är en grundläggande utgångspunkt för det allmännas verksamhet att denna ska vara tillgänglig för alla medborgare. Detta krav gör sig gällande med särskild styrka när det gäller förutsättningarna för deltagande i allmänna val. Det innebär enligt utredningens utgångspunkt att hela röstningsprocessen ska vara tillgänglig för alla väljare.

Av Sveriges internationella åtaganden följer att valen ska vara tillgängliga. Med utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna anger FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning en förpliktelse att säkerställa att valprocedurer, anordningar och material är ändamålsenliga, tillgängliga och lätta att förstå och att använda. Att lokalerna, röstningsförfarandet och väljarinformationen ska vara tillgängliga för alla väljare får därför anses redan gälla.

Tillgängligheten vid val omfattas också av det funktionshinderpolitiska målet om att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet för personer med funktionsnedsättning. Genomförandet av funktionshinderpolitiken inriktar sig på principen om universell utformning, befintliga brister i tillgängligheten, individuellt stöd och lösningar för individens självständighet samt förebyggande och motverkande av diskriminering.

Arbetet med tillgänglighet behöver ske inom hela valadministrationen och påverkar samtliga valmyndigheter; Valmyndigheten, länsstyrelserna och kommunernas valnämnder. Även utlandsmyndigheternas arbete vid val ingår. Arbetet omfattar, t.ex. tillhandahållandet av röstmottagningsställen, framställning av utbildningsmaterial och informationsmaterial för röstmottagning, kommunikationsinsatser gentemot olika väljargrupper och utbildning av röstmottagare.

Lokaler för röstmottagning

Att väljare med funktionsnedsättning ska kunna utnyttja sin rösträtt på jämbördiga villkor utgör en grundläggande rättighet. Kommunerna, liksom utlandsmyndigheterna, har en skyldighet att tillhandahålla tillgängliga lokaler för röstmottagning. Det betyder att lokalerna ska vara tillgängliga för alla väljare. Kommunerna ska göra sitt yttersta för att varje lokal är så tillgänglig som möjligt och anpassa denna utifrån principen om universell utformning. Med principen om universell utformning, som utgör en del av inriktningen i genom-

förändret av det funktionshinderpolitiska målet, avses att lokalen ska utformas med medvetenhet om den variation som återfinns i befolkningen och möjliggör att personer med funktionsnedsättning får möjlighet att verka i vardagen på samma villkor som människor utan funktionsnedsättning.

Med anledning av den variation som finns av olika typer av anpassningar kan det emellertid vara svårt, och ibland till och med omöjligt, att utifrån lokalens övriga förutsättningar tillhandahålla alla typer av anpassningar i varje lokal. Tekniska eller utrymmesmässiga förutsättningar i lokalen kan utgöra hinder för en viss anpassning men skulle i övrigt kunna tillhandahålla en god tillgänglighet. Det kan, t.ex., avse möjligheten att tillhandahålla hörselslinga eller direktliggande parkering. Det behöver därför, enligt utredningen mening, vara möjligt för kommunerna att anordna röstmottagning i lokaler som har möjlighet att erbjuda en viss variation av anpassningar. Även om kommunen gör sitt yttersta för att lokalerna ska vara tillgängliga för alla väljare behöver det av praktiska skäl få finnas en viss differentiering i nivån på tillgänglighet som är möjlig att uppnå i den enskilda lokalen. Det bör också noteras att möjligheten att kunna erbjuda förtidsröstning på flera olika ställen i kommunen i sig utgör en typ av tillgänglighet. Antalet röstningslokaler och dess lokalisering utgör ett viktigt verktyg för att bereda väljarna goda möjligheter att kunna rösta. Lokalernas antal och lokalisering behöver därför samverka med lokalernas utformning för att uppnå en god tillgänglighet.

Röstningsförfarandet

Att röstningsförfarandet ska vara tillgängligt betyder att material, möbler och lokalens miljö har en sådan form och funktion att de är tillgängliga för alla väljare. Det kan, t.ex., avse tillgänglig in- och utpassering, god belysning, avsaknad av trösklar eller andra fysiska hinder för att fritt kunna röra sig i lokalen, liksom en variation i höjdled av bord och valskärmar så att rullstolsburna personer, eller personer med behov av att sitta ner, kan ta del av information, valmaterial och utföra sin valhandling. Tillgången till sittplatser i händelse av köbildning och längs med röstningsflödet utgör ytterligare exempel. Ett tillgängligt röstningsförfarande omfattar också organiseringen

av röstningen i olika moment och ordningen för de olika momenten, liksom möjligheten att få hjälp vid röstningsförfarandet. Även utbildningen av röstmottagare påverkar röstningsförfarandets tillgänglighet. Det handlar t.ex. om bemötande och hur olika väljargrupper bäst kan assisteras.

Tillgängligt valmaterial innebär, bl.a., att det material som används vid röstning ska vara tillgängligt för alla väljare. Det valmaterial som väljaren använder för att avge sin röst i lokalen är här av särskild betydelse, dvs. valsedlarna och valkuverten. Här är teckenstorlek, färgkontraster och materialutformning viktiga aspekter för hur lätt eller svårt det är för personer med funktionsnedsättning att använda materialet och kunna rösta utan hjälp.

I den Europeiska unionens rapport från 2019 om rättigheter för personer med funktionsnedsättning att rösta vid val till Europaparlamentet anges att Sverige i jämförelse med andra länder inom unionen utgör ett gott exempel på tillgängliga val utifrån vissa aspekter, men anges samtidigt som särskiljande gällande svårigheter som det svenska valsedelssystemet för med sig för personer med funktionsnedsättning. Svårigheter som är direkt kopplade till valsedlarnas utformning och användbarhet tas också upp av ett flertal organisationer som företräder personer med olika typer av funktionsnedsättningar.

Att öka teckenstorleken eller ändra valsedelns format innebär långtgående förändringar som kräver särskilda överväganden. Att överväga och föreslå sådana förändringar ligger heller inte inom ramen för denna utredning. Utredningen kan samtidigt inte bortse från att utformningen av valsedlarna upplevs som en särskild svårighet för personer med funktionsnedsättning. Med detta i beaktande föreslås ett antal åtgärder för att förbättra valsedlarnas läsbarhet. Dessa återges i kapitlet om väljare med synnedsättning (avsnitt 8.9).

Information till väljarna

Tillgänglig information till väljarna omfattar både sådan information som tillhandahålls inför ett val och sådan som finns vid röstmottagningen. Här avses information i tillgängliga format, genom särskilda informationskanaler och information som syftar till att underlätta förståelsen för hur röstningen går till vid röstmottagningen. Exempel på tillgängliga format är teckenspråk, lättläst- och alter-

nativ (ALT) text, rörliga och fasta bilder och punktskrift. Andra typer av format kan utgöra uppläsningssfunktioner, anpassning av färgkontraster och hörselslingor. Exempel på information som syftar till att underlätta förståelsen för röstningsprocessen vid röstmottagningen är skyltar och markeringar som på ett lättbegripligt sätt visar eller förklarar röstningens olika moment och i vilken ordning momenten ska utföras. Även information som ges av röstmottagarna berörs, t.ex. muntliga upplysningar om hur röstningen går till.

Av flera rapporter och synpunkter från organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning framgår att det finns behov av tydligare och mer riktad information om hur röstningen går till. Här påtalas, bl.a., vikten av information i samband med röstkortet om hur röstningen går till och var upplysningar om tillgänglighet tillhandahålls. Även tydligare skyltning i lokalerna efterlyses, liksom utbildning av röstmottagarna.

Utredningen kan konstatera att mycket arbete redan görs för att öka tillgängligheten till information vid val. Det kan samtidigt konstateras att väljarinformationen fortfarande upplevs ha brister gällande tillgängligheten. Utredningen anser därför att tillgängligheten till väljarinformation behöver förstärkas och föreslår ett antal åtgärder i följande avsnitt i syfte att öka tillgängligheten till information för väljarna.

7.7.2 Valmyndigheten får ett uppdrag att ta fram och upprätthålla en vägledning med samlade regler och rekommendationer för tillgänglighet vid val

Förslag: Valmyndigheten får ett uppdrag att ta fram och upprätthålla en vägledning med samlade regler och rekommendationer för tillgänglighet vid val.

Arbetet med att ta fram och upprätthålla en vägledning för tillgänglighet vid val ska ske i samverkan med både organisationer som företräder personer med funktionsnedsättningar och med Myndigheten för delaktighet. Valmyndigheten bör även i arbetet samråda med Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

Behovet av en vägledning

Valnämnderna har, som lokala valmyndigheter, ansvar för röstmottagningen inom kommunen. De anordnar lokaler, utbildar röstmottagare och genomför röstmottagning i val- och röstningslokaler. De utser och utbildar även ambulerade röstmottagare. Det lokala ansvaret för val omfattar således stora delar av val- och röstningsprocessen. Valnämnderna behöver inom sina ansvarsområden arbeta med tillgänglighet under sitt förberedande arbete med lokaler, i utbildningen av röstmottagare, under röstningsperioden och vid valnämndens preliminära rösträkningar⁵².

Det finns ett stort antal författningar och rekommendationer som berör tillgänglighet vid val för personer med funktionsnedsättning. Sveriges internationella åtaganden utgör en grund, med ett antal rättighets- och skyldighetsförfattningar som komplement. Det finns även författningar som syftar till att öka tillgängligheten utan att vara direkt kopplade till internationella åtaganden. Som exempel på det sistnämnda kan nämnas plan- och bygglagen och Boverkets föreskrifter om enkelt avhjälpta hinder. Till detta kommer olika typer av råd och rekommendationer, t.ex. genom Valmyndighetens handbok till kommunerna och Myndigheten för delaktighets checklista för tillgängliga lokaler. Valnämnderna behöver i dag, för att få en samlad bild av vilka regler som gäller och vad som rekommenderas vid val, konsultera flera olika regelverk och rekommendationer om vad som behöver göras för att åstadkomma en god tillgänglighet. Det saknas en övergripande vägledning som samlat kan visa vilka regler och rekommendationer som finns för arbetet med tillgänglighet vid val.

Vid insamlandet av synpunkter från kommunerna efter de allmänna valen 2018 framförde flera kommuner att det fanns svårigheter att följa den checklista som Myndigheten för delaktighet tillhandahåller. Det kan samtidigt konstateras att flera förbund för olika typer av funktionsnedsättningar anser att det finns många brister i tillgängligheten vid röstning. Både kommunerna och väljarna upplever således svårigheter när det gäller tillgängligheten. Detta är ingen god ordning, och utredningen ser att det finns behov av att både

⁵² Den preliminära rösträkningen på valkvällen och vid valnämndens uppsamlingsräkning på onsdagen och ev. torsdagen efter valdagen.

stärka kommunerna i deras arbete med tillgänglighet och höja nivån på tillgängligheten för väljarna.

Ett sätt att hjälpa kommunerna i arbetet med tillgänglighet är att försöka hitta en form för att samla gällande regler och rekommendationer i en för val gemensam vägledning. Enligt utredningens mening kan en sådan vägledning bidra till en ökad tydlighet på området och samtidigt – tillsammans med tydliggörandet i vallagen om vad som omfattas av begreppet tillgänglighet – möjliggöra ökad styrning. Att regler och rekommendationer om tillgänglighet vid val tillhandahålls samlat i en vägledning kan stärka effektiviteten i valnämndernas arbete med tillgänglighetsfrågorna och skapa tidsbesparingar. En sådan vägledning ger dessutom kommunerna möjligheten att systematiskt arbeta med frågorna på ett likartat sätt. För väljarna kan ett mer systematiskt arbetssätt hos kommunerna innebära större likvärdighet i åtgärder och minskade skillnader mellan kommunerna. Vägledningen kan dessutom tjäna som grund vid utvärderingar.

Det bör i sammanhangen påpekas att ett tydliggörande om tillgänglighet i vallagen, tillsammans med en vägledning som samlar regler och rekommendationer, kan komma att öka anspråken på kommunerna och resultera i en ökad arbetsbörda för valnämnderna. Detta måste å andra sidan vägas mot vinsterna av en förbättrad och mer likvärdig tillgänglighet till val- och röstningsförfarandet. Tydliggörandet i vallagen och vägledningen ska ses i ljuset av att dessa utgör verktyg för att möjliggöra både en förstärkt nivå av tillgänglighet och en ökad tydlighet. En gemensam vägledning kan dessutom skapa tidsbesparingar och öppna möjligheter till kommungemensamt arbete.

Valmyndigheten förslås bli ansvarig för vägledningen

Utredningen föreslår att Valmyndigheten får ett uppdrag att ta fram och upprätthålla en vägledning med samlade regler och rekommendationer för tillgänglighet vid val. Myndigheten är lämplig ur flera aspekter. Valmyndigheten är central valmyndighet och har det övergripande ansvaret för frågor om val (3 kap. 1 § vallagen). Ansvaret gäller även vid nationella folkomröstningar⁵³.

⁵³ 1–2 §§ förordningen (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten.

Myndigheten tillhandahåller utbildningsmaterial till, liksom stödjer, länsstyrelser, kommuner och utlandsmyndigheter inför och under val och utgör ett nav i valadministrationen. I rollen som central valmyndighet ligger redan i dag att ha ett övergripande perspektiv på genomförandet av val. Inför varje val genomför myndigheten dessutom omfattande informations- och kommunikationskampanjer riktade mot allmänheten och de röstberättigade, med hänsyn tagna till olika målgruppers behov. Även om övrig valadministration bedriver informations- och kommunikationskampanjer utifrån sina respektive ansvarsområden, är Valmyndighetens kampanjer rikstäckande. Flera av de delar som vägledningen föreslås omfatta faller redan inom ramen för Valmyndighetens verksamhet. Dock inte alla delar. Det gäller, till exempel, att inneha kunskap om levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning, liksom kunskap om kommunernas olika förutsättningar i arbetet med tillgänglighet. Utredningen föreslår därför att arbetet med att ta fram och upprätthålla en vägledning för tillgänglighet vid val ska ske i samverkan med både organisationer som företräder personer med funktionsnedsättningar och med Myndigheten för delaktighet. Valmyndigheten bör även i arbetet samråda med Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

Vad ska vägledningen innehålla?

För att vägledningen ska kunna fungera i praktiken behöver den innehålla både en förteckning över aktuella regler och rekommendationer och konkreta exempel på vad som avses med de olika reglerna och rekommendationerna. Utredningen föreslår att innehållet tas fram i samverkan med organisationer som företräder personer med olika funktionsnedsättningar och Myndigheten för delaktighet för att ta till vara kunskap om levnadsvillkor för personer med funktionsnedsättning, och i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner. Innehållet bör också uppdateras regelbundet för att vara relevant över tid. Av vägledningen bör det, bland annat, framgå

- vilka tvingande regler som finns för tillgänglighet som har betydelse för val- och röstningsförfarandet,

- vilka regler som gäller för webbplatser⁵⁴ (EU:s tillgänglighetsdirektiv),
- vilka riktlinjer som ska följas i information till väljare såsom olika format, textstorlek, kontraster med mera,
- vilka riktlinjer som gäller för tillgänglighet till röstmottagningsställen,
- hur röstmottagningen kan anpassas,
- hur valmaterial kan anpassas till tillgängliga format, och
- att ett kontinuerligt arbete med att röja olika typer av hinder ska ske i samarbete med organisationer som representerar personer med olika funktionsnedsättningar⁵⁵.

Det ska vara tydligt av vägledningen vad som utgör skyldigheter enligt lag och andra föreskrifter, och vad som utgör rekommendationer.

7.7.3 Valmyndigheten ska samla in och publicera uppgifter om val- och röstningslokalernas tillgänglighetsstatus och om ambulerande röstmottagare

Förslag: Valmyndigheten ska samla in uppgifter från kommunerna om röstmottagningsställenas tillgänglighetsstatus samt om när och hur väljare kan begära ambulerande röstmottagare. Uppgifterna ska tillhandahållas på myndighetens webbplats.

Det ska finnas en upplysning på röstkortsförsändelsen som Valmyndigheten skickar till väljarna att de kan vända sig till kommunen för information om lokalernas tillgänglighet samt om när och hur väljare kan begära ambulerande röstmottagare.

Varje kommun ska senast 32 dagar före valdagen meddela Valmyndigheten var och när röstmottagning kan ske inom kommunen samt uppgift om lokalernas tillgänglighet.

Förlagen föranleder ett tillägg i 3 kap. 3 § samt en ändring i 4 kap. 23 a § vallagen.

⁵⁴ Valmyndighetens webbplats, länsstyrelsernas, kommunernas och utlandsmyndigheternas olika webbplatser.

⁵⁵ Kan ske både nationellt och lokalt.

Inför varje val tillhandahåller både kommunerna och Valmyndigheten information om röstning till väljarna. Kommunerna informerar både på sin webbplats och på annat sätt⁵⁶ om röstningen inom kommunen. Valmyndigheten informerar väljarna på flera olika sätt och på en nationell nivå. Informationskampanjer genomförs gentemot allmänheten och olika målgrupper, ett kontaktcenter upprättas och information publiceras på Valmyndighetens webbplats. Inför varje valtillfälle publicerar Valmyndigheten samlad information om vad som gäller för det valet. Här återfinns, bland annat, adresser och öppettider för samtliga röstmottagningsställen, både utrikes och inrikes, kartor som visar en markering var i kommunen röstmottagningsställena finns och kontaktuppgifter till varje kommun. Uppgifter som är kommunspecifika samlas in från kommunerna. Detta gör det möjligt för väljarna att via Valmyndighetens webbplats hitta, t.ex. lokaler för förtidsröstning där denne befinner sig och se när lokalerna håller öppet. Dock saknas information om lokalernas tillgänglighetsstatus, dvs. vilken typ av tillgänglighet som erbjuds på de olika lokalerna, liksom information om när och hur väljare kan begära ambulerande röstmottagare hos kommunerna.

Uppgifter om val- och röstningslokalernas tillgänglighetsstatus

Det framgår av flera rapporter att önskemål finns om att på förhand kunna få upplysningar om tillgängligheten för en viss lokal. Det kan, t.ex. avse tillgången till hörselslinga, förstöringsglas, belysningsförstärkning eller entréuppgifter för rullstolsburna. Uppgifter om tillgänglighetsstatus kan vara avgörande för om en person med en viss funktionsnedsättning kan rösta på ett röstmottagningsställe eller behöver anlita t.ex. ambulerande röstmottagare eller bud.

Enligt utredningens mening har en upplysning om en lokals tillgänglighetsstatus motsvarande informationsvärde som en upplysning om lokalens adress och öppettider. Av det skälet anser utredningen att Valmyndigheten, på samma sätt som för övriga kommunspecifika uppgifter, ska samla in upplysningar om lokalernas tillgänglighetsstatus från kommunerna. Denna information ska göras tillgänglig på Valmyndighetens webbplats på motsvarande sätt som informationen om öppettider och adress till kommunens alla röstmottagnings-

⁵⁶ T.ex. genom olika typer av annonser.

ställen. Någon särskild reglering bedöms inte behövas för uppdraget. Det får anses ingå i Valmyndighetens generella informationsuppdrag gentemot allmänheten.

Uppgifter om ambulerande röstmottagare

Utredningen vill särskilt peka på vikten av att väljarna får tillgång till information om hur röstningen går till, på vilka sätt man kan rösta och villkoren för dessa. Röstning genom ambulerande röstmottagare utgör det svenska valsysteemets nyaste röstningsförfarande och tillämpades för första gången vid 2018 års allmänna val. Röstningsförfarandet är förbehållet vissa väljargrupper och kräver att väljaren begär till kommunen att de vill rösta genom ambulerande röstmottagare. Information från kommunerna om ambulerande röstmottagare är därför särskilt viktig, såsom hur en begäran ska göras och när i tid under röstningsperioden som det är möjligt att kunna rösta genom ambulerande röstmottagare i varje kommun.

Utredningen anser att upplysningar om när och hur väljarna kan begära ambulerande röstmottagare har motsvarande informationsvärde för väljarna som upplysningar om röstmottagningsställets tillgänglighetsstatus. Det kan vara avgörande för hur en väljare kan utnyttja sin rösträtt vilka förfaranden för ambulerande röstmottagare som gäller för kommunen. Av det skälet föreslår utredningen att Valmyndigheten samlar in uppgifter om när och hur väljare kan begära ambulerande röstmottagare. Uppgifterna ska göras tillgängliga på myndighetens webbplats, antingen i den valpresentation som myndigheten tillhandahåller inför varje valtillfälle där det redan i dag finns utförlig information om röstning i kommunen, eller genom att Valmyndigheten på sin webbplats tillhandahåller länkar direkt till kommunernas information. Förslaget fråntar inte kommunerna ansvaret för att inom ramen för sin ordinarie valinformation till väljarna informera om vad som gäller för ambulerande röstmottagare i kommunen eller begränsar kommunernas skyldighet att erbjuda ambulerande röstmottagare under hela perioden för förtidsröstning. Någon särskild reglering för uppdraget till Valmyndigheten bedöms inte behövas.

Kommunernas skyldighet att lämna uppgifter

Kommunernas skyldighet att lämna uppgifter till Valmyndigheten är mycket sparsamt författningsreglerad och omfattar endast en bestämmelse (4 kap. 23 a § vallagen). Bestämmelsen avser anmälan om lokaler för röstmottagning vid omval för kommuner utanför ett omvalsområde och syftar till att säkra Valmyndighetens behov av information om var och när röstning kan ske i händelse av omval⁵⁷. Några ytterligare författningsreglerade skyldigheter finns inte, även om uppgiftslämning från kommunerna till Valmyndigheten i praktiken sker i relativt stor omfattning. Den mesta uppgiftslämningen från kommunerna sker i dag digitalt via valadministrationens it-stöd enligt en på förhand angiven kalender och utgör en etablerad praxis.

Vid införandet av bestämmelsen i 4 kap. 23 a § vallagen anförde regeringen i sin proposition att även om det finns en etablerad praxis för kommunerna att anmäla uppgifter och att denna praxis inte verkar ha brustit kan en kodifiering av en sådan praxis likväl bidra till att ge god stadga åt den ordning som bör gälla för anmälan av röstmottagningsställen. Regeringen anförde vidare att det skulle kunna övervägas om inte en bestämmelse om anmälan av lokaler och tider för röstning borde utformas generellt och gälla lika för alla val. Dock saknades det vid beredningen av propositionen underlag för att ta ställning till en sådan ändring⁵⁸.

Utredningens förslag om att Valmyndigheten ska samla in röstmottagningsställets tillgänglighetsstatus och upplysningar om ambulerande röstmottagare för att tillhandahålla informationen på myndighetens webbplats aktualiserar åter frågan om kommunernas uppgiftsskyldighet. Enligt utredningens mening finns det uppgifter som är av särskild vikt för väljarnas möjligheter att utnyttja sin rösträtt. Röstningslokalernas tillgänglighetsstatus utgör en sådan uppgift. Likaså uppgifter om var och när röstmottagning ska ordnas i kommunen, både vad gäller röstmottagningsställen och vad som gäller för ambulerande röstmottagare. För att säkerställa att dessa uppgifter tillhandahålls föreslår utredningen att det i vallagen införs en skyldighet för kommunerna att senast 32 dagar före valdagen tillhandahålla uppgifter om röstmottagningsställets tillgänglighet och var och när i kommunen röstmottagning ska ske. Med röstmottag-

⁵⁷ SOU 2016:71 Snabbare omval, s. 99–100 samt prop. 2017/18:38 Snabbare omval, s. 55–56.

⁵⁸ Prop. 2017/18:38 Snabbare omval, s. 55–56.

ning avses både den som sker i val- och röstningslokaler och genom ambulerande röstmottagare. Uppgifterna ska, förutom tider och platser för röstmottagning också innefatta de rutiner – när och hur – som kommunerna tillämpar för ambulerande röstmottagare. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten ska gälla vid samtliga val och utgör inte någon begränsning av den uppgiftslämning som sker i övrigt via valadministrationens it-stöd.

Den angivna senaste tidpunkten, 32 dagar före valdagen, då kommunerna senast ska tillhandahålla uppgifter till Valmyndigheten härstammar från bestämmelsen i 4 kap. 23 a § vallagen om uppgiftsskyldighet vid omval. Vid införandet av den bestämmelsen angavs som skäl att uppgifterna behöver vara Valmyndigheten tillhanda innan röstkortet ska tryckas. Röstlängden, som ligger till grund för uppgifterna på röstkortet, upprättas 30 dagar före valdagen. Några dagar innan upprättandet av röstlängden ansågs då som en lämplig tidpunkt för när uppgifterna senast ska lämnas till Valmyndigheten. Utredningen ser inget skäl att ändra denna tidpunkt men vill samtidigt påpeka att en reglering med ett senaste datum inte hindrar kommunerna från att lämna uppgifterna vid ett tidigare tillfälle.

Information på röstkortsförsändelsen

Bestämmelser om röstkort finns i 5 kap. 8–10 §§ vallagen. Där framgår, bland annat, att den centrala valmyndigheten ska upprätta ett röstkort för varje väljare, när det ska skickas och vilka uppgifter som röstkortet ska innehålla. Av 9 § framgår att ett röstkort ska innehålla uppgift om väljarens namn och nummer i röstlängden, vilka val som väljaren får delta i och väljarens vallokal och dess öppettider, dvs. uppgifter som specifikt är knutna till väljarens rösträtt och var väljaren finns upptagen i röstlängd. Röstkortets utseende regleras i Valmyndighetens författningssamling, VALFS 2019:1.

Det röstkort som skickas till väljarna består dock av två delar, en röstkortsdel och en informationsdel. Den försändelse som skickas ut kallas därför för *röstkortsförsändelse*. Informationsdelen innehåller, bland annat, information om kontaktuppgifter till kommunen, en lista över några av kommunens lokaler för förtidsröstning och viss information om olika sätt att rösta. Informationsdelen, som innehåller generell information om rösträtt och röstning, är inte författ-

ningsreglerad eftersom det finns behov av att i viss utsträckning kunna anpassa denna del inför varje enskilt val, t.ex. för att ange förändringar i röstningsprocessen eller annat som berör ett visst röstningsfall.

Röstkortsförsändelsen är det enskilt viktigaste informationsdokument om den egna rösträtten som tillhandahålls väljarna. För dem som av olika skäl inte kan ta del av digital information utgör röstkortet den enda information som tillhandahålls om väljarens röstningsmöjligheter i kommunen. Av det skälet anser utredningen att röstkortsförsändelsen ska innehålla inte bara information om röstmottagningsställen utan också en upplysning till väljaren att denne kan vända sig till kommunen för information om röstmottagningsställens tillgänglighet samt om när och hur väljare kan begära ambulerande röstmottagare. Upplysningen bör placeras på röstkortsförsändelsens informationsdel tillsammans med övrig information om valet till väljaren. Kontaktuppgifter till kommunen finns alltid angivna på röstkortsförsändelsen.

7.7.4 Anpassning av information i val- och röstningslokaler

Förslag: Informationen i val- och röstningslokaler ska anpassas till personer med olika typer av funktionsnedsättningar.

Förslaget kompletterar det förslag som presenterades i utredningens delbetänkande *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen* (SOU 2021:7) om information som ska tillhandahållas väljarna i val- och röstningslokaler (delbetänkandet s. 84).

Av synpunkterna till utredningen från olika förbund för personer med funktionsnedsättning framgår att informationen som tillhandahålls i val- och röstningslokalerna brister i flera avseenden. Som exempel kan nämnas att informationen inte omfattar hela röstningsprocessen och inte är anpassad till personer med kognitiva svårigheter eller svårigheter att orientera sig. Liknande brister har framförts av flera rapporter om tillgänglighet vid röstning.

Det är av största vikt att den information som tillhandahålls väljarna anpassas till personer med olika typer av funktionsnedsättningar. Information om röstningsprocessen finns tillgänglig via Valmyndighetens informationsinsatser inför varje val, t.ex. genom översätt-

ningar till olika språk, teckenspråk, lättläst och genom ljud- och bild. Informationsinsatserna är breda och avvägda gentemot olika målgrupper. Dock saknas anpassad information till väljarna avsedda att användas i val- och röstningslokaler. Utredningen anser att denna brist behöver åtgärdas och föreslår att informationen i val- och röstningslokaler anpassas till personer med olika typer av funktionsnedsättningar. Anpassningarna kan, till exempel, avse placering av information i höjddled, uppdelad information om röstningsprocessens olika delar och markeringar hur och var väljarna ska röra sig i lokalen. Det kan också avse kunskap hos röstmottagarna hur muntlig information kan förmedlas.

Information till väljarna i val- och röstningslokalerna behandlades i utredningens delbetänkande *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen* (SOU 2021:7). I kapitlet om gruppröstning, kapitel 7, behandlas bland annat, frågan om behovet av enhetlig information till väljarna i val- och röstningslokaler och att det finns ett behov av både muntlig och skriftlig information från det att väljaren träder in till lokalen till dess att väljaren lämnar densamma⁵⁹. Detta förslag utgör ett komplement till delbetänkandets förslag.

7.7.5 Fler målgrupper ska kunna använda ambulerande röstmottagare

Förslag: Vidga målgruppen som får använda ambulerande röstmottagare till att omfatta personer som är placerade i polisarrest, på särskilt ungdomshem eller LVM-hem eller annan inrättning som begränsar väljarnas möjligheter att rösta i röstningslokal. Möjligheten att rösta med lantbrevbärare som bud ersätts med möjligheten att använda ambulerande röstmottagare.

Förslagen föranleder ett tillägg i 7 kap. 3 a § (omnumrerad till 5 § i författningsförslaget), samt att 3 kap. 7 §, 7 kap. 5 § (omnumrerad till 7 §) första stycket punkt 3, 4 § (omnumrerad till 6 §) andra stycket punkt 1 och 8 § (omnumrerad till 10 §) första stycket vallagen tas bort.

⁵⁹ Delbetänkande 2020 års valutredning Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen, SOU 2021:7, s. 84.

Det behöver säkerställas att väljargrupper som inte kan, eller har svårigheter att ta sig till ett röstmottagningsställe kan utnyttja sin rösträtt. Vallagens bestämmelser om budröstning och ambulerande röstmottagare riktar sig i stort till samma målgrupper, dvs. till dem som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe⁶⁰.

Enligt utredningens direktiv i denna fråga bör utredningen särskilt beakta vikten av att skydda valhemligheten vid röstning. Av de två ovan nämnda röstningsalternativen utgör ambulerande röstmottagning ett röstningsförfarande som omgärdas av ett reglerat skydd för valhemligheten⁶¹ och sker i det offentligas regi. Så är inte fallet med budröstning. Ambulerande röstmottagare är ur detta perspektiv det röstningsförfarande som är bäst lämpat för en utökning av målgrupper.

Av Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valen 2018 framgår att det finns grupper som varken har rätt att rösta med bud eller ambulerande röstmottagare och där andra former av röstning inte är lämpliga eller praktiskt möjliga. Det gäller personer som är placerade i polisarrest (gripna, anhållna och omhändertagna personer) eller vistas vid s.k. SiS-hem eller liknande vårdinrättningar⁶² som begränsar den enskildes möjligheter att rösta i röstningslokal⁶³. Dessa personer omfattas i dag inte av möjligheten att rösta med bud eller ambulerande röstmottagare. Kommunen kan dock, om det är praktiskt möjligt, anordna förtidsröstning på sådana platser. I de fall där detta inte är möjligt för kommunen kan väljare som är placerade eller vistas på sådana platser inte utnyttja sin rösträtt. Detta är ingen god ordning. Utredningen föreslår därför att väljare som är placerade i polisarrest, på särskilt ungdomshem eller LVM-hem eller annan inrättning som begränsar väljarnas möjligheter att rösta i röstningslokal ska omfattas av möjligheten att kunna rösta genom ambulerande röstmottagare.

Att vidga ett röstningsförfarande kan ske antingen genom att göra tillägg av de målgrupper som är aktuella, eller avstå från att räkna upp olika målgrupper, dvs. låta röstningsförfarandet gälla alla väljare.

⁶⁰ 7 kap. 3 och 4 §§ vallagen.

⁶¹ 40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen om sekretess för uppgift om hur en väljare röstat i val enligt vallagen.

⁶² Endast väljare som är intagna i häkte och är intagna på kriminalvårdsanstalt omfattas av rätten att rösta med bud (7 kap. 4 § punkt 2 och 3 vallagen).

⁶³ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 28.

Tillägg av målgrupper kan göras i 7 kap. 3 a § vallagen. En förutsättning är dock att det är möjligt för de ambulerande röstmottagarna att få tillträde till angivna platser i såväl tid som rum.

Det andra alternativet – ett väsentligen bredare alternativ – är att ta bort villkoren ”sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder” i 7 kap. 3 a § och ge bestämmelsen en bred definition som omfattar envar. Detta alternativ får dock betydande konsekvenser eftersom det knappast skulle gå att neka någon som vill lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare. Alla röstberättigade skulle därmed kunna lämna sina valsedlar genom ambulerande röstmottagare. Detta alternativ kräver en betydande omfördelning av resurser och resursförstärkningar hos valnämnderna. Och även om röstningsförfarandet i vissa delar är lika säkert som röstning på ett röstmottagningsställe, utgör ambulerande röstmottagare inte någon formell röstmottagning i den meningen att bestämmelserna om offentlighet och utläggning av partiernas namnvalsedlar gäller. Detta alternativ riskerar dessutom att flytta röstningen ut från det offentliga rummet. Utredningen gör därför bedömningen att målgruppen som får rösta genom ambulerande röstmottagare ska vidgas genom att göra en uppräkningslagen.

Säkrare röstningsförfarande för personer längs med en lantbrevbärarslinga

Valmyndigheten har i sin rapport Erfarenheter från valen 2018 pekat på svårigheter med lantbrevbärare som bud⁶⁴. Antalet mottagna budröster från lantbrevbärare är litet och kostnaden är mycket hög i förhållande till antalet mottagna budröster. Endast 910 personer röstade med lantbrevbärare som bud vid 2018 års allmänna val. Valmyndigheten föreslår i rapporten att lantbrevbärarens uppgift som bud vid val ska ersättas med ambulerande röstmottagare. På så sätt får kommunerna huvudmannaskap för all röstning inom kommunen.

Även om omfattningen av mottagna budröster av lantbrevbärare är förhållandevis liten kan utredningen konstatera att det fortfarande finns ett behov av någon typ av röstningsmöjlighet för väljare längs med lantbrevbärarsträckor. För dessa väljare kan, till exempel, avståndet till vallokalen eller närmaste röstningslokal vara stort eller

⁶⁴ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 27.

helt sakna kollektivtrafik. Det bör därför fortsatt finnas särskilda möjligheter för denna väljargrupp att kunna utnyttja sin rösträtt.

Utredningen har tidigare konstaterat att ambulerande röstmottagare erbjuder ett röstningsförfarande som omgärdas av ett reglerat skydd för valhemligheten, samt att det sker i det offentliga regi. Motsvarande säkerhet kan inte anses föreligga för budröstning. Röstning genom ambulerande röstmottagare är av det skälet ett säkrare röstningsförfarande. Att denna målgrupp får möjlighet att rösta genom ambulerande röstmottagare stärker därför skyddet för valhemligheten för målgruppen.

Det ska samtidigt konstateras att förslaget innebär att ansvaret för att berörda personer ska kunna avge sin röst läggs över på den kommunala valnämnden, som i förekommande fall behöver ha kapacitet att täcka det behov som finns. Med ledning av antalet mottagna budröster från lantbrevbärarna (totalt 910 vid valen 2018) gör dock utredningen bedömningen att en sådan förändring inte borde innebära någon nämnvärd ökning av valnämndernas arbetsbörda. Utredningen föreslår därför att personer som bor längs en lantbrevbärarsträcka (de som i dag omfattas av möjligheten att rösta med lantbrevbärare som bud) i stället ska kunna rösta genom ambulerande röstmottagare.

Ingen författningsreglerad sluttid föreslås för ambulerande röstmottagare på valdagen

Enligt Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018 är lagstiftningen kring ambulerande röstmottagare inte tillräckligt detaljerad. Enligt myndigheten skulle bestämmelserna behöva förtydligas vad gäller målgrupp, tider och sluttid på valdagen⁶⁵. Behovet av att ha en viss sluttid på valdagen har uppkommit för att säkerställa att rösten inte avges efter att röstmottagningen avslutas på valdagen och att flera kommuner har geografiskt stora avstånd att ta hänsyn till. Valmyndigheten föreslår i rapporten att det bör införas ett krav på föransmälan för att kunna rösta med ambulerande röstmottagare på valdagen.

⁶⁵ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 28–29.

Samtidigt framgår det av Valmyndighetens ställningstagande från 2020 angående tidsramar för ambulerande röstmottagare⁶⁶ att de numera rekommenderar valnämnderna att efter sina lokala förhållanden fatta beslut om ett sista klockslag för ambulerande röstmottagning i kommunen⁶⁷. Valnämnden avgör när det är för sent att begära hjälp på valdagen utifrån de lokala förutsättningar som finns, till exempel geografiska avstånd och övriga resurser. Att i författning sätta ett generellt sista klockslag för hela landet kan, enligt myndighetens bedömning, riskera att påverka väljarnas möjlighet att rösta negativt. Om det trots detta ska anges ett klockslag i författning framförs i ställningstagandet klockslagen 16.00 eller 17.00. Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, förordar att kommunerna bestämmer tidpunkten.

Utredningen kan konstatera att vallagen inte innehåller några särskilda bestämmelser för hur en begäran om ambulerande röstmottagare ska göras till kommunen och när i tid det får ske. Det betyder dock inte att kommunerna saknar möjligheter att själv kunna hitta former som passar för kommunens olika förutsättningar. Det står i dag kommunerna fritt att hitta former för begäran om ambulerande röstmottagare, likväl som former för och omfattningen av röstningsförfarandet. Frågan är om denna ordning bör ändras.

Kommunerna har en skyldighet enligt vallagen att tillhandahålla ambulerande röstmottagare för de väljare som uppfyller villkoren för att få rösta genom sådana och som begär det. Detta behöver dock ske inom rimliga gränser. Dels ska de grundläggande principerna om att röster inte får avges före eller efter röstningsperiodens genomförandetider kunna efterlevas, dels ska valnämnden ha rimliga möjligheter att kunna planera, utbilda och förordna ambulerande röstmottagare i den omfattning som behövs i kommunen. Detta talar för att det behöver finnas möjlighet till flexibilitet hos kommunerna dels gällande vilka tider som de ambulerande röstmottagarna ska och behöver vara i tjänst, dels för att kunna avgränsa möjligheterna till begäran på valdagen om behov finns för att säkerställa att rösten avges inom röstningsperioden. Flexibiliteten innebär inte någon inskränkning av kommunernas skyldighet att erbjuda ambulerande röstmottagare under hela perioden för förtidsröstning. Utredningen

⁶⁶ Valmyndighetens ställningstagande angående tidsramar för ambulerande röstmottagare, Dnr 2 00 64-20/98221.

⁶⁷ Valmyndighetens ställningstagande angående tidsramar för ambulerande röstmottagare, Dnr 2 00 64-20/98221.

föreslår därför inget införande av ett sista klockslag för begäran om ambulerande röstmottagare på valdagen i vallagen.

7.7.6 Utbildningen av gode män och förvaltare

Utredningens bedömning: Det bör klargöras i utbildningen för gode män och förvaltare att de så långt möjligt ska hjälpa den enskilde att kunna utnyttja sin rösträtt.

Valmyndigheten bör i god tid inför varje val uppmärksamma gode män och förvaltare på deras plikt att så långt möjligt hjälpa sina huvudmän att kunna utnyttja sin rösträtt.

En viktig del i det svenska välfärdssamhället är att de personer som på grund av till exempel sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan sköta sina angelägenheter får hjälp med detta. När sådan hjälp inte kan ges på ett mindre ingripande sätt, fyller gode män och förvaltare en viktig funktion som ställföreträdare för den enskilde.

Enligt utredningens mening bör det i utbildningen för gode män och förvaltare klargöras i fråga om deras bevakning av huvudmannens rätt, att det är en given utgångspunkt att alla väljare ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att kunna utnyttja rätten att rösta och att det ankommer på gode män och förvaltare att i nu nämnda frågor så långt möjligt hjälpa den enskilde att kunna utnyttja sin rösträtt; det vill säga att detta är en uppgift som ligger inom godmanskapet och förvalterskapet även om det inte uttryckligen framgår av tingsrättens förordnande.

Vidare bör Valmyndigheten i god tid inför varje val uppmärksamma gode män och förvaltare på deras plikt att så långt möjligt hjälpa sina huvudmän att kunna utnyttja sin rösträtt. Enligt Valmyndigheten bör en sådan uppgift framgå antingen av förordning, regleringsbrev eller instruktion och behöver tillföras resurser. Utredningen har noterat att Ställföreträdarutredningens betänkande *Gode män och förvaltare – en översyn* (SOU 2021:36) bland annat innehåller förslag att den nuvarande regleringen i föräldrabalken (FB) förstärks med en bestämmelse om att ställföreträdare ska beakta huvudmannens vilja eller förmodade inställning när uppdraget utförs samt att det ska införas en lagstadgad skyldighet för överförmyndaren att före förordnandet informera den tilltänkta ställföreträdaren om vad upp-

draget förväntas innebära och att det införs obligatorisk förstärkt utbildning. Om Ställföreträdarutredningens förslag införs, kan information om ställföreträdares uppdrag vid röstning ingå som en del.

8 Väljare med synnedsättning

8.1 Direktiven

I utredningens direktiv anføres bland annat följande.

Förutom de allmänna bestämmelserna om valhemligheten innehåller vallagen särskilda regler för att möjliggöra röstning för väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster eller ta sig till ett röstmottagningsställe. Reglerna innebär att väljaren kan få hjälp av röstmottagarna eller någon annan person vid röstning i val- eller röstningslokalen. Det är även möjligt att rösta genom bud eller genom att lämna valsedlar till ambulerande röstmottagare (7 kap. 3–4 §§ vallagen).

Ett problem med det nuvarande förfarandet rör ordningen för att lämna en särskild personröst och hur den förhåller sig till rätten att rösta med bibehållen valhemlighet. En väljare som vill personrösta ska som regel på valsedeln ange detta i ett markerat utrymme intill den kandidat som den helst vill se vald. I vissa fall är det även möjligt att personrösta genom att skriva till en kandidat på valsedeln. För att lämna en särskild personröst kan t.ex. personer med synnedsättning därför behöva hjälp för att kunna göra i ordning sin röst. Det innebär att valhemligheten måste röjas för den som hjälper till. Sekretess gäller för uppgift om hur en väljare har röstat och som framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen (40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Tystnadsplikten omfattar dock inte anhöriga och andra enskilda som hjälper väljare att rösta (prop. 2004/05:163 s. 98).

Att personer med synnedsättning inte kan personrösta utan hjälp har uppmärksamats av bl.a. Valmyndigheten (Valmyndighetens rapporter 2011:1 s. 7–8 och 2018 s. 23). Vidare har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anfört om att väljare med synnedsättning ska kunna

personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon (bet. 2015/16:KU14 punkt 4, rskr. 2015/16:205). Flera remissinstanser berörde frågan i yttranden över 2015 års vallagsutrednings betänkande *Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten* (SOU 2016:71, dnr Ju2016/07760/L6).

Den grundläggande principen om valhemlighet omfattar alla delar av röstningsförfarandet. Den nuvarande ordningen tillgodoser inte fullt ut dessa rättigheter för väljare som på grund av synnedsättning inte själva kan göra i ordning sina röster. Utredningen bör därför undersöka åtgärder, t.ex. om tekniska hjälpmedel bör göras tillgängliga för att underlätta röstningen för personer med synnedsättning, för att stärka valhemligheten för dessa väljare.

Utredningen ska därför överväga och lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att personer med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon.

8.2 Gällande bestämmelser

8.2.1 Vallagen

Av vallagen (2005:837) framgår, bland annat, hur röstningen går till och hur valsedlar ska tillhandahållas och utformas. Dessa bestämmelser anger vilka förutsättningar som ges för att kunna avge en röst under säkra former med bibehållen valhemlighet och vilka möjligheter till hjälp som finns. Utöver bestämmelser om röstning och valsedlar, innehåller vallagen även krav på val- och röstningslokaler i syfte att ge väljarna goda möjligheter att rösta.

Bestämmelser om röstning

Allmänna bestämmelser om röstningen återfinns i 7 kap. vallagen. Dessa regler gäller oavsett om röstningen äger rum på röstmottagningsställen eller om väljaren lämnar sina röster till av valnämnden särskilt förordnade ambulerande röstmottagare eller röstar genom bud eller brev¹. Oavsett på vilket sätt röstningen sker gäller att valhandlingen ska vara fri och hemlig².

¹ 7 kap. 1 § vallagen.

² Regeringsformen.

Enligt dessa bestämmelser ska väljarna för varje slag av val de vill delta i, ta en valsedel, lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den, och försluta valkuvertet³.

Väljare som vill lämna en särskild personröst ska på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid den kandidat som de helst vill se vald⁴.

Om en väljare skriver till en kandidat på en valsedel för ett parti som inte har registrerat sin partibeteckning eller anmält samtliga kandidater, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den tillskrivna kandidaten. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första kandidaten⁵.

Om en väljare skriver till en kandidat på en partimarkerad valsedel eller en blank valsedel för ett parti som har registrerat sin partibeteckning och anmält samtliga kandidater ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den kandidaten, under förutsättning att kandidaten är anmäld för partiet. Om väljaren skriver till flera kandidater på en sådan valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en personröst för den första av kandidaterna som är anmäld av partiet⁶.

Valsedlar och valkuvert får inte försees med obehöriga märkningar⁷.

Bestämmelser om valsedlar

Det finns tre typer av valsedlar;

- partivalsedlar (med parti- och valbeteckning⁸),
- namnvalsedlar (med parti- och valbeteckning samt uppgift om kandidater), och
- blanka valsedlar (med enbart valbeteckning)⁹.

³ 7 kap. 2 § första stycket vallagen.

⁴ 7 kap. 2 § andra stycket vallagen. Här avses partimarkerade valsedlar med uppgift om kandidater, dvs. namnvalsedlar.

⁵ 7 kap. 2 § tredje stycket vallagen.

⁶ 7 kap. 2 § fjärde stycket vallagen.

⁷ 7 kap. 2 § femte stycket vallagen.

⁸ Valbeteckningen anger vilket val som valsedeln gäller för.

⁹ 6 kap. 1 § vallagen.

Partivalsedlar och namnvalsedlar ska därutöver innehålla uppgift om för vilken valkrets valsedeln är avsedd och uppgift om huruvida det parti som valsedeln gäller för har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater¹⁰. Vidare ska kandidatnamnen vara uppförda i nummerordning. Varje kandidat ska identifieras så att det framgår vem som avses. Valsedlarna ska dessutom vara utformade så att väljarna kan lämna en särskild personröst och innehålla upplysning om personvalets innebörd¹¹.

Valsedlarna ska ha storleken A6. De ska vara av papper som har samma kvalitet för samtliga valsedlar. Alla valsedlar som avser ett visst val ska ha samma färg¹².

Alla valsedlar som används vid val ska tillhandahållas av Valmyndigheten¹³.

På varje röstmottagningsställe ska det i anslutning därtill ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Om en sådan plats inte kan anordnas i anslutning till röstmottagningsstället får den i stället ordnas inne i lokalen¹⁴.

Bestämmelser om hjälp vid röstning

Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster ska, enligt 7 kap. 3 § andra stycket vallagen, på begäran få hjälp med detta i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita någon annan person som hjälper honom eller henne vid röstningen.

Av 8 kap. 7 a § vallagen framgår att om ett röstmottagningsställe under någon tid under röstmottagningen inte är tillgängligt för väljare med funktionsnedsättning, får röstmottagarna ta emot dessa väljares valkuvert utanför röstmottagningsstället, om det kan ske under betryggande former.

¹⁰ 6 kap. 2 § vallagen.

¹¹ 6 kap. 3 § vallagen.

¹² 6 kap. 4 § vallagen.

¹³ 6 kap. 6 § vallagen.

¹⁴ 8 kap. 2 § vallagen.

Bestämmelser om val- och röstningslokaler

Varje kommun ska enligt 4 kap. 20 och 22 §§ vallagen se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som val- och röstningslokaler. Bestämmelserna anger, att alla lokaler i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ska ge väljarna goda möjligheter att rösta.

8.2.2 Valförordningen

Av valförordningen (2005:874) framgår ytterligare bestämmelser som rör valsedlar. Här anges, till exempel, färgerna för de olika valsedlarna (5 §), hur upplysningen om personvalets innebörd ska vara formulerad (5 a §) samt att Valmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om papperskvalitet och färgnyanser för valsedlar och vilken administrativ information som ska finnas på dessa (16 § punkt 2). Av förordningens bilaga framgår detaljerad information om, och bilder på, valsedlarnas utformning, såsom exakt placering av utrymmen för valbeteckning, partibeteckning, upplysning om personröstning, uppgifter om kandidater, valkrets-beteckning och listtypsförteckning¹⁵.

8.3 Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anförde om att väljare med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon (bet. 2015/16:KU14 punkt 4, rskr. 2015/16:205).

Utskottet framhåller att det är ett problem i dag att personer med synnedsättning inte kan rösta i val- och röstningslokaler utan att be om hjälp med att markera personrösten på valsedeln. Därmed tvingas de röja sin valhemlighet för den som hjälper till, låt vara att röstmottagaren har tystnadsplikt. Detta förhållande bör enligt utskottet ändras så att synnedsatta ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon. Ambitionen bör vara att en fullgod lös-

¹⁵ Varje unik valsedel får ett eget nummer. Detta underlättar sammanräkningsförfarandet, som utgår från de kandidatlistor och valsedelstyper som väljarna använt vid röstningen.

ning ska finnas på plats så snart som möjligt, dock senast inför 2022 års allmänna val¹⁶.

8.4 Yttranden över 2015 års vallagsutrednings betänkande Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten

Regeringen redovisar i sin proposition Stärkt skydd för valhemligheten (prop. 2017/18:286) att flera remissinstanser i sina yttranden över betänkandet berört frågan om problemet att personer med synnedsättning inte kan personrösta utan be om hjälp¹⁷.

Myndigheten för delaktighet, MFD, framför följande i sitt yttrande.

Även om utredningens förslag generellt stärker skyddet av valhemligheten för alla bedömer dock MFD att förslaget har liten effekt för många personer med funktionsnedsättning. Röstningsförfarandet innehåller flera olika moment som utgör hinder för många att självständigt kunna rösta utan behov av assistans. ... (...) ... Hinder finns även i att inte kunna personvalskryssa, då valsedlarna inte finns i tillgängliga format, eller i att inte kunna förstå och/eller förmå att stoppa valsedeln i kuvert. Hindren begränsar både skyddet av valhemligheten och möjligheten att på lika villkor tillgodogöra sig sina demokratiska rättigheter.

Region Västmanland framför att förslagen i betänkandet om förstärkt skydd för valhemligheten saknar åtgärder för att säkerställa valhemligheten för synskadade och funktionshindrade. Samma synpunkt framförs av förbundet Unga med synnedsättning och Synskadades riksförbund. Flera remissinstanser pekar på att effekterna av förslagen för personer med funktionsnedsättning bör belysas särskilt.

¹⁶ Konstitutionsutskottets betänkande Vallagsfrågor, 2015/16:KU14, s. 15.

¹⁷ Proposition 2017/18:286, s. 17.

8.5 Rapporter och synpunkter

8.5.1 Valmyndighetens rapporter

Valmyndigheten har i sina erfarenhetsrapporter efter valen 2010¹⁸ och 2018¹⁹ påtalat att personer med synnedsättning inte kan personrösta utan att be om hjälp. Myndigheten pekar också särskilt på att textstorleken på valsedlarna är så pass liten att personer som har svårt att se eller läsa text har stora svårigheter att personrösta utan hjälp.

8.5.2 Inkomna synpunkter till utredningen

Utredningen har bjudit in Funktionsrätt Sverige och dess medlemsförbund samt fyra ytterligare förbund²⁰ till en dialog om vilka åtgärder som kan vidtas för att ytterligare förbättra likvärdigheten och tillgängligheten i röstningsförfarandet. Flera av förbunden pekar på vikten av bevarandet av valhemligheten och att det för vissa funktionsnedsättningar inte är möjligt att personrösta utan att behöva be om hjälp.

En mer utförlig beskrivning av inkomna synpunkter redovisas i kapitlet Väljargrupper med svårighet att utnyttja sin rösträtt, avsnitt 7.5.1, samt i *bilaga 5*.

8.6 Väljare med synnedsättning

Ett problem med det nuvarande förfarandet rör ordningen för att lämna en särskild personröst och hur den förhåller sig till rätten att rösta med bibehållen valhemlighet. En väljare som vill personrösta ska som regel på valsedeln ange detta i ett markerat utrymme intill den kandidat som den helst vill se vald. I vissa fall är det även möjligt att personrösta genom att skriva till en kandidat på valsedeln. För att lämna en särskild personröst kan personer med synnedsättning därför behöva hjälp för att kunna göra i ordning sin röst.

¹⁸ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen den 19 september 2010, Rapport 2011:1, s. 7–8.

¹⁹ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 23.

²⁰ Unga rörelsehindrade, Förbundet Sveriges dövsblinda (FSDB), Hörselskadades riksförbund (HRF) och organisationen Delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet (DHR).

Vi bör därför enligt våra direktiv undersöka åtgärder, till exempel om tekniska hjälpmedel bör göras tillgängliga för att underlätta röstningen för personer med synnedsättning, för att stärka valhemligheten för dessa väljare.

Utgångspunkten för vårt arbete är således att väljare med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon.

8.6.1 Att leva med synnedsättning²¹

Blindhet, grav synnedsättning och synsvaghet

Personer som på grund av synbortfall har svårigheter i vardagen, som till exempel svårt att läsa tryckt text, har en synnedsättning. Ibland används WHO:s definition av synnedsättning: Den person som på bästa ögat och efter en korrektion har en synskärpa som är 0,3 eller sämre eller den som har ett synfält på mindre än 20 grader har en synnedsättning. Men även personer som har bättre syn än så kan ha svårigheter i vardagen.

Hur mycket och vad en person med synnedsättning kan se är mycket individuellt. Många har synrester de kan använda, medan andra inte ser något alls. En del ser bra i mörker men är mycket ljuskänsliga. Andra är mycket ljusberoende för att kunna utnyttja sin syn. En del kan se skarpt och tydligt men bara rakt fram. Andra har svårt att tolka det de ser på grund av att synnerv eller hjärnans syncentrum är skadade.

Ibland används begreppen blindhet eller grav synnedsättning för den som ser mycket lite eller ingenting alls och synsvaghet för den som har viss syn och som till exempel kan orientera sig själv med hjälp av synen.

Hjälpmedel

En synnedsättning innebär ofta svårigheter att läsa tryckt text. En majoritet av alla med en synnedsättning har användbara synrester och kan läsa tryckt text om texten är tillräckligt stor, har god kontrast och logisk layout. För den som inte ser tryckt text används

²¹ Text enligt Kunskapsguiden, Socialstyrelsen.

punktskrift, inläst text eller dator, telefon, eller surfplatta i kombination med talsyntes, förstoring eller punktskrift.

En majoritet av alla med synnedsättning använder dator, men det är mycket varierande till vad och hur mycket. Fler och fler använder smart telefon eller surfplatta, men det är vanligast bland yngre och yrkesverksamma. App:ar till smarta telefoner och surfplattor får allt större funktion som hjälpmedel för bildtolkning, färgtolkning, textscanning eller orientering och navigering.

För att kunna använda dator krävs ofta olika datorbaserade hjälpmedel. Personer som är blinda eller har en grav synnedsättning använder vanligen ett skärmläsningsprogram samt punktskriftdisplay, talsyntes, tangentbord och olika kortkommandon för att navigera. Synsvaga personer använder oftast förstoringsprogram, ibland i kombination med talsyntes. De flesta smarta telefoner och surfplattor har både talsyntesprogram och förstoringsprogram som standard.

Förutom hjälpmedel till dator används många andra hjälpmedel av personer med synnedsättning, till exempel glasögon, linser, förstoringsglas, förstoringstv, kikare, GPS-baserade orienteringshjälpmedel, färgindikator, talboksläsare och anteckningshjälpmedel. Hjälpmedel kan förskrivas från en syncentral, Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan beroende på om de ska användas i vardagsliv eller arbetsliv.

Hur många har en synnedsättning?

Det finns inte någon heltäckande registrering av personer med synnedsättning. Det finns heller inte någon formell eller i lag eller annan författning angiven gräns för vem som har en synnedsättning och vem som kan få stöd. Därför finns det heller inte någon exakt uppgift om hur många personer som har en synnedsättning. Omkring 100 000 ser så pass dåligt att de har kontakt med någon av landets syncentraler, medan närmare 450 000 av befolkningen över 16 år enligt Statistiska centralbyrån, SCB, anger att de har svårigheter. Uppskattningsvis 10 000 av dessa är blinda eller har en grav synnedsättning enligt Synskadades Riksförbund.

8.6.2 Att kunna rösta med bibehållen valhemlighet trots synnedsättning

Två problem som måste övervinnas

Det är främst två problem som den som har en synnedsättning ställs inför för att kunna rösta med bibehållen valhemlighet, dvs. att själv utan hjälp från någon annan person kunna

- välja rätt valsedel, och om han eller hon så vill
- lämna en särskild personröst.

För den som är helt blind eller har en grav synnedsättning finns i dag ingen möjlighet att kunna personrösta med bibehållen valhemlighet.

Synsvaga personer, men långt ifrån alla, som använder förstoringsprogram, ibland i kombination med talsyntes kan ha möjlighet att personrösta med bibehållen valhemlighet. Som nämnts i avsnitt 8.6.1 har de flesta smarta telefoner och surfplattor både talsyntesprogram och förstoringsprogram som standard.

8.7 Hjälpmedel vid röstning för personer med synnedsättning

De hjälpmedel vid röstning för personer med synnedsättning som i dag finns är främst individens egna (se avsnitt 8.6.1). Dessa kan användas för att på olika sätt tillgodogöra sig textuell information på t.ex. webbplatser och för att kunna orientera sig i det fysiska rummet. Många hjälpmedel bygger på teknik, men det finns även andra – analoga – hjälpmedel som kan användas vid röstning. Förstoringsglas är ett exempel på ett analogt hjälpmedel som i vissa fall erbjuds av kommuner i deras val- och röstningslokaler till dem som behöver det. Tillhandahållandet av förstoringsglas i val- och röstningslokaler sker i dag på frivillig basis.

Utöver dessa hjälpmedel tar Valmyndigheten fram ett material på punktskrift som möjliggör för personer som använder punktskrift att rösta på parti utan att behöva be om hjälp. Materialet består av ett antal kuvert som vart och ett förses med punktskrift om vad kuvertet innehåller. Kuverten innehåller en partivalsedel (valsedel med partiets beteckning men utan kandidatnamn) för varje val för

de partier som fick mer än en procent av rösterna vid något av de två föregående valen. Materialet kan tas med till ett röstmottagningsställe, men kan även användas vid t.ex. budröstning eller röstning genom ambulerande röstmottagare. Genom att läsa punktskriften på kuverten kan väljaren välja rätt valsedel och lägga valsedeln i ett valkuvert.

Från och med de allmänna valen 2018 accepteras tillskrifter som väljare gjort på valsedeln med punktskrift. Det kan gälla tillskrift av partibeteckning men också tillskrift av kandidatnamn. Länsstyrelserna, som bedömer valsedlars giltighet vid den slutliga rösträkningen, har enats om att en tillskrift med punktskrift ska bedömas som giltiga.

Enligt 4 kap. 20 och 22 §§ vallagen ska varje kommun se till att det finns lämpliga val- och röstningslokaler och att dessa i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta. Kommunernas arbete med att hitta tillgängliga val- och röstningslokaler omfattar både in- och utpassering, lokalens utformning och belysning. Röstmottagarna har som en del i sitt uppdrag att bistå de väljare som har frågor, och hjälpa till i den utsträckning som behövs för väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själv kan göra i ordning sina röster bakom valskärmen och som begär hjälp med det.

8.7.1 Exempel på hjälpmedel i andra länder

Vid en utblick till våra nordiska länder kan exempel hittas på olika typer av hjälpmedel vid röstning i Danmark och Norge. I Danmark erbjuds belysningsförstärkning, förstoringsglas och CCTV²² i vallokalerna, och i Norge förses en del av valsedeln med punktskrift. I vissa länder, där valsedelns utformning har standardiserats gällande placering och storlek av text, erbjuds olika typer av formverktyg som hjälper väljare med synnedsättning att markera sin röst på valsedeln. Sådana formverktyg finns, till exempel, i Nederländerna, Tyskland, Storbritannien, Canada och Sydafrika.

I flera länder kombineras olika hjälpmedel med framtagna policies eller krav med utgångspunkt från FN:s konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Så är fallet, till exempel, i Storbritannien, Canada och Sydafrika. Gemensamt för dessa policies

²² Closed circuit Television, som kombinerar belysningsförstärkning och förstoring.

eller krav är att de omfattar hela valprocessen: fysisk tillgänglighet, tillgänglighet till information, tillgänglighet till att kunna utföra röstningsprocessen, utformningen av webbplatser och valinformation liksom av det material (t.ex. valsedeln) som används vid röstningen. Här återfinns även krav på valmyndigheters konkreta åtgärder för att förebygga hinder, liksom krav på samarbeten med olika målgrupper med funktionsnedsättningar för att åstadkomma ständiga förbättringar.

8.8 Utredningens uppdrag till forskningsinstitutet RISE

Utredningen har, som ett led i att undersöka möjliga tekniska hjälpmedel som kan underlätta röstningen för personer med synnedsättning, anlitat forskningsinstitutet RISE (Research Institutes of Sweden) för att genomföra ett idé- och prototyparbete för utveckling av hjälpmedel som förbättrar röstningsmöjligheterna för personer som är blinda eller har en grav synnedsättning.

Uppdraget innefattade att arbeta fram idéer, framställa prototyper av dessa idéer samt testa dem gentemot målgruppen. Idéerna skulle ligga inom ramen för nuvarande valsystem och inte innebära någon form av elektronisk röstning. Representanter för målgruppen utsågs av Synskadades Riksförbund (SRF), som också var involverade i utvecklingsfasen. Gällande de tekniska förutsättningarna skulle dessa utgöra så kallade ”stand-alone lösningar”, vilket innebär att de digitala delarna inte kan vara uppkopplade till en server, vare sig i vallokalen eller någon annanstans. Den digitala delen ska inte heller kunna innehålla inloggning (personifierade lösningar) eller lagring av individers valhemlighet. Uppdraget redovisas i RISE:s rapport *Jämlik rösträtt*, som återfinns i sin helhet i *bilaga 6*.

Rapporten redovisar tre prototyper till hjälpmedel som på olika sätt ger väljare som är blinda eller har en grav synnedsättning möjlighet att avge en personröst utan att ta hjälp av någon annan. Hjälpmedlen definierar valsedeln (inklusive om den är rättvänd och vilken sida som visas), läser upp kandidatnamnen, ger en taktil hjälp att sätta ett personkryss samt ger en verifikation av väljarens val. Hjälpmedlen är framtagna för att kunna användas på den nuvarande utformningen av valsedlar.

Valsedelsskanner med ljud

Detta hjälpmedel består av en bottenplatta med en rörlig arm som läser av valsedeln med en skanner (OCR-teknik²³). Runt tre sidor av bottenplattan finns en skåra, som håller valsedeln på plats. Armen är försedd med ett hål för hjälp med markeringen av personröst och en knappsats, som vid tryckning flyttar armen upp eller ned. Bottenplattan är försedd med hörlurar så att väljaren får texten på valsedeln uppläst.

Hjälpmedlet är tänkt att finnas tillgängligt på röstmottagningsställen.

Mobilguide

Detta hjälpmedel kräver en mobil och en applikation (app) som laddats upp i mobilen, samt hörlurar. Hjälpmedlet består av en vikbar kartongmall som innehåller ett torn, en platta med ram och en flyttbar markör.

Mobilen placeras i tornet så att mobilens kamera pekar ner över plattan. Applikationen i mobilen läser upp vilken valsedel som visas framför mobilkameran. När rätt valsedel är vald förs den in i bottenplattan med ram för att ligga stilla. Markören, som med handen flyttas upp och ner i höjddled längs med valsedeln, är det verktyg som hjälper applikationen att läsa av rätt rad på valsedeln. För markering av personröst finns ett hål i markören, där pennan förs in. Genom hela processen finns instruktioner i applikationen, från hur mobiltelefonen ska placeras i tornet till hur väljaren får sin personröst bekräftad.

Detta hjälpmedel kan fungera antingen med väljarens egen mobil och egna hörlurar eller från mobiler och hörlurar som tillhandahålls på ett röstmottagningsställe. Hjälpmedlet kan användas både vid val av valsedlar i valsedelsställen och när rösten görs i ordning.

²³ OCR-teknik (Optical Character Recognition-teknik) är en teknik för bildanalys som omvandlar digitala bilder av tryckt text till bokstäver och siffror som kan läsas upp av mjukvara.

Röstningsassistent

Detta hjälpmedel utgörs av en låda, likt ett mindre valbås, med tre sidor och ett tak som har en kamera riktad nedåt, hörlurar med mikrofon, en mall för placering av valsedlar och en startknapp. Kameran och mikrofonen är kopplade via en direktlänk till ett röstcenter bemannat av ett antal röstningsassistenter dit väljaren kopplas genom att trycka på startknappen. Väljaren får under röstningen hjälp av en seende guide som genom kameran identifierar valsedeln och läser upp kandidaterna. För att underlätta guidningen vid personröstning finns en valsedelsmall i lådan med en arm för att kunna styra till rätt kryssruta. Armen har ett hål för markering av personröst.

Innan väljaren kopplas ihop med en person från röstcentret kommer information att läsas upp om hur väljaren kan prata med röstcentret utan att avslöja sin valhemlighet. För att ytterligare bevara valhemligheten är endast väljarens händer synliga i kameran och väljarens röst förvrängs. Verifikationen av rösten sker först efter vidarekoppling till ny guide.

Användartest

Användartesterna utformades utifrån ISO-standarderna för användbarhet och användarupplevelse (ISO 9241-11). ISO 9241-11 Användbarhet hjälper till att värdera i vilken grad specifika användare kan använda en produkt för att uppnå ett specifikt mål på ett ändamålsenligt, effektivt och för användaren tillfredsställande sätt i ett givet sammanhang.

Målgruppen för användartesterna rekryterades genom Synskadades riksförbund i Stockholm och i Umeå. I testerna deltog sex personer med varierande men grav synnedsättning. Alla deltagare hade tidigare röstat i svenska val. I användartestet fick varje deltagare testa de tre prototyperna utifrån ett bestämt testflöde. För att minska risken för påverkan av den ordning som användare interagerar med prototyperna så alternerades i vilken ordning som deltagare testade prototyperna.

Efter användandet av varje prototyp fick deltagarna skatta deras upplevelse av att använda prototypen på en SUS-skala (System Usability Scale). Skalan består av tio påståenden i relation till använd-

ning som deltagaren skattar från 1 Håller inte alls med till 5 Håller helt med. Resultatet kan bli mellan 0 och 100.

SUS medelpoäng för de olika prototyperna visar tydliga skillnader dem emellan. Resultatet bygger på testpersonernas egna uppskattningar efter att ha testat koncepten. Enligt SUS medelpoäng är det valsedelsskannern som kan anses vara det bästa alternativet då den fick ”utmärkt” på skalan.

- Valsedelsskanner – 83,3 – Utmärkt
- Mobilguide – Undermålig
- Röstcenter – 68,3 – Bra

Det bör i detta sammanhang noteras att testerna utfördes endast för de handgrepp som väljaren gör bakom valskärmen. Någon test av prototyperna utifrån att välja valsedlar vid valsedelställen gjordes inte. Det finns således ingen skattning av de olika prototypernas användbarhet för denna del av röstningsprocessen.

Rekommendationer för vidareutveckling

Forskningsinstitutet pekar på att den utveckling av prototyperna som de redovisat endast är i sin linda enligt en skala som kallas TRL (Technology Readiness Level). TRL, på svenska kallad teknisk mognadsnivå, används här för att visa var på utvecklingsskalan som de redovisade prototyperna befinner sig och vilka aktiviteter som behövs för att implementera resultatet i nya produkter. Skalan innehåller nio nivåer, som i viss utsträckning överlappar varandra²⁴.

- **TRL 0–1: Idé och grundforskningsstadiet**
- **TRL 2–4: Tillämpad forskning**
- **TRL 3–6: Teknologiutveckling**
- **TRL 4–6: Teknikdemonstrationer**
- **TRL 7–9: Kvalificering, drift och integration i system på marknaden**

²⁴ En mer detaljerad beskrivning, på engelska, av skalans nivåer finns i forskningsinstitutet RISE:s rapport Jämläk rösträtt (*bilaga 6*).

Enligt skalan för teknisk mognadsnivå bedöms detta projekt ha nått upp till nivå 3, vilket innebär att en idé har testats genom att använda en prototyp. Innan en ny produkt är redo att lanseras behöver den passera nivå 9. Ju högre upp på skalan vidareutvecklingen befinner sig, desto mer avancerad prototyp kan valideras med målgruppen i tester med standarder för användbarhet och tillgänglighet. Skalan ger en indikation av vilka nödvändiga steg som krävs innan ett eller flera hjälpmedel kan appliceras vid svenska val.

Följande generella rekommendationer ges för vidareutveckling.

- **Vidareutveckla designen, materialen och interaktionen av produkten** – prototypernas materialval påverkar användarens upplevelse av de fysiska produkterna, detta är särskilt relevant för målgruppen då stor del av deras perception och meningsskapande av omvärlden sker via känsel.
- **Identifiera produktionspartner** som kan skala upp produktionsprocessen för en slutlig lösning.
- **Verifiering av teknisk genomförbarhet, implementation och cybersäkerhet** – en mer djupgående analys, testning och verifiering av relevant teknik för koncepten behöver göras. I ett fortsatt arbete är cybersäkerhet en avgörande fråga och behöver tas med i beräkningen innan vidareutveckling sker.
- **Kostnadsberäkning och tidsuppskattning** för utveckling av hjälpmedlen.
- **Användarinvolvering** – ytterligare testning gentemot målgruppen behövs.
- **Omformning av valsedlarna** – även om de framtagna prototyperna utgår från dagens utformning av valsedlar bör en utredning av valsedelns utformning göras för att öka tillgängligheten för alla väljare, inte bara för personer med synnedsättning.

8.9 Överväganden och förslag

8.9.1 Vidareutveckla och testa framtagna prototyper till hjälpmedel

Förslag: Vidareutveckla de prototyper som presenterats av forskningsinstitutet RISE i rapporten *Jämlik rösträtt*. Vidareutvecklingen ska omfatta både hjälpmedel som kan användas för att hitta och ta rätt valsedel vid valsedelsställen och hjälpmedel för att kunna avge en parti- och personröst. Hjälpmedlen ska kunna användas vid all röstmottagning. Organisationer som företräder personer med synnedsättning ska involveras i vidareutvecklingen.

De hjälpmedel som vidareutvecklas ska testas så fort som möjligt för att kunna utvärderas. Lämpligen bör testning ske i samverkan mellan den centrala valmyndigheten, ändamålsenlig forskningsinstans och personer med synnedsättning.

Målsättningen är att det ska finnas utvecklade hjälpmedel att testa i ett antal frivilliga kommuner senast vid valet till Europaparlamentet 2024.

Den grundläggande principen om valhemlighet omfattar alla delar av röstningsförfarandet. Den nuvarande ordningen tillgodoser inte fullt ut dessa rättigheter för väljare som på grund av synnedsättning inte själva kan göra i ordning sina röster. Utredningens uppdrag har varit att undersöka åtgärder, t.ex. om tekniska hjälpmedel bör göras tillgängliga för att underlätta röstningen för personer med synnedsättning, för att stärka valhemligheten för dessa väljare. Till hjälp för utredningen i bedömningen av möjliga åtgärder har forskningsinstitutet RISE presenterat tre prototyper till hjälpmedel som med olika teknik och funktion kan användas av väljare med synnedsättning i röstningsförfarandet.

I forskningsinstitutets rapport *Jämlik rösträtt* redovisas ett användartest av de tre prototyperna. Resultatet visade att prototypernas användbarhet upplevdes olika av de testpersoner som deltog. Det kan samtidigt noteras att användartestet genomfördes i ett tidigt stadium av ett normalt förlopp för produktutveckling och att det därmed fortfarande finns stort utrymme för vidareutveckling av sådant som upplevdes som krångligt. Det ska också noteras att användartestningen endast omfattade de handgrepp som sker bakom valskärmen

och inte valet av valsedlar vid valsedelsställen. Av dessa skäl vill inte utredningen redan nu avfärda någon av prototyperna, utan föreslår en vidareutveckling av samtliga tre prototyper som presenteras i rapporten *Jämlig rösträtt*.

Vidareutvecklingen ska omfatta både hjälpmedel som kan användas för att hitta och ta rätt valsedel vid valsedelställen och hjälpmedel för att kunna avge en parti- och personröst. Detta skulle kunna – men behöver inte – innebära att en kombination av hjälpmedel behöver utvecklas. Organisationer som företräder personer med synnedsättning behöver självklart involveras i vidareutvecklingen.

Vad innebär en vidareutveckling?

Av rapporten *Jämlig rösträtt* framgår en beskrivning av olika utvecklingsfaser vid produktutveckling (TRL-skalan²⁵). Skalan innehåller sådana moment som omfattar både utveckling av produkten som sådan, liksom moment som inkluderar olika typer av testning. Även utveckling och verifiering av teknik ingår.

Enligt utredningens mening bör en vidareutveckling göras enligt TRL eller någon motsvarande skala för att säkerställa att de hjälpmedel som framställs är väl genomtänkta utifrån målgruppens behov, är praktiskt möjliga för valnämnden att erbjuda i val- och röstningslokaler och kan framställas till rimliga kostnader. Verifieringen av teknisk genomförbarhet, implementation och cybersäkerhet fyller en mycket viktig funktion i vidareutvecklingen av dessa hjälpmedel för att säkerställa att väljarens valhemlighet inte kan röjas. Genom att använda en metod för vidareutveckling som omfattar både utvecklingen av produkterna och olika typer av testning öppnas möjligheten att testa hjälpmedlen i flera omgångar och i olika miljöer. Tidiga tester kan, t.ex. ske i särskilt uppställda miljöer.

Enligt utredningens mening är det angeläget att vidareutvecklingen påbörjas snarast. Problemet med att personer med synnedsättning inte kan personrösta utan att behöva röja sin valhemlighet har påtalats under lång tid. Utredningen ser därför att de hjälpmedel som vidareutvecklas behöver kunna testas så fort som möjligt för att kunna utvärderas. Lämpligen bör testning ske i samverkan mellan den centrala valmyndigheten, ändamålsenlig forskningsinstans och företrädare

²⁵ Technology Readiness Level, teknisk mognadsnivå.

för målgruppen. Målsättningen är att det ska finnas utvecklade hjälpmedel att testa i ett antal frivilliga²⁶ kommuner senast vid valet till Europaparlamentet 2024.

Hjälpmedlen ska kunna användas vid all röstmottagning

Att kunna utföra sin valhandling med bibehållen valhemlighet utgör en utgångspunkt för all röstning vid allmänna val. När hjälpmedel utvecklas och produceras behöver därför hänsyn tas till de sammanhang där de ska kunna användas. Väljare med synnedsättning har enligt vallagens bestämmelser rätt att rösta genom ambulerande röstmottagare om de begär det. Röstning genom ambulerande röstmottagare sker i det offentliga regi genom att förordnade röstmottagare åker hem till väljaren, som utför sin valhandling där i stället för i en val- eller röstningslokal. För att möjliggöra för personer med synnedsättning att rösta med bibehållen valhemlighet även vid röstning genom ambulerande röstmottagare anser utredningen att hjälpmedlen ska utvecklas för att kunna användas vid all röstmottagning, dvs. både på röstmottagningsställen och vid röstning genom ambulerande röstmottagare.

8.9.2 Förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning på alla röstmottagningsställen

Förslag: Kommunerna ska kunna erbjuda förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning på alla röstmottagningsställen, om möjligt bakom alla avskärmade valsedlar och valskärmar.

En rekommendation om förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning ska ingå i den föreslagna vägledningen som Valmyndigheten ska ansvara för.

Av de synpunkter som lämnats in från förbunden för personer med funktionsnedsättning framgår, bland annat, att det finns svårigheter att läsa texten på valsedlarna. Teckenstorleken på valsedlarna varierar

²⁶ Det ska noteras att regeringen inte kan ge uppdrag till kommuner såsom till statliga myndigheter.

från 6,5 till 10 punkter, beroende på antalet kandidater på valsedeln. Den generellt rekommenderade textstorleken är 12 punkter²⁷.

Att öka textstorleken på valsedlarna skulle innebära långtgående förändringar av valsedlarnas utformning som kräver särskilda överväganden. Att överväga och föreslå förändringar av valsedlarnas utformning ligger inte inom ramen för denna utredning. Dock finns det andra åtgärder som kan förbättra valsedlarnas läsbarhet. En sådan åtgärd är att röstmottagningsställen ska kunna erbjuda förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning. Denna typ av hjälpmedel är relativt vanliga i andra länder, och är effektiva. De är lätta att införskaffa, hantera och arkivera mellan valen och kan användas av envar som behöver hjälp att utläsa texten på valsedlarna. Att skaffa och erbjuda denna typ av hjälpmedel utgör därför en förhållandevis enkel åtgärd för att nå en ökad tillgänglighet till valsedlarnas text. Åtgärden ligger också i linje med Sveriges åtagande enligt artikel 29 a i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Det finns redan i dag kommuner som erbjuder förstoringsglas till dem som behöver det, och arbetet med att hitta lämpliga lokaler innehåller, bland annat, en inventering av att belysningen är tillräckligt stark. Dock saknas det en uttrycklig rekommendation att förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning ska kunna erbjudas på alla röstmottagningsställen. Detta trots att det borde anses ligga inom ramen för vad som avses av bestämmelserna i 4 kap. 20 och 22 §§ vallagen om att kommunen ska ge väljarna goda möjligheter att kunna rösta.

Att alla väljare ska kunna läsa eller på annat sätt tillgodogöra sig valsedlarnas text utgör en grundläggande förutsättning för att kunna utföra sin valhandling. Valsedeln som väljaren använder uttrycker hans eller hennes vilja vid val, och väljaren behöver kunna uppfatta valsedelns text. För dem som har svårt att tillgodogöra sig texten på valsedlarna kan förstorings- och belysningshjälpmedel på alla röstmottagningsställen utgöra ett användbart och lätthanterligt verktyg för att öka tillgängligheten till valsedlarna. Utredningen föreslår därför att alla röstmottagningsställen ska kunna erbjuda förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning, om möjligt bakom alla avskärmade valsedlar och valskärmar.

²⁷ Myndigheten för delaktighet, Checklista för tillgänglig information, s. 2–3.

Frågan uppkommer då hur förslaget ska regleras. De alternativ som föreligger är att införa en bestämmelse i vallagen eller att ge råd eller rekommendationer. Det förstnämnda skulle innebära ett lagkrav på relativt stor detaljnivå och som inte har några andra motsvarigheter i lagen. Enligt utredningens mening innefattar det föreslagna förtydligandet i vallagen om vad tillgänglighet vid val ska omfatta (se kapitel 7 Väljargrupper med svårighet att utnyttja sin rösträtt, avsnitt 7.7.1) även denna typ av tillgänglighet. Förslaget bör därför i stället komma till uttryck i den föreslagna vägledningen med regler, rekommendationer och praktiska exempel som redogörs för i avsnitt 7.7.2 i kapitlet Väljargrupper med svårighet att utnyttja sin rösträtt. Utredningen gör bedömningen att en rekommendation bör få tillräckligt stort genomslag för att användas av alla kommuner.

8.9.3 Punktskrift som väljare tillfört på valsedel vid röstning ska avläsas och bedömas vid den slutliga rösträkningen

Förslag: Punktskrift som tillförs valsedeln av väljare vid röstning ska kunna avläsas och bedömas vid länsstyrelsens slutliga rösträkning. Länsstyrelsen ska ha nödvändig utrustning för att kunna avläsa och bedöma sådana valsedlar.

Information om och hanteringen av valsedlar med tillskriven punktskrift ska läggas till i Valmyndighetens utbildningsmaterial.

Sedan de allmänna valen 2018 har länsstyrelserna kommit överens om att punktskrift som tillförts valsedeln (med en reglett²⁸) ska bedömas som en tillåten tillskrift. Det är länsstyrelserna som ansvarar för att bedöma och godkänna väljarnas valsedlar vid den slutliga rösträkningen, och som regional valmyndighet ska de tillämpa valagens bestämmelser i de delar där de har ansvar.

Det är positivt, anser utredningen, att det finns en överenskommelse bland länsstyrelserna om hur tillskrifter på valsedeln med punktskrift ska tolkas och bedömas. Det är av grundläggande betydelse för tillförlitligheten till valresultatet att de röster som väljarna avger bedöms på samma grunder vid rösträkningen. De bestämmelser som finns för vad som utgör en ogiltig valsedel eller ett obefint-

²⁸ Reglett är ett bärbart skrivverktyg för punktskrift.

ligt kandidatnamn ska vara så tydliga att väljarna enkelt kan förstå hur man avger en giltig röst vid allmänna val.

Om det finns utrymme för olika tolkningar i vad som utgör en giltig röst behöver det bedömas om utrymmet är rimligt eller behöver klargöras. Den bestämmelse i 13 kap. 8 § andra stycket punkt 3 vallagen som anger att ett kandidatnamn på en valsedel ska anses obefintligt om markeringen av personröst kan ha antagits ha gjorts maskinellt härstammar från utgångspunkten att personrösten är frivillig och därför ska tillföras valsedeln av väljaren själv vid röstningen. Utredningen delar denna utgångspunkt och bedömer att bestämmelsen fyller en viktig funktion för att värna frivilligheten i personröstmomentet. Något förtydligande av bestämmelsen är heller inte nödvändigt. Även om en reglett i någon mening kan anses utgöra ett maskinellt hjälpmedel används detta av enskilda väljare vid den personliga rösthandlingen, dvs. för att ange den egna rösten på valsedeln.

En bedömning och räkning av valsedlar med tillskriven punktskrift bör ske hos länsstyrelsen som skydd för valhemligheten

Valsedlar med punktskrift kommer liksom övriga valsedlar att tas emot och läggas i valurnan i väljarens vallokal eller vid valnämndens preliminära rösträkning efter valdagen (den s.k. uppsamlingsräkningen som genomförs på onsdagen och i vissa fall även på torsdagen efter valdagen). Det är röstmottagarna som efter avslutad röstmottagning gör en första, och preliminär, räkning av rösterna på valkvällen. Därefter transporteras alla röster till länsstyrelsen för den slutliga rösträkningen.

Om en väljare röstat i sin vallokal och lämnat in sin valsedel med tillskriven punktskrift finns det en risk, enligt utredningens bedömning, att röstmottagarna skulle kunna känna igen vilken väljare som gjort en sådan tillskrift. Om en sådan valsedel skulle avläsas redan vid den preliminära rösträkningen på valkvällen finns en risk att den väljarens valhemlighet röjs. För att minimera denna risk, föreslår utredningen att sådana valsedlar ska avläsas först vid den slutliga rösträkningen hos länsstyrelserna. På så sätt blir valsedelns tillskrift inte sammankopplad med en viss väljare i lokalen.

Förslaget innebär att väljarens intention enligt en sådan valsedel inte kommer att synliggöras i det preliminära valresultatet, utan först i det slutliga valresultatet. Vid den preliminära rösträkningen kom-

mer denna valsedel att redovisas som en preliminärt ogiltig röst, men kommer att avläsas och bedömas i den slutliga rösträkningen hos länsstyrelsen. Så sker redan i dag av de avlämnade valsedlar som enligt bestämmelserna i 11 kap. 2 § vallagen inte får godkännas vid den preliminära rösträkningen. Dessa granskas alltid ytterligare en gång – och i förekommande fall godkänns – vid den slutliga rösträkningen och kommer att ingå i det slutliga valresultatet.

Någon särskild författningsreglering bedöms inte behövas för förslaget.

Valmyndighetens utbildningsmaterial till röstmottagare och länsstyrelserna ska innehålla information om bedömning av valsedlar med punktskrift

Det behöver uppmärksammas vid den preliminära rösträkningen på valkvällen och vid uppsamlingsräkningen att valsedlar med punktskrift kan förekomma. Utredningen föreslår att Valmyndighetens utbildningsmaterial för röstmottagare, liksom Valmyndighetens utbildningsmaterial för länsstyrelserna, ska innehålla information om, och hantering av, valsedlar med tillskriven punktskrift. Det ska hos länsstyrelserna finnas nödvändig utrustning för att kunna avläsa sådana valsedlar.

Det bör även finnas information tillgänglig för allmänheten och media om vilka röster som redovisas vid den preliminära och den slutliga rösträkningen, liksom anledningarna därtill.

9 Utlandssvenskar

9.1 Direktiven

I utredningens direktiv anför bland annat följande.

En svensk medborgare som är eller har varit bosatt i Sverige har rätt att rösta vid val till riksdagen och Europaparlamentet. Röstning från utlandet kan ske antingen genom brevröstning eller röstning på en ambassad eller konsulat. Utlandssvenskar ska tas med i röstlängd under tio år från den dag folkbokföringen upphörde. För att en utlandssvensk därefter ska tas med i röstlängd krävs en anmälan till Skatteverket om detta vart tionde år (5 kap. 2 § vallagen). För utlandssvenskar som finns med i röstlängd upprättas utlandsröstkort, som skickas ut cirka två månader före valdagen. Utlandsröstkortet kan användas både vid brevröstning och röstning på ambassader och konsulat. En utlandssvensk som är upptagen i röstlängd och som vill rösta i Sverige kan beställa ett dubblettröstkort och förtidsrösta i en röstningslokal eller rösta på valdagen i den vallokal där väljaren finns upptagen i röstlängden (5 kap. 9 och 10 §§ vallagen).

2014 års Demokratiutredning (Ju 2014:19) har i sitt betänkande *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5 s. 149–150) uppmärksammat att valdeltagandet bland utlandssvenskar är särskilt lågt. Utredningen har framhållit dels att flera utlandsboende troligen saknar kunskap om kravet på anmälan till Skatteverket om de varit borta från Sverige mer än tio år, dels svårigheterna med att rösta, bl.a. med avseende på att en utlandssvensk som är i Sverige under valet inte kan brev rösta här i landet. Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anförde om åtgärder för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Enligt tillkännagivandet bör regeringen bl.a. utreda om det borde bli möjligt för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar kunna brev rösta även från Sverige (bet. 2016/17:KU22 punkt 5, rskr. 2016/17:200).

Det är angeläget att utlandssvenskar ges goda förutsättningar att rösta. Röstningsförfarandet bör vara utformat så att det tar hänsyn till att en väljare, under den tid som förtidsröstningen pågår, kan vara på resande fot och därför vid skilda tidpunkter befinna sig i olika länder under den perioden. Det är även angeläget att systemet är enkelt att administrera för berörda myndigheter. Det finns därför behov av att analysera och ta ställning till om röstningsförfarandet bör ändras i syfte att underlätta för en utlandssvensk att använda sig av sin rösträtt. Utredningen bör beakta att brevröstning medför svårigheter i förhållande till det normala röstningsförfarandet när det gäller möjligheten att garantera väljarens valhemlighet och förfarandets tillförlitlighet och säkerhet. Det har konstaterats dels att en hög andel brevröster underkänns, dels att det finns en risk för att röster försvinner i postgången (jfr prop. 1996/97:80 s. 148 och Valmyndighetens rapport 2018 s. 30).

Utredningen ska därför överväga och lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att förenkla för utlandssvenskar att delta i riksdagsval och val till Europaparlamentet och därmed även öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Utredningen ska även särskilt analysera och ta ställning till om det är lämpligt att göra det möjligt för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar brevrösta även från Sverige eller om andra åtgärder bättre kan stärka utlandssvenskars deltagande och samtidigt upprätthålla skyddet för valhemligheten.

9.2 Gällande ordning

9.2.1 Begreppet utlandssvensk

Begreppet utlandssvensk används med olika innebörd. I generell bemärkelse är en utlandssvensk en svensk medborgare som har varit men inte längre är folkbokförd här i landet. Det finns dock personer bosatta utomlands som anser sig ha svenskt ursprung men inte är svenska medborgare, liksom svenska medborgare bosatta utomlands på hel- eller deltid men som fortfarande är folkbokförda i landet. Även andra grupper bedömer att de omfattas av begreppet. Enligt föreningen Svenskar i Världen, Sviv, arbetar, bor eller studerar cirka 660 000 svenskar utomlands¹.

¹ <https://www.sviv.se/om-oss/>.

För att delta i riksdagsval som utlandssvensk måste villkoren för rösträtt vara uppfyllda. Vid de allmänna valen 2018 uppgick antalet utlandssvenskar i röstlängden till 170 203².

9.2.2 Regeringsformen

Av 3 kap. 4 § regeringsformen framgår villkoren för rösträtt och valbarhet vid val till riksdagen. Där framgår, bland annat, att varje svensk medborgare som är eller någon gång varit bosatt i riket och fyllt 18 år har rösträtt till riksdagen och att frågan om någon har rösträtt avgörs på grundval av en röstlängd som upprättas före valet.

9.2.3 Vallagen

Rösträtt och röstlängd

Villkoren för rösträtt för utlandssvenskar framgår av bestämmelserna om rösträtt till riksdagen i regeringsformen. Motsvarande villkor för rösträtt gäller, enligt 1 kap. 4 § vallagen, också för val till Europaparlamentet.

Att rösträtten avgörs på grundval av en röstlängd som upprättas före valet framgår också av regeringsformen. Bestämmelser om upprättande av röstlängden finns i vallagen. Enligt 5 kap. 1 § vallagen ska en röstlängd upprättas för dem som är röstberättigade i valet och att röstlängden grundar sig på de uppgifter som finns i folkbokföringsdatabasen 30 dagar före valdagen. Av regeringsformen framgår vidare att ett villkor för rösträtt till riksdagen är att vara eller någon gång varit bosatt i landet. Med bosättning avses i praktiken att vara eller någon gång ha varit folkbokförd i Skatteverkets folkbokföringsdatabas³.

Vallagen innehåller särskilda bestämmelser för svenska medborgare som inte längre är folkbokförda i landet. Enligt 5 kap. 2 § vallagen ska svenska medborgare som inte längre är folkbokförda i landet automatiskt tas upp i röstlängden under tio år från den dag då folkbokföringen upphörde. Därefter ska de, för tio år i sänder, tas med i röstlängden endast om de skriftligen anmält sin adress till Skatte-

² Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 55.

³ Villkor för folkbokföring återfinns i folkbokföringslagen (1991:481).

verket. Om den centrala valmyndigheten vid val till riksdagen eller Europaparlamentet tar emot en röst från en svensk medborgare som uppfyller villkoren för rösträtt för val till riksdagen eller Europaparlamentet men som inte finns upptagen i röstlängden ska personen läggas till i röstlängden för det valet. En sådan röst anses alltid som en anmälan till röstlängden för en ny tioårsperiod, även om rösten kommer in senare än dagen före valdagen.

Röstlängden i Sverige består i praktiken av många små röstlängder. Det upprättas en röstlängd för varje valdistrikt i landet och en ny röstlängd upprättas inför varje enskilt val. Vid de allmänna valen 2018 uppgick antalet valdistrikt till cirka 6 000. Ett valdistrikt består av ett specifikt geografiskt område med ett antal röstberättigade, vanligen cirka 1 000–2 000 personer. Alla personer som uppfyller villkoren för rösträtt tas upp i röstlängden för det valdistrikt där de är folkbokförda 30 dagar före valdagen (5 kap. 4 § första stycket vallagen). De som inte längre är folkbokförda i landet men uppfyller villkoren för rösträtt, dvs. utlandssvenskarna, tas upp i röstlängden i det valdistrikt där de senast var folkbokförda, eller i ett valdistrikt inom den kommun där de senast var folkbokförda om uppgifter om senast valdistrikt saknas.

Kvalifikationsdagen för rösträtt

Röstlängden ska enligt 5 kap. 1 § andra stycket vallagen grunda sig på de uppgifter som 30 dagar före valdagen finns i folkbokföringsdatabasen och fastighetsregistret. Denna tidsgräns kallas *kvalifikationsdagen för rösträtt*, eftersom de registrerade uppgifterna avgör omfattningen av och innehållet i en persons rösträtt. Medborgarskap och folkbokföringsort avgör t.ex. om en person har rösträtt till riksdagen och till vilken kommun och region som den kommunala rösträtten är knuten. Omständigheter, såsom att få svenskt medborgarskap eller byte av folkbokföringskommun, som inträffar efter kvalifikationsdagen men innan valdagen utgör inte skäl till rättelse i röstlängden (5 kap. 6 § vallagen). Alla som uppfyller kriterierna för rösträtt enligt nämnda register tas automatiskt upp i röstlängden för aktuellt val utifrån situationen på kvalifikationsdagen. Detta gäller även utlandssvenskar som antingen är utflyttade från Sverige (dvs. inte längre är folkbokförda i landet) under de senaste tio åren eller

har anmält om att återupptas i röstlängden för ytterligare en tioårsperiod. För utlandssvenskar som fallit ur röstlängden men vill rösta i ett visst val, medger vallagen att de kan läggas till i röstlängden även efter kvalifikationsdagen genom att avge en röst från utlandet, under förutsättning att rösträttsvillkoren är uppfyllda och att rösten kommer in senast dagen före valdagen.

Röstning från utlandet

Det finns två sätt att rösta från utlandet, antingen genom att rösta vid en svensk utlandsmyndighet som erbjuder röstmottagning eller att rösta genom brev. Dessa sätt att rösta gäller alla röstberättigade som befinner sig i utlandet innan valet och vill rösta. Det finns även en möjlighet att lämna sin röst med bud till en svensk utlandsmyndighet som erbjuder röstmottagning för den som uppfyller villkoren för budröstning⁴.

Att rösta från utlandet är en form av förtidsröstning.

Röstning på svenska utlandsmyndigheter

Vid varje allmänt val erbjuder svenska utlandsmyndigheter röstmottagning. Den centrala valmyndigheten bestämmer, efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), hos vilka svenska utlandsmyndigheter det ska finnas röstningslokaler (4 kap. 25 § vallagen). Röstningen vid en utlandsmyndighet får starta tidigast 24 dagar före valdagen och får pågå så länge mottagna förtidsröster kan antas vara hos den centrala valmyndigheten senast dagen före valdagen (10 kap. 2 § vallagen).

Att rösta vid en utlandsmyndighet är för väljarna detsamma som att förtidsrösta inom landet, med undantag för att det inte finns något krav att rösten behöver åtföljas av väljarens röstkort. För de väljare som inte har något röstkort används i stället ett adresskort⁵ som röstmottagarna fyller i. Det går även att lämna in en budröst till en svensk utlandsmyndighet som erbjuder röstmottagning för de väljare som uppfyller villkoren för budröstning. I sådant fall behöver sär-

⁴ 7 kap. 4 § vallagen.

⁵ Ett adresskort är en blankett i A5-format av styvare papperskvalitet med förtryckta fält för ifyllnad av väljaruppgifter.

skilt budröstningsmaterial användas. Alla mottagna röster skickas till den centrala valmyndigheten, som skickar rösterna vidare till den kommun där väljaren är eller senast var folkbokförd.

Vid de allmänna valen 2018 erbjöds förtidsröstning på 248 lokaler utomlands, fördelade över 119 länder. Av dem tog 242 lokaler emot minst en röst. Totalt tog Valmyndigheten emot 46 854 röster från utlandsmyndigheterna. Den utlandsmyndighet som tog emot flest röster var svenska ambassaden i London (5 021 röster)⁶. Alla röstberättigade kan rösta på en utlandsmyndighet som har röstmottagning om de befinner sig i utlandet vid tiden för valet. Antalet mottagna röster från utlandsmyndigheterna utgör ett totalantal. Det finns inga uppgifter om hur många av de mottagna rösterna som kom från utlandssvenskar.

Brevröstning från utlandet

Brevröstning från utlandet från alla länder i världen infördes i samband med de allmänna valen 2002. För att rösta med brev från utlandet behövs särskilt material, som tillhandahålls från valadministrationen. Brevröstningsmaterialet består av valkuvert, blanka valsedlar, ett ytterkuvert för brevröst, ett omslagskuvert för brevröst och ett informationsblad. Ytterkuvertet för brevröst fungerar som ett adresskort om väljaren inte har något röstkort vid röstningstillfället.

En brevröst får göras i ordning tidigast 45 dagar före valdagen (7 kap. 12 § vallagen) och innebär ett förfarande som inte sker under uppsikt av röstmottagare. Den som brevröstar behöver använda det särskilt framtagna brevröstningsmaterialet för att brevrösten ska godkännas. Utformningen av ytterkuvertet för brevröst framgår av bilagan till valförordningen (2005:874) och utformningen av omslagskuvertet framgår av bilagan till Valmyndighetens författningssamling (VALFS 2019:1).

Bestämmelser om hur en brevröst görs i ordning finns i 7 kap. 13–14 §§ vallagen. Där framgår att väljaren i närvaro av två vittnen ska lägga de valkuvert som väljaren gjort i ordning i ett ytterkuvert för brevröst som sedan klistras igen. Väljaren ska sedan genom sin namnteckning på ytterkuvertet intyga att valkuverten gjorts i ord-

⁶ Siffror enligt Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018 s. 59–60.

ning på rätt sätt, att valkuverten inte gjorts i ordning tidigare än vad som är tillåtet, att det gjorts i ordning utomlands eller på ett fartyg i utrikes fart samt ange sitt namn och personnummer. Vittnena ska i sin tur på ytterkuvertet ange namn, personnummer eller motsvarande id-uppgift och adress, samt intyga att väljaren själv gjort i ordning rösten på det sätt som föreskrivs och att de inte känner till någonting som gör att väljarens uppgifter är oriktiga. Ett vittne ska ha fyllt 18 år. Det iordninggjorda ytterkuvertet klistras igen och läggs i ett särskilt omslagskuvert, som klistras igen och skickas med reguljär post till Sverige. Om väljaren har sitt röstkort läggs även detta in i omslagskuvertet. Försändelsen får inte göras i ordning och postas förrän tidigast 45 dagar före valdagen och måste ha nått väljarens kommun i tid till rösträkningen.

Brevrösterna skickas direkt till kommunens valnämnd om väljaren använt sitt röstkort i försändelsen. För de väljare som inte har sitt röstkort skickas försändelsen till den centrala valmyndigheten för vidare befordran till rätt valnämnd.

Vid 2018 års val brevröstade cirka 45 000 från utlandet. Det finns inga uppgifter om hur många av de mottagna brevrösterna som kom från utlandssvenskar.

Röstning med bud från utlandet

Enligt 7 kap. 4 § vallagen får väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe lämna sina valsedlar där genom bud. Även röstningslokaler i utlandet omfattas av bestämmelsen.

Enligt Valmyndighetens rapport *Erfarenheter vid valen 2018* förekommer budröster ytterst sällan vid röstmottagningen på utlandsmyndigheter och bedömer att de väljare som har behov av budröstning i utlandet med stor sannolikhet i stället väljer att brevrösta.

Röstkort till utlandssvenskar

Bestämmelser om röstkort finns i 5 kap. 8–10 §§ vallagen. Av 5 kap. 8 § första stycket framgår att den centrala valmyndigheten ska framställa ett röstkort för varje väljare. För väljare som inte har någon

känd adress eller som inte är folkbokförda i landet ska det upprättas röstkort bara om de begär det.

Det finns särskilda bestämmelser om röstkort för väljare som inte längre är folkbokförda i landet. Av 5 kap. 8 § tredje stycket vallagen framgår att den centrala valmyndigheten för varje sådan väljare ska upprätta ett utlandsröstkort som vid ordinarie val ska skickas senast 50 dagar före valdagen. Eftersom utlandsröstkortet framställs innan röstlängden upprättas 30 dagar före valdagen är uppgifterna på utlandsröstkortet preliminära.

Tillsammans med utlandsröstkortet bifogas material för brev-röstning och information om röstning på utlandsmyndigheterna. Utlandsröstkortet kan användas både vid röstning på en utlands-myndighet och vid brevröstning. För röstning inom Sverige bör utlandsröstkortet ersättas med ett dubblettröstkort eftersom uppgifterna i utlandsröstkortet är preliminära och togs fram innan röstlängden upprättades.

*Utlandssvenskar som anmält sig till röstlängden
efter utlandsröstkorten skickats men innan röstlängden upprättats*

Utlandssvenskar tas automatiskt upp i röstlängden om de utvandrat de senaste tio åren eller anmält att de vill återupptas i röstlängden. En sådan anmälan kan komma in senast 30 dagar före valdagen. Dock framställs utlandsröstkortet tidigare och måste enligt bestämmelserna i 5 kap. 8 § tredje stycket vallagen skickas senast 50 dagar före valdagen. Regleringen av tidsgränsen har tillkommit för att möjliggöra att utlandsröstkortet och bifogat brevröstningsmaterial når utlandssvensken i tid till brevröstningen får starta, dvs. 45 dagar före valdagen. En sådan tidsfrist för utskick av utlandsröstkort innebär emellertid att utlandsröstkort inte får skickas till de utlandssvenskar som återupptagits i röstlängden efter det att utlandsröstkorten senast ska ha skickats enligt vallagens bestämmelser men innan 30 dagar före valdagen. Dessa utlandssvenskar får i stället ett ordinarie röstkort, och behöver själv beställa material för brevröstning om de vill rösta med brev från utlandet.

Digitala röstkort

Röstkort skickas enligt nuvarande ordning ut till de röstberättigade genom en postförsändelse som är adresserad till den folkbokföringsadress eller den särskilda postadress som finns angiven i folkbokföringen. För utlandssvenskar skickas utlandsröstkortet eller röstkortet till den adress i utlandet som senast har anmälts till folkbokföringen.

Valmyndigheten har i en skrivelse till regeringen (dnr Ju2018/04402/L6) framfört att det finns behov av att vid framtida val kunna göra elektroniskt utskick av röstkort till de väljare som använder digitala brevlådor. Även Valmyndighetens erfarenhetsrapport från de allmänna valen 2018 påtalar önskemålet om att kunna göra elektroniska utskick av röstkort⁷. Utgångspunkten är att både utlands- och inrikes röstkort ska kunna skickas digitalt. Myndigheten anför bl.a. att produktionen och distributionen av fysiska röstkort sedan flera val tillbaka är ett sårbart och tidskritiskt moment i förberedelserna för val. En stor volym av röstkort ska produceras under en kort tidsperiod, vilket har medfört en stor utmaning för myndigheten att upphandla tryckerier. Valmyndigheten har också fått signaler från Postnord AB att distributionen av röstkort kan bli en än större utmaning vid kommande val.

Åtgärden med digitala röstkort skulle, enligt myndigheten, öka väljarnas tillgång till sitt röstkort och samtidigt innebära en kraftig minskning av fysiska röstkort som behöver produceras och distribueras, vilket bidrar till en minskad klimatpåverkan. Myndigheten har också pekat på att det numera finns stöd i valdataförordningen (2002:61)⁸ för att kunna göra elektroniska utskick av dubblettröstkort och att motsvarande möjlighet borde finnas för alla röstkort.

Även om röstkort distribueras digitalt kommer det fortfarande att vara nödvändigt med röstkortsuppgifter vid förtidsröstningen. Röstkortet utgör adressbärare vid förtidsröstning, så att rösten skickas till rätt kommun och vallokal. Om röstkortet blir digitalt kan detta inte användas som adressbärare och en ersättning för röstkortet behöver tas fram. Valmyndigheten föreslår att det i stället för röstkort ska vara möjligt att använda ett adresskort vid förtidsröstning i Sverige. I de lokaler som erbjuder utskrift av dubblettröstkort på plats kan dock ett dubblettröstkort skrivas ut som adressbärare.

⁷ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 21.

⁸ Förordning (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val.

Adresskort används i dag endast vid röstning från utlandet i de fall väljaren saknar eller inte har med sig sitt röstkort.

Utlandssvenskar möjligheter att rösta i Sverige

Den utlandssvensk som befinner sig i Sverige vid tiden för valet har möjlighet att förtidsrösta eller rösta i vallokal på valdagen under förutsättning att personen finns upptagen i röstlängden. Vid förtidsröstning är röstkort, eller röstlängdsuppgifter, ett krav för att kunna rösta, och alla som är upptagna i röstlängden kan vid behov beställa ett dubblettröstkort hos Valmyndigheten, länsstyrelsen eller hos kommunernas valnämnder. Det finns även vissa lokaler för förtidsröstning som tillhandahåller möjligheten att få en dubblett utskriven på plats i lokalen.

Om personen inte finns upptagen i röstlängden säger vallagens bestämmelser att en röst avgiven från utlandet, antingen hos en utlandsmyndighet eller som en brevröst, ska anses som en anmälan till röstlängden. Om rösten kommit in till den centrala valmyndigheten senast dagen före valdagen ska den också räknas med i det aktuella valet (5 kap. 2 § andra stycket vallagen). Det finns således ingen möjlighet enligt nuvarande bestämmelser för utlandssvenskar som inte finns upptagna i röstlängden, men som i övrigt uppfyller villkoren för rösträtt, att rösta från Sverige och därigenom bli upptagna i röstlängden. De bestämmelser om utlandssvenskars möjligheter att återupptas i röstlängden utgår från att de röstberättigade utlandssvenskarna befinner sig i utlandet när de ska rösta.

9.2.4 Folkbokföringslagen

För att få ett röstkort tillsänt till sig behöver det finnas en adress noterad i folkbokföringen. Detta gäller för samtliga röstberättigade. Bestämmelser om folkbokföring finns i folkbokföringslagen (1991:481).

Av 27 § folkbokföringslagen framgår att den som är folkbokförd och avser flytta till utlandet ska anmäla detta till Skatteverket. Av 29 § samma lag framgår att en anmälan enligt 27 § bland annat ska innehålla en adress i utlandet. Det finns dock ingen skyldighet enligt denna lag att anmäla om ny adress i utlandet.

Av Valmyndighetens statistik framgår att 18 887 utlandssvenskar av totalt 170 203 inte kunde få sitt utlandsröstkort tillsänt till sig vid 2018 års val på grund av avsaknad av en fungerande adress angiven i folkbokföringen. Till detta antal ska läggas 20 460 returer av utlandsröstkort där adressaten av olika skäl inte längre fanns på angiven adress. Totalt fick 39 347 utlandssvenskar som var upptagna i röstlängden vid 2018 års val inget utlandsröstkort. Detta motsvarar drygt 23 procent av samtliga utlandssvenskar som var upptagna i röstlängden för det valet.

9.3 Riksdagens tillkännagivande

Riksdagens konstitutionsutskott har i ett tillkännagivande (bet. 2016/17:KU22 punkt 5) anförts om åtgärder för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Tillkännagivandet refererar särskilt till Demokratiberedningens betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5) där det uppmärksammas att valdeltagandet bland utlandssvenskar är särskilt lågt. Enligt betänkandet kan det låga valdeltagandet förklaras av ointresse och avståndet till Sverige. En utlandsboende exponeras inte, till exempel, i samma utsträckning för samhällsdebatter i Sverige eller för mediernas bevakning av valrörelsen. Det är också troligt, anför Demokratiberedningen, att flera utlandsboende saknar kunskap om att de måste anmäla sig till Skatteverket om de bytt adress eller varit bosatta utomlands i mer än tio år. Beredningen pekar också på att det kan vara krångligt att rösta vid en svensk utlandsmyndighet eftersom öppettiderna är begränsade och kan innebära långa resvägar. Även om brevröstning numera är möjligt från samtliga länder kan brevröstning inte användas för att avge en röst inom Sverige.

Av utskottets egen utredning (genom riksdagens utredningstjänst) framgår att Valmyndigheten ger utlandsmyndigheterna rekommendationer om att hålla öppet åtminstone någon kväll och helgdag under röstningsperioden för att underlätta röstning för dem som inte kan rösta under dagtid på vardagar. Information om röstning utomlands samt reglerna för att vara upptagen i röstlängden sprids av Valmyndigheten via myndighetens webbplats men också genom annonser riktade till svenskar utomlands.

Utskottet skriver i sitt tillkännagivande att det särskilt låga valdeltagande som Demokratiberedningen uppmärksammat i sitt betänkande kan ha flera orsaker. I de delar som beror på sådana hinder som står inom myndigheternas och lagstiftarens makt att undanröja är det rimligt, skriver utskottet, att så också sker. Regeringen bör verka för att sådana förbättringar genomförs redan nu. Och eftersom det inte är möjligt för utländssvenskar att kunna brev rösta inom landet anser utskottet att det finns skäl att utreda huruvida det borde bli möjligt att för utländssvenskar att under vissa förutsättningar kunna brev rösta också från Sverige.

9.4 Valmyndighetens erfarenhetsrapport från 2018

Valmyndigheten har i sin rapport Erfarenheter från valen 2018 pekat på ett antal svårigheter som rör röstning från utlandet. Myndigheten noterar att de vid 2018 års val, liksom vid tidigare val, fick många frågor från utländssvenskar på besök i Sverige före och under valdagen som försökt rösta här men som inte kunnat det därför att de inte var upptagna i röstlängden. Det skulle enligt myndigheten underlätta röstandet för utländssvenskar om anmälan till röstlängden kunde göras även när en person befinner sig i Sverige i samband med ett val. Valmyndigheten föreslår att en utländssvensk som fallit ur röstlängden ska kunna anmäla sig till röstlängden när det är mindre än 30 dagar kvar till val på annat sätt än genom att rösta från utlandet. Lämpligen genom en särskild anmälan till Valmyndigheten⁹.

Myndigheten skriver följande om röstning från utlandet i rapporten¹⁰.

All röstning från utlandet, både brev röstning och röstning vid utlandsmyndigheter, har ökat markant. Distributionen av utlandsröster till kommunernas valnämnder är en mycket tidspressad process med små eller ibland till och med inga marginaler. Det är svårt att få logistiken att fungera på ett önskvärt sätt. Många olika aktörer är inblandade med olika beroenderelationer och uppgifter som innebär en utmaning att få ihop till en välfungerande logistikkedja. Det händer tyvärr att leveranser inte kommer fram, röster hamnar fel eller inte hämtas ut/tas emot av mottagarna. När det händer finns det sällan några marginaler för att kunna rätta till problemet.

⁹ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 19.

¹⁰ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 29–31.

(...) Det var drygt 45 000 väljare som brevröstade från utlandet. Cirka 1 800 brevröster inkom för sent till valadministrationen och drygt 4 400 brevröster blev underkända av olika skäl. Ett vanligt förekommande skäl är att rösterna skickas för tidigt, dvs. mer än 45 dagar före valdagen. Många väljare efterfrågar material i god tid exempelvis inför en resa och tar inte alltid till sig info om att rösten inte får skickas tidigare än 45 dagar före valdagen, vilket innebär att rösten inte räknas när den når Sverige. Andra problem är att rösten har gjorts i ordning på fel sätt (exempelvis att väljaren inte fyllt i efterfrågade personuppgifter eller inte lagt med sitt röstkort), rösten saknar poststämpel (krävs normalt för att avgöra om rösten postats i utlandet och om den har skickats i rätt tid) eller att rösten skickas på andra sätt än med vanlig post. Det förekommer också att röster kommer till Sverige för sent.

Med anledning av regelverket är det svårt för Valmyndigheten att pedagogiskt informera om när en väljares röst behöver vara inkommen för att hinna räknas (beror bl.a. på om röstkort använts och om det är en utlandssvensk som behöver läggas till i röstlängden eller inte). Reglerna är svåra att överblicka för väljarna.

Det är också en stor utmaning för Valmyndigheten och Postnord att få väljares brevröster att nå fram till rätt valnämnd i tid till att den preliminära rösträkningen börjar. Slutligen bör påtalas att brevröstning från utlandet är ett sätt att rösta på där det är svårt att med säkerhet veta att rösten verkligen är en röst från den person vars personuppgifter är angivna på ytterkuvertet för brevröst. Det enda som behövs utöver personuppgifterna för någon som har rösträtt är att vittnesuppgifterna falskeligen intygar att det är rätt väljare som avlagt rösten. Det går inte heller att kontrollera att röstningen skett utan påverkan och med valhemligheten i behåll. Valmyndigheten föreslår att utlandsröstningen ses över i sin helhet, i syfte att minska de sårbarheter som problemen med post och distribution medför.

9.5 Utlandssvenskars valdeltagande

Statistiska centralbyrån, SCB, publicerar efter varje ordinarie val en valdeltagarundersökning som, bland annat, omfattar valdeltagandet för utlandssvenskar. Undersökningar innan de allmänna valen 2018 har byggt på en urvalsgranskning av röstlängden, men tack vare en möjlighet till skanning av de markerade röstlängderna kunde en totalundersökning genomföras efter de allmänna valen 2018. Följande redovisning av utlandssvenskars valdeltagande finns i SCB:s rapport Deltagande i de allmänna valen 2018¹¹.

¹¹ SCB – Deltagande i de allmänna valen s. 40–42.

Svenska medborgare som har valt att bosätta sig i annat land, så kallade utländssvenskar, har från och med år 1968 haft rätt att rösta i riksdagsval. Fram till och med 1994 fick utländssvenskarna själva begära att bli upptagna i röstlängden men från och med 1998 tas alla som flyttat utomlands under de senaste tio åren automatiskt upp i röstlängden. Därefter behöver man som utländssvensk anmäla sig till röstlängden vart tionde år. Röstningen från utlandet sker antingen genom brevöst från utlandet eller röstning på ambassad eller ett konsulat. Röstningsperioden skiljer sig något från den som gäller för röstningen i Sverige. Vid riksdagsvalet 2018 fick man tidigast brevösta från utlandet den 26 juli och förtidsröstningen hos ambassader och konsulat började tidigast den 16 augusti. Däremot har man ingen möjlighet att rösta på själva valdagen i utlandet (Valmyndigheten 2018).

Förändringen av rösträttsreglerna har haft bäring på antalet röstberättigade och valdeltagandet – mellan 1994 och 1998 års val sjönk valdeltagandet från 77 till 27 procent samtidigt som antalet röstberättigade ökade från knappt 22 000 till närmare 78 000 personer. Innan 1998 års val hade utländssvenskarna en marginell påverkan på det totala valdeltagandet i riksdagsval. Men från och med 1998 års val sänker de valdeltagandet något. I riksdagsvalet 2018 var andelen röstande 87,2 procent, men om vi exkluderar utländssvenskar var valdeltagandet 88,2 procent.

Valdeltagandet bland utländssvenskar har sedan 1998 legat på omkring 30 procent. I riksdagsvalet 2018 röstade nära 40 procent vilket är en ökning i förhållande till 2014 års riksdagsval då knappt 33 procent röstade. I Valmyndighetens erfarenhetsrapport från de allmänna valen 2018 skriver man att många utlandsmyndigheter har upplevt stort tryck på röstning i utlandet samt att man märkt av ett intresse från partier och organisationer avseende utländssvenskars deltagande i valet. (Valmyndigheten 2018)

Om vi jämför valdeltagandet bland utländssvenskar efter kön så har det varierat över tid. Under de senaste valen har det inte funnits några större skillnader mellan män och kvinnors röstande. I 2018 års val röstade kvinnor i något större utsträckning än män, 41 procent jämfört med 39 procent. Kvinnor röstade i något större utsträckning än män i alla åldrar förutom bland de äldsta.

Utifrån de uppgifter som finns tillgängliga kan man studera huruvida valdeltagandet varierar avseende hur länge sedan det var man utvandrade från Sverige. Det är en försvinnande liten andel bland de röstberättigade som har utvandrat tidigare än 1990. Gruppen röstberättigade utländssvenskar utgörs till 60 procent av personer som utvandrat under de senaste 10 åren och på så vis per automatik är röstberättigade. Och inte oväntat är valdeltagandet högre bland personer som aktivt har anmält att de vill bli upptagna i röstlängden, det vill säga de som utvandrat före 2008. (...) Bland dem som utvandrat under de senaste 10 åren kan man se ett högre valdeltagande bland dem som alldeles nyligen utvandrat jämfört med dem som utvandrade för nära 10 år sedan.

9.6 Hanteringen av anmälan om att återupptas i röstlängden

En anmälan om att återupptas i röstlängden kan med dagens bestämmelser ske på två sätt. Antingen genom att skicka in en skriftlig anmälan till Skatteverkets folkbokföring senast 30 dagar före valdagen eller genom att avge en röst från utlandet.

Anmälan till Skatteverket om att återupptas i röstlängden ska ske skriftligen och görs på en särskild blankett som skickas till Skatteverket, antingen som brevöversändelse eller som inskannad bilaga till e-post. Även anmälningar som inkommer skriftligen där blanketten inte använts accepteras. En anmälan som kommer in före kvalifikationsdagen noteras i folkbokföringen och personen tas automatiskt upp i röstlängden för det aktuella valet och för kommande val under en tioårsperiod¹². För anmälningar som inkommer till Skatteverket efter kvalifikationsdagen registreras ett anmälningsdatum efter aktuellt val och personen får en ny tioårsperiod i röstlängden. Någon rutin för notifiering till utlandssvensken om att och när en anmälan tagits emot finns inte.

Utöver möjligheten att skicka in en ifylld och inskannad blankett per e-post till Skatteverket finns inget annat digitalt anmälningsförfarande tillgängligt eftersom blanketten ska skrivas under. För att underskriften ska kunna ske digitalt krävs en e-legitimation som fungerar i det land som tillhandahåller den digitala tjänsten. Det pågår i dag ett arbete inom den Europeiska unionen med att ta fram ett stöd för användning av godkända nationella e-legitimationer inom unionen¹³. Medlemsländerna kan ansöka om att få e-legitimationer godkända enligt iDAS-förordningen. Genom ett sådant godkännande kan e-legitimationer från andra länder inom den Europeiska unionen användas för e-tjänster i Sverige¹⁴. Dock återstår ett omfattande arbete med att hitta former för att säkerställa individers identitet utifrån olika länders system med personuppgifter.

¹² Anmälningar som kommer in inom den aktuella tioårsperioden får ett anmälningsdatum för en ny tioårsperiod, även om den tidigare tioårsperioden ännu inte gått ut.

¹³ I enlighet med EU-förordningen eIDAS (EU) 910/2014, Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1502 om fastställande av tekniska minimispecifikationer och förfaranden för tillförlitlighet, Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1501 om interoperabilitetsramverket enligt art 12.8, Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/296 om inrättande av förfaranden för samarbete mellan medlemsstaterna samt Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/1984 om förutsättningar, format och förfaranden för anmälan. <https://www.digg.se/digital-identitet/e-legitimering>.

¹⁴ <https://www.elegitimation.se/utlandska-e-legitimationer-och-e-tjanster>.

Anmälningar om att återupptas i röstlängden kan också göras genom att utlandssvensken avger en röst från utlandet, antingen som brevröst eller en röst avgiven hos en svensk utlandsmyndighet som har röstmottagning. Det är den avgivna rösten som utgör en sådan anmälan och rösten behöver inte åtföljas av någon blankett eller annan information från väljaren. Dessa röster hanteras på samma sätt som övriga röster från utlandet och skickas till Valmyndigheten, som enligt bestämmelsen i 5 kap. 2 § andra stycket vallagen ska lägga till utlandssvenskar som fallit ur röstlängden. Om en sådan röst inkommer till myndigheten senast dagen före valdagen ska utlandssvensken läggas till i röstlängden för det aktuella valet och återupptas i röstlängden för en period om tio år. Om rösten inkommer senare sätts ett anmälningsdatum för att återupptas i röstlängden efter det aktuella valet för en period om tio år. Valmyndigheten skickar efter valet en underrättelse till Skatteverkets folkbokföring för de utlandssvenskar som lagts till i röstlängden för det aktuella valet och de utlandssvenskar vars röster kom in till myndigheten för sent och som ska få ett anmälningsdatum efter valet.

Vid 2018 års val inkom 3 100 röster från utlandssvenskar som fallit ur röstlängden. 2 787 av dem lades till i röstlängden för det aktuella valet, och 313 återupptogs i röstlängden för en kommande tioårsperiod men kom in för sent för att läggas till i röstlängden för det aktuella valet. Siffran 3 100 avser antalet röster som inkom till och med onsdagen efter valdagen 2018. Ytterligare 66 röster har där efter kommit in till myndigheten och även dessa utlandssvenskar återupptogs i röstlängden för en tioårsperiod med start efter det aktuella valet.

9.7 Information till utlandssvenskar

För att höja kunskapen om rösträttsvillkoren och tillhandahålla information om röstning från utlandet vidtas redan i dag ett antal åtgärder av olika instanser. Dessa är i sammanfattning följande.

- Information riktad till utlandssvenskar om att det är val och hur man röstar från utlandet sprids av Valmyndigheten via olika kanaler inför varje allmänt val.

- På utlandsmyndigheternas webbplats(er) publiceras information om anmälan till röstlängd för utlandssvenskar, röstning och röstmottagning, samt att brevröstningsmaterial också kan beställas från utlandsmyndigheterna.
- Brevröstningsmaterial skickas tillsammans med utlandsröstkortet till de röstberättigade utlandssvenskar som har en adress registrerad i Skatteverkets folkbokföringsregister. Ett särskilt beställningsformulär för brevröstningsmaterial erbjuds på Valmyndighetens webbplats.
- Eftersom det nuvarande regelverket om 10-årsregeln för utlandssvenskar att vara upptagen i röstlängden började gälla från 1997 års vallag har särskilda informationskampanjer skett ungefär vart 10:e år till utlandssvenskar som inte finns med i röstlängden, både brevledes och genom spridning av informationsblad. Om dessa perioder har infallit innan ett allmänt val har blanketten för anmälan till röstlängden inkluderats i försändelsen med utlandsröstkort.
- Skatteverkets information i samband med avregistrering från folkbokföringen med anledning av att en person flyttar till utlandet innehåller uppgifter om vad som gäller för röstning och anmälan till röstlängden.
- Föreningar och organisationer som riktar sig till utlandssvenskar informerar sina prenumeranter och tillhandahåller i vissa fall även blankett för anmälan till röstlängden och anmälan om adress i utlandet.

Det kan konstateras att det finns flera instanser som informerar utlandssvenskar om rösträtt och anmälan om att återupptas i röstlängden. Det går däremot inte att avgöra i vilken utsträckning informationen når fram eller i vilken utsträckning som utlandssvenskarna själva söker information. Skatteverkets folkbokföring vittnar om att det i viss utsträckning saknas uppdaterade adressuppgifter eller att adressen saknas i folkbokföringen.

Det har också framkommit i valadministrationens kontakter med utlandssvenskar att det finns ett antal missuppfattningar som återkommer vid varje val. En relativt vanlig missuppfattning är att det räcker med att vara svensk medborgare och ha fyllt 18 år för att vara

röstberättigad i riksdagsval och Europaparlamentsval. Kunskap saknas i dessa fall om att det finns ett krav på att personen någon gång måste ha varit folkbokförd i Sverige. En annan missuppfattning är att avsaknaden av att vara upptagen i röstlängden 30 dagar före valdagen innebär att rösträtten har gått förlorad för det valet. I dessa fall saknas kunskap om att en avgiven röst från utlandet utgör en anmälan om att återupptas i röstlängden, och att rösten kommer att räknas för det aktuella valet om den kommit in till den centrala valmyndigheten senast dagen före valdagen.

9.8 Överväganden och förslag

9.8.1 Utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna förtidsrösta i Sverige och därigenom återupptas i röstlängden

Förslag: Utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna förtidsrösta i Sverige. Den avgivna förtidsrösten ska utgöra en anmälan om att återupptas i röstlängden. Valnämnderna ska lägga till dessa väljare i röstlängden.

Vid röstmottagningen ska ett adresskort användas i stället för ett röstkort för dessa väljare.

Efter valet ska valnämnden meddela den centrala valmyndigheten om tilläggen i röstlängden. Den centrala valmyndigheten ska därefter meddela Skatteverkets folkbokföring.

Valmyndigheten bemyndigas att utforma adresskort.

Förslagen föranleder förändringar i 5 kap. 2 §, samt 10 kap. 3 och 4 §§ vallagen, liksom ett tillägg i 16 § valförordningen (2005:874).

Både riksdagen¹⁵ och Valmyndigheten¹⁶ har påtalat att vallagen inte medger att en utlandssvensk som fallit ur röstlängden kan återupptas i röstlängden genom att rösta i Sverige. Om en utlandssvensk som fallit ur röstlängden befinner sig i utlandet kan han eller hon avge en röst från utlandet och på så sätt återupptas i röstlängden för det aktuella valet. De utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och som befinner sig i Sverige under röstningsperioden måste med dagens

¹⁵ Bet. 2016/17:KU22 punkt 5, rskr. 2016/17:200.

¹⁶ Valmyndighetens rapport Erfarenheter vid valen 2018, s. 19.

regler bege sig utomlands och rösta därifrån för att bli återupptagna i röstlängden för det aktuella valet. Denna omständighet utgör en betydande begränsning i möjligheten för dessa väljare att kunna utnyttja sin rösträtt.

Villkoren för utlandssvenskars rösträtt anges i regeringsformen och vallagen. Av regeringsformen framgår att rösträtt till riksdagen har den som är svensk medborgare, fyllt 18 år senast på valdagen och någon gång varit folkbokförd i landet. Där framgår också att frågan om någon har rösträtt avgörs på grundval av en före valet upprättad röstlängd¹⁷. Bestämmelser om upprättande av röstlängd finns i vallagen¹⁸. Av bestämmelserna framgår att endast personer som finns upptagna i röstlängden för ett visst val har rösträtt vid det valet.

För utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och som vill rösta vid ett visst val finns bestämmelser i vallagen om villkoren för att återupptas i röstlängden¹⁹. Endast om en anmälan kommer in senast 30 dagar före valdagen kan en utlandssvensk som befinner sig i Sverige avge sin röst där. Däremot kan utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och som befinner sig i utlandet återupptas i röstlängden genom att avge en förtidsröst från utlandet och rösten räknas i det aktuella valet om den inkommer till den centrala valmyndigheten senast dagen före valdagen. Detta är ingen god ordning. Var i världen en utlandssvensk befinner sig ska inte vara avgörande för möjligheten att kunna återupptas i röstlängden och kunna avge sin röst vid ett visst val. Utredningen föreslår därför att det ska vara möjligt för en utlandssvensk som fallit ur röstlängden att kunna förtidsrösta i Sverige, och på så sätt återupptas i röstlängden för det aktuella valet och för tio år framåt. Ett sådant tillägg i röstlängden ska kunna göras av valnämnden i den kommun där förtidsrösten avlämnas.

I praktiken sker tillägg av utlandssvenskar i röstlängden digitalt i röstlängdsregistret och handgreppet kräver särskild behörighet. Röstlängdsregistret ingår i valadministrationens it-stöd som drivs och förvaltas av Valmyndigheten. Förslaget innebär att den krets som kan göra tillägg av utlandssvenskar i röstlängden behöver vidgas från att bara tillfalla den centrala valmyndigheten till att inkludera valnämnderna.

¹⁷ 3 kap. 4 § regeringsformen.

¹⁸ 5 kap. 1–7 §§ vallagen.

¹⁹ 5 kap. 1–2 §§ vallagen.

Eftersom kretsen föreslås öka i relativt stor utsträckning och sker digitalt behöver en bedömning göras gällande risker. Antalet valmyndigheter som kan lägga till utlandssvenskar i röstlängden kommer med förslaget att öka och inkludera samtliga kommuners valnämnder. Detta skulle kunna öka risken för fel, men bedöms av Valmyndigheten kunna avhjälpas med tydliga instruktioner. Enligt Valmyndigheten behöver uppgiften isoleras till att endast innefatta en behörighet att göra tillägg av utlandssvenskar som fallit ur röstlängden. Inga andra ändringar i röstlängdsregistret är då möjliga att göra med denna behörighet. Frågan är om mängden personer som har möjlighet att göra tillägg kan utgöra en risk i sig. Valmyndigheten har framfört att eftersom antalet förtidsröster av denna typ bedöms bli så pass få, bör dessa hanteras av valkansliet hos valnämnden och inte av röstmottagarna. Utredningen delar den bedömningen. Det bör, enligt utredningens mening, vara upp till respektive valnämnd att avgöra vem eller vilka inom nämnden eller valkansliet som ska inneha denna behörighet. Det får förutsättas att valnämnden begränsar antalet behörigheter till en eller ett fåtal personer och att personerna som utses har lämplig kunskap för uppgiften.

Förslaget innebär en reglering som möjliggör för varje valnämnd att i förekommande fall kunna göra tillägg av utlandssvenskar i röstlängden. Det ska samtidigt noteras att de tillägg som avses här sannolikt inte kommer att förekomma i alla kommuner. Antalet röster som avges i Sverige förväntas blir relativt litet sett över hela landet, och vara betydligt färre än de röster från utlandet som i övrigt utgör en anmälan om att återupptas i röstlängden (vid 2018 års val drygt 3 100 personer).

Utredningen bedömer att tydliga instruktioner tillsammans med att valnämnden får ett reglerat ansvar för uppgiften att lägga till utlandssvenskar i röstlängden ger goda förutsättningar för en säker hantering av förtidsröster från utlandssvenskar som fallit ur röstlängden.

Vid förtidsröstning inom Sverige ska väljarna lämna sitt röstkort. Detta framgår av 10 kap. 3 § första stycket vallagen. Röstkortet, eller de uppgifter som röstkortet innehåller, behövs som adressbärare för att förtidsrösten ska kunna skickas vidare till rätt kommun. Utredningens förslag att tillåta för utlandssvenskar som fallit ur röstlängden att kunna förtidsrösta i Sverige innebär att det vid själva röstnings-tillfället inte kommer att vara möjligt för dessa väljare att visa något

röstkort, eftersom detta förutsätter att väljaren redan är upptagen i röstlängden. Detta föranleder att röstmottagarna, efter att utlandssvenskens rösträtt och övriga uppgifter har verifierats av röstmottagarna vid röstningstillfället, behöver ha ett alternativ till ett röstkort. Utredningen föreslår därför att det alternativ till röstkort som används vid förtidsröstning på svenska utlandsmyndigheter, dvs. ett adresskort, också ska tillåtas vid förtidsröstning i Sverige för utlandssvenskar som fallit ur röstlängden. Förslaget föranleder ett tillägg i 10 kap. 3 § vallagen.

Frågan om utlandssvenskar ska ges möjlighet att kunna brevrösta från Sverige

Utredningen ska enligt direktiven analysera och ta ställning till om det är lämpligt att göra det möjligt för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar brevrösta även från Sverige, eller om andra åtgärder bättre kan stärka utlandssvenskars deltagande och samtidigt upprätthålla skyddet för valhemligheten. En av de svårigheter som omnämns i riksdagens tillkännagivande handlar om den omständighet att en utlandssvensk som fallit ur röstlängden inte kan anmäla sig till röstlängden i Sverige och rösta där. Att kunna brevrösta från Sverige anges i tillkännagivandet som ett förslag till lösning på detta problem.

I samband med att 2005 års vallag infördes beslutade riksdagen att reglerna om brevröstning från utlandet skulle permanentas. 2003 års vallagskommitté, som arbetade fram förslaget till ny vallag, bedömde i sitt betänkande *Ny vallag* (SOU 2004:111) att brevröstning med visst fog kan betecknas som den minst säkra röstningsformen. Röstningen görs helt utan möjlighet till hjälp från någon valfunktionär och andelen röster som inte kan godkännas är högre vid detta valsätt än vid andra²⁰. Samtidigt påtalade kommittén att motiveringen till att brevröstning infördes var att underlätta för väljare som befinner sig utomlands att kunna rösta därifrån. Genom reformen med brevröstning från utlandet ökade antalet utlandsröster.

Brevröstningen från utlandet har fortsatt att öka. Vid 2018 års val brevröstade drygt 45 000 personer. Enligt Valmyndighetens rapport *Erfarenheter från valen 2018* inkom cirka 1 800 av dessa brevröster för sent och drygt 4 400 blev underkända av olika skäl. I rapporten

²⁰ Betänkande från 2003 års vallagskommitté *Ny vallag*, SOU 2004:111, s. 134.

anför myndigheten att brevröstning från utlandet är ett sätt att rösta där det är svårt att med säkerhet veta att rösten verkligen är en röst från den person vars personuppgifter är angivna på ytterkuvertet för brevröst²¹.

Utredningen kan konstatera att andelen brevröster som av olika skäl inte kommer med i rösträkningen har fortsatt att vara relativt hög. Röstningsförfarandet kan inte heller anses vara lika säkert som att rösta på ett röstmottagningsställe. Samtidigt skapar brevröstningen från utlandet en god tillgänglighet till röstningsprocessen, både för utlandssvenskar och övriga röstberättigade som befinner sig utomlands. För vissa väljare utgör brevröstningen den enda möjligheten att kunna delta i valet. Den ökade användningen av brevröstning visar också att detta sätt att rösta fyller ett viktigt behov för att kunna rösta från utlandet.

Detta betyder dock inte att brevröstning är lämpligt att införa för röstning inom landet. I Sverige finns redan goda röstningsmöjligheter, både i förtid och på valdagen, där röstningsförfarandet omgärdas av bestämmelser som skyddar väljarnas valhemlighet och skyddar mot otillbörlig påverkan. Att röstmottagningen sker i det offentliga rummet och i offentlig regi möjliggör även kontroll av att väljarnas rättigheter tillvaratas. Eftersom brevröstning inte ger samma skydd för valhemligheten eller skydd mot manipulation som ges vid röstning på ett röstmottagningsställe, förordar utredningen att de utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och som befinner sig i Sverige vid val i stället ska kunna förtidsrösta på samma sätt som övriga väljare i landet.

9.8.2 Digitala röstkort

Förslag: Det ska var möjligt att skicka röstkort digitalt till de väljare som har en elektronisk brevlåda för svenska myndighetsförsändelser.

Vid förtidsröstning ska adresskort kunna användas i stället för röstkort om dubblettröstkort inte kan skrivas ut i röstningslokalen.

Tidpunkten i vallagen när digitala utlandsröstkort ska skickas ut ska vara 45 dagar före valdagen.

²¹ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 30–31.

Förslagen föranleder en ändring i 10 kap. 4 § vallagen samt tillägg i 5 kap. 8 § tredje stycket och 2 a § förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val.

I Valmyndighetens erfarenhetsrapport från de allmänna valen 2018 framgår att produktionen och distributionen av röstkort sedan flera val tillbaka är ett sårbart och tidskritiskt moment²². En stor volym²³ av röstkort ska produceras och distribueras under en kort tidsperiod och det finns små marginaler för fel, vilket har medfört en stor utmaning för myndigheten att upphandla tryckerier som är intresserade eller har kapacitet att producera röstkort. Inför de allmänna valen 2018 och valet till Europaparlamentet 2019 var det bara ett tryckeri som lämnade anbud på upphandlingen. Detta tryckeri är beläget i Tyskland, och de tryckta röstkorterna transporterades till Sverige för vidare postbefordran till väljarna. Utöver detta har Valmyndigheten fått signaler från Postnord AB att distributionen av röstkort kan bli en än större utmaning vid kommande val.

I en skrivelse till Regeringskansliet (Dnr Ju2018/04402/L6) har Valmyndigheten, efter de allmänna valen 2018, framfört att det finns behov av att vid framtida val kunna göra elektroniska utskick av röstkort till väljare som använder digitala brevlådor för att säkerställa att röstkortet når ut till väljarna inom den tidsram som regleras i vallagen. Myndigheten har också pekat på att det sedan 2018 finns stöd i valdataförordningen (2002:61)²⁴ för att kunna göra elektroniska utskick av dubblettröstkort och att motsvarande möjlighet borde finnas för alla röstkort. Utgångspunkten för Valmyndigheten är att möjliggöra för elektroniska utskick av både inrikes- och utlandsröstkort.

Enligt Valmyndigheten behöver sårbarheten rörande produktion och utskick av röstkort minska. Myndighetens bedömning är att det i framtiden inte går att säkerställa att röstkort når ut till väljare inom den tidsram som regleras i 5 kap. 8 § vallagen. Ett sätt att minska sårbarheten, enligt myndigheten, är att skicka röstkortet elektroniskt till de röstberättigade som har tillgång till elektronisk myndighetspost. Det skulle i så fall kunna förbättra möjligheterna att upp-

²² Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 21–22.

²³ Cirka 8 miljoner röstkort producerades och skickades med post till väljare vid valen 2018, och cirka 7,5 miljoner vid valet till Europaparlamentet 2019.

²⁴ Förordning (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val.

handla tryckerier och ge bättre marginaler i den sårbara produktionen²⁵.

Utredningen kan konstatera att allt fler personer numera får merparten av sin post digitalt från svenska myndigheter och att allt färre brev delas ut. Enligt myndigheten för digital förvaltning, DIGG, har över halva Sveriges vuxna befolkning en digital brevlåda²⁶. Utdelningen av reguljär post tar dessutom väsentligen längre tid än en digital försändelse. Detta påverkar både inrikes boende väljares och utländssvenskars möjligheter att få sitt röstkort tillhanda i tid till röstningen.

Enligt utredningens bedömning kan det förslag som Valmyndigheten lämnat bidra till att skapa utrymme för effektiviseringar av valadministrationen genom att digitala kommunikationsvägar tas till vara för att minska administrationen av allmänna val och folkomröstningar och begränsa det allmännas utgifter för tryckning och distribution. Ett digitalt röstkort skulle väsentligen minska distributionstiden och innebär kostnadsbesparingar för tryckning och distribution av pappersröstkort. Utredningen ser också särskilda fördelar för utländssvenskar med beaktande av den tid det tar att skicka utlandsröstkort till andra länder och att det i vissa fall saknas en uppdaterad adressuppgift för utländssvenskar i folkbokföringen. Digitala röstkort bör därför kunna möjliggöra att fler utlandsröstkort än i dag når sin rätta mottagare. Genom att skapa en möjlighet att distribuera röstkort med användande av digitala kommunikationsvägar ges både inrikes och utrikes boende väljare en bättre tillgång till sitt röstkort och bygger samtidigt vidare på den ändring som genomfördes 2018 för dubblettröstkort.

Röstkorten innehåller normalt sett inte någon integritetskänslig information och utgör heller inte någon värdehandling som kan användas av någon annan än väljaren själv för att genomföra valhandlingen. Riskerna för den personliga integriteten framstår därför som högst begränsade vid en övergång till digital distribution av röstkort.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår utredningen en ändring i valdataförordningen som gör det möjligt för Valmyndigheten att kunna tillhandahålla röstkort digitalt.

²⁵ Valmyndighetens rapport Erfarenheter från valen 2018, s. 21–22.

²⁶ Uppgifter för vecka 35, 2021: 4 837 379 personer.

Behovet av adresskort

Som en konsekvens av förslaget att möjliggöra digital distribution av röstkort behöver det införas en möjlighet att kunna använda ett adresskort vid förtidsröstning inom landet. Röstkortet, eller en dubblett av detta, används i dag vid förtidsröstning som en adressbärare så att förtidsrösten kan skickas till den valnämnd där väljaren finns upptagen i röstlängd. Om ett digitalt röstkort visas upp måste, i de fall där ett dubblettröstkort inte kan skrivas ut i röstningslokalen, ett adresskort kunna användas i dess ställe. En sådan regeländring föreslås därför i 10 kap. 4 § vallagen.

Utlandssvenskar och digitala brevlådor

En e-legitimation eller motsvarande är i dag en förutsättning för att kunna upprätta och använda en individknuten digital brevlåda för myndighetsförsändelser. Även om det i dagsläget saknas utländska digitala individknutna brevlådor för svenska myndighetsförsändelser kan utredningen konstatera det pågår ett arbete inom den Europeiska unionen om ett stöd för användning av nationella e-legitimationer inom unionen. Vidare har 2017 års ID-kortsutredning i sitt betänkande *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation* (SOU 2019:14) lämnat förslag som innebär en introduktion av ett nytt statligt ID-kort som innehåller e-legitimation och som också är tänkt att kunna innehas av utlandssvenskar.

Utvecklingen på detta område är ständigt pågående. De digitala röstkortet till utlandssvenskar behöver till dess transnationella digitala brevlådor har utvecklats skickas till digitala brevlådor som kan ta emot svenska myndighetsförsändelser, såsom t.ex. Mina Meddelanden. Även utlandssvenskar kan inneha en sådan brevlåda.

Tidpunkten för utskick av utlandsröstkort

Vallagens bestämmelser i 5 kap. 8 § om utskick av röstkort anger inte några specifika former för utskick av röstkort och bör enligt utredningens bedömning kunna tillämpas även för digitala röstkort. Att skicka inrikes digitala röstkort kräver heller ingen ändring i vallagen. Dock behöver tidpunkten, 50 dagar före valdagen, som anges i be-

stämmelsens tredje stycke när utlandsröstkort senast ska skickas ut anpassas till möjligheten att skicka ut digitala sådana. Den i bestämmelsen angivna senaste tidpunkten (50 dagar före valdagen) har till syfte att det ska finnas en viss tid för postdistribution innan första dagen för brevröstning, som infaller 45 dagar före valdagen. Innan den tidpunkten får, enligt bestämmelserna i 7 kap. 12 § vallagen, brevröster inte göras i ordning. Att *göra i ordning* brevrösten inkluderar även att skicka den från utlandet.

För att undvika att brevröster skickas för tidigt är vallagens bestämmelser om utskick av utlandsröstkort anpassade till att utlandsröstkortet i möjligaste mån ska nå utlandssvenskarna så nära första dagen för brevröstning från utlandet som möjligt. Detta är en god ordning, som bör gälla också för de digitala utlandsröstkortet. Eftersom digitala utlandsröstkort kan distribueras utan hänsyn till försändelsetid för postbefordran behöver tidpunkten då sådana ska skickas ut anpassas så att det digitala utlandsröstkortet kan vara väljaren tillhanda första dagen för brevröstning. Utredningen föreslår därför att tidpunkten för utskick av digitala utlandsröstkort ska vara 45 dagar före valdagen.

9.8.3 Bestämmelsen om anmälan att återupptas i röstlängden förtydligas

Förslag: Bestämmelsen i 5 kap. 2 § första stycket vallagen ska förtydligas så att en anmälan om att återupptas i röstlängden ska kunna göras även om man inte anmält sin adress till Skatteverket. Det ska vidare framgå av bestämmelsen att en anmälan om ny adress i utlandet alltid utgör en anmälan till röstlängden för ytterligare en tioårsperiod.

Förslaget föranleder en ändring av 5 kap. 2 § första stycket vallagen.

Bestämmelser om anmälan om att återupptas i röstlängden finns i 5 kap. 2 § första stycket vallagen. Av bestämmelsen framgår att svenska medborgare som inte längre är folkbokförda här i landet ska tas upp i röstlängd under tio år från den dag folkbokföringen upphörde. Därefter ska de, för tio år i sänder, tas med i röstlängden endast om de skriftligen hos Skatteverket har anmält sin adress.

Som bestämmelsen är utformad utgör en noterad adress i folkbokföringen ett villkor för att anmälas om att tas med i röstlängden för en ny tioårsperiod. Vid en kontroll hos folkbokföringen hur en anmälan hanteras i praktiken framgår att avsaknaden av en adress i utlandet inte utgör något hinder för att tas med i röstlängden igen.

Ett anmälningsförfarande bör åtföljas av villkor som fyller en funktion för hanteringen av en anmälan. Att anmälan ska ske skriftligen syftar till att kunna spara och verifiera inlämnade uppgifter och innehåller uppgifter om vem som gör anmälan. Den skriftliga anmälan utgör ett bevis på de uppgifter som har lämnats in och tidpunkten för inlämnandet. Om villkoren för rösträtt och kravet på skriftlighet är uppfyllda, bör det enligt utredningens mening inte behövas några ytterligare villkor för en utlandssvensk att återupptas i röstlängden. Utredningen föreslår därför att uppgiften om anmäld adress utgår från bestämmelsen.

Att det finns en adress noterad i folkbokföringen utgör samtidigt en fördel för väljaren. För en utlandssvensk innebär en uppdaterad adress i utlandet att utlandsröstkort och brevröstningsmaterial kommer fram och information om röstning kommer väljaren till del. En uppmaning att uppdatera sin utlandsadress samtidigt som en anmälan görs om att återupptas i röstlängden bör därför uppmuntras. Av Skatteverkets anmälningsblankett för utlandssvenskar att återupptas i röstlängden framgår både en möjlighet att ange en ny adress i utlandet och att anmäla om att återupptas i röstlängden. Det är ur valhänseende bra att blanketten innehåller båda dessa delar. Skatteverket tar även emot anmälningar om att återupptas i röstlängd och anmälningar om ny adress i utlandet på annat sätt än genom en ifylld blankett. Myndigheten hanterar i dag en anmälan om ny adress som att den samtidigt avser en anmälan om att återupptas i röstlängden, även om bestämmelsen i 5 kap. 2 § vallagen inte uttryckligen är formulerad så. Detta är en god ordning, men utredningen bedömer att detta också bör framgå av bestämmelsen i vallagen. Utredningen föreslår därför ett tillägg i 5 kap. 2 § vallagen som anger att en anmälan om ny adress i utlandet också är att se som en anmälan om att återupptas i röstlängden.

9.8.4 Skatteverket ska om möjligt underrätta väljaren om mottagen anmälan till röstlängden

Förslag: Skatteverket ska vid hantering av anmälan om att återupptas i röstlängden i möjligaste mån underrätta den som inkommit med anmälan om att den har handlagts, samt vilket datum som noterats för återupptagningen i röstlängden.

En anmälan från en utlandssvensk om att återupptas i röstlängden hanteras av Skatteverket genom att personen får ett datum noterat i folkbokföringen om att han eller hon är anmäld till röstlängden för en tioårsperiod med start från det noterade datumet.

I dag finns ingen generell rutin för att informera den som gjort anmälan om att denna är mottagen och handlagd. Om en anmälan kommer in genom e-post är det enligt myndigheten god förvaltningssed att ett svar skickas om att meddelandet är mottaget. Dock innehåller svaret inte det datum som noterats som första dag på den tioåriga löptiden. För övriga inkomna anmälningar skickas ingen information alls till den som gjort anmälan, även om anmälan innehåller kontaktuppgifter eller en ny adress i utlandet.

För den utlandssvensk som har inkommit med en anmälan om att återupptas i röstlängden är informationen om handläggning och datum av stort värde, eftersom utlandssvensken då vet att anmälan kommit fram och från vilket datum tioårsperioden löper. Det ger viktiga upplysningar om att personen från detta datum automatiskt blir upptagen i röstlängden under den kommande tioårsperioden och när det är dags att för en ny anmälan. För sådana anmälningsförfaranden som omfattas av förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser anges, bland annat, en skyldighet för en myndighet som fattat ett beslut att underrätta berörda parter, om det inte är uppenbart obehövt²⁷. Att handlägga anmälningar från utlandssvenskar om att återupptas i röstlängden utgör ett förvaltningsbeslut och bör därför omfattas av skyldigheten om underrättelse. Det ska samtidigt noteras att det för denna typ av anmälan kan finnas uppenbara svårigheter att skicka en underrättelse, t.ex. om det saknas adress eller andra kontaktuppgifter i ärendet. Någon fullständig efterlevnad av förvaltningslagens bestämmelser är därför inte möjlig. Dock är det utredningens mening

²⁷ 33 § första stycket förvaltningslagen.

att Skatteverket bör införa en rutin för att i möjligaste mån underätta samtliga utlandssvenskar som inkommit med en anmälan om att återupptas i röstlängden om att anmälan har handlagts och det datum som noterats som första dag för den löpande tioårsperioden.

9.8.5 Valmyndigheten får i uppdrag att fördjupa informationen om utlandssvenskars rösträtt och röstningsmöjligheter

Förslag: Valmyndigheten får i uppdrag att fördjupa informationen om utlandssvenskars rösträtt och röstningsmöjligheter.

Information riktad till utlandssvenskar förmedlas av flera olika instanser, både inför varje val och mellan valen. Trots detta kan utredningen konstatera att det finns områden där okunskap om rösträtten verkar mer bestående, såsom t.ex. villkoren för rösträtt och anmälan till röstlängden. Eftersom utlandssvenskars möjligheter att delta i val i viss utsträckning omfattas av särskilda bestämmelser bedömer utredningen att det är angeläget att tillhandahålla en fördjupad information om villkoren för rösträtt och vilka röstningsmöjligheter som finns. Detta gäller både inför ett visst val och den generella information som tillhandahålls mellan valen.

Utöver de missuppfattningar om regelverket som redan redovisats finns ytterligare skäl att fördjupa informationsinnehållet om utlandssvenskars villkor för att delta i val. Utredningens förslag om att utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna förtidsrösta i Sverige och därmed återupptas i röstlängden, liksom förslaget om anpassade bestämmelser i vallagen om anmälan om att återupptas i röstlängden är båda sådana åtgärder som behöver kommuniceras så att nyheterna når målgruppen.

Valmyndigheten har som central valmyndighet ansvaret för att informera väljarna och allmänheten om när, var och hur man röstar. Men även Skatteverket tillhandahåller viss information om val i samband med utvandring från Sverige. Skatteverket är den myndighet som ansvarar för folkbokföringen och för den blankett som används för anmälan om att återupptas i röstlängden.

Utredningen kan konstatera att det redan i dag tillhandahålls riktad information till utlandssvenskar inför varje val och att det finns viss information om utlandssvenskars rösträtt på Valmyndighetens webbplats. Detta är bra, men behöver enligt utredningens mening kompletteras med mer djupgående information om vad som utgör särskilda bestämmelser som gäller för utlandssvenskar. Denna information kan, t.ex., framgå på Valmyndighetens webbplats eller förmedlas på annat lämpligt sätt. Gemensamma informationsinsatser mellan Valmyndigheten och Skatteverkets folkbokföring utgör ytterligare en möjlighet att förmedla information.

Det är av stor vikt att väljarna har kunskap om sin rösträtt och vilka möjligheter som finns att utnyttja denna rätt. Den information som förmedlas inför och mellan val är särskilt viktig eftersom den anger hur väljarna praktiskt ska gå tillväga för att avge sin röst. Informationsinnehållet behöver därför vara sådant att det anger vad som gäller vid röstning och vara anpassat till olika väljargrupper, särskilt sådana väljargrupper där särskilda regler gäller. Utlandssvenskar utgör en sådan väljargrupp. Utredningen föreslår därför att Valmyndigheten får i uppdrag att fördjupa informationen om utlandssvenskars rösträtt och röstningsmöjligheter. Genom ett fördjupat informationsinnehåll ökar, enligt utredningens mening, förutsättningarna för att tillgodogöra sig kunskap om hur utlandssvenskar kan utnyttja sin rösträtt, och vanliga missuppfattningar kan motverkas.

10 Val vid allvarliga fredstida kriser

10.1 Inledning

Vi har i Sverige valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar grund för legalt handlande även i krigstid. Men vi har inte någon motsvarande beredskap för de konsekvenser en extraordinär händelse skulle kunna få för genomförande av de allmänna valen. Vid extraordinära händelser, som exempelvis stora olyckor, extrema väderförhållanden, epidemier eller terrorangrepp, kan många väljare vara fysiskt förhindrade att rösta eller avstå från att rösta på grund av sådana händelser. Det väcker flera frågor; bör det vara möjligt att skjuta upp ett val i förväg, bör det vara möjligt att förlänga mandatperioden före eller under ett val och om en sådan händelse före valet eller på själva valdagen kan motivera ett omval eller en förlängning av mandatperioden efter det att valet har genomförts. En sista fråga, men minst lika viktig, är också vem som i så fall ska ha behörigheten att besluta om att valet ska skjutas upp, att mandatperioden ska förlängas, eller att valet ska göra om.

Nu nämnda frågor aktualiseras av den rådande covid-19 pandemin.

Här kan nämnas att av de cirka 70 val som skulle genomföras runt om i världen mellan den 21 februari 2020 och den 18 augusti 2020 senarelades närmare 20 av dessa val medan ett 50-tal genomfördes plan enligt, men inte i något fall utan kritik (International IDEA 2020a)¹. Vidare kan nämnas den fallstudie som genomfördes med fokus på konstitutionella, rättsliga och politiska utmaningar i Frankrike i frågan om att genomföra eller senarelägga ett val under pågående utbrott av covid-19².

¹ Election Law Journal, Volume 19, Number 3, 2020. When Is It Democratic to Postpone an Election? Elections During Natural Disasters, COVID-19, and Emergency Situations, by Toby S. James and Sead Alihodzic.

² Ett samarbetsprojekt mellan Electoral ManagementNetwork och International IDEA, edited Toby S. James m.fl. med titeln Holding or Postponing Elections During a COVID-19 Outbreak: Constitutional, Legal and Political Challenges in France.

Det ska också nämnas att Finland³ beslöt att senarelägga kommunvalen som skulle hållits den 18 april till den 13 juni 2021 på grund av covid-19 pandemin och att en parlamentariskt sammansatt utredning i Norge har föreslagit en ny vallag och, i samband med den, en beredskapsreglering för civila nödsituationer och kriser i samband med val⁴.

10.2 Gällande regler för när val ska hållas

Regeringsformen slår fast att *ordinarie val* till riksdagen hålls vart fjärde år. Valmånaden är i riksdagsordningen fixerad till september månad och valdagen i vallagen till andra söndagen i september. I samma bestämmelse i vallagen anges att ordinarie riksdagsval äger rum på samma dag som val till region- och kommunfullmäktige.

Mellan de ordinarie valen kan *extra val* hållas. Extra val till riksdagen hålls efter beslut av regeringen eller när riksdagen fyra gånger förkastat talmannens förslag till ny statsminister. För kommuner och regioner är det fullmäktige som beslutar om extra val. Ett extra val påverkar inte perioden för de ordinarie valen.

Valen kan överklagas till Valprövningsnämnden. Beslutar nämnden om att valet ska göras om kallas det valet för *omval*.

Valprövningsnämnden ska upphäva ett val i den omfattning som det behövs och besluta om omval i den berörda valkretsen 1) om det vid förberedande och genomförande av valet som en myndighet svarar för har förekommit någon avvikelse från föreskriven ordning, eller 2) om någon har hindrat röstningen, förvanskade lämnade röster eller otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt⁵. Om rättelse kan åstadkommas genom förnyad sammanräkning eller någon annan sådan mindre ingripande åtgärd, ska nämnden i stället uppdra åt beslutsmyndigheten att vidta en sådan rättelse. Rättelse ska ske bara om det med fog kan antas att vad som förekommit har inverkat på valutgången.

Enligt regeringsformen är det inte möjligt att bryta fyraårsperiodiciteten annat än vid krig och krigsfara. Några särskilda bestämmelser av det slaget som finns när det gäller krig och krigsfara innehåller inte regeringsformen för allvarliga fredstida nödsituationer eller kri-

³ Tidpunkten för när kommunalval ska hållas är i Finland reglerad i vanlig lag och inte i grundlag och kan därmed ändras relativt snabbt.

⁴ NOU, Norges offentliga utredningar, 2020:6 Frie og hemmelige valg, Ny vallag.

⁵ 15 kap. 13 § första stycket vallagen.

ser som exempelvis stora olyckor, extrema väderförhållanden, epidemier eller terrorangrepp.

Vallagen har inte heller några bestämmelser om att skjuta upp ett val, eller att förlänga mandatperioden eller hålla omval på grund av allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser. Sådana extraordinära händelser skulle möjligen indirekt kunna få någon betydelse för bestämmelserna om omval i vallagen. Men som kriterierna för omval är utformade kan inte en extraordinär händelse ensam läggas till grund för ett eventuellt beslut om omval.

10.3 Vad gäller för val under krig eller krigsfara?

Vi har i Sverige, som inledningsvis nämnts, valt att redan i fredstid införa regler som så långt det är möjligt skapar lagstöd för handlande även i krigstid. Dessa regler finns i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara.

Den aktuella bestämmelsen om val under krig och krigsfara lyder som följer:

15 kap. 11 § Är riket i krig, får val till riksdagen hållas endast efter beslut av riksdagen. Är riket i krigsfara, när ordinarie val ska hållas, kan riksdagen besluta att skjuta upp valet. Ett sådant beslut ska omprövas inom ett år och därefter med högst ett års mellanrum. Beslut som avses i detta stycke blir gällande endast om minst tre fjärdedelar av riksdagens ledamöter röstar för det.

Om någon del är ockuperat, när val ska hållas, beslutar riksdagen de jämkningar av reglerna i 3 kap. som behövs. Undantag får dock inte göras från 3 kap. 1, 4, 5, 7–9 och 12 §§. Vad som sägs om riket i 3 kap. 5 §, 7 § andra stycket och 8 § andra stycket ska i stället gälla den del av riket för vilken val ska hållas. Minst en tiondel av mandaten ska vara utjämningsmandat.

Ordinarie val, som till följd av första stycket inte hålls på föreskriven tid, ska hållas så snart det kan ske sedan kriget eller krigsfaran upphört. Regeringen och talmannen ska i samråd eller var för sig se till att de åtgärder som behövs för detta blir vidtagna.

Har ordinarie val till följd av denna paragraf hållits på annan tid än när det annars skulle ha ägt rum, ska riksdagen bestämma tiden för därnäst följande ordinarie val till den månad under fjärde eller femte året efter det först nämnda valet, då ordinarie val ska hållas enligt riksdagsordningen.

Beslut att val ska hållas under krig och beslut att ordinarie val ska skjutas upp under krigsfara kräver kvalificerad majoritet. Uppskovsbeslut kan fattas även av krigsdelegationen, beslut om val bara av riksdagen.

Det krigsbegrepp som regeringsformen arbetar med innebär att riket är i krig så snart någon del därav är ockuperad (prop. 1973:90 s. 447 och 464). Normalt ska inte riksdagsval hållas när så är fallet, och kan över huvud taget inte hållas på ockuperat område. Som exempel på fall då val likväl kan vara motiverat nämns i motiven, att en främmande stat såvitt gäller Sverige har haft bara det begränsade krigsmålet att tillförsäkra sig kontroll över en mindre del av landet och att krigshandlingarna har upphört sedan detta mål har uppnåtts. Riksdagen får då besluta om vissa jämkningar. Avsteg får inte göras från föreskrifterna om att riksdagsvalen ska vara fria, hemliga och direkta, om rösträtt, om att riket ska vara indelat i valkretsar, om principerna för mandatfördelningen, om valbarhet, eller om överklagande av val.

Ett inställt eller uppskjutet ordinarie val ska hållas så snart som möjligt efter det att kriget eller krigsfaran har upphört. Man ska inte avvakta den månad då ordinarie val normalt ska hållas, det vill säga september. Det innebär att ett ordinarie val kan komma att hållas ett annat år än det då ordinarie val normalt ska hållas. Det ska likväl principiellt gälla för hel valperiod om fyra år och inte bara till utgången av löpande fyraårsperiod. En viss möjlighet finns att jämka uppåt eller nedåt för att det ska bli möjligt att återgå till den normala tiden för val.

10.4 Den konstitutionella nödrätten

Reglerna i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara ger lagstöd för handlande även i krigstid. Syftet med reglerna är dels att minska riskerna för tvister om huruvida statsmakterna har handlat rättsenligt, dels försvåra för oansvariga grupper att ta makten.

Enligt detta synsätt bör man inte förlita sig på den så kallade konstitutionella nödrätten, det vill säga grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt.

Det har inte heller bedömts som aktuellt att införa en möjlighet att i kriser ändra grundlag genom en särskilt snabb procedur.

Tidigare utredningar som här är av intresse är Författningsutredningens förslag till *Ny regeringsform* (SOU 1963:16–19), Grundlagberedningens förslag till *Ny regeringsform* (SOU 1972:15), Folkstyrelsekommitténs delbetänkande *Folkstyrelsen under krig och krigsfara*

(SOU 1986:28), och nu senast Grundlagsutredningens betänkande *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125).

Sammanfattningsvis innebär detta synsätt att statsmakterna ges ett mycket begränsat handlingsutrymme vid extraordinära händelser i samband med val. Den så kallade konstitutionella nödrätten går inte att förlita sig på och det finns inte heller någon möjlighet att ändra grundlagen genom en för detta ändamål särskild snabb procedur.

10.5 Vad gäller för val enligt den europeiska människorättskonventionen?

Artikel 3 i konventionens första tilläggsprotokoll förpliktar staterna att hålla fria och hemliga val med rimliga mellanrum under förhållanden som säkerställer att väljarna i valet ges möjlighet att fritt få uttrycka sin mening. Fredstida nödsituationer och kriser i samband med val kan få till följd att kraven i artikel 3 inte kan hållas om många väljare inte får möjlighet att rösta. I konventionens artikel 15 ges dock en möjlighet för staterna att avvika från förpliktelserna i 3 §. Villkoren för avvikelse är stränga och kräver notifikation till Europarådets generalsekreterare. Endast krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens kan legitimera en avvikelse i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav.

Hur dessa konventionsbestämmelser närmare förhåller sig till extraordinära händelser i fredstid som exempelvis stora olyckor, extrema väderförhållanden, epidemier eller terrorangrepp, där många väljare kan vara fysiskt förhindrade att rösta eller avstår från att rösta på grund av sådana händelser är oklart. Huruvida artikel 15 ger stöd för en avvikelse från förpliktelserna i 3 § efter en extraordinär händelse som redan har medfört en kränkning av statens konventionsförpliktelser är också oklart.

10.6 Överväganden

10.6.1 Fredstida nödsituationer eller kriser

Utredningens bedömning: En helhetssyn inför framtida kriser av olika slag fordrar enligt vår mening en god författningsberedskap för allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser i samband

med de allmänna valen. Reglerna i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara ger en grund för legalt handlande i samband med de allmänna valen även i krigstid. Men någon motsvarande beredskap för de konsekvenser en extraordinär händelse skulle kunna få för genomförande av de allmänna valen finns inte. Enligt vår bedömning bör det så långt det är möjligt skapas lagstöd för handlandet vid valen även vid allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser. En reglering skapar legitimitet för handlandet och klargör också statsmakternas konstitutionella ansvar. Alternativet att avvakta en extraordinär händelse där ett beslut måste tas i en svår situation utan lagstöd bör enligt vår bedömning undvikas.

Några särskilda konstitutionella regler om allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser finns som nämnts inte i regeringsformen. Området är omdiskuterat men alltså gäller att sådana situationer får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen.

Frågan om grundlagen bör innehålla särskilda regler för de högsta statsorganens verksamhet i allvarliga fredstida nödsituationer har berörts i tidigare utrednings- och lagstiftningsarbete, men då förhållandevis kortfattat. Behovet av sådana regler har dock aktualiserats vid flera tillfällen av konstitutionsutskottet⁶.

I betänkandet *Sverige och tsunamin – granskning och förslag* (SOU 2005:104) från 2005 års katastrofkommission samt i rapporten *Krishantering i Regeringskansliet* av utredaren Christina Salomonson uppmärksammades att en reglering motsvarande den i regeringsformen om krig och krigsfara inte finns för fredstida (civila) kriser. Både kommissionen och utredaren ansåg att det kunde finnas skäl att se över bestämmelserna i regeringsformen. Kommissionen angav att behovet av kompletteringar för fredstida (civila) kriser kan behöva uppmärksammas (betänkandet s. 308 f.).

I betänkandet *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125) från Grundlagsutredningen diskuterades grundlagsperspektivet på fredstida kriser och nödsituationer och ett författningsförslag lades fram av utredningen (betänkandet del 1 s. 102 f. och 521 ff.). Efter remissbehandling av betänkandet fördes detta dock inte vidare av regeringen (prop. 2010/11:90 s. 207).

⁶ Flygplanskapningen på Bulltofta 1972, bankrånets och gisslantagningen på Norrmalmstorg 1973, ockupationen av den västtyska ambassaden i Stockholm 1975.

Den nu genomförda genomgången ger en i viss mån splittrad bild vad gäller beredskapen inför framtida kriser av olika slag. Johan Hirschfeldt har bland annat i uppsatsen *Konstitutionella reformfrågor – om reglerna om ändring av grundlag och annat* gett uttryck för att en helhetssyn inför framtida kriser av olika slag fordrar en god författningsberedskap i brett perspektiv och att detta kan inrymma även konstitutionella frågor⁷.

Vi delar den bedömningen. En helhetssyn inför framtida kriser av olika slag fordrar enligt vår mening inte bara en god författningsberedskap i brett perspektiv utan gäller i högsta grad för allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser i samband med de allmänna valen.

Reglerna i 15 kap. regeringsformen om krig och krigsfara ger lagstöd för handlande i samband med de allmänna valen även i krigstid. Men någon motsvarande beredskap för de konsekvenser en extraordinär händelse skulle kunna få för genomförande av de allmänna valen finns inte. Enligt vår bedömning bör det så långt det är möjligt skapas stöd i lag för handlandet vid valen även vid fredstida nödsituationer eller kriser. En reglering skapar legitimitet för handlandet och kan också bli föremål för en öppen debatt och klargör också statsmakternas konstitutionella ansvar. Alternativet att avvakta en extraordinär händelse där ett beslut måste tas mer eller mindre omedelbart i en svår situation utan stöd i lag bör enligt vår bedömning undvikas.

10.6.2 Hur går vi vidare?

Utredningens förslag: Vi föreslår att det tillsätts en utredning med uppdrag att närmare överväga förutsättningarna för att införa särskilda regler i regeringsformen för de högsta statsorganens verksamhet vid allvarliga fredstida nödsituationer eller kriser i samband med val.

Vi har inledningsvis konstaterat att vi i Sverige valt att redan i fredstid införa regler som i samband med allmänna val så långt det är möjligt skapar grund för ett legalt handlande även i krigstid. Men vi har inte någon motsvarande beredskap för de konsekvenser en extraordinär händelse i fredstid skulle kunna få för möjligheten att genomföra

⁷ Juridiska Fakulteten i Uppsala, Årsbok 2018, Law and society, Contributions by Honorary Doctors.

allmänna val. Vid extraordinära händelser, som exempelvis stora olyckor, extrema väderförhållanden, epidemier eller terrorangrepp, kan många väljare vara fysiskt förhindrade att rösta eller avstå från att rösta på grund av en sådan händelse.

Vi har också konstaterat att detta väcker flera frågor, bland annat mot bakgrund av den rådande covid-19 pandemin. En sådan fråga är om det bör vara möjligt att skjuta upp ett val i förväg. En annan fråga är om det bör vara möjligt att förlänga mandatperioden före genomförandet eller under ett val. En tredje fråga är om en sådan händelse före valet eller på själva valdagen skulle kunna motivera ett omval eller en förlängning av mandatperioden efter det att valet har genomförts. En sista fråga, men minst lika viktig, är också vem som i så fall ska ha behörigheten att besluta om att valet ska skjutas upp, att mandatperioden ska förlängas, eller att valet ska göra om.

Även om denna fråga inte ingår i våra direktiv tangerar den de säkerhetsfrågor i valadministrationen som finns i direktiven. Vi har varken ambitionen eller de resurser som krävs för att närmare överväga förutsättningarna för en reglering för att införa särskilda regler för de högsta statsorganens verksamhet i frestida nödsituationer eller kriser i samband med val. Men vi menar att det bör tillsätts en utredning med detta uppdrag. En utgångspunkt för en sådan utredning kan vara de frågor som vi här ovan listat i kombination med aktuella internationella erfarenheter av val under covid-19 pandemin. Det kan alltså finnas anledning att i en sådan utredning också överväga andra lösningar för valgenomförandet än sådana som förutsätter grundlagsändringar, men under förutsättning att principerna för fria och hemliga val upprätthålls.

11 Rekrytering och utbildning av röstmottagare

11.1 Behovet av erfarenhet och relevant kompetens

Vid varje allmänt val förordnas uppskattningsvis drygt 50 000 personer för tjänstgöring som röstmottagare på cirka 6 000 vallokaler, 2 700 röstningslokaler för förtidsröstning och något mer än 200 utlandsmyndigheter¹.

En förutsättning för ett korrekt genomförande av allmänna val och därmed väljarnas förtroende för valförfarandet är att röstmottagarna är väl insatta i de bestämmelser som gäller för val. Det är också önskvärt att det bland röstmottagarna i vallokaler och röstningslokaler finns personer med erfarenhet från röstmottagning i tidigare val.

Genomförandet av allmänna val är ett i detalj reglerat och omfattande administrativt och praktiskt förfarande. Allmänna val sker vart fjärde år och val till Europaparlamentet vart femte år. Det regelverk som styr förfarandet förändras oftast i någon del mellan varje val. Redan dessa förutsättningar talar för att utbildning och övning behövs inför varje val för röstmottagarna.

Tidigare gällde att var och en som var valbar som ledamot av valnämnden också var skyldig att ta emot ett uppdrag som röstmottagare. På förslag av 2011 års vallagskommitté (SOU 2013:24), som senast hade att överväga frågor om rekryteringen och utbildningen av röstmottagare, togs denna skyldighet bort, med verkan från den 1 augusti 2014, med motiveringen att skyldigheten aldrig har behövt användas och att uppdraget som röstmottagare för övrigt bör grundas på frivillighet. Från och med den 1 januari 2015 gäller, också efter förslag

¹ Röstmottagare hos en utlandsmyndighet förordnas av myndighetens chef och har valnämnden beslutat att röstmottagning ska äga rum på ett sjukhus, en kriminalvårdsanstalt, ett häkte eller någon liknande inrättning får nämnden överlåta åt den som är chef för inrättningen att förordna röstmottagare där (se 3 kap. 5 § första stycket vallagen). Röstmottagning på sjukhus och liknande inrättningar ingår inte i siffran 2 700 röstningslokaler för förtidsröstning.

från 2011 års kommitté, ett krav på att alla röstmottagare, såväl sådana som utövar sitt uppdrag i vallokaler som sådana som utövar uppdraget i röstningslokaler eller på utlandsmyndigheterna, för att få förordnas, måste genomgå utbildning för att säkerställa relevant kompetens vid röstmottagningen. Enligt kommittén visade en genomförd enkätundersökning att rekryteringsbasen i de flesta kommunerna då var god (se betänkandet s. 119 f.).

De reaktioner som utredningen fått på delbetänkandet *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen* (SOU 2021:7) indikerar emellertid att rekryteringsbasen inte längre är fullt så god som tidigare. Flera av förslagen i delbetänkandet innebär ökade utbildningskrav för att få förordnas som röstmottagare, bland annat som en konsekvens av förslagen om ökade uppgifter och befogenheter för röstmottagarna. Även om förslagen överlag fått positiva reaktioner från kommunerna har många kommuner framhållit att det redan i dag är problematiskt med rekryteringen och att ökade utbildningskrav, befogenheter och uppgifter kan försvåra rekryteringen. Dessutom finns det i detta slutbetänkande förslag som för sitt genomförande ställer krav på ännu mer utbildning för röstmottagarna. Sammantaget innebär utredningens förslag, om de genomförs, att röstmottagarna behöver kunna mer för att utföra sin uppgift.

Utredningen har vidare genom länsstyrelserna fått indikationer om att antalet valdistrikt kommer att öka inför valen 2022. Sammantaget räknar länsstyrelserna med i vart fall 170 ytterligare valdistrikt² som ska bemannas med röstmottagare. Som några exempel när det gäller utvecklingen kan nämnas att Stockholms län har ökat med 130 valdistrikt under de senaste valen och ökar med 19 distrikt inför valet 2022, att Västra Götalands län har 60 nya valdistrikt inför valet 2022 och hade 50 nya distrikt vid föregående val, att Skåne ökar med mellan 25 och 30 valdistrikt inför valet 2022 och att Östergötlands län ökar med tio valdistrikt. I övriga valkretsar ligger ökningsnivån på två till fem valdistrikt.

² 170 valdistrikt innebär minst 680 fler röstmottagare i vallokalerna på valdagen.

11.2 Utredningens bedömning

Det går inte att bortse från de problem som kommunerna möter när det gäller rekryteringen av röstmottagare. Rekryteringsbasen framstår inte längre som fullt så god som tidigare vilket kan skapa problem. En förutsättning för ett korrekt genomförande av allmänna val och därmed väljarnas förtroende för valförfarandet är som inledningsvis nämnts att röstmottagarna är väl insatta i de bestämmelser som gäller för val. Men det är minst lika viktigt att också kunna bemanna alla vallokaler och röstningslokaler med tillräckligt många kompetenta röstmottagare för uppgiften. Att rekrytera en tillräckligt mängd kompetenta och oförvitliga röstmottagare måste betraktas som en av kommunernas kärnuppgifter. Internationella erfarenheter, även i ett land med så stark demokratisk tradition som USA, visar att valprocessen kan ifrågasättas och hur betydelsefulla röstmottagarna då är som valprocessens och demokratins väktare. Att ett stort antal medborgare är aktivt medverkande i valens genomförande är en grundbult för att upprätthålla förtroendet för valsystemet också i vårt land.

Rekryteringsproblem

Det ska framhållas att de problem som kommunerna möter när det gäller rekryteringen av röstmottagare skiljer sig från kommun till kommun, allt från inga problem till stora problem. Någon samlad lägesbild finns emellertid inte och någon analys av vad som orsakar problemen finns inte heller. Den senaste undersökningen i frågan om kommunernas förutsättningar för rekrytering och utbildning av röstmottagare utgick från 2010 års allmänna val (SOU 2013:24).

Kommunernas reaktioner på vårt delbetänkande ger viss ledning. Flera av de kommuner som uttalade sig i rekryteringsfrågan såg en professionalisering av röstmottagauppgiften genom kompetenshöjande åtgärder och i förlängningen en trygg arbetsmiljö i röstmottagningen som positivt för rekryteringen. Men den ökade professionaliseringen måste samtidigt återspeglas i goda villkor – ekonomiska och arbetsmiljömässiga – för att underlätta rekryteringen. Andra kommuner framhöll att statusen för uppdraget som röstmottagare har sjunkit och att en central kampanj för att påtala vikten av röstmottagarnas insatser för den svenska demokratin skulle kunna vara en lösning.

Samtidigt fanns det kommuner som såg höjda utbildningskrav, ökat ansvar och nya uppgifter för röstmottagarna som problematiska för rekryteringen. Andra kommuner pekade på svårigheten att rekrytera röstmottagare som ordförande och vice ordförande till vallokaler på valdagen. En lösning som flera kommuner tillämpar är att erbjuda medarbetare i den egna organisationen att inte bara axla dessa roller utan också att gå in som röstmottagare vid förtidsröstningen i kommunens ordinarie lokaler. Men enligt flera kommuner är det långt ifrån alla som vill ha det ansvar som ordförandeskapet innebär.

Vad kan behöva göras?

Att säkerställa att röstmottagarna har en godtagbar arbetsmiljö är avgörande för kompetensförsörjningen inför kommande val. Men det förutsätter i sin tur att röstmottagarna är väl insatta i de bestämmelser som gäller för val. Ett korrekt genomförande av valen är här avgörande. Vi har också noterat att Valmyndigheten avser att arbeta med och stödja kommunerna i frågan om röstmottagarnas arbetsmiljö och dess betydelse för kompetensförsörjning inför valen 2022.

Det finns också skäl för att statusen för uppdraget som röstmottagare behöver höjas. Ett exempel som flera kommuner tillämpar för sina anställda är att uppdraget som röstmottagare ses som en merit. Det kan motiveras av att det är en fördel för kommunen att anställda är väl insatta i kommunens verksamhet. Andra exempel som lyfts fram är goda ekonomiska och arbetsmiljömässiga villkor för uppdraget. Väl så viktigt är att samverka med det lokala föreningslivet med sina många förtroendevalda, samt nå ut till personer med allmänt förtroende utifrån sin roll i företag och samhället i övrigt. En breddning av rekryteringsbasen är viktig för att spegla samhället och för att behovet av röstmottagare ökar. Inte minst bör vikt läggas vid rekrytering av yngre personer. Allmänt sett behöver statusen för röstmottagare höjas och framhållas som en samhällsbärande uppgift för demokratin i vårt land.

Även om det inte finns någon aktuell samlad bild över rekryteringsläget och inte heller någon analys av vad som orsaker problemen bedömer utredningen att frågan om rekrytering av röstmottagare måste uppmärksammas, särskilt som de förslag utredningen lägger kommer att innebära ökade anspråk såväl på antalet röstmottagare

som deras kompetens. Detta är en viktig uppgift för kommunkollektivet som på olika sätt samverkar för erfarenhetsutbyte och gemensamma insatser kommuner emellan. I en sådan samverkan är Valmyndigheten och länsstyrelserna som regionala valmyndigheter de naturliga parterna från statens sida.

12 Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1478) gäller följande.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

12.1 Förslagens ekonomiska konsekvenser

12.1.1 Nuvarande kostnader för val

Kostnaden för administrationen av allmänna val täcks i huvudsak av anslaget i statsbudgeten 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1) och av kommunerna. Från anslaget betalas bl.a. statens kostnader för valsedlar och annat valmaterial, vilket bland annat innefattar information till väljarna, utbildningsmaterial till valadministrationen samt ersättning till vissa myndigheter. Även Valmyndighetens kostnader för utveckling och upprätthållande av valadministrationens it-stöd finansieras via anslaget. Valmyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna får medel från anslaget. Anslagsbelastningen beror till största delen på vilka val som hålls under året.

Vissa kostnader hos kommunerna, inom länsstyrelserna och vid de svenska utlandsmyndigheterna särredovisas inte och belastar myndigheternas ramanslag och kommunerna. Det gäller, till exempel, länsstyrelsernas extrakostnader för resor, löner m.m. och utlandsmyndigheternas kostnader för distribution av mottagna förtidsröster. Gällande kommunernas totala kostnader för val saknas statistik. Den senast genomförda officiella inventeringen av kommunernas kostnader vid val gjordes i Vallagsutredningens delbetänkande från 1992 *Val – Organisation – Teknik – Ekonomi* (SOU 1992:108). Där framgår att kommunernas kostnader vid 1991 års val uppgick till cirka 60 procent av de totala valkostnaderna, dock med viss reservation för att beräkningsunderlaget inte var fullständigt vid inventeringen. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, täcker statsbidragen i dag cirka 40 procent av kommunernas kostnader vid val.

På anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1) disponerar Skatteverket (Valmyndigheten) medel för valkostnader. Enligt regeringens budgetproposition för 2022 föreslås anslagsposten för genomförande av de allmänna valen samma år uppgå till totalt 493 900 000 kronor, varav 67 000 000 kronor utgör ersättning till länsstyrelserna och 253 000 000 avser kommunernas kostnader för valen. Utöver detta föreslås en ökning av anslaget med 46 800 000 kronor som följd av ändringar i vallagen i syfte att förstärka väljarnas skydd vid röstmottagning i allmänna val.

Valmyndighetens löpande verksamhet finansieras genom ramanslaget 6:4 Valmyndigheten (utg. omr. 1). Enligt regeringens budgetproposition för 2022 föreslås anslaget uppgå till 27 000 000 kronor.

Kostnader som härför sig till folkbokföring finansieras genom ramanslaget 1:1 Skatteverket (utg. omr. 3). Enligt budgetpropositionen för 2022 föreslås ramanslaget uppgå till 8 202 898 000 kronor.

De nu föreslagna förändringarna påverkar anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1), ramanslaget 6:4 Valmyndigheten (utg. omr. 1) och ramanslaget 1:1 Skatteverket (utg. omr. 3).

12.1.2 Ekonomiska konsekvenser

Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen

- Den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) får ett ansvar att samordna säkerhetsfrågor inom valadministrationen.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens, länsstyrelsernas och kommunernas arbete.

Valmyndigheten

Ansaret för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen innebär en ny uppgift för Valmyndigheten. Ett arbete med säkerhetsfrågor pågår dock redan inom myndigheten. Detta arbete har enligt uppgift från myndigheten finansierats genom externa medel, både genom s.k. 2:4-medel för krisberedskap från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)¹ och medel från den Europeiska unionen. Den externa finansieringen uppges vara en förutsättning för det pågående säkerhetsarbetet och utgör tidsbegränsade tillskott t.o.m. 2022. Därefter saknas finansiering för samordning av säkerhetsfrågor inom valadministrationen.

Enligt Valmyndigheten föranleder förslaget kostnadsökningar. Ett ansvar att samordna säkerhetsfrågor innebär, enligt myndighetens beräkningar, en permanent ökning av myndighetens ramanslag 6:4 Valmyndigheten med 6 500 000 kronor fördelat på personalresurser

¹ Utvecklings- och samverkansprojekt för stärkt skydd av allmänna val. Projektet ska pågå t.o.m. 2022 och syftar till att öka den samlade valadministrationens förmåga att skydda valen 2022.

för bl.a. strategiskt, förberedande, omvärldsbevakande, utbildande och utvecklande arbete (4 500 000 kronor per år) och resurser för bl.a. konsultstöd för säkerhetsfrågor, produktionskostnader för utbildning och material samt utbildning av säkerhetsmyndigheter (2 000 000 kronor per år). Utöver behovet av årlig resurstillförsel bedömer myndigheten att uppgiften medför ett behov av resursförstärkning vid varje valtillfälle genom en ökning av anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati med 1 000 000 kronor per valår. Utredningen gör ingen annan bedömning.

Kostnader för länsstyrelserna och kommunerna

Ett samordningsansvar för Valmyndigheten kommer, enligt uppgifter till utredningen, att innebära ökade kostnader också för länsstyrelsernas och kommunernas arbete med säkerhetsfrågor. Följande kostnadsberäkningar har lämnats in till utredningen.

Länsstyrelsernas kostnader ingår under valår som en särskild post i anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati. Länsstyrelserna bedömer att detaljerade krav på skyddsåtgärder, utbildning av valnämnderna, informationsdelning och samverkan innebär ett behov av ytterligare resurser jämfört med det budgetunderlag som länsstyrelserna lämnat in för de allmänna valen 2022 och 2024. Enligt länsstyrelsernas beräkningar finns behov av en ökning av länsstyrelsernas post i anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati med 9 500 000 kronor per valår jämfört med det senast inlämnade budgetunderlaget. Ökningen av anslaget är gemensam för samtliga länsstyrelser. Utredningen gör ingen annan bedömning.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, bedömer att arbetet med säkerhet och incidentrapportering innebär utökade uppgifter, ökade krav på säkerhetsarbetet och fler utbildningsinsatser, vilket ger ökade kostnader för kommunerna. Kostnaderna uppskattas till en halvtidstjänst under en månad före valet. Halvtidstjänsten avser både arbetet med säkerhet och incidentrapportering (se förslaget om en rutin för incidentrapportering nedan). Kostnaden beräknas med utgångspunkt från tillgänglig lönestatistik för en snittlön per månad för en handläggare på 41 600 kr $\times$ arbetsgivaravgifter 32 % = 54 912, varav en halvtidskostnad uppgår till cirka 27 500 kronor. En halvtidstjänstgöring i en månads tid för samtliga kommuner innebär en ökad kost-

nad med 7 975 000 kronor ($27\,500 \times 290$) per valår, vilket föranleder en ökning av anslag 6:1 Allmänna val och demokrati för anslagsposten Statsbidrag till kommunerna med motsvarande summa. Utredningen gör ingen annan bedömning.

En rutin för incidentrapportering

- En rutin för en samlad incidentrapportering inom valadministrationen ska införas. Det ska framgå av vallagen (2005:837) att den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) ska ansvara för en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val. Rutinen ska omfatta både en incidentrapportering från valadministrationen och allmänheten.

Utredningens bedömning: Föreslaget påverkar Valmyndighetens arbete. Ansvar för en rutin för rapportering av incidenter för valadministrationen och allmänheten innebär en ny uppgift för Valmyndigheten. Ett visst arbete pågår dock redan inom ramen för det av MSB finansierade utvecklings- och samverkansprojektet för stärkt skydd av allmänna val². Myndighetens arbete med en kommande incidentrapportering är finansierat genom dessa medel, som utgör tidsbegränsade tillskott t.o.m. 2022. Därefter saknas medel för arbete med incidentrapportering.

Enligt Valmyndigheten föranleder förslaget kostnadsökningar. Ansvar innebär, enligt myndighetens beräkningar, ett behov av en ökning av myndighetens ramanslag 6:4 Valmyndigheten med 3 000 000 kronor per år för it-stöd gällande bl.a. utbildning, support, licenser och drift och de personkostnader som it-stödet föranleder. Utöver behovet av årlig resurstillförsel bedömer myndigheten att uppgiften medför ett behov av resursförstärkning vid varje valtillfälle genom en ökning av anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati med 625 000 kronor per valår. Utredningen gör ingen annan bedömning.

- Det ska framgå av vallagen att länsstyrelserna, valnämnderna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning skyndsamt ska rapportera incidenter som påverkar, eller kan riskera att på-

² S.k. 2:4-medel för krisberedskap – arbetet med incidentrapportering ingår som en del i utvecklings- och samverkansprojektet för stärkt skydd av allmänna val. Även övrigt säkerhetsarbete finansieras genom dessa medel.

verka, genomförandet av val. Vad som utgör en incident som ska rapporteras ska också framgå av vallagen.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar länsstyrelsernas, kommunernas och i förekommande fall utlandsmyndigheternas arbete.

Enligt SKR innebär skyldigheten att rapportera incidenter ökade utgifter för kommunerna, och anger att det ökade arbetet med säkerhet och en obligatorisk incidentrapportering tillsammans innebär en kostnadsökning för en handläggare på halvtid under en månads tid. Kostnadsökningen ingår i de kostnadsuppgifter som redovisas under förslaget att Valmyndigheten får ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen. Utredningen gör ingen annan bedömning.

Förslaget påverkar även länsstyrelsernas arbete. Länsstyrelsen bedömer att arbetet med incidentrapporteringen innebär ett behov av ytterligare resurser jämfört med det budgetunderlag som länsstyrelserna lämnat in för de allmänna valen 2022 och 2024. Enligt länsstyrelsernas beräkningar finns behov av en ökning av länsstyrelsernas post i anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati med 2 000 000 kronor per valår jämfört med det senast inlämnade budgetunderlaget. Ökningen avser personal för handläggning och utbildning med anledning av incidentrapporteringen samt stöd till kommunerna och är gemensam för samtliga länsstyrelser. Utredningen gör ingen annan bedömning.

Förslaget påverkar även utlandsmyndigheternas arbete i den utsträckning dessa anordnar förtidsröstning i utlandet. Kostnader för utlandsmyndigheternas deltagande i allmänna val belastar myndigheternas ramanslag och torde, enligt uppgift till utredningen, inte föranleda några ökade kostnader.

Överklagande av val

- Det ska framgå av vallagen att överklagande av beslut om att fastställa utgången av ett val ska innehålla uppgifter om klagandens personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska komma i kontakt med klaganden.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valprövningsnämndens arbete. Enligt uppgift från nämnden har ett arbete redan påbörjats för att utveckla formulär och information på nämndens webbplats gällande hur ett överklagande går till. Några märkbara ekonomiska konsekvenser bedömer nämnden inte finns med anledning av utredningens förslag. Utredningen gör ingen annan bedömning.

Valobservatörers status

- En uttrycklig reglering införs i vallagen om ackreditering av nationella och internationella valobservatörer. Den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) blir ansvarig för ackrediteringen.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens arbete. Ackrediteringen av nationella och internationella valobservatörer innebär en ny uppgift för myndigheten, som bedömer att kostnaderna för den nya uppgiften är så pass små att de ryms inom myndighetens ramanslag 6:4 Valmyndigheten. Utredningen gör ingen annan bedömning.

- Kommunerna, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning blir skyldiga enligt lag att ta emot ackrediterade valobservatörer och vidta de åtgärder som behövs för att de ska kunna genomföra sina valobservationer.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar kommunerna, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning. Röstmottagningen och rösträkningen är redan i dag offentliga förrättningar och är som sådana öppna för envar att besöka under förutsättning att förrättningarna inte störs. Skyldigheten att ta emot valobservatörer kan därmed redan sägas föreligga och sker inom ramen för befintliga medel. Det kan dock inte uteslutas att den formalisering av valobservation som föreslås kan komma att öka antalet valobservationer som kommuner, länsstyrelser och i förekommande fall utlandsmyndigheter blir skyldiga att ta emot. Om omfattningen ökar kan, enligt SKR, resursförstärkningar behövas med ökade kostnader som följd. Det kan t.ex. vara personalresurser för att på plats vid röstning eller rösträkning informera och assistera observatörerna. I dagsläget går det dock inte att förutsäga omfattningen av framtida

valobservationer och några kostnadsökningar kan därmed heller inte beräknas. Gällande utbildning av röstmottagare och rösträknare bör detta kunna ingå i det utbildningsmaterial som redan i dag framställs av Valmyndigheten och övrig valadministration.

Väljargrupper med svårigheter att utnyttja sin rösträtt

- Ett tydliggörande införs i vallagen att tillgänglighet vid val omfattar valens lokaler, röstningsförfarande och information till väljare.

Utredningens bedömning: Förslaget är ett tydliggörande av vad som får anses gälla redan i dag och föranleder inga ökade kostnader.

- Den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) får ett uppdrag att ta fram och upprätthålla en vägledning med samlade regler och rekommendationer för tillgänglighet vid val.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens arbete. Uppdraget är nytt och föranleder, enligt myndighetens bedömning, behov av en permanent ökning av ramanslag 6:4 Valmyndigheten med 1 800 000 kronor per år. Kostnaden avser två årsarbetskrafter och motiveras med att uppgiften är ny, omfattande och inom ett område där myndigheten i dag saknar kompetens. Utredningen gör ingen annan bedömning.

- Valmyndigheten ska samla in röstmottagningsställets tillgänglighetsstatus liksom när och var röstmottagning ska hållas inom kommunen. Informationen ska tillhandahållas på myndighetens webbplats. Det ska finnas en upplysning på röstkortsförsändelsen som Valmyndigheten skickar till väljarna att de kan vända sig till kommunen för information om lokalernas tillgänglighet samt när och hur väljarna kan begära ambulerande röstmottagare.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens arbete och innebär att fler uppgifter än i dag ska samlas in och publiceras. Enligt myndigheten föranleder förslaget ökade kostnader. Att samla in olika uppgifter från kommunerna sker i dag främst genom valadministrationens it-stöd, som drivs och förvaltas av Valmyndigheten. Enligt Valmyndigheten behöver stödet anpassas till de uppgifter som

ska samlas in och ett gränssnitt gentemot myndighetens webbplats utvecklas. Detta föranleder, enligt myndigheten, en engångskostnad på 1 000 000 kronor och en tillfällig ökning av anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati med denna summa. Utredningen gör ingen annan bedömning.

- De införs en skyldighet i vallagen att kommunerna ska meddela den centrala valmyndigheten (Valmyndigheten) var och när röstmottagning kan ske inom kommunen – inklusive när och hur väljarna kan begära ambulerande röstmottagare i kommunen – samt uppgift om lokalernas tillgänglighet.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar kommunernas arbete. Kommunerna ska dock redan i dag inför varje valtillfälle inventera tillgängligheten på samtliga röstmottagningsställen samt informera om var och när röstmottagning kan ske inom kommunen. Förslaget innebär en formalisering av rådande praxis och bedöms inte föranleda några ökade kostnader.

- Information till väljarna i val- och röstningslokalerna ska anpassas till personer med olika typer av funktionsnedsättningar. Förslaget utgör ett komplement till förslaget i utredningens delbetänkande gällande information till väljare (SOU 2021:7 *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen*, Kap. 7 Gruppröstning, s. 84).

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens, kommunernas och i förekommande fall utlandsmyndigheternas arbete.

Förslaget innebär att en ny typ av informationsprodukter behöver arbetas fram och distribueras till kommunerna och de utlandsmyndigheter som anordnar röstmottagning. Enligt Valmyndigheten föranleder förslaget kostnadsökningar som omfattar en ökning av ramanslaget 6:4 Valmyndigheten med 1 900 000 per år och en tillfällig ökning av anslag 6:1 Allmänna val och demokrati med 2 500 000 kronor.

Ökningen av ramanslaget 6:4 Valmyndigheten innefattar dels en årsarbetskraft för handläggande uppgifter (900 000 kronor per år), dels ett utökat behov av redaktörstjänster (1 000 000 kronor per år). Årsarbetskraften för handläggning, liksom redaktörstjänsterna är tänkta att täcka även andra handläggar- och redaktörsuppgifter som följer av förslagen i detta betänkande, se hänvisningar under berörda förslag. För kommunikationsinsatser med anledning av utredningens

samlade förslag beräknas ett ökat resursbehov på 2 500 000 kronor. Kostnaden är av engångskaraktär och innebär en tillfällig ökning av anslag 6:1 Allmänna val och demokrati med denna summa. Utredningen gör ingen annan bedömning.

För kommunernas och utlandsmyndigheternas arbete med väljarinformation i val- och röstningslokaler föranleder förslaget visserligen ett förberedande arbete med att ställa i ordning lokalen och sätta upp väljarinformation så att hela röstningsprocessen blir tillgänglig, men innebär samtidigt ökade möjligheter för väljarna att rösta utan att behöva be röstmottagarna om hjälp. Sammantaget gör utredningen bedömningen att förslaget inte föranleder några ökade kostnader för kommunerna och utlandsmyndigheterna.

- Ett tillägg införs i vallagen med innebörden att fler väljargrupper ska kunna använda ambulerande röstmottagare och möjligheten att kunna rösta med lantbrevbärare som bud ersätts med möjligheten att använda ambulerande röstmottagare.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar kommunerna och innebär att fler väljare än i dag kommer att ha möjlighet att begära ambulerande röstmottagare. Enligt SKR medför förslaget ökade kostnader för kommunerna med två halvtidstjänster under tre veckors tid fram till och med valdagen (förtidsröstningen), vilket uppskattas till 11 948 000 kronor ($41\,200^3 \text{ kr} \times 290$). Behovet infaller vid varje valtillfälle och berör anslag 6:1 Allmänna val och demokrati för anslagsposten Statsbidrag till kommunerna. Utredningen gör ingen annan bedömning.

- Valmyndigheten bör inför varje val uppmärksamma gode män och förvaltare på plikten att så långt möjligt hjälpa sina huvudmän att kunna utnyttja sin rösträtt.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens kommunikationsarbete och innebär, enligt uppgifter från myndigheten, ökade kostnader. Kostnaderna beräknas dels ingå i den engångskostnad för anslag 6:1 Allmänna val och demokrati som redovisas under förslaget om anpassad väljarinformation i val- och röstningslokaler,

³ Beräknad med utgångspunkt från tillgänglig lönestatistik för en snittlön per månad för en handläggare på $41\,600 \text{ kr} \times \text{arbetsgivaravgifter } 32\% = 54\,912$, varav cirka $41\,200$ kronor utgör tre veckors arbete ($54\,912 \times 0,75$).

dels ingå i det redaktörsarbete som redovisats under samma förslag och som utgör en årlig ökning av ramanslaget 6:4 Valmyndigheten. Utredningen gör ingen annan bedömning.

Väljare med synnedsättning

- Kommunerna ska kunna erbjuda förstöringshjälpmedel och belysningsförstärkning på alla röstmottagningsställen.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar kommunernas arbete. Av inhämtade uppgifter från kommunerna framgår att många redan i dag erbjuder förstöringsglas vid röstmottagningen. Arbetet med god belysning ingår också i kommunens generella tillgänglighetsarbete för röstmottagningsställen. Det bör dock påpekas att förstöringsglas i dag inte erbjuds överallt och att en generellt god belysning inte alltid är tillräcklig för personer med synsvårigheter. Enligt SKR innebär förslaget att kommunerna behöver göra inköp av hjälpmedel för att säkerställa att det finns åtminstone ett förstöringshjälpmedel och en belysningsförstärkning på varje röstmottagningsställe. Detta medför kostnadsökningar för inköp enligt följande. Priserna är ungefärliga och baserar sig på ett medelvärde av prisuppgifter på marknaden för produkter med liknande funktion och kvalitet.

200 kr/belysningsförstärkning × antalet röstningslokaler (2 740)
= 548 000 (1 st/röstningslokal)

200 kr/belysningsförstärkning × antalet vallokaler (6 005)
= 1 201 000 (1 st/vallokal)

150 kr/förstöringsglas × antalet röstningslokaler (2 740)
= 411 000 (1 st/röstningslokal)

150 kr/förstöringsglas × antalet vallokaler (6 005)
= 900 750 (1 st/vallokal)

Enligt ovan beräkningar behöver anslaget 6:1 Allmänna val och demokrati för anslagspost Statsbidrag till kommunerna ökas med 3 060 750 kronor. Ökningen utgör en engångskostnad. Utredningen gör ingen annan bedömning.

- De av utredningen framtagna prototyper till hjälpmedel för röstning utan hjälp för personer med synnedsättning bör vidareutvecklas och testas senast vid valet till Europaparlamentet 2024.

Utredningens bedömning: Det är angeläget att en vidareutveckling sker snarast för att möjliggöra testning av prototyperna redan vid 2024 års val till Europaparlamentet. Kostnaden för en sådan vidareutveckling går inte att bedöma på förhand eftersom den är beroende av uppdragsbeskrivningens omfattning och ett eventuellt upphandlingsförfarande. Som referens kan nämnas ett ungefärligt riktpreis för utveckling av tre prototyper i enlighet med hela utvecklingsskalan för produktutveckling på mellan 6 000 000 och 8 000 000 kronor⁴.

- Punktskrift som tillförts valsedeln av väljare vid röstning ska kunna avläsas och bedömas vid länsstyrelsens slutliga rösträkning. Länsstyrelserna ska ha nödvändig utrustning för att kunna avläsa och bedöma sådana valsedlar.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar länsstyrelsernas arbete. Förslaget utgör ett klargörande av hur och när en valsedel med tillförd punktskrift ska avläsas och bedömas. Avläsning av sådana valsedlar görs redan i dag av länsstyrelserna. Förslaget föranleder inga ökade kostnader.

- Information om och hanteringen av valsedlar med tillskriven punktskrift ska läggas till i Valmyndighetens utbildningsmaterial.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens arbete. Att ta fram utbildningsmaterial till valadministrationen ingår redan i myndighetens uppdrag. Utredningen bedömer att förslaget innebär att vissa anpassningar behöver göras av utbildningsmaterialet, men att dessa bör kunna ingå i det anpassningsarbete som normalt sker inför varje valtillfälle. Förslaget föranleder inga ökade kostnader.

⁴ Uppgift från forskningsinstitutet RISE för generell utveckling av tre prototyper enligt en standardiserad produktutvecklingsskala. Riktpreiset avser således inte specifikt de föreslagna prototyperna.

Utlandssvenskar

- Det ska framgå i vallagen att utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna förtidsrösta i Sverige. Den avgivna förtidsrösten ska utgöra en anmälan om att återupptas i röstlängden. Valnämnden ska lägga till dessa väljare i röstlängden.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar kommunernas arbete. Antalet väljare som omfattas av förslaget om att utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna förtidsrösta i Sverige bedöms dock bli litet och utspritt över hela landet. Förslaget föranleder inga ökade kostnader.

- Bestämmelser i vallagen och förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val ändras för att möjliggöra att röstkort ska kunna skickas digitalt till väljare.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens arbete. Enligt beräkningar från myndigheten innebär en distribution av digitala röstkort besparingar. Om 30 procent av de röstberättigade får digitala röstkort i stället för röstkort på papper uppkommer en besparing på cirka 6 500 000 kronor. Kostnaden för tryck minskar därmed med cirka 1 100 000 kronor och kostnaden för distribution med cirka 5 400 000 kronor. Besparingen ökar i takt med att fler röstberättigade kan få digitala röstkort.

Förslaget påverkar även kommunernas arbete. För väljare som vid förtidsröstning visar upp ett digitalt röstkort behöver antingen ett adresskort användas av röstmottagarna, eller ett dubblettröstkort skrivas ut i röstningslokalen där så är möjligt. En ökad användning av digitala röstkort vid förtidsröstning kan på sikt innebära en ökad press på de kommuner som inte erbjuder utskrift av dubblettröstkort i sina röstningslokaler att anskaffa sådan utrustning, vilket är förenat med ökade kostnader. Dessa kostnader går dock inte att beräkna och kan tänkas uppkomma även av andra skäl än med anledning av detta förslag. Utredningen bedömer därför att förslaget i sig inte föranleder några direkta kostnadsökningar för kommunerna.

- Valmyndigheten får föreskriftsrätt gällande utformningen av adresskort.

Utredningens bedömning: Adresskortets innehåll och format utformas redan av Valmyndigheten. Förslaget föranleder inga ökade kostnader.

- Skatteverket ska vid hanteringen av utlandssvenskars anmälan om att återupptas i röstlängden i möjligaste mån underrätta den som inkommit med anmälan.

Utredningens bedömning: Förslaget berör Skatteverkets arbete med folkbokföring. Myndigheten har angivit att förslaget föranleder en engångskostnad på 5 000 000 kronor för utveckling av ny blankett för underrättelse, tekniska anpassningar för skanning och tolkning av blanketten för anmälan om att återupptas i röstlängden samt för att generera ett ärendenummer i folkbokföringens handläggnings-system. Engångskostnaden omfattar också en uppdatering av Handboken för folkbokföring och samverkan med Valmyndigheten kring blankettens utformning, information på skatteverket.se och andra relevanta plattformar. Kostnadsökningen belastar ramanslaget 1:1 Skatteverket (utg. omr. 3). Utredningen gör ingen annan bedömning.

- Bestämmelserna i vallagen förtydligas gällande utlandssvenskars anmälan om att återupptas i röstlängden.

Utredningens bedömning: Förslaget berör Skatteverkets arbete med folkbokföring. Enligt myndighetens bedömning föranleder detta förslag ökade kostnader som ingår i den engångskostnad på 5 000 000 kronor som redovisats för förslaget om en underrättelseskyldighet för Skatteverket. Utredningen gör ingen annan bedömning.

- Valmyndigheten får i uppdrag att fördjupa informationen om utlandssvenskars rösträtt och röstningsmöjligheter.

Utredningens bedömning: Förslaget påverkar Valmyndighetens arbete och innebär, enligt uppgifter från myndigheten, ökade kostnader dels för handläggande arbete, dels för kommunikationsarbete. Handläggararbetet beräknas ingå i den årsarbetskraft på 900 000 kronor som redovisats under förslaget om anpassad väljarinformation i val- och röstningslokaler. Kostnaden för kommunikationsarbete beräknas dels ingå i den engångskostnad på 2 500 000 för anslag 6:1 All-

männa val och demokrati som redovisats under förslaget om anpassad väljarinformation i val- och röstningslokaler, dels ingå i det redaktörsarbete på 1 000 000 kronor per år som redovisas under samma förslag och som belastar ramanslag 6:4 Valmyndigheten. Utredningen gör ingen annan bedömning.

12.1.3 Sammanfattning

De kostnader som redovisats baseras på inhämtade uppgifter från valadministrationen och Skatteverket och beräknas uppgå till drygt 51 miljoner kronor när besparingen på 6,5 miljoner kronor har räknats in. Cirka 26,5 miljoner kronor avser kostnadsökningar per valår och 13,2 miljoner kronor avser en årlig kostnadsökning. Cirka 11,5 miljoner kronor utgör engångskostnader.

Kostnaderna fördelas per anslag enligt följande.

- Anslag 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1): Den totala beräknade anslagsökningen uppgår till 39 608 750 kronor – 6 500 000 kronor i minskade kostnader vilket ger en nettoökning på 33 108 750 kronor. Av dessa utgör 6 560 750 kronor engångskostnader och den resterande ökningen (26 548 000 kronor) ska tillföras anslaget vid varje valår.
- Ramanslag 6:4 Valmyndigheten (utg. omr. 1): Den totala beräknade anslagsökningen uppgår till 13 200 000 kronor per år.
- Ramanslag 1:1 Skatteverket (utg. omr. 3): Den totala beräknade anslagsökningen uppgår till 5 000 000 och utgör en engångskostnad.

Kostnadsfördelningen illustreras i följande tabell.

Tabell 12.1 Ökade kostnader per anslag och instans

Anslag	6:4 utg. omr. 1	6:1 utg. omr. 1	1:1 utg. omr. 3
Valmyndigheten	13 200 000	5 125 000	
varav			
engångskostnader		3 500 000	
Länsstyrelserna		11 500 000	
varav			
engångskostnader		0	

Anslag	6:4 utg. omr. 1	6:1 utg. omr. 1	1:1 utg. omr. 3
Kommunerna		22 983 750	
varav			
engångskostnader		3 060 750	
Skatteverket			5 000 000
varav			
engångskostnader			5 000 000
Besparing		6 500 000	
Kostnadsökning			
per anslag	13 200 000	33 108 750	5 000 000

12.1.4 Finansiering

Utredningens förslag rör kostnader för att upprätthålla säkra och tillgängliga val.

För finansieringen av utredningens förslag finns tre modeller som är kostnadsneutrala till statsbudgeten: att införa avgifter, minska en annan post på statsbudgeten med samma belopp eller att regeringen gör en omprioritering under berört utgiftsområde. Ingen av de tre finansieringsmodellerna bedöms tillämpliga. Enligt uppgift finns heller inget reformutrymme som kan tas i anspråk.

Den möjlighet som återstår är att öka anslag 6:1 Allmänna val och demokrati (utg. omr. 1), anslag 6:4 Valmyndigheten (utg. omr. 1) samt anslag 1:1 Skatteverket (utg. omr. 3) i statsbudgeten.

12.2 Förslagets betydelse för den kommunala självstyrelsen

Bestämmelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen, med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Bestämmelsen anger att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.

Några av utredningens förslag innebär en viss skärpning av valagens krav på kommunerna. Det gäller förslagen om skyldighet att rapportera incidenter, skyldighet att lämna uppgifter om lokalers tillgänglighet och om när och hur röstmottagning ska ske i kommunen,

utökandet av väljargrupper som kan begära ambulerande röstmot-tagare och i viss utsträckning även skyldigheten att ta emot valobser-vatörer och att göra tillägg i röstlängden av utlandssvenskar som fallit ur den. Förslagen begränsar i viss utsträckning den kommunala bestämmanderätten i dessa avseenden men bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till vikten av en god säkerhet och tillgänglighet vid val.

12.3 Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för brottslig-heten eller det brottsförebyggande arbetet, offentlig service i olika delar av landet, små företag, jämställdhet mellan kvinnor och män eller möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Det ökade behovet av personal som föranleds av förslagen bedöms inte heller påverka sysselsättningen i stort.

13 Ikraftträdande

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Förslaget att vidareutveckla prototyper som hjälp till personer med synnedsättning att kunna rösta med bibehållen valhemlighet bör påbörjas så fort som möjligt, för att som senast kunna testas i ett antal frivilliga kommuner vid valet till Europaparlamentet 2024.

Några övergångsbestämmelser föreslås inte.

De förslag på författningsändringar som följer av detta betänkande kommer med anledning av beredningstiderna inom Regeringskansliet och riksdagen inte kunna träda i kraft inför de allmänna valen 2022. Nästföljande allmänna val är valet till Europaparlamentet, som äger rum 2024. Förslagen i betänkandet ska kunna tillämpas vid det val-tillfället.

Flera av förslagen i betänkandet förutsätter dock att ett förberedande arbete kan påbörjas redan under hösten 2023. Detta gäller främst utveckling av nödvändig teknik, upphandlingsförföranden och etableringen av olika typer av samverkansformer. Även utarbetandet av utbildningsmaterial sker vid den tidpunkten. Författningsändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2023, vilket bör ge valadministrationen goda förutsättningar att anpassa sitt förberedande arbete till de nya bestämmelserna.

Gällande ett förslag, vidareutvecklingen av prototyper som hjälp till personer med synnedsättning att kunna rösta med bibehållen valhemlighet, föreslår utredningen att ett sådant arbete påbörjas så snart som möjligt för att som senast kunna testas i ett antal frivilliga kommuner vid valet till Europaparlamentet 2024. Motivet till att snarast påbörja arbetet med vidareutveckling av prototyperna är frågans angelägenhetsgrad.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i vallagen (2005:837)

3 kap.

1 § Det ska finnas en central valmyndighet som har det övergripande ansvaret för frågor om val. *I det ansvaret ingår att samordna säkerhetsfrågor inom valadministrationen.*

I paragrafen finns bestämmelser om den centrala valmyndighetens övergripande ansvar för frågor om val. Övervägandena finns i avsnitt 3.9.2.

Av det nu föreslagna tillägget till bestämmelsen (kursiverat) följer att den centrala valmyndighetens övergripande ansvar för frågor om val även innefattar ett ansvar för samordning av säkerhetsfrågor inom valadministrationen. Samordningsansvaret gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering. Det innebär inte att valnämnderna, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning avhänder sitt säkerhetsansvar som verksamhetsutövare för dessa frågor. Huvudsyftet med tillägget är att skapa förutsättningar för ett gemensamt förhållningssätt för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen.

Med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor inom valadministrationen ingår också att inför varje val ta fram och tillhandahålla erforderligt utbildningsmaterial i dessa frågor för länsstyrelserna och valnämnderna¹.

I det föreslagna nya kapitlet *Valsäkerhet* (nya 16 kap. 1 och 2 §§) framgår vad samordningsansvaret omfattar.

¹ Se författningsförslaget i regeringens proposition 2021/22:52 Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning (s. 5) som ger Valmyndigheten ett uttryckligt ansvar för att inför varje val ta fram och tillhandahålla länsstyrelserna och valnämnderna utbildningsmaterial avseende valet.

3 § I varje kommun ska det finnas en valnämnd, som är lokal valmyndighet med ansvar för frågor om val.

Att kommunerna ska se till att det finns lokaler för röstmottagning och ambulerande röstmottagare framgår av 4 kap. 20, 22 och 23 §§ och 7 kap. 5 §.

Varje kommun ska senast 32 dagar före valdagen meddela den centrala valmyndigheten var och när röstmottagningen kan ske inom kommunen samt uppgift om lokalernas tillgänglighet.

I paragrafen finns bland annat bestämmelser om kommunens ansvar för att det finns lokaler för röstmottagning. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

Andra stycket kompletteras med ett förtydligande av att kommunens ansvar också omfattar ambulerande röstmottagare.

Av tredje stycket, som är nytt, följer en skyldighet för varje kommun att senast 32 dagar före valdagen meddela den centrala valmyndigheten var och när röstningen inom kommunen kan ske. Den skyldigheten är i dag reglerad i 4 kap. 23 § för röstningslokaler i omval men saknas för ordinarie val och extra val, men följer av praxis (Valmyndighetens Handbok, Kommunernas uppgifter vid valen). Genom den föreslagna bestämmelsen i tredje stycket regleras för samtliga val kommunernas skyldighet att meddela den centrala valmyndigheten var och när röstmottagningen kan ske i val- och röstningslokaler och för ambulerande röstmottagare för publicering på myndighetens webbplats. Informationen som förmedlas till väljarna om de rutiner – när och hur – som kommunerna tillämpar vid ambulerande röstmottagning ska vara tydlig och lättillgänglig för att minimera risken för missförstånd som kan komma att påverka röstningen.

För att garantera väljarnas möjligheter att rösta i valen ska, enligt tredje stycket, varje kommun också lämna uppgift om röstningslokalernas tillgänglighet, till exempel avstånd från närmaste parkering till entrén, lokalisering av hiss eller ramp om sådana behövs för att nå lokalen, tillgång till hörselslinga eller liknande. Upplysningen ska vara av sådant slag att väljarna i förväg ska kunna bilda sig en uppfattning om lokalernas tillgänglighetsstatus.

Den centrala valmyndighetens uppgift att sammanställa och publicera kommunspecifika uppgifter, som till exempel val- och röstningslokalernas adress och öppettider med mera, ingår redan i myndighetens generella informationsuppdrag gentemot allmänheten (se

prop. 2004/05:163 s. 111). Att på samma sätt sammanställa och publicera uppgifter om lokalernas tillgänglighet och ambulerande röstmottagare ingår därmed i myndighetens generella informationsuppdrag. Någon särskild reglering behövs inte för denna uppgift.

7 § Paragrafen upphävs och rubriken närmast före paragrafen utgår.

I paragrafen finns bestämmelser om lantbrevbärare och budröstning. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.5.

Som en följd av att de väljare som betjänas av Postnord Group AB:s lantbrevbärare ges möjlighet att lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare i stället för att budrösta genom lantbrevbärarna har bestämmelsen tagits bort.

4 kap.

23 § Tredje stycket har flyttats till 3 kap. 3 §.

I paragrafen finns bestämmelser om röstningslokaler i omval. Överväganden finns i avsnitt 7.7.3.

Bestämmelsen i *paragrafens tredje stycke* om tiden för anmälan av röstmottagningsställen har flyttats till 3 kap. 3 §.

5 kap.

2 § Svenska medborgare som inte längre är folkbokförda här i landet *ska* tas upp i röstlängd under tio år från den dag folkbokföringen upphörde. Därefter *ska* de, för tio år i sänder, tas med i röstlängden om de skriftligen hos Skatteverket har anmält *detta*. *En anmälan om ny utlandsadress ska också räknas som en anmälan om att tas upp i röstlängd.*

Om den centrala valmyndigheten vid val till riksdagen eller Europaparlamentet senast dagen före valdagen tar emot en röst från en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd här i landet och som inte är upptagen i röstlängd, *ska* myndigheten lägga till väljaren i röstlängden. Rösten *ska* alltid anses som en anmälan enligt första stycket, även om den tagits emot senare än dagen före valdagen.

Om en kommun vid val till riksdagen eller Europaparlamentet i en röstningslokal tar emot en röst från en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd här i landet och som inte är upptagen i röstlängd ska valnämnden i kommunen lägga till väljaren i röstlängden.

I paragrafen finns bestämmelser om att tas upp i röstlängden för svenska medborgare som inte längre är folkbokförda här i landet. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.1 och 9.8.3.

Ändringen i *första styckets andra mening* innebär att det nuvarande kravet på att det måste finnas en anmäld adress i utlandet angiven i folkbokföringen för att kunna återupptas i röstlängden tas bort. Det innebär att en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd här i landet och som anmäler om att återupptas i röstlängden ska tas upp i röstlängden även om det saknas uppgift om en utlandsadress i folkbokföringen.

Tillägget *sist i första stycket* innebär att en anmälan om ny adress i utlandet samtidigt utgör en anmälan om att återupptas i röstlängden.

Det *nya tredjes stycket* innebär att en svensk medborgare som inte längre är folkbokförd här i landet och som inte längre är upptagen i röstlängd ska kunna återupptas i röstlängden genom att avge en för-tidsröst i Sverige. Valnämnden i kommunen får genom bestämmelsen rätt att lägga till väljaren i röstlängden. Valnämnden beslutar vem inom nämnden som kan fatta beslut om detta. Det förutsätts att dessa personer har lämplig kunskap och erfarenhet för uppgiften.

Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

8 § Den centrala valmyndigheten ska upprätta ett röstkort för varje väljare. För väljare som inte har någon känd adress eller som inte är folkbokförda här i landet ska det upprättas röstkort bara om de begär det.

Röstkort som avses i första stycket ska skickas ut i så god tid att de kan beräknas vara väljarna tillhanda senast 18 dagar före valdagen. Vid extra val och omval ska röstkorten i stället skickas ut i så god tid att de kan beräknas vara väljarna tillhanda senast 10 dagar före valdagen.

För varje väljare som inte är folkbokförd här i landet ska den centrala valmyndigheten upprätta ett utlandsröstkort. Sådana röstkort ska, *om de är på papper*, skickas till väljarna senast 50 dagar före valdagen. *Är utlandsröstkorten digitala ska de skickas till väljarna 45 dagar före valdagen.* Vid extra val och omval ska röstkorten i stället

skickas så snart det är möjligt sedan det har beslutats vilken dag som ska vara valdag.

I paragrafen finns bestämmelser om röstkort. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.2.

Av *tredje stycket* framgår när utlandsröstkort, om de är på papper, senast ska skickas till väljarna. Tidsfristen när en brevröst tidigast får göras i ordning är 45 dagar före valdagen enligt 7 kap. 12 § vallagen. Tidpunkten 50 dagar för distributionen av utlandsröstkort på papper är angiven med hänsyn tagen till en viss tid för postgången. Vid utskick av digitala utlandsröstkort behöver några sådana hänsyn inte tas, varför tidpunkten är densamma som när en brevröst tidigast får göras i ordning.

7 kap.

1 § Röstningen ska vara tillgänglig för alla väljare.

Tillgängligheten omfattar lokaler för röstmottagning, röstningsförfarandet och information till väljarna.

I paragrafen finns bestämmelser om tillgänglighet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

Paragrafen, som är ny, har tagits in i klargörande syfte.

Bestämmelsen i *första stycket* ger uttryck för att den demokratiska rätten att rösta i val gäller lika för alla som uppfyller villkoren för rösträtt. Det innebär i sin tur att alla väljargrupper, dvs. även de som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att utnyttja sin rösträtt ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja den rätten.

Bestämmelsen i *andra stycket* klargör att kravet på tillgänglighet avser inte bara väljarnas möjlighet att kunna ta sig in i val- och röstningslokalerna, utan också väljarnas möjligheter att kunna rösta under förhållanden som säkerställer skyddet för valhemligheten och att informationen är förståelig och tillgänglig för olika väljargrupper.

Den föreslagna paragrafen avser sådana generellt verkande åtgärder som kommunen kan vidta. Åtgärder riktade till en viss individ ryms inte inom bestämmelsen. En avgränsning kring vilka åtgärder som kan anses generellt verkande åtgärder går inte att ange. Det rör

sig om åtgärder som typiskt sett är avsedda att göra det lättare för en bredare krets. Bestämmelsen omfattar således inte sådana personliga hjälpmedel som väljare med funktionsnedsättning behöver för att kunna utnyttja sin rösträtt.

Bestämmelsen är av målsättningskaraktär. Om ett beslut eller andra åtgärder enligt vallagen överklagas, kan det inte upphävas enbart av det skälet att de åtgärder som kommunen vidtagit när det gäller tillgängligheten inte har varit tillräckliga.

3 a § (omnumrerad till 5 §) Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får om de begär det lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare.

Dessutom får följande väljare lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare:

- a) väljare som betjänas av Postnord Group AB:s lantbrevbärare,*
- b) väljare som är placerade i polisarrest,*
- c) väljare som är placerade på särskilt ungdomshem eller LVM-hem eller annan vårdinrättning som begränsar väjarens möjligheter att rösta i en röstningslokal.*

Vid röstmottagning enligt första och andra styckena gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om röstning och röstmottagning i detta kapitel och 8 kap. och bestämmelserna om röstmottagning i röstningslokal i 10 kap.

I paragrafen finns bestämmelser om ambulerande röstmottagning. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.5.

Av andra stycket, som är nytt, följer att väljare som betjänas av Postnord Group AB:s lantbrevbärare, är placerade i polisarrest, på särskilt ungdomshem eller LVM-hem eller annan vårdinrättning som begränsar väjarens möjligheter att rösta i en röstningslokal får lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare.

Ändringen i tredje stycket (nuvarande andra stycket) innebär att förfarandet vid röstningen genom ambulerande röstmottagare för de väljargrupper som omfattas av andra stycket regleras av motsvarande bestämmelser som röstning som sker i en röstningslokal. Det innebär bland annat att minst två röstmottagare måste närvara vid röstmottagningen och att röstmottagarna har en skyldighet att till exempel tillhandahålla valsedlar och på begäran bistå väljaren vid röstningen.

Det innebär även att väljaren under de förutsättningar anges i 7 kap. 3 § andra stycket (omnumrerad till 4 §) kan ta hjälp av någon annan än röstmottagaren när rösten görs i ordning.

4, 5 och 8 §§ (omnumrerade till 6, 7 och 10 §§)

I paragraferna finns bestämmelser om budröstning genom lantbrevbärare. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.5.

Som en följd av att de väljare som betjänas av Postnord Group AB:s lantbrevbärare ges möjlighet att lämna sina valsedlar till ambulerande röstmottagare i stället för att budrösta genom lantbrevbärarna, har bestämmelserna 7 kap. 4 § andra stycket 1, 5 § första stycket 3 och 8 § första stycket tagits bort.

10 kap.

3 § Väljare eller bud *ska* till röstmottagarna lämna väljarens röstkort. Detta behövs dock inte

1. om den information som röstkortet innehåller ändå är tillgänglig för röstmottagarna,
2. om röstmottagningen sker hos en utlandsmyndighet, *eller*
3. *om en kommun tar emot en röst enligt 5 kap. 2 § tredje stycket.*

I paragrafen finns bestämmelser om hur röstmottagningen går till i röstningslokaler för förtidsröstning. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.1.

Av *punkten 3*, som är ny, följer att utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna förtidsrösta här i landet. I stället för röstkort ska för dessa väljare i stället användas ett adresskort. Adresskortet ska innehålla uppgifter om väljarens namn och personnummer och adressuppgift till den kommun där väljaren senast var folkbokförd. Tillägget i punkten 3 är en följd av den nya bestämmelsen i 5 kap. 2 § tredje stycket.

Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

4 § I de anteckningar som förs enligt 7 § ska det anges hur väljarens eller budets identitet har kontrollerats.

De valkuvert och ytterkuvert för budröst som röstmottagarna tar emot ska, i väljarens eller budets närvaro, läggas i fönsterkuvert tillsammans med väljarens röstkort eller, om röstmottagningen sker hos en utlandsmyndighet eller hos en kommun enligt 3 § 1 och 3 ett adresskort.

Fönsterkuvertet ska därefter klistras igen.

I paragrafen finns bestämmelser om hur väljarens eller budets identitet ska kontrolleras och om behovet av röstkort eller adresskort i röstningslokaler för förtidsröstning. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.1 och 9.8.2.

Ändringen i andra stycket – *hänvisningen till 3 § 1* – innebär att det blir möjligt att använda ett adresskort vid all förtidsröstning för väljare som är upptagna i röstlängden. Det kan bland annat bli aktuellt i de fall väljaren, i stället för att visa upp ett fysiskt upprättat röstkort, visar upp ett digitalt röstkort för röstmottagarna. Enligt en ny bestämmelse i 2 a § förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val föreslås Valmyndigheten ges möjlighet att upprätta och skicka ut digitala röstkort till de väljare som har anslutit sig till en tjänst för digitala utskick av meddelanden från myndigheterna.

Ändringen i andra i andra stycket – *hänvisningen till 3 § 3* – innebär att det blir möjligt för de utlandssvenskar som fallit ur röstlängden att kunna förtidsrösta här i landet. För dessa väljare ska i stället ett adresskort användas.

Övriga ändringar i paragrafen är endast språkliga.

15 kap.

5 § Ett överklagande av ett beslut att fastställa utgången av ett val enligt 3 § 4 ska ges in till Valprövningsnämnden.

Överklagandet ska innehålla uppgift om den klagandens personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden

Ett överklagande av beslut i andra fall ska ges in till den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet (beslutsmyndigheten).

I paragrafen finns bestämmelser om hur överklagandet görs. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.2.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer att överklagandet ska innehålla uppgift om klaganden personnummer och den information som behövs för att Valprövningsnämnden ska kunna komma i kontakt med klaganden. Kraven motiveras av att uppgifterna är avgörande för att nämnden ska kunna bedöma talerätten.

16 kap.

Samordningsansvar för säkerhetsfrågor

1 § Den centrala valmyndigheten ska stödja och samordna arbetet med skydd av val, samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om vad som ingår i den centrala valmyndighetens samordningsansvar. Övervägandena finns i avsnitt 3.9.2.

Av bestämmelsen följer att den centrala valmyndigheten ska stödja och samordna arbetet med skydd av val, samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. Det innefattar ett ansvar att övergripande planera vilka åtgärder som behöver vidtas angående den fysiska säkerheten, valsystemets infrastruktur och informationshantering. Det innefattar också ett samråd med berörda myndigheter utanför valadministrationen kring sårbarhet, hot och risker mot genomförandet av val samt att ta fram en nationell lägesbild och upprätthålla en effektiv incidentrapportering för valen. En huvuduppgift för den centrala valmyndigheten är att särskilt stödja, samordna och inrikta valadministrationens arbete med val samt verka för en samordning mellan valadministrationen och övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet.

Rapportering av incidenter i samband med val

2 § *Till stöd för skydd av val ska länsstyrelserna, de kommunala valnämnderna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning till den centrala valmyndigheten skyndsamt rapportera incidenter som kan påverka genomförandet av val.*

Med incidenter avses

- 1. om det vid förberedande och genomförande av val som en myndighet svarar för har förekommit någon avvikelse från föreskriven ordning, oavsett om avvikelserna är resultat av mänsklig påverkan, systemfel eller naturhändelse,*
- 2. om någon har hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller otillbörligt verkat vid val på något annat sätt, och*
- 3. andra omständigheter av betydelse för allmänhetens förtroende för valens genomförande.*

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser för samordning och rapportering av incidenter inom valadministrationen i samband med val. Övervägandena finns i avsnitt 4.10.2 och 4.10.3.

Av första stycket följer att den centrala valmyndigheten ansvarar för samordningen av valadministrationens incidentrapportering. Det övergripande syftet med samordningen är att få en samlad nationell lägesbild till stöd för skydd av val. Med en incident avses enligt Svenska Akademiens ordlista en störande händelse; ett tillbud; en olyckshändelse, det vill säga något negativt. En incident kan enligt definitionen vara en reell händelse såväl som ett påstående om en reell händelse. I den meningen är också ett påstående något reellt. Rapporteringsskyldigheten i första stycket omfattar således såväl reella händelser som påstådda händelser som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val negativt. Med skyndsamt avses att rapporteringen ska ske löpande utan dröjsmål.

I andra stycket anges vad som avses med incidenter, det vill säga vad som ska rapporteras. Definitionen motsvarar i huvudsak bestämmelserna i 15 kap. 13 § vallagen.

Punkten 1 avser avvikelser från vallagens regler om hur själva röstningen och röstmottagningen ska gå till.

Punkten 2 avser förhållanden som innebär att någon har hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller otillbörligt verkat vid valet på något annat sätt.

Punkten 3 avser olika former av informationspåverkan, såsom felaktig information och direkta hot mot valens genomförande men också systemfel och naturhändelser.

Sammantaget rör det sig om händelser som riskerar att påverka genomförandet av val, allmänhetens förtroende för valets genomförande eller i övrigt är av betydelse för valadministrationen i dess arbete med att skydda valen.

Ackreditering av valobservatörer

3 § *Den centrala valmyndigheten får ackreditera nationella och internationella valobservatörer från institutioner eller organisationer för att granska genomförandet av valen till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet.*

Kommunerna och länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning är skyldiga att ta emot ackrediterade valobservatörer och vidta de åtgärder som behövs för att de ska kunna genomföra sina valobservationer.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om ackreditering av nationella och internationella valobservatörer. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.3.

Av första stycket följer att den centrala valmyndigheten får ackreditera valobservatörer från nationella eller internationella organisationer eller institutioner. Ackreditering för valobservatörer kan bara sökas av organisationer eller institutioner. Privatpersoner kan inte söka ackreditering.

En ackreditering ska i princip ges alla observatörer som anmäls under förutsättning att de representerar nationella eller internationella organisationer eller institutioner.

En ansökan om ackreditering bör innehålla uppgifter om organisationen/institutionen som söker ackreditering för sina observatörer, vilket eller vilka val som ska observeras och syftet med observationen, identiteten på de personer som ska genomföra observationen och kopia på personernas pass med bild och passnummer samt kontaktuppgifter under vistelsen i Sverige.

För de fall som Valmyndigheten finner behov av att samråda med Säkerhetspolisen inför ett beslut om ackreditering kan en sådan möjlighet ges utanför säkerhetsskyddslagstiftningen.

Ett negativt beslut om ackreditering överklagas enligt förvaltningslagen till allmän förvaltningsdomstol. Visar det sig i efterhand att en ackreditering av olika skäl behöver återkallas, ges en sådan möjlighet med tillämpning av 37 § förvaltningslagen. Ges ingen ackreditering utgör det inget hinder för organisationens/institutionens valobservatörer att genomföra en granskning.

I *andra stycket* åläggs kommunerna, länsstyrelserna och de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning att ta emot ackrediterade valobservatörer och vidta de åtgärder som behövs för att de ska kunna genomföra sina valobservationer.

Vissa praktiska arrangemang kan behöva vidtas. Några anpassningar som avviker från föreskriven ordning enligt vallagen får inte vidtas.

14.2 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:61) om behandling av personuppgifter i verksamhet med val

2 a § Personuppgifter ur val- och folkomröstningsdatabasen får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling för tillhandahållande av *röstkort enligt 5 kap. 8 § vallagen (2005:837) och dubblettröstkort enligt 5 kap. 10 § samma lag.*

I paragrafen finns bestämmelser om utlämnande av personuppgifter till enskild på medium för automatiserad behandling för tillhandahållande av dubblettröstkort. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.2.

Ändringen innebär att personuppgifter i val- och folkomröstningsdatabasen även får lämnas ut på medium för automatiserad behandling för att tillhandahålla röstkort.

14.3 Förslaget till förordning om ändring i valförordningen (2005:874)

16 § Valmyndigheten får meddela närmare föreskrifter om

1. avgifter vid beställning av valsedlar och kuvert,
2. papperskvalitet och färgnyanser för valsedlar samt vilken administrativ information som ska finnas på dessa,
3. utformningen av röstkort, kuvert, omslag *och adresskort*,
4. blanketter för röstlängd, protokoll och väljarförteckningar, och
5. vilken administrativ information som ska finnas i protokoll som förs av valnämnderna och länsstyrelserna.

I paragrafen finns bemyndigande för Valmyndigheten att meddela föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.1.

Ändringen innebär att Valmyndigheten får meddela föreskrifter om utformningen av adresskort. Behovet av adresskort aktualiseras i de fall en väljare vid förtidsröstning visar upp ett digitalt röstkort i stället för ett fysiskt röstkort och röstningslokalen saknar möjlighet att skriva ut ett dubblettröstkort och i de fall en utlandssvensk som fallit ur röstlängden förtidsröstar i Sverige.

Kommittédirektiv 2020:30

Stärkt skydd mot manipulationer av valsystemet

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2020

Sammanfattning

Valens demokratiska legitimitet bygger i hög grad på väljarnas och partiernas tillit till valsystemets förmåga att säkerställa säkra och korrekta valresultat. Valens legitimitet är också till stor del beroende av valsystemets förmåga att tillgodose jämbördiga villkor för valdeltagande för olika väljargrupper och skapa förutsättningar för ett högt valdeltagande. Dessa frågor måste kontinuerligt bevakas för att demokratins villkor ska värnas. En parlamentariskt sammansatt kommitté får därför i uppdrag att göra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet.

Kommittén ska bl.a.

- analysera behovet av ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor vid val samt behovet av ett system för rapportering av incidenter vid röstmottagning i syfte att stärka allmänhetens tilltro till valsystemet,
- bedöma om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna vid röstningen är tillräckligt eller om det kan stärkas och särskilt föreslå metoder för att motverka förekomsten av s.k. familjeröstning,
- utvärdera reformen med avskärmningar av valsedelställ,

- föreslå åtgärder som kan förbättra möjligheten för väljargrupper med svårighet att med nuvarande röstningsförfarande utnyttja sin rösträtt, och
- på samtliga områden lämna de författningsförslag eller andra förslag på åtgärder som kommittén bedömer är motiverade.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2021. Kommittén får, om den bedömer att det är lämpligt, lämna ett eller flera delbetänkanden.

Behovet av en utredning

Grundläggande bestämmelser om val till riksdagen respektive region- och kommunfullmäktige finns i regeringsformen och kommunallagen (2017:725). För val till Europaparlamentet finns sådana bestämmelser bl.a. i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i den s.k. valrättsakten (bilaga till rådets beslut 76/787 av den 20 september 1976 med senare ändringar), som har genomförts huvudsakligen genom bestämmelser i vallagen (2005:837). Mera detaljerade bestämmelser om genomförande av allmänna val finns i vallagen och valförordningen (2005:874). Av bestämmelserna i regeringsformen framgår bl.a. att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val och att röstning sker på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst (3 kap. 1 § regeringsformen). Med regeringsformens föreskrift om att valen ska vara fria avses att ingen annan än väljaren själv får bestämma vilket parti väljaren ska rösta på. Att valet är hemligt innebär framför allt att en väljare inte ska vara tvungen att visa eller tala om hur han eller hon röstat. Det ska inte heller vara möjligt att i efterhand ta reda på hur någon har röstat.

Det grundläggande syftet med vallagens bestämmelser om genomförande av val är att reglera formerna för medborgarnas demokratiska delaktighet i den representativa demokratin och tillgodose de krav som ställs upp i regeringsformen, med det övergripande ändamålet att säkerställa riktiga och demokratiskt legitima valresultat. Det är av största vikt att det bland både väljarna och de politiska partierna finns ett stort förtroende för valsystemets förutsättningar att uppnå detta. De erfarenheter som samlas och redovisas i rapporter av bl.a. Valmyndigheten och Valprövningsnämnden efter varje

val är viktiga underlag för att kunna bedöma om dessa krav är uppfyllda eller om det finns anledning att överväga förändringar för att bättre tillgodose kraven. Även andra, externa och oberoende aktörers observationer kan vara av stort värde i detta arbete (se t.ex. Rikskommitténs granskningsrapport Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid, RiR 2019:35).

Det svenska valförfarandet kännetecknas av att det är decentraliserat, manuellt och transparent. Alla röster räknas för hand av personal som fått särskild utbildning för uppgiften. Rösträkningen görs decentraliserat på lokal nivå i vallokaler och valnämnder och regionalt hos länsstyrelser. Rösterna räknas flera gånger i offentliga förrättningar, alltid med full insyn från allmänheten. Korrigeringar kan göras fram till dess att resultatet fastställs och mandatet fördelas. De fastställda resultaten kan överklagas och överprövas av en för ändamålet särskilt kvalificerad överprövningsinstans. Dessa olika inslag i förfarandet bidrar till att göra systemet både robust och rättssäkert.

Valmyndighetens samlade bild från valen till riksdag, kommun och region 2018 samt valet till Europaparlamentet 2019 är att de har kunnat genomföras på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt (Valmyndighetens rapporter, Erfarenheter från valen 2018 s. 4, dnr Ju2019/00547/L6 och Erfarenheter från Europaparlamentsvalet 2019 s. 4, dnr Ju2019/03145/L6). De fel och brister som förekom vid genomförandet av 2018 års val bedöms av Valmyndigheten till mindre än en promille bero på faktorer som kan knytas till valadministrationen. Enligt regeringens uppfattning får det betraktas som ett mycket gott betyg för administrationen, inte minst med tanke på vilket omfattande arbete som krävs av alla involverade aktörer för att genomföra så omfattande val. Samtidigt kan konstateras att det inte har saknats utmaningar i verksamheten.

Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har gjort bedömningen att riskerna för informationspåverkan och hoten mot valens genomförande på senare tid har ökat. Säkerhetspolisens uppgift när det gäller valen och valrörelsen 2018 var att skydda Sverige och svenska intressen. För myndighetens del innebär det att skydda Sveriges demokratiska system, förtroendevalda politiker i den centrala statsledningen och förtroendet för valprocessen (Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 23). Som ett led i arbetet att stärka skyddet mot bl.a. informationspåverkan i 2018 års val inledde MSB under 2016 ett projekt i syfte att skydda valens genom-

förande. Enligt Säkerhetspolisens utvärdering gick arbetet med att skydda valen och valprocessen bra. Regeringsföreträdare och riksdagsledamöter kunde genomföra sina valkampanjer enligt plan och det förekom inga omfattande påverkanskampanjer från främmande makt för att påverka valet. De incidenter som inträffade låg inom ramen för Säkerhetspolisens bedömningar (Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 23).

En nära samverkan inleddes också mellan MSB, Valmyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i syfte att upptäcka och motverka hot mot valens genomförande. Under röstningsperioden identifierades bl.a. incidenter i form av försök till sabotage genom stöld av valsedlar på några förtidsröstningsställen. I andra fall rörde det sig om felaktiga rykten om att valsedlar stulits trots att de inte varit försvunna. Ryktesspridning, i kombination med bl.a. okunskap, uppfattades som försök att påverka förtroendet för det svenska valsystemet i negativ riktning (Valmyndighetens rapport 2018 s. 10).

Det kan också konstateras att antalet överklaganden av valen var det största i Valprövningsnämndens historia och överträffade tidigare års siffror många gånger om. Antalet formella överklaganden uppgick 2018 till 723, vilket kan jämföras med 2014 års val då antalet överklaganden var 96 och 2010 års val då antalet var 209 (Valprövningsnämndens promemoria 2018, Erfarenheter av provningen av överklaganden i 2018 års allmänna val s. 4, dnr Ju2019/01481/L6). I anslutning till valen förekom till skillnad från vid tidigare val också missnöjesyttringar i form av omfattande namninsamlingar och offentliga upprop. Under 2018 fick Valprövningsnämnden 63 skrivelser från olika personer med bl.a. påståenden om valfusk och synpunkter på valens genomförande (Valprövningsnämndens promemoria 2018 s. 15). Sammantaget ger myndigheternas rapporter en bild av att missnöjet bland allmänheten mot valsystemet på senare tid tycks ha ökat.

De samlade erfarenheterna från 2018 och 2019 års val motiverar att initiativ nu tas till att göra en översyn av vissa delar av valsystemet i syfte att stärka förtroendet för valsystemet och stärka dess motståndskraft mot manipulationer.

För att ytterligare stärka valens demokratiska legitimitet bör det i översynen även ingå att undersöka om det går att öka tillgängligheten för olika väljargrupper till valförfarandet. Syftet är att skapa jämbördiga villkor för valdeltagande för olika väljargrupper och värna intresset av ett högt valdeltagande. På detta område finns två tillkänna-

givanden från riksdagen, dels om att väljare med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon, dels om att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Dessa frågor passar väl in i denna översyn av delar av valsystemet.

Uppdraget att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Uppdraget att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer

Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen

Inför valen 2018 aktualiserades enligt berörda myndigheter risker för informationspåverkan och hot mot valens genomförande på ett sätt som inte tidigare identifierats. Enligt Valmyndighetens analys handlade de största riskerna om felaktig information om och direkta hot mot valens genomförande. Enligt myndigheten rörde det sig även om risker förknippade med antagonister som ville försöka undergräva förtroendet för valsystemet, för valens genomförande och i förlängningen för den svenska demokratin (Valmyndighetens rapport 2018 s. 10). Valmyndigheten pekade även på andra sårbarheter i systemet som varit kända en längre tid, bl.a. risker kopplade till produktionen och utskicken av röstkort som främst hänger samman med brister i produktionskapacitet i landet (Valmyndighetens rapport 2018 s. 21–22).

Enligt Säkerhetspolisens utvärdering förekom inte några omfattande påverkanskampanjer från främmande makt för att påverka valen, men risken för påverkan i framtiden förutses finnas kvar. Valen och valrörelsen fungerade som en plattform för att öka kunskapen om säkerhetsskydd och risken för påverkansoperationer från främmande makt bland myndigheter, organisationer och allmänhet (Säkerhetspolisens årsbok 2018 s. 23).

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället. Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. De verksamheter som faller inom lagstiftningens tillämpningsområde är sådana som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige för-

pliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Valsystemet, och i synnerhet valdatasystemet, har ett högt skyddsvärde eftersom det är en grundläggande förutsättning för det demokratiska statskicket. Att förebygga försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter har sedan länge ansetts vara en uppgift för säkerhetsskyddet (prop. 1995/96:129 s. 22 f.).

Även om Valmyndigheten var väl rustad för att motverka hot mot valens genomförande identifierades under röstningsperioden bl.a. försök till sabotage genom stöld av valsedlar och felaktiga rykten om att valsedlar stulits trots att de inte varit försvunna. Försök att påverka synen på det svenska valsystemet negativt förekom även genom diskussioner på sociala medier och upprop på internet med namnunderskrifter om valfusk (Valmyndighetens rapport 2018 s. 10–11). Valmyndigheten har pekat på att det nuvarande valsystemet inte har någon myndighet med ett övergripande och sammanhållande ansvar för säkerhetsfrågorna inom valadministrationen (Valmyndighetens rapport 2018 s. 11). Det innebär i praktiken att alla kommunala valnämnder, länsstyrelser och Valmyndigheten, samt i förekommande fall även de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning, har ett delat ansvar för dessa frågor. Att ansvaret är spritt på så många myndigheter kan bidra till ökade risker för störningar som allvarligt kan inverka på förutsättningarna att genomföra valen säkert och korrekt. Mot denna bakgrund finns skäl att undersöka behovet av att ge en myndighet ett utpekat ansvar för samordningen av säkerhetsfrågor, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering.

Kommittén ska därför

- ta ställning till om en ordning med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen bör inrättas och vilka resurser som bör tillföras den myndighet som eventuellt föreslås få detta ansvar.

En rutin för incidentrapportering

Valprövningsnämnden är överprövningsinstans för valmyndigheters beslut och prövar efter överklagande om det vid förberedelser och genomförande av ett val förekommit avvikelser från ordningen

eller om någon hindrat röstningen, förvanskat lämnade röster eller på något annat sätt agerat otillbörligt vid valet. Nämnden kan upphäva val och besluta om omval. Efter att resultatet av valen 2018 kungjorts kom ett stort antal överklaganden och skrivelser in till Valprövningsnämnden med påståenden om valfusk och synpunkter på genomförandet av valen. Enligt Valprövningsnämnden var en tredjedel av överklagandena som kom in mycket allmänt hållna och byggde i många fall på uppgifter hämtade från medier eller annat håll och inte på sådant som klagandena själva upplevt. Dessa överklaganden avslogs av nämnden och skrivelserna föranledde inte några åtgärder (Valprövningsnämndens promemoria 2018 s. 11–15).

När det gäller ökningen av överklaganden och skrivelser noterade Valprövningsnämnden att de i många fall rörde påståenden om incidenter vid röstmottagningen som hade kunnat omhändertas i en annan ordning, om en sådan hade funnits (Valprövningsnämndens promemoria 2018 s. 17). Under förtidsröstningsperioden fick Valmyndigheten många frågor från medierna och allmänheten om påstådda och faktiska incidenter samt om avsaknaden av en samlad incidentrapportering inom valadministrationen. Enligt Valmyndigheten skulle en samlad incidentrapportering kunna införas för att underlätta för myndigheten att skilja rykten från fakta och därigenom också få en samlad nationell lägesbild, vilket bl.a. skulle kunna användas av Valmyndigheten för att besvara frågor från medierna och dementera felaktiga rykten (Valmyndighetens rapport 2018 s. 11). I sammanhanget kan nämnas att rapportering om säkerhetshotande aktiviteter och händelser som rör Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen alltid ska ske till Säkerhetspolisen.

Frågan om att inrätta en incidentrapportering har tidigare övervägts av 2015 års vallagsutredning (Ju 2015:12). Enligt utredningen handlade frågan om att redan under röstmottagningen ta hand om frågor, synpunkter, klagomål och liknande för att undvika överklaganden som i realiteten snarare är klagomål. Utredningen framhöll att detta skulle kunna tillgodoses genom att röstmottagarna finns tillgängliga för frågor och förtydliganden till väljarna samt genom information till väljarna på affischer och andra kanaler om möjligheten att direkt i vallokalen eller röstningslokalen framföra synpunkter eller klaga utan att överklaga (SOU 2016:71 s. 105–106). Regeringen såg vid tillfället inte behov av att i lag reglera eller på annat sätt precisera formerna för incidentrapportering men skulle fortsatt över-

våga frågan (prop. 2017/18:38 s. 66). Erfarenheterna från valen 2018 visar att det skett en stor ökning av antalet klagomål och en förändring av karaktären hos dessa. Denna utveckling sätter frågan om behovet av att reglera formerna för incidentrapportering och samordning av incidentrapportering i nytt ljus och motiverar att frågan övervägs på nytt.

Kommittén ska därför

- ta ställning till om en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val bör införas.

Valobservatörers status

Av stor betydelse för valens demokratiska legitimitet är att valförfarandet i alla olika skeden är transparent och tillgängligt för medier, allmänhetens och särskilda valobservatörers granskning. Av vallagen framgår att all röstmottagning och rösträkning är offentlig (11 kap. 1 §, 12 kap. 1 § och 13 kap. 1 § vallagen). Det innebär att vem som helst har rätt att bevaka röstmottagningen och rösträkningen utan något särskilt tillstånd. Regelverket innebär att nationella och internationella valobservatörer har samma rätt till insyn i valförfarandet och möjlighet att granska valens genomförande som andra. Valobservatörers status är dock inte uttryckligen reglerad i svensk rätt.

Erfarenheten från externa granskningar av svenska val visar att valsystemet formellt sett är öppet för insyn. Samtidigt har svårigheter noterats vid genomförandet av uppdraget för valobservatörer, bl.a. att observatörer behövt visa legitimation innan de getts tillträde till vallokalerna, se t.ex. Swedish International Liberal Centers (SILC) rapport från valövervakning av de svenska valen 2014 s. 6, dnr Ju2014/07421/L6. Byrån för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), som är en del av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), har i sin rapport från observationen av 2018 års val rekommenderat Sverige att uttryckligen reglera valobservatörers status i linje med artikel 8 i OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990 (ODIHR:s rapport från observationen av 2018 års val i Sverige s. 10, dnr UD2018/10289/ES).

Med hänsyn till hur viktigt det är för förtroendet för valsystemet och valens legitimitet att det finns en kontroll av och insyn i förfarandet, är det angeläget att den reglering som syftar till att säkerställa insynen är tydlig och klar såväl för dem som arbetar i val som för dem som ska granska valens genomförande. Granskningen är viktig för att brister i förfarandet lättare ska kunna upptäckas och åtgärdas. Det kan i sin tur också bidra till att spekulationer om valfusk bättre kan motverkas. De senaste valobservationernas erfarenheter visar att det nu finns skäl att överväga behovet av en uttrycklig reglering och ackreditering för valobservatörer.

Kommittén ska därför

- utreda behovet av att införa särskilda regler och ackreditering för valobservatörer.

Uppdraget att stärka skyddet för fria och hemliga val

Otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen

I vallagen finns bestämmelser som syftar till att skydda rätten till fria och hemliga val. Det finns t.ex. ett förbud mot propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val på röstmottagningsställen och i utrymmen intill dessa. Röstmottagarna är ansvariga för ordningen på röstmottagningsställena och utrymmen i anslutning till dessa (8 kap. 3 och 4 §§ vallagen). Dessutom är det brottsligt att på ett otillbörligt sätt försöka inverka på röstningen genom att handgripligen eller på liknande sätt försöka hindra eller tvinga en väljare att rösta (17 kap. 8 § brottsbalken). Att hota väljaren med en gärning som för denne medför lidande, skada eller annan olägenhet samt att lämna, utlova eller erbjuda muta eller annan sådan förmån kan också omfattas av brottet otillbörligt verkande vid röstning. Det kan också vara straffbart att lämna vilseledande uppgifter som hänför sig till själva röstningen, t.ex. genom att vilseleda om tiden eller platsen för röstningen.

Av en enkätundersökning som Valmyndigheten skickade till samtliga kommuner efter valen 2018 framkom att så många som en sjättedel av de kommuner som svarade på enkäten (39 av 236) hade haft problem med försök till sabotage, ordningsstörningar eller andra hot mot genomförandet av valen eller tilltron till valresultatet. Flera kom-

muner uppgav att det hade rört sig om hot, våld, rasism och kränkningar mot röstmottagare i röstmottagningsställen (Valmyndighetens rapport 2018 s. 31–32).

Det är av grundläggande betydelse att alla väljare kan rösta under trygga former. Varje påstående om hot mot väljare eller röstmottagare i röstmottagningsställen och försök till otillbörlig påverkan måste därför tas på allvar. Den nuvarande regleringen ger väljarna skydd mot olika former av påverkan vid röstningen. I syfte att stärka skyddet och säkerställa att det upprätthålls i praktiken bör valsystemets motståndskraft mot olika former av påverkan vid röstningen analyseras.

Kommittén ska därför

- bedöma om skyddet mot olika former av påverkan på väljarna vid röstningen är tillräckligt eller om det kan stärkas och analysera behovet av att utvidga möjligheterna att upprätthålla ordningen och säkerheten i och kring röstmottagningsställena.

Familjeröstning

Av vallagen följer att varje väljare ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och därefter lämna valkuverten till röstmottagarna. Att två eller flera personer samtidigt ställer sig bakom valskärmen och tillsammans gör i ordning sina valkuvert eller diskuterar sina val är inte tillåtet (förbudet mot s.k. familjeröstning). Det gäller oavsett vilken relation personerna har till varandra, dvs. alla tillfällen när fler än en person befinner sig tillsammans bakom valskärmen. Däremot kan de väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster på begäran få hjälp med detta av röstmottagarna eller någon annan (7 kap. 3 § vallagen).

I rapporter som publicerats av SILC och Democracy Volunteers efter de två senaste nationella allmänna valen redovisas observationer som tyder på att familjeröstning, trots förbudet, är relativt vanligt förekommande i Sverige (se t.ex. SILC:s rapport från valövervakning av 2014 års val i Sverige s. 6–8 och Democracy Volunteers rapport från observationen av 2018 års val i Sverige s. 12–13). I rapporterna tecknas bilden av att fenomenet i en del fall framstod som normaliserat och inte möttes av protester från röstmottagarnas sida.

Familjeröstning innebär ett hot mot väljarnas rätt att själva få bestämma vilket parti de ska rösta på. Av nuvarande reglering framgår tydligt vad som gäller vid röstningen och hur ordningen i val- och röstningslokalerna ska upprätthållas. I syfte att säkerställa att förbudet mot familjeröstning upprätthålls i praktiken bör kommittén ges i uppdrag att föreslå metoder för att motverka förekomsten av familjeröstning.

Kommittén ska därför

- föreslå metoder eller åtgärder som kan bidra till att bättre motverka förekomsten av familjeröstning.

Reformen med avskärmningar av valsedelställ

För att säkerställa genomförandet av fria och hemliga val innehåller vallagen regler för hur röstningen ska gå till. Vidare är det kriminaliserat som brott mot rösthemligheten att obehörigen skaffa sig kännedom om det som ska hållas hemligt vid utövningen av röst-rätten (17 kap. 9 § brottsbalken). Vallagen innehåller även bestämmelser om vem som ska ansvara för att lägga ut valsedlar i val- och röstningslokaler. Vid val till riksdagen, kommun- och regionfullmäktige ska valadministrationen under vissa förutsättningar lägga ut partivalsedlar (valsedlar med parti- och valbeteckning) medan partierna ansvarar för att lägga ut namnvalsedlar (valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater). När det gäller val till Europaparlamentet kan valadministrationen under vissa förutsättningar även vara skyldig att lägga ut namnvalsedlar.

I syfte att stärka skyddet för valhemligheten och därmed även minska risken för att väljarna utsätts för otillbörlig påverkan i samband med röstningen föreslog regeringen i propositionen Stärkt skydd för valhemligheten (prop. 2017/18:286) ändringar i vallagen med innebörd bl.a. att den plats i, eller i anslutning till, en val- eller röstningslokal där valsedlar läggs ut ska vara avskärmat från insyn från andra väljare (8 kap. 2 § vallagen). Bakgrunden till förslagen var att den plats där valsedlar lades ut i eller i anslutning till röstmottagningsställena normalt var öppen för full insyn från andra väljare när en väljare skulle ta sina valsedlar. Det kunde innebära att väljare upplevde att deras valhemlighet röjdes i samband med att de tog valsedlar (prop. 2017/18:286 s. 9–10). Riksdagen ställde sig bakom försla-

gen (bet. 2018/19:KU 12, rskr. 2018/19:35). Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2019.

I sitt remissyttrande över förslaget förde Valmyndigheten bl.a. fram att det nya förfarandet med avskärmningar kunde göra det ännu svårare att hålla ordning bland valsedlarna än det redan var eftersom möjligheterna till sabotage och manipulation av valsedlarna ökade när dessa var dolda bakom en avskärmning. Liknande synpunkter fördes även fram av några länsstyrelser och kommuner. Valmyndigheten har i flera sammanhang också framfört att mängden valsedlar och vallagens bestämmelser om vilka partiers valsedlar som måste tillhandahållas leder till svårigheter att hålla ordning bland valsedlarna. Regeringen gjorde i propositionen bedömningen att riskerna borde kunna motverkas bl.a. genom röstmottagarnas kontroller av valsedelställen.

Det nya förfarandet med avskärmningar av valsedelstall tillämpades för första gången vid valet till Europaparlamentet den 26 maj 2019. För att säkerställa valadministrationens förmåga att motverka sabotage och manipulation av valsedlar efter införandet av de nya kraven bör tillämpningen av det nya förfarandet utvärderas. Vid utvärderingen bör kommittén analysera behovet av säkerhetsstärkande åtgärder för att skydda valförfarandet från manipulation. Det kan t.ex. vara frågor om ansvaret för att lägga ut valsedlar och om utformningen av valsedelstall. Det kan också vara att överväga behovet av verkställighetsföreskrifter i syfte att öka enhetligheten i hanteringen av dessa frågor i landet som helhet.

Kommittén ska därför

- utvärdera reformen med avskärmningar av valsedelsställ och analysera behovet av åtgärder för att ytterligare minska riskerna för manipulationer av valsystemet.

Uppdraget att öka tillgängligheten för vissa väljargrupper

Väljare med synnedsättning

Förutom de allmänna bestämmelserna om valhemligheten innehåller vallagen särskilda regler för att möjliggöra röstning för väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster eller ta sig till ett röstmottagningsställe. Reglerna

innebär att väljaren kan få hjälp av röstmottagarna eller någon annan person vid röstning i val- eller röstningslokalen. Det är även möjligt att rösta genom bud eller genom att lämna valsedlar till ambulerande röstmottagare (7 kap. 3–4 §§ vallagen).

Ett problem med det nuvarande förfarandet rör ordningen för att lämna en särskild personröst och hur den förhåller sig till rätten att rösta med bibehållen valhemlighet. En väljare som vill personrösta ska som regel på valsedeln ange detta i ett markerat utrymme intill den kandidat som den helst vill se vald. I vissa fall är det även möjligt att personrösta genom att skriva till en kandidat på valsedeln. För att lämna en särskild personröst kan t.ex. personer med synnedsättning därför behöva hjälp för att kunna göra i ordning sin röst. Det innebär att valhemligheten måste röjas för den som hjälper till. Sekretess gäller för uppgift om hur en väljare har röstat och som framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen (40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Tystnadsplikten omfattar dock inte anhöriga och andra enskilda som hjälper väljare att rösta (prop. 2004/05:163 s. 98).

Att personer med synnedsättning inte kan personrösta utan hjälp har uppmärksammats av bl.a. Valmyndigheten (Valmyndighetens rapporter 2011:1 s. 7–8 och 2018 s. 23). Vidare har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anfört om att väljare med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon (bet. 2015/16:KU14 punkt 4, rskr. 2015/16:205). Flera remissinstanser berörde frågan i yttranden över 2015 års vallagsutrednings betänkande Snabbare omval och förstärkt skydd för valhemligheten (SOU 2016:71, dnr Ju2016/07760/L6).

Den grundläggande principen om valhemlighet omfattar alla delar av röstningsförfarandet. Den nuvarande ordningen tillgodoser inte fullt ut dessa rättigheter för väljare som på grund av synnedsättning inte själva kan göra i ordning sina röster. Kommittén bör därför undersöka åtgärder, t.ex. om tekniska hjälpmedel bör göras tillgängliga för att underlätta röstningen för personer med synnedsättning, för att stärka valhemligheten för dessa väljare.

Kommittén ska därför

- överväga och lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att personer med synnedsättning ska kunna personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon.

Väljargrupper som av skilda anledningar kan ha svårighet att utnyttja sin rösträtt

För väljargrupper som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte kan ta sig till ett röstmottagningsställe finns en möjlighet att rösta genom att lämna sin röst till bud eller ambulerande röstmottagare. Ambulerande röstmottagare kan, precis som röstmottagare i val- eller röstningslokaler, hjälpa väljare med att göra i ordning sina röster. Bestämmelsen om ambulerande röstmottagare tillämpades för första gången vid 2018 års val. Enligt Valmyndighetens erfarenhetsrapport behöver målgruppen för ambulerande röstmottagare förtydligas och det bör övervägas om ambulerande röstmottagare skulle kunna användas även för andra väljargrupper, t.ex. väljare som inte får rösta genom bud och där andra former av röstning inte är lämplig eller praktiskt möjlig. Det kan röra sig om väljare som är placerade i polisarrest och väljare som befinner sig på vårdhem i Statens institutionsstyrelses regi (s.k. SiS-hem) eller som är placerade på annan sådan vårdinrättning som begränsar väljarens möjligheter att rösta i röstmottagningslokal (Valmyndighetens rapport 2018 s. 28–29).

Den demokratiska rätten att rösta i val till riksdagen gäller lika för alla myndiga svenska medborgare som någon gång varit bosatta i landet. Det är en given utgångspunkt att alla väljare, dvs. även de som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att utnyttja sin rösträtt därmed ska ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja den rätten. Det är för legitimiteten i Sveriges demokratiska system viktigt att rösträtten fullt ut är tillgänglig för alla väljargrupper. Åtgärder som ytterligare kan förbättra likvärdigheten och tillgängligheten till röstningsförfarandet för personer som av skilda anledningar kan ha svårighet att i dagens system utnyttja sin rösträtt bör därför övervägas. Det kan t.ex. handla om att förtydliga eller bredda målgruppen för ambulerande röstmottagare men också om informationsinsatser till olika väljargrupper. Vikten av att säkerställa skyddet för valhemligheten vid röstningen bör i det arbetet beaktas särskilt.

Kommittén ska därför

- överväga och lämna förslag till åtgärder som kan förbättra möjligheten för väljargrupper med svårighet att utnyttja sin rösträtt.

Utlandssvenskar

En svensk medborgare som är eller har varit bosatt i Sverige har rätt att rösta vid val till riksdagen och Europaparlamentet. Röstning från utlandet kan ske antingen genom brevröstning eller röstning på en ambassad eller konsulat. Utlandssvenskar ska tas med i röstlängd under tio år från den dag folkbokföringen upphörde. För att en utlandssvensk därefter ska tas med i röstlängd krävs en anmälan till Skatteverket om detta vart tionde år (5 kap. 2 § vallagen). För utlandssvenskar som finns med i röstlängd upprättas utlandsröstkort, som skickas ut cirka två månader före valdagen. Utlandsröstkortet kan användas både vid brevröstning och röstning på ambassader och konsulat. En utlandssvensk som är upptagen i röstlängd och som vill rösta i Sverige kan beställa ett dubblettröstkort och förtidsrösta i en röstningslokal eller rösta på valdagen i den vallokal där väljaren finns upptagen i röstlängden (5 kap. 9 och 10 §§ vallagen).

2014 års Demokratiutredning (Ju 2014:19) har i sitt betänkande Låt fler forma framtiden! (SOU 2016:5 s. 149–150) uppmärksammat att valdeltagandet bland utlandssvenskar är särskilt lågt. Utredningen har framhållit dels att flera utlandsboende troligen saknar kunskap om kravet på anmälan till Skatteverket om de varit borta från Sverige mer än tio år, dels svårigheterna med att rösta, bl.a. med avseende på att en utlandssvensk som är i Sverige under valet inte kan brevrösta här i landet. Riksdagen har i ett tillkännagivande till regeringen ställt sig bakom det som konstitutionsutskottet anfört om åtgärder för att öka valdeltagandet bland utlandssvenskar. Enligt tillkännagivandet bör regeringen bl.a. utreda om det borde bli möjligt för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar kunna brevrösta även från Sverige (bet. 2016/17:KU22 punkt 5, rskr. 2016/17:200).

Det är angeläget att utlandssvenskar ges goda förutsättningar att rösta. Röstningsförfarandet bör vara utformat så att det tar hänsyn till att en väljare, under den tid som förtidsröstningen pågår, kan vara på resande fot och därför vid skilda tidpunkter befinna sig i olika länder under den perioden. Det är även angeläget att systemet är enkelt att administrera för berörda myndigheter. Det finns därför behov av att analysera och ta ställning till om röstningsförfarandet bör ändras i syfte att underlätta för en utlandssvensk att använda sig av sin rösträtt. Kommittén bör beakta att brevröstning medför svårigheter i förhållande till det normala röstningsförfarandet när det

gäller möjligheten att garantera väljarens valhemlighet och förfarandets tillförlitlighet och säkerhet. Det har konstaterats dels att en hög andel brevröster underkänns, dels att det finns en risk för att röster försvinner i postgången (jfr prop. 1996/97:80 s. 148 och Valmyndighetens rapport 2018 s. 30).

Kommittén ska därför

- överväga och lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att förenkla för utlandssvenskar att delta i riksdagsval och val till Europaparlamentet och därmed även öka valdeltagandet bland utlandssvenskar, och
- särskilt analysera och ta ställning till om det är lämpligt att göra det möjligt för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar brevrösta även från Sverige eller om andra åtgärder bättre kan stärka utlandssvenskars deltagande och samtidigt upprätthålla skyddet för valhemligheten.

Genom detta uppdrag anser regeringen att tillkännagivandet såvitt avser möjligheten för utlandssvenskar att under vissa förutsättningar kunna brevrösta även från Sverige är tillgodosett.

Konsekvensbeskrivningar, kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under genomförandet av uppdraget ska kommittén samråda med berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Valmyndigheten, länsstyrelser, Statens institutionsstyrelse, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner.

I uppdraget ingår att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till bl.a. regeringsformen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, vallagen, relevanta EU-rättsakter på valområdet, FN:s konvention om civila och politiska rättigheter, FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de

mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Venedigkommissionens kodex för god valpraxis och OSSE:s Köpenhamnsdeklaration från 1990.

I Sverige har sedan länge en bred politisk enighet eftersträvat i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarisismens funktionssätt. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som är av central betydelse för hur röstning vid val genomförs.

Förslagets konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Kommittén ska redovisa kostnadsanalyser för vart och ett av förslagen och vid behov basera dessa på inhämtade uppgifter från valadministrationen.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2021. Om kommittén bedömer att det är lämpligt, får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2021:75

Tilläggsdirektiv till 2020 års valutredning (Ju 2020:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 september 2021

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 kommittédirektiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer, stärka skyddet för fria och hemliga val och öka tillgängligheten för vissa väljargrupper (dir. 2020:30). Kommittén har tagit namnet 2020 års valutredning. Uppdraget skulle enligt direktiven slutredovisas senast den 15 oktober 2021.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 17 december 2021.

(Justitiedepartementet)

Ett samordningsansvar för säkerhetsfrågor i valadministrationen och en rutin för incidentrapportering

Arbetsgruppsrapport inom 2020 års valutredning (Ju 2020:08)

Länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Utredningen för inrättande
av Myndigheten för psykologiskt försvar, Polismyndigheten, SKR, Säkerhetspolisen,
Utrikesdepartementet, Valmyndigheten

2021-06-03

Datum
2021-06-03

Innehåll

1	Arbetsgruppens uppdrag	2
2	Myndigheternas ansvar gällande val	3
3	Definitioner, säkerhetsskydd och verksamhetsskydd m.m. ..	5
4	Samordning av säkerhetsfrågor	6
4.1	Vad ingår?	6
4.2	Samverkan	8
4.3	Hur ska samordningen utformas?	8
4.4	Informationskampanjer	10
5	Inrättandet av ett nationellt valnätverk i Sverige	11
5.1	Syfte, organisering och deltagande	11
5.2	Arbetsgrupper	12
5.3	Resursbehov	13
6	Incidentrapportering för allmänna val	15
6.1	Definition av incidenter för allmänna val	16
6.2	Förutsättningar för incidentrapportering	16
6.3	Former för incidentrapportering	16
7	Omfattas valen av säkerhetsskydd?	17
8	Hur ska samordningen regleras?	17
8.1	Reglering av samordningsansvar	17
8.2	Reglering i fråga om samverkan och rapportering	18
8.3	Reglering angående föreskriftsrätt	18

1 Arbetsgruppens uppdrag

2020 års valutredning har i uppgift att göra en översyn av och överväga förändringar i delar av valsystemet. Det övergripande målet för utredningens arbete är stärka skyddet mot manipulationer av valsystemet. I den uppgiften ingår bland annat att ta ställning till om en ordning med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen (länsstyrelser, kommuner, utlandsmyndigheter och Valmyndigheten) bör inrättas och om en rutin för samordning och rapportering av incidenter i samband med val bör införas.

Utredningens utgångspunkt är att säkerhetsarbetet inom valadministrationen behöver samordnas. Därför behövs det ett utpekat ansvar för säkerheten inom valadministrationen. Utredningen har också tagit ställning till att det bör vara Valmyndigheten. Vidare har utredningen också kommit fram till att det behövs ett incidentrapporteringssystem för valadministrationen och att det rimligen bör vara Valmyndigheten som har ansvar även för detta.

Som ett led i detta arbete har utredningen tillsatt en särskild arbetsgrupp med den övergripande frågan att definiera de olika myndigheternas ansvar inom området valsäkerhet, föreslå ev. regleringsändringar samt att säkra en samsyn inom gruppen kring inrättandet av en ordning med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen, både när det gäller den fysiska säkerheten och valsystemets infrastruktur och informationshantering, och en rutin för samordning och rapportering av incidenter.

Gruppens huvudsakliga uppgift är att ta ställning till

- vilka uppgifter ska ingå i samordning av säkerhetsfrågor och hur samordningen bör normeras (gäller såväl säkerhetsfrågor som incidentrapportering) för samtliga berörda myndigheter,
- de närmare formerna för incidentrapportering som krävs för att få en samlad nationell lägesbild och vilka händelser ska rapporteras som incidenter,
- om Valmyndigheten ska ges rätt att meddela föreskrifter om säkerhetsrutiner inför och under val för övriga aktörer i valadministrationen. Det rör sig i så fall närmast om föreskrifter för den fysiska säkerheten, valsystemets infrastruktur och informationshanteringen,
- frågan om val och genomförande av val i någon del eller i sin helhet anses utgöra sådan verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen,
- hur Valmyndigheten ska samverka med andra som har ansvar för säkerhetsfrågor inom valadministrationen (kommunala valnämnder, länsstyrelser samt i förekommande fall de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning) samt med de olika säkerhetsmyndigheterna (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Utredningen för inrättande av Myndigheten för psykologiskt försvar, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen),
- hur ska samordningen vara utformad, både organisatoriskt och praktiskt, för att kunna utföras under val och mellan val, det vill säga vem gör vad, när och i vilka situationer,
- hur ser resursbehovet ut, dels behovet av kompetens med mera som kan behöva tillföras den som utpekats som samordningsansvarig och hur det ska finansieras, dels behovet av eventuellt ytterligare resurser för "övriga aktörer".

I arbetsgruppen har följande personer deltagit:

- Anna Blomberg, Länsstyrelserna,
- Fredrik Sjöberg, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
- Jerker Sundstrand, Utredningen för inrättande av Myndigheten för psykologiskt försvar,
- Ebba Hallsenius, Polismyndigheten,
- Martin Lidhamn, Sveriges Kommuner och Regioner, SKR,
- Åsa Ahl och Carina Wetzel, Säkerhetspolisen,
- Anna Nyberger, Utrikesdepartementet,
- Anna Nyqvist (sammankallande), Sebastian Bay, Valmyndigheten.

Arbetsgruppen har haft fyra möten under april och maj. Dessutom har ett större antal bilaterala möten, mellan två-tre myndigheter genomförts. Denna rapport är arbetsgruppens rapport och myndigheternas slutgiltiga beredning sker när valutredningen remissas.

Arbetsgruppen är enig om skrivelsens innehåll.

Sammanfattningsvis föreslår arbetsgruppen

- att begreppet valsäkerhet ska användas och hur det ska definieras,
- hur valsäkerhet förhåller sig till säkerhetsskydd,
- vad som bör ingå i samordningsansvaret för valsäkerhet och hur samordningsansvaret bör utformas,
- hur samverkan bör ske i valsäkerhetsfrågor,
- hur incidentrapportering bör ske och vad som bör vara syftet med sådan rapportering,
- hur information bör delas mellan olika myndigheter, och
- vilken reglering som krävs.

Vidare beskriver arbetsgruppen vissa konsekvenser av förslagen.

Förslagen i denna rapport omfattar valadministrationen och ska endast ses som tillämpliga där inte andra ansvarsförhållanden föreligger eller annat anges.

2 Myndigheternas ansvar gällande val

Nedan beskrivs uppdragen för de myndigheter som ingått i arbetsgruppen, gällande val, som ett ingångsvärde i läsningen av rapporten.

Utrikesdepartementet

Valmyndigheten beslutar efter samråd med Utrikesdepartementet hos vilka utlandsmyndigheter det ska finnas röstningslokaler och var brevröstningsmaterial ska tillhandahållas. I samband med planering och genomförande av val innebär det att de utlandsmyndigheter som ska tillhandahålla röstningslokaler ansvarar för administration av röstmottagning.

En stor ökning av antalet utlandsröster har noterats de senaste valen, och även röstmottagningsplatserna utomlands har ökat på senare tid. Utrikesdepartementets presstjänst

har också beredskap för att vid behov kunna besvara frågor kring, och bemöta felaktigheter om, uppgifter som rör röstmottagningen utomlands.

Polismyndigheten

Polismyndigheten ska tillsammans med övriga myndigheter inom och utom rättsväsendet genom sina insatser bidra till målet för kriminalpolitiken, minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Till Polismyndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat, samt att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.

I samband med val bidrar Polismyndigheten till att säkerställa den demokratiska processen och möjliggöra för allmänheten att delta i valen. Polismyndighetens roll är att säkerställa att de grundlagsskyddade opinionsfriheterna kan utövas med bibehållen allmän ordning och säkerhet. Polismyndighetens arbete omfattar hela valrörelsen fram till dess att regering bildats.

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen skyddar det demokratiska systemet, medborgarnas fri- och rättigheter samt Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen ska också skydda den centrala statsledningen och skydda det mest skyddsvärda.

I samband med planering och genomförande av val innebär det att skydda den demokratiska processen, skydda det mest skyddsvärda inför ett val och att tillsammans med andra myndigheter säkerställa att valet och valrörelsen kan genomföras på ett tryggt och säkert sätt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bland annat utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. Myndigheten ska även arbeta med och verka för samordning mellan berörda samhällsaktörer för att förebygga och hantera olyckor, kriser och konsekvenser av krig och krigsfara. Myndighetens operativa uppdrag är detsamma oavsett samhällsstörning men det anpassas och skalas upp beroende på situation.

I samband med planering och genomförande av val kan det t.ex. innebära att ta initiativ till och facilitera samverkan och samordning av åtgärder och kommunikation till allmänhet och medier, genomföra aktörsanalys samt stötta aktörer med utbildning och övning.

MSB/CERT-SE

CERT-SE är Sveriges nationella CSIRT (Computer Security Incident Response Team) med uppgift att stödja samhället i arbetet med att hantera och förebygga IT-incidenter. Verksamheten bedrivs vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Till CERT-SE:s uppgifter hör bland annat att agera skyndsamt vid inträffade IT-incidenter genom att sprida information samt att vid behov arbeta med samordning av åtgärder och medverka i arbete som krävs för att avhjälpa eller lindra effekter av det inträffade.

Myndigheten för psykologiskt försvar

Myndigheten för psykologiskt försvar ska leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom Sveriges psykologiska försvar samt att lämna stöd till sådan verksamhet. Myndigheten ska också bidra direkt till att stärka befolkningens motståndskraft när det gäller det psykologiska försvaret.

I samband med planering och genomförande av val innebär det att myndigheten

- identifierar, analyserar och lämnar stöd till relevanta aktörer i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen,
- sprider kunskap och bidrar till befolkningens och berörda aktörers beredskap i fråga om psykologiskt försvar och bedriver utbildning och övningsverksamhet inom myndighetens ansvarsområde
- verkar för samverkan mellan myndigheter och övriga aktörer i det förebyggande arbetet samt skapar förutsättningar för och bidrar till att säkerställa ett samordnat operativt agerande inom myndighetens ansvarsområde.

Valmyndigheten

Valmyndigheten är central valmyndighet i Sverige och övergripande ansvarig för val. I det ligger bland annat ansvar för valadministrationens IT-stöd, produktion av röstlängder, röstkort, valsedlar och valmaterial. Valmyndigheten ansvarar för att utbilda länsstyrelser.

Valmyndigheten är nationell kontaktpunkt för val i EU.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är regionala valmyndigheter i respektive län. De ansvarar bland annat för den slutliga röstsammanräkningen och för utbildning av kommunernas valnämnder.

Valnämnderna

Valnämnderna är lokala valmyndigheter. De ansvarar bland annat för röstmottagning och den preliminära sammanräkningen.

3 Definitioner, säkerhetsskydd och verksamhetsskydd mm

Enligt kommittédirektiv 2020:30, Stärkt skydd mot manipulation av valsystemet, ska utredningen ta ställning till om en ordning med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor ska inrättas, gällande den **fysiska säkerheten, valsystemets infrastruktur och informationshantering**.

I samband med genomförande av val finns skyddsvärden som måste ges ett skydd i verksamheten, även om de inte omfattas av säkerhetsskyddslagen. Det grundläggande syftet med vallagens bestämmelser om genomförande av val är att reglera formerna för medborgarnas delaktighet i den representativa demokratin och de krav som ställs i regeringsformen, med det övergripande ändamålet att säkerställa riktiga och demokratiskt legitima valresultat. Vallagens bestämmelser reglerar valadministrationens arbetsuppgifter i samband med val. Det finns därför anledning att definiera det som ska skyddas som **de**

uppgifter valadministrationen har att utföra vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837). Skydd av val ska bidra till ett fortsatt högt **förtroende** för genomförande av val och ett **korrekt valresultat**. Skyddet bör benämnas **valsäkerhet**.

Fysisk säkerhet

Fysisk valsäkerhet ska förebygga att obehöriga får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där valadministrationen utför uppgifter med stöd av vallagen. Fysisk valsäkerhet ska också förebygga skadlig inverkan på sådana områden, byggnader, anläggningar, objekt och valmaterial, till exempel valsedlar, förtidsröster och röster. Skadlig inverkan kan till exempel ske genom rån, stöld, vandalisering eller annan antagonistisk påverkan.

Skyddsåtgärderna inom fysisk valsäkerhet, vilka bidrar till att upptäcka, försvåra och hantera obehörigt tillträde och skadlig inverkan, är systemsamverkande och har stor påverkan på varandra.

Valsystemets infrastruktur

Med valsystemets infrastruktur avses valverksamhet samt IT-system, områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där valadministrationen utför uppgifter med stöd av vallagen. Det handlar om exempelvis IT-systemet Valid, telefoni och andra kommunikationsmedel, lager, transporter, tryckerier, sorterings-, post- och distributionscentraler, lokaler för röstmottagning och sammanräkning samt arkivering.

Informationshantering för genomförande av val

Informationshantering i samband val avser hantering av sådan information som behövs för att valadministrationen ska kunna genomföra uppgifter med stöd av vallagen. En säker informationshantering bidrar till att uppgifter inte otillbörligt kan röjas, ändras, göras otillgängliga eller förstöras.

4 Samordning av säkerhetsfrågor

4.1 Vad ingår?

Syftet med ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor vid val bör vara att stärka valadministrationens motståndskraft mot påverkan och manipulation samt att bibehålla förtroendet för detsamma. En myndighet med samordningsansvar för valadministrationen har möjlighet att skapa en övergripande och holistisk lägesbild av val där alla aspekter kan analyseras. En sådan lägesbild kan visa såväl det som fungerar och sker enligt gällande ordning och olika omständigheter som samlat innebär en avvikelse.

Samordningen bör hanteras i två delar, samordningsansvar inom valadministrationen och samordningsansvar för myndigheter som på annat sätt hanterar frågor om valsäkerhet. Ansvaret bör lämnas Valmyndigheten i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret.

Samordningsansvaret för valadministrationen bör innebära ett ansvar att övergripande planera vilka åtgärder som behöver vidtas ifråga om valsäkerhet, det vill säga ett utpekat ansvar för samordning av frågor inom valadministrationen angående fysisk säkerhet, valsystemets infrastruktur och informationshantering. Ansvaret bör också innebära stöd, samordning och inriktning av valadministrationens arbete med val samt att verka för samordning mellan valadministrationen och övriga berörda myndigheten som hanterar frågor om valsäkerhet.

Mer detaljerade krav på säkerhet och hur valadministrationen ska arbeta med säkerhet i val bör kunna beskrivas i föreskrifter. Sådana föreskrifter bör ha som syfte att bidra till ändamålsenliga skyddsåtgärder, en effektiv hantering och lägre kostnader i fråga om bedömning av hot och skyddsnivå vid planering och genomförande av val. Vidare bör föreskrivas vilken information valadministrationen ska rapportera till Valmyndigheten.

Föreskrifter angående rapportering kan exempelvis röra definitioner av vad som är en incident, hur incidenter ska graderas samt när och hur rapportering ska ske.

Med ett övergripande ansvar för säkerhet följer också ett ansvar för att utbilda valadministrationen i säkerhetsfrågor. Utbildningen av valadministrationen skulle kunna följa samma ordning som i övriga valfrågor, att Valmyndigheten utbildar länsstyrelserna, som i sin tur ansvarar för att utbilda valnämnderna i den mån inte utbildningen är digital och riktad till samtliga. Valmyndigheten och länsstyrelserna anser emellertid att ansvaret för att utbilda valadministrationen kan ligga på Valmyndigheten som kan ta fram ett utbildningsmaterial och genomföra utbildningar rörande säkerhet på ett sätt som kan bidra till större helhetsförståelse inom valadministrationen. Vidare bör det i ett säkerhetsansvar ingå att lämna råd och rekommendationer till valadministrationen i samband med ny lagstiftning eller ändrad rättstillämpning.

Samordningsansvaret för övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet bör innefatta att samråda kring sårbarheter, hot och risker avseende genomförandet av val, att svara för att ta fram en nationell lägesbild och för en effektiv incidentrapportering avseende val.

4.1.1 Krisberedskap

Kommunen ska enligt förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, hålla länsstyrelsen informerad om vilka åtgärder som vidtagits enligt uppgifterna i lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, och hur dessa åtgärder påverkar krisberedskapsläget. Vid extraordinära händelser ska kommunen ge länsstyrelserna lägesrapporter och information om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen samt om vidtagna och planerade åtgärder.

Länsstyrelsen ska under vissa omständigheter, enligt 13 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet, den förväntade utvecklingen och tillgängliga resurser inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.

4.1.2 Misstanke om brott

Händelser inom valadministrationen som kan antas innebära något brott ska anmälas till Polismyndigheten av den valmyndighet som uppmärksammar densamma. Sådana händelser bör även rapporteras till Valmyndigheten av den anmälande myndigheten.

Polismyndigheten informerar i sin tur Valmyndigheten om sådana anmälningar som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

4.1.3 Informationspåverkan

Den 1 januari inrättas Myndigheten för psykologiskt försvar. Den nya myndigheten ska leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom

Sveriges psykologiska försvar. Myndigheten ska också lämna stöd till sådan verksamhet. Myndigheten ska också bidra till att stärka befolkningens motståndskraft när det gäller det psykologiska försvaret. Myndigheten ska ansvara för uppgifterna i fred, vid höjd beredskap och i krig. Av Kommittédirektiv den 18 mars 2021, Dir. 2021:20 framgår att den nya myndigheten inom sina uppgifter bland annat ska ansvara för att identifiera, analysera och kunna lämna stöd i bemötande av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige och svenska intressen.

Myndigheten för Psykologiskt försvar bör dela information med Valmyndigheten angående sådana informationspåverkansincidenter som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

4.1.4 IT-incidenter

Sådana IT-incidenter som kan uppstå i samband med val är i huvudsak kopplade till den valadatabas Valmyndigheten ansvarar för. Det finns därför inte skäl att reglera sådan rapportering ytterligare. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör dela information med Valmyndigheten rörande IT-incidenter som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

4.1.5 Säkerhetsskydd

Av 2 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) följer att en verksamhetsutövare skyndsamt ska anmäla till Säkerhetspolisen om en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts, det inträffat en IT-incident i ett informationssystem som verksamhetsutövaren är ansvarig för och som har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet och där incidenten allvarligt kan påverka säkerheten i systemet eller verksamhetsutövaren får kännedom eller misstanke om någon annan för denne allvarlig säkerhetshotande verksamhet. Sådan rapportering ska stå utanför den rapportering som bör ske till Valmyndigheten. Säkerhetspolisen bör, i den utsträckning sekretess inte hindrar det, upplysa Valmyndigheten om förhållanden som påverkar, eller kan riskera att påverka, genomförandet av val.

4.2 Samverkan

Syftet med samverkan mellan olika myndigheter ifråga om val och valsäkerhet bör vara att uppnå ett heltäckande nationellt skydd för val. Genom arbetssätt som garanterar ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter kan varje myndighet på ett rättssäkert sätt bidra till ett säkert genomförande av val, ett fortsatt högt förtroende för val och till att varje myndighet kan genomföra sitt uppdrag.

4.3 Hur ska samordningen utformas?

Nedan beskrivs både Valmyndighetens organisering av valsäkerhetsarbetet samt en tänkt myndighetsgemensam stabsorganisation under val och vid kris.

Syftet med samordningen är skapa god beredskap vid kommande val.

Nedan beskrivs både hur säkerhetsarbetet ska organiseras löpande, vid kommande val och hur avbrott eller störningar som påverkar genomförandet av valet ska hanteras.

4.3.1 Inriktning

För att skydda valgenomförandet och ytterst demokratin är Valmyndighetens övergripande inriktning att:

- Valmyndighetens arbete med att genomföra val är säkerställt och skyddat.

- Valadministrationen har bedrivit ett aktivt säkerhetsarbete inför respektive val, vilket skapat god beredskap för att proaktivt och samordnat hantera eventuella incidenter eller samhällsstörningar som inträffar och som kan påverka genomförande av valet.
- Det finns en aktuell, nationell lägesbild av valgenomförandet genom incidentrapportering från valadministrationen och effektivt samarbete inom valnätverket.
- Valmyndigheten kan, inom sitt ansvarsområde, snabbt identifiera och möta felaktig information som handlar om hur valet genomförs.
- Valmyndigheten bidrar till att ett heltäckande nationellt skydd för val tillsammans med andra myndigheter.

4.3.2 Arbetsformer och beredskap i olika perioder

Ordinarie arbete

Arbete under icke valperioder benämns mellanvalsperioder och har arbetsformen ordinarie arbete. Det är perioder då arbetet i det nationella valnätverket är mindre aktivt. Nedan beskrivs hur Valmyndighetens arbete med valsäkerhet ska organiseras och bedrivas under mellanvalsperiod.

Valmyndighetens arbete med valsäkerhet kommer att organiseras i ett team med ansvar för valsäkerhet. Teamet bör bestå av fyra handläggare, varav en teamledare, och ska ansvara för att valadministrationen (Valmyndigheten, länsstyrelserna, kommuner och utlandsmyndigheter) är väl förberedd säkerhetsmässigt för att genomföra val. Det handlar om att stödja och utbilda inför val, ansvara för beredskapsarbetet i valadministrationen under val och att samlar ihop erfarenheter efter val och därefter driva utveckling för att möta nya behov. I teamets ansvar kommer också ligga att utveckla och tillhandahålla en incidentrapportering för valadministrationen, att hantera inkomna incidenter samt att sammanställa en nationell lägesbild under pågående val.

Under mellanvalsperioder ger teamet löpande stöd om säkerhetsregler och rutiner både internt och externt till valadministrationen, utvecklar utbildnings- och stödmaterial och genomför utbildningsinsatser på säkerhetsområdet. Valsäkerhetsteamet ansvarar, inom ramen för Valmyndighetens ansvarsområde, också för omvärldsbevakning gällande utveckling på valsäkerhetsområdet nationellt såväl som internationellt. Valsäkerhetsteamet ska, inom ramen för Valmyndighetens ansvarsområde, kunna dela egna erfarenheter och såväl ge som ta emot stöd från andra EU-länders inom ramen för det europeiska valnätverket.

Under valåret behöver arbetet förstärks teamet med två årsarbetskrafter för stabsarbete, omvärldsbevakning, hantering av incidenter mm. Dessa kan komma från Valmyndighetens värmyndighet eller från andra myndigheter inom det nationella valnätverket.

4.3.3 Ökad beredskap under val

Beredskapen vid genomförandet av valet delas in i fem perioder enligt tabell nedan. Varje period har olika behov av åtgärder och arbetssätt. Vid extra val gäller andra tidsperioder för period ett och två.

Period 1 45 dagar före valdagen	Period 2 18 dagar före valdagen	Period 3 Veckan före valet	Period 4 Efter beslutat valresultat	Period 5 Efter laga kraftvunna val
Utlandsröstningen börjar 45 dagar före valdagen.	Förtidsröstningen startar 18 dagar före valdagen.	Från veckan före valet tills slutliga sammanräkningen är avslutad.	Från beslutade valresultat tills valen vunnit laga kraft.	Normalt mellanvalsläge
Stab Omvärlds- bevakning	Stab Daglig lägesrapportering Omvärlds- bevakning	Utökad stab Omvärlds- bevakning Daglig lägesrapportering Samverkans- personer	Stab Omvärlds- bevakning	Ordinarie rutiner Utvärdering och utveckling inför nästa val

Valmyndighetens valstab

Under ett valtillfälle (ofta benämnt som valperioden på Valmyndigheten) arbetar Valmyndighetens säkerhetsteam i stab. Valstaben ansvarar för:

- Framtagning av regelbunden nationell bild av valet,
- Omvärldsbevakning (se särskild rubrik nedan),
- Insamling av beslutsunderlag,
- Planering och arbetsfördelning för fortsatt verksamhet,
- Ev. behov av samband med länsstyrelser, kommuner och utlandsmyndigheter,
- Intern information på Valmyndigheten,
- Information till allmänheten/väljarna, och
- Pressinformation.

I stabsarbetet deltar Valmyndigheten säkerhetsteam, två valhandläggare med ansvar för kommuner och länsstyrelsekontakter, jurist, kommunikatörer, webbredaktör, pressekreterare och assistent.

I övrigt stöttar Valmyndighetens ordinarie organisation i arbetet utifrån behov av omprioritering.

I staben kan, under period 2 och 3 även representanter för andra myndigheter, såsom exempelvis Säkerhetspolisen och Polismyndigheten stödja Valmyndigheten i stabsarbetet, utifrån gemensam planering.

En person från länsstyrelserna deltar i de dagliga stabsorienteringarna.

Även andra myndigheter kan komma att bjudas in till arbetet.

4.4 Informationskampanjer

Valmyndigheten har ansvar för att informera väljarna om hur valsystemet fungerar och när, var och hur man röstar.

Arbetsgruppen ser ett behov av utökade resurser för utbildning och kommunikation gentemot allmänheten med ett större fokus på att utbilda allmänheten om valsystemet och valets genomförande. Bedömningen är att detta är en viktig del av att skydda genomförandet av allmänna val.

Utökade resurser till Valmyndigheten för att utbilda och upplysa allmänheten om valets genomförande bedöms inte påverka någon annan myndighets ansvarsområde.

5 Inrättandet av ett nationellt valnätverk i Sverige

Europeiska kommissionen uppmanade 2018 medlemsländerna att öka sin förmåga att identifiera och motverka angrepp mot allmänna val, såsom cyberattacker och desinformation. EU-kommissionen har identifierat att verksamhet som syftar underminera och misskreditera val samt skada deras legitimitet är ett växande hot mot europeiska demokratier. Medlemsländerna uppmanas därför av EU-kommissionen att vidta alla åtgärder som krävs för att försvara sina demokratiska processer mot manipulation från tredjelands eller privata intressens sida.

För att öka den Europeiska unionens förmåga att detektera och motverka hot mot val skapades ett europeiskt valnätverk 2018 och medlemsländerna ombads att etablera nationella nätverk med en kontaktpunkt gentemot det europeiska nätverket. Valmyndigheten har utsetts av Regeringen till svensk kontaktpunkt gentemot det Europeiska valnätverket.

MSB drev tillsammans med SÄPO, ett nationellt operativt forum med de operativa cheferna från de närmast berörda myndigheterna. Kommunikatörerna från samma aktörer träffades i egna möten för att få samsyn kring budskap till allmänhet och media. En sambandslista skapades för att snabbt kunna nå varandra om behov skulle uppstå. Det är detta samarbete som myndigheterna kommer att bygga vidare på under valen framöver i det nationella valnätverket.

Valmyndigheten har år 2020 beviljats medel från EU för ett projekt med syfte att utveckla ett permanent nationellt valnätverk. Enligt EU bör det nationella nätverket bidra till att nationella valmyndigheter effektivt samverkar med myndigheter med ansvar för anslutande områden (exempelvis dataskyddsmyndigheter, tillsynsmyndigheter för medier, myndigheter ansvariga för cybersäkerhet osv.). EU-kommissionen anser även att nationella valmyndigheter, om så är nödvändigt, även bör samarbeta med brottsbekämpande myndigheter för att snabbt upptäcka eventuella hot mot allmänna val.

Ett välfungerande och effektivt nationellt nätverk kan bidra till att dela expertkunskap och dokumenterade erfarenheter med andra medlemsländer i EU och därigenom bidra till det gemensamma försvaret av såväl val till Europaparlamentet som allmänna val i andra europeiska länder.

Genom att arbeta för att öka skyddet av och bibehålla förtroendet för det svenska valsystemet, skyddas det grundläggande värdet demokrati på alla nivåer.

5.1 Syfte, organisering och deltagande

Syftet med det nationella valnätverket är att skapa en effektiv samverkan och ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan valmyndigheter, myndigheter med ansvar för anslutande områden och brottsbekämpande myndigheter.

Inom Valnätverket bör frågor om strategisk inriktning för samverkan kring skydd av respektive val hanteras. Vidare kan valnätverket bereda frågor rörande användandet av arbetsgrupper i olika frågor som kräver särskild samordning, särskild kraftsamling eller en sammansättning av andra aktörer än de som ingår i valnätverket.

Det nationella valnätverket ska verka för att identifiera behov av åtgärder, på både kort- och långsikt. Långsiktigt kan det exempelvis handla om behov av förändringar i regelverk, gemensamma skyddsåtgärder, förbereda förmågan att utreda och lagföra valbrott eller planering av information riktad mot allmänheten. Nätverket behandlar val ur ett helhetsperspektiv, inte bara valmyndigheternas ansvar.

Följande aktörer föreslås som medlemmar i inrättandet av ett valnätverk:

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,
- Myndigheten för psykologiskt försvar,
- Säkerhetspolisen,
- Polismyndigheten,
- Valmyndigheten (ansvarig och stödjer nätverket med samordning och administration), och
- Länsstyrelserna.

Även andra myndigheter kan adjungeras valnätverket vid behov. Exempel på sådana myndigheter är Integritetsskyddsmyndigheten, Kammarkollegiet, Myndigheten för tillgängliga medier, Riksdagens säkerhetstjänst (som utgör länk till partierna) och Skatteverket.

Avsikten är att valnätverket ska ha möten en-två gånger per år under icke valår och mer frekvent under valår. Under icke valår handlar mötena om planering inför val och omvärldsbevakning från andra val som kan påverka planeringen i Sverige (tex andra val i Norden, EU eller USA).

5.2 Arbetsgrupper

Under valnätverket kan ett antal arbetsgrupper av olika karaktär arbeta. Nedanstående arbetsgrupper är exempel, både vad gäller grupper och myndigheter som deltar. Det är valnätverket som tar ställning till vilka arbetsgrupper som ska finnas och vilka som ska delta i dem.

Valadministrationen

Syfte: Alla aktörer i valadministrationen ska ha tillräcklig information för att kunna genomföra val på ett säkert sätt. I denna grupp är incidentrapporteringen i valadministrationen ett viktigt ingångsvärde under valperioden och återkoppling från Valmyndigheten viktig för övriga aktörer. Under mellanvalsperioder utgör denna grupp referensgrupp för att utvärdera och bereda förändringar. I denna grupp hanteras även frågor om kommunikation, omvärldsbevakning, krishantering mm, dvs frågor som har andra undergrupper, i den mån frågorna endast gäller valadministrationen.

Kommunikation

Syfte: säkerställa att kommunikationen kring valet och valsäkerheten är synkroniserad och samordnad. Planera, samordna och genomföra ev. gemensamma kommunikationsinsatser inför ett val. Samordna utbildning, både vad gäller innehåll och

datum, till valadministrationen i säkerhetsfrågor och utbildning till säkerhetsmyndigheterna i valfrågor.

Omvärldsbevakning

Syfte: säkerställa att myndigheterna har en gemensam bild av utmaningar och hot mot allmänna val i Sverige.

5.3 Resursbehov

Valmyndigheten, länsstyrelserna och SKR har beräknat framtida resursbehov för nedanstående förslag. Arbetsgruppen vill inledningsvis betona att säkerhet för valet måste få kosta. Valadministrationen i Sverige har till och med valen 2014, inte arbetat med säkerhetsfrågor alls. Sedan 2016 blir säkerhetsfrågor en allt större arbetsuppgift och ingår som en del i att planera och förbereda ett val. Det är inte möjligt att stärka skyddet av allmänna val utan att det medför kostnadsökningar för valadministrationen.

Påverkan på valets genomförande som medför allvarliga avvikelser från föreskriven ordning riskerar att leda till att det behövs omfattande omprioritering av resurser för att genomföra val, en omfattande risk för påverkan eller försening av valresultatet, betydande ekonomiska konsekvenser samt en allvarlig risk för omval.

De ekonomiska konsekvenserna av ett framgångsrikt angrepp mot valets genomförande kan bli omfattande. Exempelvis medförde omvalet i Falun 2019 merkostnader om cirka 5 miljoner kronor och omvalen i Västra Götaland och Örebro 2011 uppskattas ha kostat cirka 50 miljoner kronor. Valmyndigheten uppskattar kostanden för ett nationellt omval till riksdagen till cirka 350 miljoner kronor.

Ett omval skulle troligen även leda till ett reducerat förtroende för valadministrationen, valets genomförande och demokratin. Forskning har visat att förtroendet för valadministrationen sjönk i samband de avvikelser från föreskriven ordning som inträffade i samband med valet till dåvarande landstinget i Västra Götaland 2010. I samband med omvalet 2011 uppgav en betydande andel av väljarna att de saknade förtroende för att valet skulle gå rätt till. Valdeltagandet blev också lägre vid omvalet. Först efter det rättssäkert genomförda omvalet stärktes förtroendet för valadministrationen åter.

5.3.1 Valmyndigheten

Ett ökat ansvar för säkerhetsfrågor bedöms medföra ett omfattande resursbehov för Valmyndigheten, i förhållande till nuvarande storlek. Behovet av resurser kopplat till ansvaret kommer att skifta över tid och variera mellan år då val genomförs och så kallade mellanvalsperioder. Även om en stor del av det strategiska, förberedande, omvärldsbevakande och utvecklande arbetet måste genomföras i mellanvalsperioderna kommer arbetet behöva intensifieras och förstärkas resursmässigt under valår.

Valmyndigheten har uppskattat att det behövs sex årsarbetskrafter löpande för att arbeta med säkerhetsfrågor, planering, omvärldsbevakning, samordning och kontakter med andra myndigheter, framtagande och kommunikation av gemensamma standardlösningar, samt utveckling och genomförande av utbildning för valadministrationen. I dessa årsarbetskrafter ingår administration och kommunikatör samt pressekreterare. I arbetet ingår också att informera media och allmänhet om valsäkerhetsfrågor. Under valåret behöver arbetet förstärkas med ytterligare två årsarbetskrafter för stabsarbete, omvärldsbevakning, hantering av incidenter mm.

Vidare tillkommer ett resursbehov för bland annat konsultstöd avseende säkerhetsfrågor, produktion av digitala utbildningar, produktion och distribution av informationsmaterial till allmänheten, ev. finansiering av utbildning för övriga valadministrationen, utbildning säkerhetsmyndigheterna i valfrågor efter behov, internationell samverkan etc. Resursbehovet bedöms uppkomma till 2 miljoner kronor per år.

Valmyndigheten bedömer slutligen att det kommer att tillkomma ett resursbehov avseende personal och IT-stöd för valadministrationens och allmänhetens incidenthantering. Personalbehovet väntas uppstå i samband med allmänna val och motsvarar 1 årsarbetskraft (sex personer som arbetar 1-2 månader med att hantera incidentrapporter). Resursbehov avseende IT-stöd (utbildning, support, licenser, drift) ligger troligen i intervallet 2 till 3 miljoner per år beroende på omfattningen på incidenthanteringen (men uppgifterna är osäkra och utreds fortfarande). Frågan om vilka delar av genomförandet av val som omfattas av säkerhetsskydd kan därutöver innebära betydande påverkan på kostnaden för IT-stöd liksom frågan om allmänhetens incidentrapportering.

Det totala resursbehovet summeras i tabellen nedan.

	Förvaltningsanslag, Valmyndigheten, årligt behov	Sakanslag, allmänna val, endast valår
Valsäkerhetsarbete	4 500 000	1 000 000
Konsultstöd Produktionskostnader (utbildning, material mm)	2 000 000	
Informationskampanjer		5 000 000
Incidentrapportering	3 000 000	625 000
Totalt	9 500 000	6 625 000

5.3.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i gemensamt äskande till regeringen framställt behov av full kostnadstäckning för valen 2022 och 2024. Länsstyrelserna konstaterar i budgetunderlaget att vid de senaste valen har fokus på säkerhet ökat vid genomförandet vilket medfört extra kostnader. Länsstyrelserna bedömning är att behovet av planering och eventuella åtgärder för att genomföra valet med hög säkerhet kommer fortsatt vara stort.

Länsstyrelserna konstaterar att detaljerade krav på skyddsåtgärder, informationsdelning och samverkan medför ytterligare ökade resursbehov. Förslagen ställer vidare krav på en effektiv samverkan mellan länsstyrelserna vilket innebär ytterligare resursåtgång. Skulle ansvaret för utbildning av länens valnämnder falla på länsstyrelserna, ställer det krav på utbildningsinsatser av länsstyrelsernas valorganisationer vilket även medför behov av ytterligare resurser.

Länsstyrelserna har i ovan nämnda budgetunderlag bedömt att de totala kostnaderna för genomförande av de allmänna valen 2022 kommer att uppgå till 67 000 000 kronor och för genomförande av valet till Europaparlamentet 2024 till 29 400 000 kronor. Med ett än mer detaljerat ansvar ökar behovet av medel med ytterligare några procent för åtgärder kopplade till det fysiska skyddet. Vidare bedömer länsstyrelserna att insatserna kräver en förstärkt personalstyrka om 0,25-0,75 årsarbetskrafter per länsstyrelse (vid utbildningsansvar 0,5-1,25 årsarbetskrafter), det vill säga ett behov om ytterligare cirka 8 000 000 kronor (13 500 000) utöver äskat belopp i budgetunderlag.

5.3.3 Valnämnderna

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och regioner. Principens innebörd är att kommuner och regioner inte ska behöva höja skatten eller prioritera om annan verksamhet för att finansiera statliga beslut. Finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn.

Tidigare undersökningar av kommuners kostnader för valet visar att valadministrationen i olika kommuner ser relativt olika ut, både när det gäller hur den är uppbyggd och hur dess kostnader redovisas, men också när det gäller vilka olika kostnader man har. Det är i många fall svårt att specificera och/eller dela upp de olika kostnaderna, men man kan konstatera att personalkostnaderna är en stor kostnadspost. Det kan noteras att det statsbidrag kommunerna erhåller för att genomföra valet i de flesta fallen täcker ca 40 procent av de totala valkostnaderna. Detta innebär således att kommunerna själva bär en relativt stor del av valets kostnader, oaktat vilka ekonomiska poster kostnaderna ska hänföras till.

Ett ansvar för valadministrationen att skyndsamt rapportera incidenter till Valmyndigheten medför nya uppgifter för valnämnderna med kostnadsökningar i form av resurser och utbildningsinsatser som följd. Nuvarande utbildning behöver kompletteras och fördjupas såväl från central till lokal nivå som inom den kommunala valadministrationen. Även om ansvaret för incidentrapportering åvilar en funktion eller aktör inom den kommunala valadministrationen behöver det finnas en kännedom bland röstmottagare om incidentrapporteringens former.

I sammanhanget är det viktigt att klargöra formerna för incidentrapporteringen med en tydlig definition och avgränsning av rapporteringen. Den kommunala valadministrationen har olika förutsättningar och resurser vilket gör att det är väsentligt att rapporteringen är okomplicerad, samlad och inte kostnadsdrivande.

6 Incidentrapportering för allmänna val

I Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valen 2018 konstaterade Valmyndigheten det att det finns ett behov av att etablera en samlad nationell incidentrapportering där lokala och regionala valmyndigheter rapporterar incidenter till Valmyndigheten. Valmyndigheten bedömer att en samlad incidentrapportering kan bidra till att öka Valmyndighetens förmåga att skydda valets genomförande.

En nationell incidentrapportering för allmänna val skulle möjliggöra att en gemensam nationell lägesbild för genomförandet av val tas fram till stöd för att identifiera och hantera störningar och avvikelser från det normala inom valadministrationen.

Utredningen bedömer att det behövs ett incidentrapporteringssystem för valadministrationen och att Valmyndigheten bör ansvara den nationella incidentrapporteringen för allmänna val.

Arbetsgruppen har bedömt de närmare formerna för incidentrapportering som krävs för att sammanställa en samlad nationell lägesbild och vilka händelser ska rapporteras som incidenter med syfte att säkerställa ett enkelt förfarande som leder till en effektivisering av det gemensamma arbetet.

6.1 Definition av incidenter för allmänna val

Med incidentrapportering inom ramen för allmänna val avses rapportering om avvikelser från föreskriven ordning i vallagen (2005:837). Avvikelse kan ha uppkommit genom mänsklig påverkan eller systemfel och naturhändelser. Incidenterna riskerar att påverka valets genomförande, allmänhetens förtroende för valets genomförande, eller i övrigt vara av intresse för övriga valadministrationen.

6.2 Föresättningar för incidentrapportering

För att ett incidentrapporteringssystem och i förlängningen ett lägesbildssystem ska fungera väl är en förutsättning att alla rapporteringsålagda aktörer har god kännedom om vad som ska rapporteras och hur det ska rapporteras. Det behöver finnas en samsyn om syftet med rapporteringen och lägesbilden eftersom en incident i sig kan vara en enskild pusselbit i ett större pussel. Även uppföljning och utvärdering är viktigt eftersom det i många fall först i efterhand blir tydligt om rapporteringen och lägesbilden lyckades fånga upp den mest användbara och relevanta informationen. Det är därför av vikt att informationen som inkommer via incidentrapportering hanteras korrekt samt att rätt incidenter rapporteras in.

6.3 Former för incidentrapportering

Valadministrationen bör ansvara för att skyndsamt rapportera incidenter till Valmyndigheten som kan påverka genomförandet av val. Rapporteringen bör ske på ett sätt som föreskrivs av Valmyndigheten. Valmyndigheten bör ansvara för att ge ut föreskrifter till berörda myndigheter och kommuner inom valadministrationen avseende incidentrapportering. Valmyndigheten bör även ansvara för att utbilda och ge råd till valadministrationen avseende former och krav för incidentrapportering.

Samråd med valadministrationen bör ske innan Valmyndigheten föreskriver närmare former för incidentrapportering. En grundläggande princip bör vara att incidentrapporteringen ska vara enkel och inte kräva betydande resurser av rapportörerna. Konsekvenserna av föreskrifter avseende incidenthantering ska utredas innan samråd.

Valmyndigheten bör vidare ansvara för att motta incidentrapporter och inhämta statistik och relevant information, att bearbeta och analysera desamma, att upprätta en nationell lägesbild, samt att delge valadministrationen information, erfarenheter, råd och rekommendationer utifrån inkomna incidentrapporter och den nationella lägesbilden.

Valmyndigheten bör även ansvara för att delge Regeringen, det nationella valnätverket samt allmänheten och media vid behov, information avseende incidenter nationellt.

6.3.1 Systemstöd

För att kunna säkerställa en effektiv hantering av en uppkommen incident bör ett IT-stöd utvecklas och utformas för att säkerställa att incidenter kan rapporteras och hanteras enkelt, skyndsamt utan betydande resurser syftandes till att möjliggöra att det upprättas en samlad nationell lägesbild.

IT-stödet bör möjliggöra såväl inrapportering som informationsdelning till valadministrationen och det nationella valnätverket.

6.3.2 Allmänhetens rapportering

En rutin för samordning av rapportering av incidenter i samband med val bör i första hand ta sikte på incidenter som rapporteras från valadministrationen, även om hanteringen av

medborgarnas rapportering av incidenter också bör kunna omhändertas av incidentrapporteringen.

6.3.3 Nationell lägesbild

Valmyndigheten ansvarar för att upprätta en nationell lägesbild under och efter allmänna val som beskriver läget gällande genomförandet av valet i stort. Lägesbilden består av valadministrationens egen information, inkomna incidentrapporter, information från myndigheter i det nationella valnätverket, medierapportering och allmänhetens rapportering.

Under en valperiod genomförs arbetet inom ramen för föreslagen stabsfunktion där deltagande myndigheter i det nationella valnätverket erbjuds möjlighet att bidra med information till den nationella lägesbilden.

Valmyndigheten ansvarar inom sitt ansvarsområde för att delge relevant underlag till Regeringen.

7 Omfattas valen av säkerhetsskydd?

Förmåga att genomföra fria och allmänna val är grundläggande för Sverige som demokratisk nation. Slås Sverige förmåga att genomföra val ut skadar det Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer i form av det demokratiska statsskicket.

Valadministrationen är organiserad i tre nivåer som är oberoende av varandra där varje nivå ansvarar för sina respektive områden enligt vallagen. Enligt säkerhetsskyddslagen ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet utreda behovet av säkerhetsskydd i en säkerhetsskyddsanalys. Det är varje verksamhetsutövare som är ansvarig för att bedöma om den egna verksamheten till någon del utgör säkerhetskänslig verksamhet eller inte. Genomförandet av allmänna val har inte en verksamhetsutövare med ett övergripande ansvar. Varje valmyndighet måste göra en säkerhetsskyddsanalys för sin del av valgenomförandet.

8 Hur ska samordningen regleras?

Det övergripande och sammanhållande ansvaret för säkerhetsfrågor inom valadministrationen bör t.ex. omfatta ansvar för omvärldsbevakning, analys av hot- och risker och samverkan. Säkerhetsansvaret bör regleras i Valmyndighetens instruktion. Vidare bör samverkan regleras i särskild ordning, genom delegering i vallagen (2005:837) till valförförordningen (2007:977) eller i särskild förordning. Gällande frågan om rätt för Valmyndigheten att utfärda föreskrifter bör sådan rätt begränsas till att gälla fysisk säkerhet hos valadministrationen före, under och efter val och säkerhet vid användande av Valmyndighetens databaser som behövs för att valadministrationen ska kunna genomföra uppgifter med stöd av vallagen.

8.1 Reglering av samordningsansvar

Valmyndigheten bör pekas ut som ansvarig för samordning av frågor om valsäkerhet inom valadministrationen. Regleringen bör återfinnas i förordningen (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten.

X § Valmyndigheten ska stödja och samordna arbetet med skydd av val, samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. I detta ingår att lämna råd och stöd i fråga om förebyggande arbete till valnämnder, länsstyrelser och utlandsmyndigheter.

Valmyndigheten ska vara sammanbällande för samverkan i fråga om skydd av val.

Valmyndigheten utgör nationell kontaktpunkt för val i Sverige.

X § Vid myndigheten finns ett myndighetsgemensamt nationellt valnätverk. Nätverket består av högst YY ledamöter. Kanslichefen på Valmyndigheten ska vara ordförande i valnätverket. Ledamöterna i nätverket ska utses av myndigheten, efter samråd med deltagande myndigheter.

X § Myndigheten ska efter varje valtillfälle lämna en rapport till regeringen med en sammanställning av de incidenter som rapporterats in till myndigheten enligt XX § förordningen YY.

Myndigheten ska även rapportera till regeringen om förhållanden på valsäkerhetsområdet som kan leda till behov av åtgärder på olika nivåer och områden i samhället.

8.2 Reglering i fråga om samverkan och rapportering

De myndigheter som inom sitt verksamhetsområde hanterar frågor som rör genomförande av val bör dela information om sådana incidenter som kan påverka genomförandet av val.

Vidare har arbetsgruppen fört diskussioner om huruvida det bör regleras i respektive myndighets instruktion att myndigheten ska delta i Sveriges myndighetsgemensamma nationella valnätverk. Flera myndigheter anser att det täcks av redan befintliga uppdrag enligt instruktion, varför arbetsgruppen inte för fram något sådant förslag.

Valförordningen:

X § Till stöd för skydd av val ska en myndighet inom valadministrationen till Valmyndigheten skyndsamt rapportera incidenter som kan påverka genomförandet av val.

Rapporteringskyldigheten omfattar inte sådana incidenter som ska anmälas enligt 2 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

Om det kan antas att en incident som rapporterats till Valmyndigheten enligt första stycket har sin grund i en brottslig gärning, ska Valmyndigheten skyndsamt uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till Polismyndigheten.

Om en incident som rapporterats till Valmyndigheten enligt första stycket även ska rapporteras till annan myndighet, ska Valmyndigheten skyndsamt uppmana den rapporterande myndigheten att anmäla incidenten till ansvarig myndighet.

8.3 Reglering angående föreskriftsrätt

Valmyndigheten bör bemyndigas att föreskriva om närmare verkställighet angående valsäkerhet, informationssäkerhet och rapportering inom valadministrationen. Sådan reglering bör ske genom delegation i vallagen och valförordning.

Vallagen:

X § Närmare föreskrifter för verkställighet av denna lag meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Valförordningen:

X § Valmyndigheten får meddela närmare föreskrifter

1. *om fysisk säkerhet för lokaler och transporter som används av valnämnder, länsstyrelser och utlandsmyndigheter i samband med genomförande av val samt om övriga sådana krav avseende valsäkerhet som anses erforderliga,*
2. *om krav på informationssäkerhet för användare och system som bereds tillträde, eller möjliggör tillträde, till Valmyndighetens databas,*
3. *om vilken information som ska rapporteras från valnämnderna, länsstyrelserna och utlandsmyndigheterna till Valmyndigheten, och*
4. *om hur incidenter inom valadministrationen ska rapporteras enligt X § valförordningen*

Valmyndigheten bör i föreskrift kunna undanta sådan röstmottagning i utlandet som saknar möjlighet att uppfylla kraven i föreskrifterna. Föreskrifter som riktar sig till valadministrationen i övrigt bör kunna ställa olika krav utifrån till exempel storlek på kommun eller en bedömning av aktuella skyddsvärden.

Vid regelgivning ska Valmyndigheten i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning utreda föreskrifternas kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning, och ge statliga myndigheter, kommuner, regioner, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen.

Myndigheten för delaktighets checklista för tillgängliga val- och röstningslokaler

Denna checklista är ett stöd för kommunerna i arbetet med att välja ut och utforma lokaler som ska användas som vallokaler och röstningslokaler. Checklistan innehåller information om vad kommunerna bör tänka på och ta hänsyn till när de utformar och väljer lokaler. Den innehåller också ett antal punkter som är mer specifika för själva röstningssituationen. Checklistan är rådgivande.

Fördjupad information hos andra myndigheter

Information om lagkrav för byggd miljö finns hos Boverket som är förvaltningsmyndighet för frågor om bland annat byggd miljö och fysisk planering.

- Boverkets webbplats

Information om val finns hos Valmyndigheten som centralt ansvarar för genomförandet av val och landsomfattande folkomröstningar i Sverige.

- Valmyndighetens webbplats

Att tänka på vid utformning och val av lokaler

En stor del av Sveriges befolkning lever med någon typ av funktionsnedsättning (35,2 procent utifrån den definition som används i Undersökningen om levnadsförhållanden (ULF) SCB 2014/2015). För många

av dessa personer är tillgänglighet avgörande för att de ska kunna rösta eller arbeta som valfunktionär.

Det står i vallagen att lokalerna ska vara tillgängliga

I vallagen (2005:837) står att ”varje kommun ska se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som vallokaler och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta”.

En motsvarande skrivning finns för röstningslokaler:

I val som gäller hela landet ska varje kommun se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som röstningslokaler och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta.

År 2014 gjordes en ändring i vallagen som innebär att kommunen inte längre kan söka dispens för att ha otillgängliga val- och röstningslokaler (Undantaget gällde lokaler för förtidsröstning och förändringen beskrivs i proposition 2013/14:37).

Viktigt att lokalerna har en bra tillgänglighet i grunden

För att alla ska kunna rösta behöver lokalerna ha en bra tillgänglighet i grunden det vill säga att de lokaler som används har så hög tillgänglighet som möjligt när det gäller dörrbredd, hissar, ramper med mera. Det handlar också om hur lokalerna möbleras och utformas i samband med valen.

Att arbeta med tillgänglighet innebär att utgå ifrån att människor har olika funktionsförmågor och redan från början arbeta för att inte exkludera någon.

Några av de vanligaste tillgänglighetsaspekterna

Hörsel

För många personer med nedsatt hörsel är en god ljudmiljö avgörande. En dålig ljudmiljö försämrar koncentration och minne även för personer som inte har nedsatt hörsel. För att nå en god ljudmiljö bör lokaler ha bra ljuddämpning.

Vidare bör bakgrundsljud från exempelvis ventilation minimeras och talade meddelanden och varningar ha lämplig volym. För personer som är döva är det viktigt att det finns information i andra former av ljud exempelvis att larm för utrymning tillhandahålls visuellt.

Kognition

Kognitiv tillgänglighet är särskilt viktigt för de som har svårt att uppmärksamma, minnas och tolka information. Utformningen av lokalerna bör underlätta orientering och förståelse av röstningsförfarandet. Mättade färger, enkla mönster på textilier och en god ljudmiljö skapar vanligen lugn. Det kan också handla om att lokalen har tydlig skyltning och att skyltarna är lätta att läsa och förstå.

Allergi eller överkänslighet

För personer med allergi eller överkänslighet är det viktigt att lokalerna är utformade och underhållna så att det finns ett hälsosamt inomhusklimat.

Detta kan uppnås genom att bland annat se till att luftkvaliteten är god samt att doftande produkter som kan orsaka besvär inte används i lokalen. Det kan exempelvis handla om städprodukter, tvål på toaletter, luftförbättrare eller växter med starka dofter.

Rörelse och motorik

Att lokalerna är utformade så att det är lätt och säkert att röra sig i dem är bra för alla, men extra viktigt för personer med nedsatt rörelseförmåga. För en person som använder rullstol eller rollator kan exempelvis höga trösklar och smala dörrar hindra framkomlig-

heten och påverka att personen kan ta sig in och vistas i en byggnad. Det är också viktigt att kunna ta sig till byggnaden.

Bland annat att det finns en plan gångväg och att det finns tydligt skyltade parkerings- och angöringsplatser som är reserverade för personer med begränsad rörelseförmåga nära entrén. För själva byggnadens utformning är exempelvis ramper som inte lutar för mycket, dörröppnare, hissar samt tillgängliga toaletter viktiga.

Syn

För personer med nedsatt syn är det viktigt att lokalen är lätt att överblicka och förstå, så att det går att orientera sig i den på ett säkert och tryggt sätt. Det innebär att lokalen har ett bra ljus som kan vara både naturligt och elektriskt.

En annan avgörande aspekt för att lokalerna ska vara säkra för personer med nedsatt syn är att det finns kontrastmarkeringar på stora glasytor och trappor. Att skyltar är lätta att upptäcka och läsa, att knapparna i en hiss har punktskrift och att larm för utrymning ges via ljud är andra viktiga aspekter.

Information om valet

Inför varje val är det viktigt att medborgarna kan informera sig om hur, var och när de kan rösta. I dag förmedlas ofta information på webben. För att alla ska kunna tillgodogöra sig informationen är det avgörande att webbplatsen är tillgänglig.

Det handlar om allt ifrån hur själva webbplatsen är kodad till att texterna är enkelt formulerade. Fler kan också ta del av information om den går att läsa på olika sätt, som till exempel lättläst, tecken- språk och text till tal.

Från den 1 januari 2019 gäller lagen om tillgänglighet till digital offentlig service. Den ställer krav på webbplatser och mobila applikationer i offentlig sektor så att de blir mer tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.

- Lagen om tillgänglighet till digital offentlig service på riksdagens webbplats
- Om lagen på Myndigheten för digital förvaltnings webbplats

- Vägledning för webbutveckling – de officiella riktlinjerna för arbetet med webbplatser i offentlig

Checklista

Att ta sig fram till lokalen

- Gångvägen som leder fram till entrén är jämn, hård och fast, så att den är framkomlig även för de som använder rullstol eller rullator.
- Det finns en tydligt skyltad angöringsplats för färdtjänst och taxi inom 25 meters gångavstånd från entrén.
- Det finns en eller flera tydligt skyltade parkeringsplatser, som är reserverade för personer med nedsatt rörelseförmåga inom 25 meters gångavstånd från entrén.
- Anvisad plats för rökare (om sådan finns) ligger minst 15 meter bort från entrén. Det är tydligt skyltat var respektive vallokal och röstningslokal ligger.

Att ta sig in och runt i lokalen

- Entrén ligger i marknivå och kan passeras utan att behöva använda en trappa eller trappsteg.
- Eventuella trappor eller trappsteg är kompletterade med ramp eller hisslösning.
- På eventuella trappor eller trappsteg är första och sista trappsteg kontrastmarkerade nära trappstegens framkanter, så att stegens början är tydliga och kan uppmärksammas av personer med nedsatt syn.
- Eventuella trappor eller trappsteg har ledstång på bägge sidorna som är väl synlig och lätt att greppa.
- Dörrar har automatisk dörröppnare med en skyltad tryckplatta och markerad svepyta eller är uppställda. Dörrar saknar tröskel, eller tröskeln är så låg som möjligt (högst 2 cm för tröskelns högsta del).

- Dörrar har ett fritt passagemått på minst 80 cm.
- Eventuella stora glasytor är markerade med varsel- och varningsmarkeringar på minst två nivåer (cirka 0,9 meter och 1,4 ovan golv), så att de inte kan misstas för dörröppningar.
- Skyltar, symboler och texter är utformade så att de är lätta att läsa och förstå samt är placerade så att de är lätta att upptäcka.
- Lokalen har bra ljudförhållanden eller kan kompletteras med bullerdämpande skärmar, så att buller, brus och stök dämpas när flera personer vistas samtidigt i den.
- Lokalen har bra dagsljusförhållanden från fönster eller god elektrisk belysning som hjälper till vid orientering och skapar överblick i lokalen.
- Utrymningsvägar är tydligt skyltade och medger säker utrymning för alla oavsett funktionsförmåga eller ålder.
- Växter i lokalen är giftfria och utan allergiframkallande dofter eller sekret.
- Lokalen städas med oparfymerade rengöringsmedel.
- Tvålen på toaletterna är oparfymerad.
- Lokalen har åtminstone en tillgänglig toalett som är så stor att den fungerar för personer som använder eldriven rullstol.
- Lokalen har pälsdjursförbud (placeras utanför entrén) men tillåter att ledarhund eller annan hund i tjänst kan vistas i lokalen.

Att kunna lägga sin röst

- Valsedlarna är placerade i framkant på bord eller ställ så att de är lätta att nå.
- Röstnings- eller vallokalen är tillräckligt stor så att väljare som använder rullstol eller andra förflyttningshjälpmedel kan vända runt.
- I varje röstnings- eller vallokal finns det minst en röstningsskärm som kan användas av en person som använder rullstol (bordshöjd cirka 70–80 cm).

- Det går att komma tätt intill bord (bordshöjd cirka 70–80 cm) för att plocka valsedlar, rösta, avlämna och ta emot röstkuvert.
- Det finns beredskap hos röstmottagare att hjälpa de väljare som ber om det.

Svar på dialogen

Funktionsrätt Sverige

Funktionsrätt är en samarbetsorganisation för 46 funktionsrättsförbund, som tillsammans representerar cirka 400 000 medlemmar. Funktionsrätt Sverige har förmedlat utredningens inbjudan till dialog till samtliga medlemsförbund, men har också inkommit med en egen skrivelse. Här följer organisationens synpunkter.

- Koppla krav på tillgänglighet till partistödet för att det ska integreras i de politiska partierna och inte bara bli tillfälliga insatser.
- Bättre och standardiserad utbildning för röstmottagare. Förbund som har lyft för att säkerställa att den som behöver stöd får det på rätt sätt.
- Förbättra och kvalitetssäkra processen för att anmäla hinder vid röstmottagning och tillse att klagomål följs upp och åtgärdas. Detta skulle ge mervärden för åtaganden om lokal tillgänglighet och bidra till lärdomar inför nästa val.

Delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet (DHR)

DHR – delaktighet, handlingskraft, rörelsefrihet är en organisation för och av personer med nedsatt rörelseförmåga. Här följer DHR:s synpunkter.

Tillgången till information under förtidsröstningen

En grundläggande utgångspunkt för delaktighet är information. Särskilt information om tillgänglighet och användbarhet. I den information som kommer hem i brevlådan med röstkortet eller i övrig information, är hänvisning om tillgänglighet och användbarhet och om förutsättningarna i vallokalerna och förtidsröstningsplatserna avgörande. Om sådan information inte kan säkerställas i samband med röstkortet, ska hänvisning till var en individ kan få fördjupad information om tillgänglighet och användbarhet finnas. Då vi alla har olika behov är en webbplats med en förteckning av vallokaler och lokaler för förtidsröstning ett bra alternativ. Denna förteckning ska beskriva förutsättningarna på platsen med tillhörande bilder. Denna information är ett komplement till tillgängliga och användbara lokaler för att individen ska få tydlig information utifrån sina egna enskilda behov. Till en sådan lösning ska även ett komplement finnas i form av kontaktpunkt för specifika frågeställning. För många är personlig kontakt det mest tillgängliga och användbara alternativet. Detta ska även gälla lokalerna för utbildning av röstmottagare.

Anordnandet av vallokaler och röstningslokaler

Att ta sig fram till lokalen: Många gånger är det brister i att ta sig fram till lokalen. Det handlar om att gångvägen som leder fram till entrén, angöringsplats för färdtjänst och taxi samt parkeringsplatser, som är reserverade för personer med nedsatt rörelseförmåga, ofta finns vid byggnaders huvudentréer. Många gånger är vallokalen ofta i skolers matsalar eller klassrum där alternativa entréer används. Till dessa tillfälliga huvudentréer saknas ofta parkering och dylikt och närmsta alternativ uppfyller inte tillgänglighet och användbarhet om de ens finns. Detta gäller även lokalerna vid förtidsröstning samt vid utbildning för röstmottagare.

Att ta sig in och ut ur lokalen: Även gällande denna fråga återfinns problemen. Många gånger är inte de alternativa entréer tillgängliga och användbara på samma sätt som huvudentrén. Detta innebär ofta att dörröppnare, tillgänglig toalett, logiska vägar att ta sig fram saknas. För att lokalen ska anses användbar är detta nödvändigt. För att kunna fullgöra uppdraget som röstmottagare är det en absolut förut-

sättning. Då tjänstgöringen pågår under lång tid, så krävs tillgänglighet och användbarhet i lokalerna. Som tidigare angivits är detta gällande för lokalerna vid förtidsröstning samt vid utbildning för röstmottagare också.

En annan stor brist är total avsaknad av frångänglighet och evakuering i händelse av exempelvis brand eller annan akut situation. Både lokalernas beskaffenhet samt kunskapen hos röstmottagare och andra funktionärer har så överhängande brister att riktigt farliga situationer skulle kunna uppstå och leda till ödesdigra konsekvenser för alla som befinner sig i lokalen.

DHR tror att det civila samhället skulle vara en bra partner i framtagande av lämpliga röstningslokaler då många organisationer kan ha tillgång till tillgängliga och användbara lokaler för sina medlemsaktiviteter.

Sätten att rösta

Många gånger kan det skilja sig i nivå på tillgänglighet mellan lokaler för förtidsröstning och vallokaler. Speciellt gällande tillgång till tillgängliga röstningsskärmar. Vid avläggande av röst upplever vi från DHR att det fortfarande finns väldigt många brister. Ofta är det väldigt trångt i vallokalen även med begränsat antal röstande i lokalen samtidigt. Både där röstning sker och där valsedlarna är placerade. Det försvårar både att ta sig fram och att nå, men också att inte behöva känna sig i vägen om det tar lite tid att plocka sina röstsedlar. Röstningsskärmar och bord i låg höjd finns inte alltid att tillgå.

Många röstmottagare har ofta en vilja att hjälpa till, men kan ofta vara begränsade på grund utav lokalens utformning. Det finns helt enkelt inte plats rent fysiskt att kunna hjälpa någon. Oavsett om det handlar om att plocka valsedlar eller bakom skärm med själva röstningen.

Att rösta med bud är ett bra komplement för alla de som inte kan ta sig till lokalen på egen hand. Dock är det många gånger som information om legitimation och underskrift inte framgått tillräckligt tydligt, vilket leder till att rösten inte kan avläggas.

Valsedlarna och valsedlarnas tillgänglighet

Valsedlarna i sig är rätt otillgängliga, texten är liten, vilket försvårar röstning i personval, att helt enkelt kryssa rätt är en svårighet. Även pappret är tunt vilket gör att det är svårt att separera röstsedlarna och bara lägga i en röst i kuvertet. Detta leder till att många röster ogiltigförklaras i onödan. Även som röstmottagare kan det vara svårt att känna hur många röstsedlar som finns i ett kuvert.

Övrigt

Representation är en viktig del av demokratin. Att tjänstgöra som röstmottagare vid val är en del i detta.

Många gånger är lokalerna för utbildning av röstmottagare otillgängliga eller att man är hänvisad till att använda alternativ entré. I utbildningen finns inslag om tillgänglighet i form av en Power-Point bild. Avsnitten om tillgänglighet och användbarhet presenteras många gånger av någon som inte själv förstår vikten av det och således hoppas avsnittet ofta över. Vid de tillfällen en person med synlig funktionsnedsättning närvarar, lyfts tillgänglighet och användbarhet.

Även som röstmottagare är det ofta svårt att röra sig runt i lokalen, vilket begränsar de uppgifter som kan utföras om en använder rullstol.

Vi vill även lyfta frågan om digitalt röstningsförfarande. DHR:s uppfattning är att många personer med nedsatt rörelseförmåga skulle få utökade möjligheter att rösta på egen hand om ett digitalt röstningsförfarande kunde erbjudas. DHR är medvetna om att det kan finnas svårigheter kopplade till att bevara valhemligheten, men medverkar gärna i dialog som kan möjliggöra röstning på digital väg.

Avslutningsvis menar DHR att valet består av många delar där alla delar måste vara tillgängliga och användbara för att ett helt valförfarande ska anses uppfylla behov av tillgänglighet och användbarhet. Då DHR finns representerat i nästan alla kommuner så finns vi gärna tillhands för samarbete för att göra valen genomförbara för alla.

Riksförbundet för ME-patienter

Riksförbundet för ME-patienter företräder personer med ME/CFS, (en neurologisk sjukdom) som beräknas drabba 0,1–0,6 procent av befolkningen. Det finns enligt förbundet minst 10 000 ME/CFS-sjuka i Sverige¹.

Här följer RME – Riksförbundet för ME-patienters synpunkter.

- tyst och lugn miljö i vallokalen,
- möjlighet till ambulerande röstmottagning,
- slippa stå upp i kön, dvs ordna sittplatser och
- möjlighet att rösta med BankID.

Motiveringen till dessa förslag är:

- många personer med ME/CFS är mycket känsliga för sinnesintryck: ljud, ljus, dofter,
- personer med svår ME/CFS kan inte gå längre sträckor och blir sämre av att åka bil, buss eller tåg,
- POTS, dvs att man svimmar av att stå mer än en mycket kort stund. Detta är en vanlig samsjuklighet vid ME/CFS och gäller också många personer med långtids-covid.
- för dem som är hembundna och inte vill rösta via ombud.

FUB – förbundet för intellektuell funktionsnedsättning²

FUB företräder personer med intellektuell funktionsnedsättning. Enligt förbundet har cirka 1 procent av alla barn och vuxna i Sverige någon form av intellektuell funktionsnedsättning, dvs. 1 av 100 personer.

Här följer FUB:s synpunkter.

¹ Hämtat från förbundets webbplats: <https://rme.nu/om-me-cfs>.

² Även termen utvecklingsstörning används av förbundet. Ingen åtskillnad görs i betydelsen av de termerna.

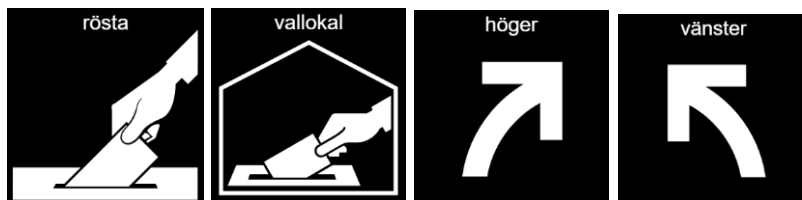
Tillgången till information under förtidsröstningen

För FUB:s målgrupp – personer med intellektuell funktionsnedsättning (IF) – handlar det om tillgång till kognitivt tillgänglig information. Här tycker vi att den lättlästa informationen på Valmyndighetens webbsajt bör omfatta även filmer och bildstöd (Pictogram till exempel). Detta gynnar även andra grupper som av någon annan anledning behöver anpassad information. Men många i vår målgrupp har lämnats utanför det digitala samhället. Därför är det viktigt att det finns icke-digitala kanaler med information om valet under hela ”valsäsongen”.

Vi vill också att det säkerställas att information om ambulerande röstmottagning når fram till vår målgrupp. Detta kan ske t.ex. genom riktade utskick till gruppboheter.

Anordnandet av vallokaler och röstningslokaler

Här handlar det om att säkerställa att lokalerna uppfyller kraven på både fysisk tillgänglighet OCH kognitiv tillgänglighet. Än en gång – det gynnar många grupper, men oftast har man glömt bort detta med kognitiv tillgänglighet. Tydlig skyltning och bildstöd är en bra lösning på detta. Några exempel:



Sätten att rösta

Som vi har skrivit under *Tillgången till information*, tycker vi att det är viktigt att riktade informationssatsningar bör göras om ambulerande röstmottagare då den är en relativt nytt alternativ och inte så känt hos vår målgrupp. Samtidigt kan det finnas ett stort intresse för detta hos vår målgrupp. I intervjuer vi har gjort, tillsammans med Studieförbundet Vuxenskolan, vet vi att många personer med IF inte deltar i val för att de tycker det känns jobbigt att gå till en lokal för

att rösta. Man är rädd för ett dåligt bemötande, rädd för att ”göra fel” och rädd att göra bort sig på något sätt. Det kan också kännas nervöst om man är osäker om man kan få hjälp i vallokalen vid behov. Vi har också fått rapporter från medlemmar att det finns okunskap hos en del röstmottagare om vad som faktiskt gäller i frågan om att få hjälp att genomföra själva röstningen. Redan nu har väljare som på grund av funktionsnedsättning inte själva kan göra i ordning sina röster, rätt att få hjälp med detta av en person som väljaren själv har valt. På vissa håll ifrågasätts denna rätt av röstmottagare.

I övrigt vill vi lyfta vikten av att ta fram information på lättläst svenska om de olika sätten att rösta som når inte bara personer med IF som kan ta till sig digital information, men även till alla som står vid sidan om den digitala världen. Gärna en särskild kampanj riktad till gymnasiesärskolor där förstagångsväljare i vår målgrupp finns.

Valsedlar och valsedlars tillgänglighet

Vi tycker förslaget i delbetänkandet, Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen, gällande personer som inte själv kan ta sina valsedlar är bra då den ger väljaren rätt att anlita ytterligare en person (utöver en röstmottagare) som hjälper honom eller henne med detta.

Det är också viktigt att behålla riktlinjerna från valet 2018 om partisymboler på valsedlar. Dvs. partibeteckning på en valsedel att ska innehålla en partisymbol, i stället för bara namnet på ett parti samt att både partisymbolen och partinamnet ska få tryckas i färg på valsedeln. Detta har stor betydelse för kognitiv tillgänglighet.

Förbundet Sveriges dövblinda

Här följer Förbundet Sveriges dövblindas synpunkter.

- Att kunna rösta i riksdagsval, regionval och kommunala val är en medborgerlig rättighet för alla medborgare i Sverige. Men många personer med dövblindhet har svårt att utöva sin medborgerliga rättighet. Samhället måste sänka trösklarna och bistå med insatser och anpassningar för att målgruppen ska kunna delta aktivt i valrörelsen. Det handlar t.ex. om svårigheter att ta till sig information från de olika partierna som utgör en stor del av hur med-

borgare väljer att rösta under valdagen. Informationen som budskap, vallöften eller valmöten finns t.ex. inte i tillgängligt format som teckenspråk eller punktskrift.

- Samhället bör erbjuda goda och kvalitativa rehabiliteringsinsatser för personer med dövblindhet för att bryta digitalt utanförskap och kunna inhämta information genom sociala medier eller hemsidor med hjälp av skärmläsare, punktdisplay eller andra hjälpmedel.
- Att ta del av politiska debatter kan också vara en tillgänglighetsfråga, om debatten finns teckenspråkstolkad, textad och syntolkad så kan den vara tillgänglig för medborgare som har kombinerad syn- och hörselnedsättning medan de medborgare som saknar syn – och hörselrester behöver personligt stöd av dövblindtolkar som kan tolka och återberätta vad den politiska debatten handlar om. För att kunna beställa dövblindtolkar behöver medborgaren skicka en tolkbeställning till sin regions tolkcentral som ska göra en bedömning om detta ingår i begreppet ”vardagstolkning” som det står i hälso- och sjukvårdslagen, HSL, och tillsätta lämpliga dövblindtolkar. Det betyder att det blir i praktiken så att tolkcentralen bestämmer om en medborgare som saknar syn- och hörselrester kan ta del av politiska debatter. Detsamma gäller om personer med dövblindhet som har behov av dövblindtolk måste beställa tolk för att besöka valstugor under valrörelsen, vid förhandsröstning eller under valdagen.
- Om personer med dövblindhet vill ta politiska uppdrag behöver det finnas en överenskommelse kring tolkar och andra former av hjälpmedel.
- För att personer med dövblindhet ska kunna ta sig till lokaler där man ska kunna lämna sin röst behöver lokalen uppfylla tillgänglighetskrav och vara enkel att ta sig till med hjälp av kollektivtrafik, färdtjänst eller egen bil.
- Om kommuner erbjuder ambulerande röstmottagare kan det vara ett gott alternativ för målgruppen, eller att erbjuda gratis ledsagning till/från vallokalen.

Förbundet unga rörelsehindrade

Förbundet Unga Rörelsehindrade representerar barn och ungdomar mellan 0 och 32 år som lever med någon form av nedsatt rörelseförmåga. En del av förbundets målgrupp är alltså inte röstberättigad, men för de röstberättigade ser förbundet främst två hinder i samband med valdeltagande; **fysisk otillgänglighet** och **svårigheter** för en del **att kunna bevara valhemligheten**.

Otillgängligheten

Detta handlar om de vallokaler som finns att tillgå, både för förtidsröstning och röstning på valdagen. Lokaler för förtidsröstning finns ju, oftast, på ett flertal platser, till skillnad från den ”egna” vallokalen till vilken man är hänvisad på valdagen. Det gör att chansen att ta sig till en tillgänglig vallokal för att förtidsrösta är något större, inte minst eftersom de ofta förläggs till i övrigt tillgängliga platser som gallerior/köpcentrum, bibliotek och centralstationer.

Valdagens vallokaler, inte sällan förlagda till kommunala byggnader som skolor, lämnar dock ofta mer att önska. Byggnader som dessa kan och bör förväntas vara fullt tillgängliga för personer med olika grad av nedsatt rörlighet men så är inte alltid fallet, i synnerhet när det kommer till lite äldre byggnader.

Det kan röra sig om tunga entrédörrar utan elektrisk dörröppning, nivåskillnader i närmiljö (där även backar eller kuperad ”terräng” kan förekomma), entréområden och interiört eller att portar, passager och dörrar är för trånga för att kunna ta sig fram smidigt. I de fall hiss behövs för att ta sig från entré till vallokal är det inte alltför ovanligt att den kräver nyckel för att kunna användas eller att de är för små för att kunna transportera rullstolar av större modell. I vissa fall krävs till och med att den som är i behov av hiss eller ramp måste ta sig till en helt annan del av byggnaden än entréområdet för att ta sig in, ibland även med behov av att få tag i någon med nyckel till den alternativa ingången och/eller eventuell hiss.

Möjligheten att bevara valhemligheten

Gällande möjligheten att bevara sin valhemlighet, är det utformningen av ”valbåsen” och de små, fysiska valsedlarna som ställer till det.

Att ta sig fram till de ställ där valsedlarna är uppställda kan vara ett hinder bara det, om de inte står på ett bord i vanlig höjd, för långt in på detta eller av någon annan anledning är svåra att nå på egen hand. Att då behöva hjälp, oavsett om det är av en personlig assistent, ledsagare eller familjemedlem, en främling som råkar stå bredvid eller en röstmottagare, gör att ens valhemlighet röjs, såvida man inte ber att få en av varje valsedel (vilket blir en ganska ordentlig bunt vid ett flervalstillfälle).

Väl bakom röstningsskärmarna, där förhoppningsvis åtminstone en av dem är placerad på ett vanligt bord så att den som inte kan eller orkar stå upp kan sitta, har många problemet att nedsatt finmotorik i händer och fingrar gör det svårt eller omöjligt att själv placera valsedeln, tillverkad i tunt papper utan stadga, i sitt nästan lika sladdriga kuvert.

Önskar man dessutom stödja en viss kandidat, är det inte sällan omöjligt att sätta sitt kryss i den minimala rutan vid kandidatens namn. Om inte det har skett innan, röjs ens valhemlighet garanterat i denna stund om man behöver hjälp.

Att den som hjälper en förhoppningsvis har vett nog att låta den röstandes val förbli en hemlighet är av mindre vikt här, eftersom hemligheten likväl röjs.

Förbundsstyrelsen har dessvärre mindre kunskap vad gäller att rösta genom bud eller ambulerande röstmottagare och avstår därför från att besvara frågor rörande detta.

Afasiförbundet i Sverige

Afasiförbundet representerar personer med afasi eller språkstörning. Språkstörning är en medfödd funktionsnedsättning som påverkar talet, språkförståelsen eller användningen av språket.

Kort om afasi

Afasi uppstår efter en förvärvad hjärnskada, vanligtvis en stroke men även hjärntumörer, olyckor eller våld mot huvudet. Cirka 8 000–10 000 personer får afasi varje år.

Afasi innebär är en osynlig funktionsnedsättning som innebär svårigheter att prata och/eller att förstå vad andra säger. Det kan innebära svårighet till ordmobilisering och att det kommer fel ord, ja blir nej och tvärtom. Afasi är en komplex funktionsnedsättning som yttrar sig på flera olika sätt. Många som har afasi har också svårt att läsa, skriva eller räkna. Samtidigt fungerar personer med afasi ofta intellektuellt som de gjorde tidigare.

Många med afasi har hjärntrötthet. Det är mycket vanligt att den som har afasi även har halvsidig förlamning (oftast höger sida). En del personer använder därför rullstol, el-moped, rollator. Många kan ha svårt med handmotorik höger hand och arm.

Kort om språkstörning/DLD

Internationell forskning visar att 7–8 procent av alla elever i skolan har en språkstörning/DLD (Developmental Language Disorder). En språkstörning/DLD innebär att en person har mindre utvecklade språkliga förmågor än jämnåriga. En språkstörning kan vara grav, eller påverka endast vissa delar av språket. Internationella studier visar att språkstörning/DLD är jämnt fördelad mellan könen. Språkstörning/DLD är en livslång funktionsnedsättning som tar sig olika uttryck i olika åldrar.

Svårigheter att uttrycka sig, förstå och använda språk ger stora konsekvenser. Till exempel har elever med språkstörning generellt en låg måluppfyllelse visar SPSM nationella kartläggning ”Vi behöver öka kunskapen om språkstörning” (2018). Många med språkstörning/DLD har svårt att läsa, skriva och räkna. Det finns personer med språkstörning/DLD som är teckenspråkiga.

Tillgänglighet till vallokaler

Beslutet inför 2018 med tillgängliga vallokaler var ett steg i rätt riktning. Många av våra medlemmar med afasi har nedsatt rörelseförmåga och därför behov av fysiskt tillgängliga vallokaler.

Afasiförbundet bedömer dock att det fortfarande finns mycket att jobba med för att personer med afasi och språkstörning/DLD som inte kan läsa, ska ges möjligheten att ta del av valsedlar och välja med bibehållen valhemlighet.

Personvalen är också en viktig fråga, där det är svårt att kunna ta del av namnen på valsedlar för många av våra medlemmar.

Det pratades mycket om it-lösningar för att göra valen tillgängliga i 2018 års val. Det är dock något som sällan passar våra medlemsgrupper med afasi utan ofta snarare ställer upp nya hinder, då det är vanligt att ha svårt med digital teknik.

Partisymboler tryckta på valsedlarna var dock bra för många. Det blir ett slags bildstöd.

QR-kod kan vara bra för en del av väljarna med afasi och språkstörning.

Kunna informera sig innan valet: Samhällsdebatt och partiledardebatt via Public Service

Afasiförbundet deltog i dialoger med public service-företagen år 2018 där den dåvarande ledamoten Magnus Gustafsson i Afasiförbundets styrelse representerade förbundet. Magnus Gustafsson lämnade dessa medskick:

- Satsa på några annorlunda program inför valet. Afasirörelsen vill ha några program där man lugnt och sakligt berättar om de partier som ställer upp, och skillnaderna mellan dem. För oss är det jobbigt när man snabbt byter fokus på frågorna. Vi behöver programledare som är lugna och tydliga. Inslag som inte klipps hela tiden.
- Magnus tycker att det går bättre och bättre att bidra med sina erfarenheter till public-serviceföretagen. Men de kan bli ännu bättre på att lyssna på vad personer som har svårt att uttrycka sig vill säga. Magnus säger:

Vi som har afasi hamnar lätt utanför, för att vi inte hinner med i alla svängar. Inför valet 2018 är det särskilt viktigt att vi som har nedsatta förmågor inte glöms bort. Det gäller inte bara oss med afasi, utan många fler grupper med kognitivt och kommunikativt nedsatta förmågor, även äldre.

Hur fungerar det för personer med afasi och språkstörning/DLD? Några röster i samband med valet 2018

Hur går det för personer med afasi eller språkstörning att vara delaktiga och självständiga inför valet hösten 2018? Vi frågade några medlemmar hur de tar del av partiernas valfrågor och om de behöver hjälp för att kunna rösta.

Man från Botsmark i Västerbotten

Hur tar du del av del av de olika partiernas valfrågor?

Tidningar och tv, men det går snabbt i debatterna i tv. Det är svårt att hänga med. På Edelvik pratar vi politik.

Har du behövt hjälp för att kunna rösta?

Ja. Jag behöver hjälp med att få in röstsedlarna i kuverten. Jag behöver också hjälp med det praktiska i vallokalen.

Man från Burträsk i Västerbotten

Hur tar du del av del av de olika partiernas valfrågor?

Jag ser nyheterna på tv, men följer inga debatter.

Har du behövt hjälp för att kunna rösta?

Ja, jag behöver ha assistans i vallokalen. Jag vill ha hjälp med röstsedlarna och att öppna och stänga kuvert.

Man från Högdalen i Stockholm

Hur tar du del av del av de olika partiernas valfrågor?

Genom tv och tidningen Metro.

Har du behövt hjälp för att kunna rösta?

Ja.

Vilken hjälp då?

Jag behöver hjälp med att komma till vallokalen.

Vad skulle göra det lättare för dig att rösta?

Det vet jag inte. Det fungerar ok.

Man från Bandhagen i Stockholm

Hur tar du del av del av de olika partiernas valfrågor?

Tittar på tv och följer debattprogram.

Har du behövt hjälp för att kunna rösta?

Nej. Det klarar jag själv. Jag kan poströsta men vill helst rösta på valdagen i vallokal.

Kvinna från Dalarö utanför Stockholm

Hur tar du del av del av de olika partiernas valfrågor?

Jag lyssnar helst på tv. Jag har svårt att läsa långa texter.

Har du behövt hjälp för att kunna rösta?

Nej inte för att rösta. Innan jag röstar behöver jag hjälp av någon som läser upp texter som handlar om valet.

Man från Stockholm

Hur tar du del av del av de olika partiernas valfrågor?

Pratar helst med familj och vänner om det. Det är svårt genom tv och tidningar.

Har du behövt hjälp för att kunna rösta?

Ja.

Vilken hjälp då?

Jag behöver hjälp för att komma till röstlokalen.

Förstagångsväljare (2018), man från Bromma i Stockholm

Hur tar du del av del av de olika partiernas valfrågor?

Tittar på debatterna som sänds i tv.

Tror du att du behöver någon hjälp för att kunna rösta?

Nej, tror inte det. Röstade i kyrkovalet i höstas så vet lite hur det går till.

(Ovanstående är anonymiserade röster som publicerats inför valet 2018 i medlemstidningen Afasi).

Intervju med Anna Båve Schultz, Unga med språkstörning (UMS/DHB) om att vara politiskt aktiv, och förstå politisk debatt med mera (8 sidor, 2021).

Länk <https://8sidor.se/alla-valjare/2021/01/personer-med-sprakstornig-hors-inte/?fbclid=IwAR1jfUjo66d716KBg1lJnD9H-EynrRKR6KuxwSLp4sPl2OvYOJuiHHE0L7A>.

Begriplig text och alternativa format

Studieförbundet Vuxenskolas satsning ”Bli en lättläst politiker”

Många med afasi och språkstörning/DLD har svårt att läsa och förstå ord och begrepp som används i politiken. Begriplig information (klarspråk) och tillgång till alternativa format som Lättläst och bildstöd är därför viktigt.

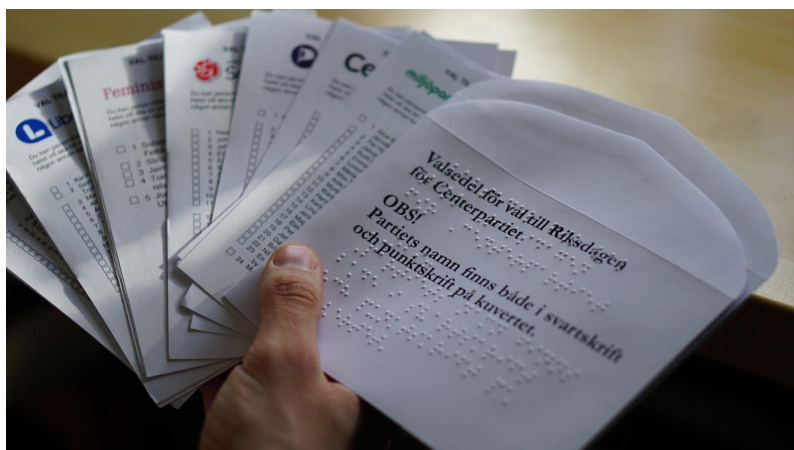
Inför valet 2018 gjorde Studieförbundet Vuxenskolan en satsning ”Bli en lättläst politiker” med råd kring att producera begriplig text. Begripliga texter är viktigt för Afasiförbundets båda målgrupper, www.sv.se/avdelningar/sv-stockholm/nyheter/lattlast-politiker.

Projektet Begriplig text

Afasiförbundet har också varit medsökande i Arvsfondsprojektet Begriplig text som tittat på hur texter kan bli begripliga för personer med olika kognitiva funktionsnedsättningar. En webbsida finns med bland annat de 19 råd för att skriva begriplig som togs fram av projektet www.begripligtext.se.

Jämlik Rösträtt

Beteckning: Prototyparbete gällande utveckling av hjälpmedel som förbättrar röstningsmöjligheterna för personer med synnedsättning för att stärka valhemligheten för dessa väljare.



RISE RAPPORT

2021-05-06

Datum	Beteckning	Sida
2021-05-06	Prototyparbete	1 (19)

Jämlik Rösträtt

Beteckning: Prototyparbete gällande utveckling av hjälpmedel som förbättrar röstningsmöjligheterna för personer med synnedsättning för att stärka valhemligheten för dessa väljare.

Beställare

2020 års valutredning (Ju 2020:08)
Regeringskansliet
Kv. Garnisonen
103 33
Stockholm

Kontaktperson RISE

Lovisa Fris Åsum
Digitala system
0736699502
lovisa.fris.asum@ri.se



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
2 (19)

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Uppdrag	3
Bakgrund	4
Metod	4
Resultat	10
Diskussion	16
Rekommendationer för vidareutveckling	18



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
3 (19)

Sammanfattning

Under våren 2021 har RISE på uppdrag av 2020 års valutredning (Ju 2020:08) tagit fram tekniska hjälpmedel – prototyper – som gör det möjligt för väljare med grav synnedsättning eller blindhet att själva kunna göra i ordning sina röster, det vill säga att utan hjälp kunna ta önskad valsedel, få valsedeln uppläst, kryssa för den kandidat som önskas och att därefter får sitt kryss bekräftat. RISE har efter målgruppsinvolvering valt att fokusera på att kryssa för personröst istället för alternativet att skriva namnet förhand på valsedeln, detta för att passa målgruppen bättre.

Projektets övergripande metod var en användarcentrerad designprocess. Projektet innefattade förstudie, idéprocess, framställning av prototyper och användartester med representanter för målgruppen, som utsetts av Synskadades Riksförbund (SRF). Alla de tre olika framtagna koncepten uppfyllde ändamålsenligt alla scenariona, som att tex kunna välja önskad valsedel, personrösta samt få sitt kryss bekräftat. Med andra ord är alla koncepten möjliga hjälpmedel för att kunna personrösta. När det gäller effektiviteten hur dessa scenarion kunde utföras skiljde sig koncepten något åt och alla koncepten har punkter som bör uppdateras om de vidareutvecklas.

Uppdrag

Projektförfrågan från 2020 års valutredning (Ju 2020:08)

Grunduppdraget innefattar att arbeta fram minst två idéer och framställa prototyper av dessa idéer, samt testa dessa prototyper med målgruppen. Idéerna ska ligga inom ramen för nuvarande valsystem och innebär inte någon form av elektronisk röstning. De prototyper som framställs ska kunna testas av representanter för målgruppen, som utses av Synskadades Riksförbund (SRF). Målgruppen omfattas av personer som är helt blinda och personer med grav synnedsättning.

Idéerna ska innefatta både att kunna hitta och ta sina valsedlar från valsedelsstället och kunna göra i ordning sin röst bakom valskärmen utan att behöva be om hjälp, dvs två skilda moment. Att göra i ordning rösten bakom valskärmen innefattar både att kunna rösta på parti och ge en kandidat en personröst, antingen genom att kryssa en kandidat eller att skriva ett kandidatnamn på valsedeln. Idéerna får inte försämrats för andra grupper att kunna rösta.

Tekniska förutsättningar för prototyparbetet

De digitala delar som ingår i ett idéförslag måste vara s.k. "stand-alone". Det innebär att de digitala delarna inte kan vara uppkopplade till en server, vare sig i vallokalen eller någon annanstans. Den digitala delen ska inte heller innehålla inloggning (personifierade lösningar) eller lagring av individers valhemlighet.



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
4 (19)

Bakgrund

Från 2020 års valutredning (Ju 2020:08)

2020 års valutredning har ett uppdrag enligt sitt utredningsdirektiv att undersöka om åtgärder, t.ex. tekniska hjälpmedel, bör göras tillgängliga för att underlätta röstningen för personer med synnedsättning, för att stärka valhemligheten för dessa väljare. Utredningens sekretariat ska lämna förslag till åtgärder som kan bidra till att personer med synnedsättning ska kunna rösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon.

RISE Research Institutes of Sweden

RISE är Sveriges forskningsinstitut och innovationspartner. I internationell samverkan med företag, akademi och offentlig sektor bidrar vi till ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett hållbart samhälle. De 2 800 medarbetarna driver och stöder alla typer av innovationsprocesser. RISE är ett oberoende, statligt forskningsinstitut som erbjuder unik expertis och ett 100-tal test- och demonstrationsmiljöer för framtidsäkra teknologier, produkter och tjänster. Mer information finns på www.ri.se.

Projektgrupp

Projektgruppen från RISE bestod av personer med olika kompetenser och bakgrunder inom produktutveckling med inriktning interaktionsdesign, tillgänglighet, användbarhet, användarupplevelse och mjukvaruutveckling. Projektdeltagaren från RISE:

- Lovisa Fris Åsum (Projektledare/ Usability Researcher/Certifierad inom Tillgänglighet IAAP)
- Ronald Helgers (Interaktion designer)
- Lina Orrell (Senior Usability Researcher)
- Carl Papworth (Designer)
- Olov Långström (Mjukvaruutvecklare)

Metod

Projektets övergripande metod var en användarcentrerad designprocess, vilken är en iterativ metod där beslut fattas utifrån behov som identifierats hos målgruppen. Metoden bygger också på att utmaningar, behov och drivkrafter ligger till grund för förändringar i designarbetet. För att ytterligare stärka den användarcentrerade metoden har standarder för tillgänglighet legat till grund för utformning av prototyper för att säkerställa att de uppfyller målgruppens specifika behov. Detta innefattar standarden *SS-EN 17161:2019 för Universell utformning*.

Förstudie

Insamling och sammanställning av relevant data

Inledningsvis gjordes ett arbete med att gå igenom skriftligt och visuellt material relaterat till röstning samt valsedlar, valkuvert och valkuvert med punktskrift som används i svenska val. Utöver det nämnda materialet tog projektet även del av en rapport med tillhörande video samt ritningar om en idé på lösning



RAPPORT

Datum
2021-05-06

Beteckning
Prototyparbete

Sida
5 (19)

framtagen 2017 av Karl-Otto Rosenqvist på hur synnedsatta och blinda ska kunna göra personröstning. Materialet skickades till RISE från 2020 års valutredning (Ju 2020:08) sekretariat. Projektgruppen gick igenom materialet för att få en god uppfattning om de regler som gäller samt vilken information som finns för väljarna i val- och röstningslokaler att ta del av i till exempel en vallokal. Ytterligare gjordes faktainsamling av statistik om målgruppen och vilka tillgängliga tekniker och hjälpmedel som idag finns för att underlätta för målgruppen.

Målgruppsintervjuer

Intervjuer med målgruppen genomfördes 24 – 25 mars 2021. Rekrytering av målgruppen gjordes av Synskadades riksförbund. Totalt hölls fyra intervjuer à 30 min. Intervjuerna som hölls var strukturerade och följde manus. De som intervjuades var mellan 30 – 60 år, 2 kvinnor 2 män, varav två med blindhet och två med grav synnedsättning. Deltagarna var olika rutinerade punktskriftsläsare.

Framtagning av kriterier

Utifrån både insamling och sammanställning av relevant data och målgruppsintervjuerna togs kriterier för projektets lösningar fram och viktades i en parvis jämförelse för att kunna användas som underlag i senare faser av projektet. Kriterierna går att se i bilaga 1.

Presentation av förstudiematerial

Material från förstudien presenterades för 2020 års valutrednings (Ju 2020: 08) sekretariat och Synskadades riksförbund i samband med redovisning av de framtagna idéerna den 1 april 2021. Material från förstudien skickades efter presentationen till 2020 års valutrednings (Ju 2020:08) sekretariat materialet går även att se som bilaga 2 Idépresentation.

Idéprocess

Fokus under denna fas var att generera en mängd idéer med utgångspunkt från ramverket i förstudien. Syftet med en stor kvantitet av idéer var att hitta flera infallsvinklar att angripa problemet på. Projektet använde sig av flera olika brainstorm-metoder för att få en bredd av förslag. Från detta arbete kom 14 st idéer samt förslag på förändringar av valsedeln för att tillgängliggöra denna. Skisserna på dessa idéer finns att se i presentationsmaterialet i bilaga 2.

Presentation av designbyrån Osynligs idé

Den 31 mars tog projektgruppen del av en presentation av Jesper Ekstrand från Osynlig. Osynlig presenterade deras idé för röstning för personer med synnedsättning som vann Good Tech Hack 2019. Idén som presenterades visar samband med några av de idéer som projektgruppen tidigare arbetat med under idéprocessen. Att ta del av presentationen samt att delta i diskussion med Osynlig hjälpte till att stärka projektgruppens antaganden, dock på grund av avsaknad av validering av idén kan inte antagandena helt konfirmeras. Osynligs idé inkluderades i projektets beslutsmatris se bilaga 3.



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
6 (19)

Presentation av material

En sammanfattning av det material som kom fram från förstudien presenterades den 1 april 2021 tillsammans med 14 idéer samt förslag på förändringar av valsedel för att tillgängliggöra denna som projektgruppen genererat fram under Idéprocessfasen. Idéerna är kategoriserade i fem grupper:

1. Mallar för att kryssa
2. Allt i ett-lösningar
3. Smartphone-lösningar
4. Förändring av valsedel
5. Lösningar som kräver ändring i valsystemet

Presentationen hölls för 2020 års valutrednings (Ju 2020:08) sekretariat samt representanter från SRF. Presentationen går att ta del av i bilaga 2.

Beslutsmatris

Utifrån de viktade kriterierna kunde de olika koncepten jämföras i en s.k. beslutsmatris, och på så vis se vilka koncept som bäst skulle uppfylla kriterierna. Ett hjälpmedel för beslut om vilka koncept som skulle gå vidare till prototypfasen. Beslutsmatrisen återfinns i bilaga 3.

Urval

Efter presentationen hade 2020 års valutrednings (Ju:2020:08) sekretariat i samråd med SRF uppdraget att välja ut 2-3 idéförslag som projektteamet skulle arbeta vidare med. De idéer som beslutades att tas vidare till prototyputvecklingsfasen var:

Koncept 1 – Skanner/ QR-kod+ ljud

Koncept 2 – Mobilguide + app

Koncept 3 – Röstningsassistans

I idéförslagen var idéerna **Skanner + ljud** och **kod + ljud** två separata idéer men i överenskommelse med 2020 års valutrednings (Ju 2020:08) sekretariat och RISE kombinerades idéerna.

Framställning av prototyper

Inom disciplinen designforskning läggs en stor vikt vid att skapa fysiska artefakter att testa med målgrupp och dra insikter från. Den fysiska aspekten är särskilt relevant för målgruppen, individer med synnedsättningar, då en större del av deras perception sker via känsel. Genom en iterativ process har ungefär 25 prototyper tagits fram, där insikter från en iteration har använts för att förbättra den nästkommande. För att framställa prototyperna har RISE verkstad i Umeå använts, där 3D-skrivare, laserskärare och vanliga verktyg för trähantverk har varit de huvudsakliga hjälpmedlen. De första prototyperna framställdes med basmaterial och verktyg så som papper, sax och lim. Senare förfinares prototyperna och framställdes med hjälp av mer tekniska verktyg.



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
7 (19)

Proof of concept

Fokus i prototypfasen har varit att ta fram fysiska prototyper för att validera koncepten med användare från målgruppen som interagerar med eller på annat sätt ger feedback om dem. Inom ramen för projektet har teknikutveckling inte rymts (tex OCR-teknik¹, motorisk styrning, ljudåterkoppling, mobilapplikation) men idéerna är baserade på teknik som finns i existerande produkter och har således bedömts vara tekniskt genomförbara.

Den tänkta tekniken har backats av en omvärldsanalys, där befintliga produkter har studerats, tillsammans med inspel från SRF och från designbyrån Osynlig. Produkter som IRISPen Air 7, OrCam och appen SeeingAI är exempel på stöd för textavläsning, och Be My Eyes som är en tjänst där personer med nedsatt syn kan få distanshjälp av en seende genom kameran på sin telefon.

Målgruppsinvolvering

I mitten av prototypfasen involverades målgruppen via representanter från SRF. Detta gjordes genom ett möte där projektteamet presenterade prototyperna, ställde frågor om tekniken, utformningen och interaktionen och att målgruppen gav deras erfarenheter och input på förslagen. Vidareutvecklingen av prototyperna styrdes därmed av målgruppens input och feedback.

Användartest och validering

Utformning och utförande

Användartesterna utformades utifrån ISO-standarderna för användbarhet och användarupplevelse (ISO 9241-11). *ISO 9241-11 Användbarhet* hjälper oss värdera till vilken grad specifika användare kan använda en produkt för att uppnå ett specifikt mål på ett ändamålsenligt, effektivt och för användaren tillfredsställande sätt i ett givet sammanhang.

Målgruppen för användartesterna rekryterades genom SRF Stockholm och SRF Umeå. I testerna deltog sex personer med varierande men grav synnedsättning. Alla deltagare hade tidigare röstat i svenska val. Testerna skedde på RISE kontor i Umeå den 27 – 29 april 2021. Då projektgruppen är placerad både i Umeå och i Stockholm, var delar av projektgruppen med på länk. Under användartesterna fanns flera olika roller som projektmedlemmarna ansvarade för: moderator som leder deltagaren i testet genom att följa det förbestämda testprotokollet, observatör som antecknar beteenden och kommentarer under testet, ansvariga för teknik och prototyper samt agerande av röstmottagare.

I användartestet fick varje deltagare testa de tre prototyperna utifrån ett bestämt testflöde (testflödet beskrivs i bild 1 nedan). För att minska risken för påverkan av den ordning som användare interagerar med prototyperna så alternerades i vilken ordning som deltagare testade prototyperna.

Efter användandet av varje prototyp fick deltagarna skatta deras upplevelse av att använda prototypen på en SUS-skala (System Usability Scale). Skalan består av tio påståenden i relation till användning som deltagaren skattar från 1 *Håller inte alls med* till 5 *Håller helt med*. Resultatet kan bli mellan 0 och 100,

¹ OCR-teknik (Optical Character Recognition-teknik) är en teknik för bildanalys som omvandlar digitala bilder av tryckt text till bokstäver och siffror som kan läsas upp av mjukvara.

där högre poäng indikerar bättre användbarhet. Skalan är skapad av John Brooke från Digital Equipment Corporation 1986. Skalan som användes går att se i bilaga 4.

Scenariona som utfördes under användartesterna samt tesflödet beskrivs i bild 1 nedan.

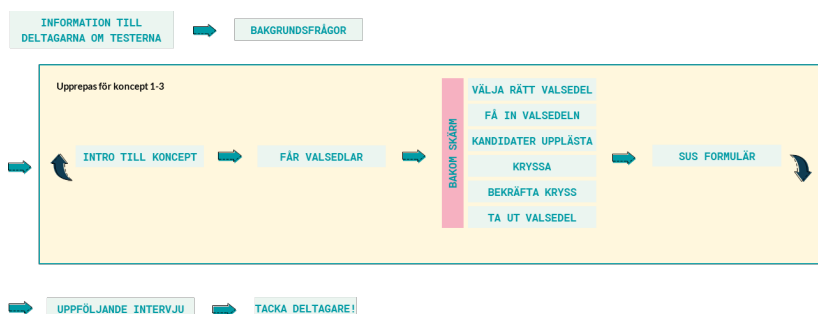


Bild 1. Testflödet för användartesterna samt scenarion.

Rigging testmiljö användartest

För att testmiljön skulle vara så realistisk som möjligt försedde Umeå kommun projektet med två versioner av valskärmar och valsedelställ som används i svenska val. Dessa tillsammans med prototyperna och en rigging av teknik skapades en möjlighet för RISE att observera och styra prototyperna (styrning av prototyperna beskrivs i stycket nedan Wizard of Oz-metoden) samt att skapa en så trovärdig miljö som möjligt för deltagarna att interagera med.

Den tekniska riggingen för testet som konstruerades bestod av:

- 4 kameror
- 5 mikrofoner
- 5 bärbara datorer
- 1 smartphone
- Hörlurar och högtalare

Se bild 3-4 på nästa sida för tekniskt schema och rigging testmiljö.

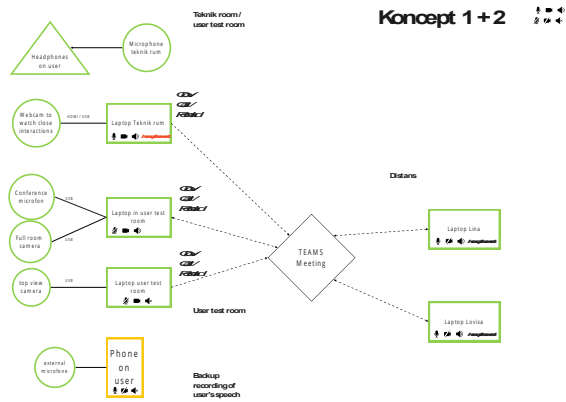


Bild 2. Tekniskt schema



Bild 3. Rigging testmijö

Styrning av prototyper: 'Wizard of Oz' metoden

Under användartestet användes Wizard of Oz-metoden. Denna metod används för att testa funktionalitet som ännu inte har blivit implementerad i prototypen. Användaren testar en simulering av den faktiska funktionen. Istället för en riktig funktionalitet så styr "Wizard of Oz" vad som händer i bakgrunden. I testet till exempel så styres Valsedelskannern genom att en person manuellt rörde armen upp och ner för att simulera en automatisk rörelse av skannerarmen när användaren interagerade med knapparna. Ytterligare ett exempel var den verbala återkoppling från den smartphone-applikation i konceptet Mobilguide, i detta koncept var det en person i ett annat rum som imiterade en automatisk röstrespons genom att läsa utifrån skript.

Resultat

Koncept 1: VALSEDELSKANNER (tidigare Skanner/QR-kod + ljud)



Bild 4. Koncept 1: Valsedelskanner

Konceptet består av en bottenplatta där användaren för in valsedeln, tvärs över bottenplattan finns en mekanisk arm som styrs upp och ner för att läsa av valsedeln. Användaren styr konceptet med två stycken knappar som är placerade till höger på armen samt får instruktioner och ljudåterkoppling via hörlurarna som är fästa på bottenplattan. När användaren har styrt armen dit hen vill finns ett hål på vänstersida av armen för att med en penna kryssa personröst. För att få valet bekräftat trycker användaren in båda knapparna i två sekunder för att få valet uppläst. Konceptet är utvecklat för att kunna fungera på dagens utformning av valsedlar, med eventuellt tillägg av QR-kod².

Den mekaniska armen ska vara försedd med OCR-teknik som läser av vad som står på valsedeln och även användarens personröst. Detta gör att lösningen inte ska vara känslig för vilken sida av valsedeln som användaren stoppar i mallen, så länge information om vilken sida det är finns på valsedeln.

² QR-kod (Quick Response-kod) är en rutkod som t.ex kan läsas av av en mobiltelefon och slussa användaren till specifik information.



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
11 (19)

Valsedelskannern skulle också kunna skanna ID-numret³ längst ner på valsedeln för att läsa upp all information, detta skulle även göras via en QR-kod.

För att användaren ska kunna känna sig till var valsedeln ska föras in har bottenplattan upphöjda kanter runt bottenplattan förutom nedtill där användaren för in valsedeln. Bottenplattan är även utrustad med en halvcirkelformad urtag nedtill för att användaren lättare ska kunna ta ut valsedeln.

Konceptet är utvecklat för att kunna fungera på dagens utformning av namnvalsedlar, med eventuellt tillägg av QR-kod för att den mekaniska armen enkelt ska veta ifall den ska ta ett eller två steg och avståndet mellan dessa med tanke på att kandidater kan ha 1-2 rader samt att olika punktstorlekar kan förekomma. Detta innebär att konceptet ska klara av att identifiera fram och baksida (om information finns på valsedeln), läsa upp informationen på valsedeln, guida till kryss samt att bekräfta kryss även om valsedeln innehåller olika punktstorlek och 1-2 rader för kandidater, detta med hjälp av OCR-teknik.

Den befintliga utformningen ger inte användaren möjlighet att identifiera valsedel i valsedelställ, men konceptets teknik i annan utformning skulle kunna användas för detta i ett nästa steg.

Koncept 2: MOBILGUIDE (tidigare Fokusguide + app)



Bild 5. Koncept 2: Mobilguide

³ Ett ID-nummer finns idag längst ner på valsedeln i form av en sifferkombination som identifierar vilken valsedel det är.



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
12 (19)

Inför användandet av det här konceptet laddar man ner en app till sin mobiltelefon. Konceptet innehåller även en vikbar kartongmall där användarens mobil ska placeras i ett torn så att mobilens kamera hamnar över valsedeln som placeras i tillhörande platta med ram. En markör till vänster på plattan kan flyttas upp och ner i höjddled längs med valsedeln, det är markören som hjälper appen att läsa av rätt rad på valsedeln för användaren. Ett kryss kan sedan göras på valsedeln genom att pennspetsen placeras i den utskurna rutan på markören. Genom hela processen finns instruktioner i appen, från hur mobiltelefonen placeras till hur man får sitt kryss bekräftat. För att snabbt och enkelt läsa av vilken valsedeln man har framför sig kan valsedeln hållas under mobilen utan att föra in den i mallen.

Då kartongmallen är vikbar kan den även som alternativ skickas direkt hem till de som önskar. På så vis kan man testa hjälpmedlet innan det är dags att rösta eller eventuellt förbereda sig hemma först.

Appen till konceptet är tänkt att använda OCR-teknik och ska vara möjlig att ladda ner genom tex App Store eller via länk på valmyndighetens hemsida. Appen kan ge haptisk och ljudbaserad återkoppling när markören rör sig över en ruta på valsedeln.

Konceptet är utvecklat för att kunna fungera på dagens utformning av namnvalsedlar, med eventuellt tillägg av QR-kod. Detta innebär att konceptet klarar av att identifiera fram och baksida, läsa upp informationen på valsedeln, guida till kryss samt att bekräfta kryss även om valsedeln innehåller olika punktstorlek och 1-2 rader för kandidater, detta med hjälp av OCR-teknik.

Den befintliga utformningen har inte testats för att läsa av valsedeln i valsedelställ utan när valsedeln är placerad i mall, dock ger konceptet användaren möjlighet att med mobilapplikationen identifiera valsedel. Vid avläsning av valsedel i valsedelställ skulle mobilapplikationen tillsammans med QR-kod på valsedeln kunna vara ett alternativ för identifiering.

Koncept 3: RÖSTNINGSSASSISTANS (*tidigare Röstcenter*)

Lösningen kopplar ihop användaren i ett anonymt röstsamtal med ett röstcenter med personal på distans. Användaren får med hjälp av en seende guide för att veta vilken valsedel hen har framför sig och blir guidad att sätta ett personkryss. För att underlätta guidningen finns en valsedelmall med en arm för att kunna styra till rätt kryssruta. Användaren och personalen kopplas ihop via en direktlänk med ljud och bild.

För att valhemligheten och valsäkerhet ska vara bevarad har konceptet en låda (se bild nedan) med en kamera monterad i taket så att endast det som är i lådan filmas, användarens röst förvrängs under samtalet samt att användaren efter satt kryss kopplas vidare till ytterligare en personal som bekräftar det gjorda valet. I lådan finns också valsedelmallen samt en rund knapp för att starta samtal. Knappen skulle även kunna användas för bekräftelse.

Innan användaren kopplas ihop med personal från röstcentret får hen instruktioner om hur man använder konceptet samt hur man ställer frågor utan att avslöja sin valhemlighet ut i vallokalen. Användaren och röstcentret kommunicerar via hörlurar.



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
13 (19)

Konceptet är utvecklat för att fungera på dagens utformning av namnvalsedlar, detta eftersom konceptet tar hjälp av två seende personer som guidar väljaren rätt. Detta innebär att konceptet klarar av att identifiera fram och baksida, läsa upp informationen på valsedeln, guida till kryss samt att bekräfta kryss även om valsedeln innehåller olika punktstorlek och 1-2 rader för kandidater.

Den befintliga utformningen ger inte användaren möjlighet att identifiera valsedel i valsedelställ, men konceptets teknik i annan utformning skulle kunna användas för detta till exempel genom att väljare kopplas upp till röstcentret via mobiltelefon och hörlurar.



Bild 6. Koncept 3: Röstningsassistent



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
14 (19)

Användartest

Alla de tre olika koncepten uppfyllde ändamålsenligt alla scenariona, som att tex kunna välja önskad valsedel, personrösta samt få sitt kryss bekräftat. Med andra ord är alla koncepten möjliga hjälpmedel för att kunna personrösta. När det gäller effektiviteten hur dessa scenarion kunde utföras skiljde sig koncepten något åt och alla koncepten har punkter som bör uppdateras om de vidareutvecklas.

Viktigt är att de instruktioner som finns och ges innan och under användandet av koncepten också utvecklas och utvärderas med användare från målgruppen. Detta gäller för alla tre koncepten och är viktigt för att få informationen så koncist och lättbegriplig som möjligt med så kort uppläsningstid som möjligt.

Scenarion under testet med lägre effektivitet och där användarproblem uppstod:

Koncept 1 - Valsedelskanner

Hälften hade små problem med att föra in valsedeln, två av dessa testade det här konceptet först av de tre olika koncepten.

Koncept 2 – Mobilguide

Att placera sin mobiltelefon rätt i mallen (tex rätt sida upp, rätt vinkel och i avsedda spår) var problematiskt för 4 användare, samt att mallen (tornet) vältes av hälften när mobiltelefonen skulle placeras.

Koncept 3 – Röstningsassistans

Mallens arm var svår att styra precist för uppläsning av kandidater. Alla förutom en observerades ha problem och/eller nämnde själv att armen var svår att navigera. Hälften av deltagarna hade även små problem att hitta krysshålet.

Farhågor som uttrycktes av användarna under testet

- Alla använder inte mobiltelefon eller har vana av smartphones
- Uttrycker oro om scannern går sönder, då finns det inget alternativ. Om man använder sin mobiltelefon kan man tex låna någon annans om problem med sin egen.
- Uttrycker oro över vad man ska göra om ens mobil tex har slut på batterier när man ska rösta (Mobilguide).
- Tryggt få prata med någon som i Röstningsassistenten, men säkrare (relaterat till valhemlighet) om inte, även om rösten förvrängs.
- Uttrycker oro över var information sparas om man använder en app.

Att tänka på i vidareutveckling (tankar som uttrycktes av användarna under testet)

- Viktigt att det inte hörs ut från hörlurarna när man är i vallokalen.
- I instruktioner är det bra att beskriva storlek på saker så att användaren förstår bättre vad man letar efter.
- Önskemål om att vid implementering av lösning ska det finnas möjlighet att testa den innan själva valdagen, dvs att få träna innan.



RAPPORT

Datum
2021-05-06

Beteckning
Prototyparbete

Sida
15 (19)

Översikt resultat

Tabellförklaring:

- G = Scenariot/momentet kunde utföras ändamålsenligt av användaren under testet
- + = Framkom/observerades positiva aspekter jämfört mot de andra koncepten under testen.
- = Framkom/observerades negativa aspekter jämfört med de andra koncepten under testen.
- / = Moment fanns inte i konceptet

Moment bakom valskärm	Koncept 1 Valsedelskanner		Koncept 2 Mobilguide		Koncept 3 Röstningsassistans	
Start - instruktion	G	Likvärdig	G	Likvärdig	G	Likvärdig
Placera mobil i mall	/		G -	Observerade problem med att placera mobil	/	
Bekräfta valsedel	G	Placera valsedel i skanner	G +	+ Hålla fram röstsedel (tidsvinst)	G +	Hålla fram röstsedeln (tidsvinst)
Få in valsedel	G -	Likvärdig utformning Små problem observerades	G	Likvärdig utformning	G	Likvärdig utformning
Kandidater upplästa	G +	Stegvis med knappar Guidning via uppläsning av skanner	G	Drar i arm själv Guidning via uppläsning i app	G	Drar i armsjälv. Guidning via videosamtal.
Kryssa	G +	Tydligt håll för att kryssa Armen precis/still under processen	G	Kommentarer: Litet/otydligt håll för att kryssa	G -	Litet/otydligt håll för att kryssa. Armen för lätttrörlig.
Bekräfta kryss	G	Får uppläst efter kommande	G	Får uppläst efter kommando	G	Tala med två olika personer som verifierar.
Ta ut valsedel	G	Likvärdigt	G	Likvärdigt	G	Likvärdigt

Bild 7. Tabell på Översikt resultat

SUS-resultat

SUS medelpoängen för de olika koncepten visar tydliga skillnader mellan de olika koncepten. Resultatet bygger alltså på testpersonernas egna uppskattningar efter att ha testat koncepten. Enligt SUS medelpoängen är det koncept 1, valsedelskanner, som kan anses vara det bästa alternativet då den fick ”utmärkt” på skalan.

Koncept 1 – 83,3 – Utmärkt

Koncept 2 – 50,8 – Undermålig

Koncept 3 – 68,3 – Bra

			Koncept 1 Valsedelskanner	Koncept 2 Mobilguide	Koncept 3 Röstningsassistsans
			SUS Poäng		
68	Ok	Okay	60,0	40,0	85,0
			90,0	22,5	47,5
			97,5	90,0	95,0
51-68	Skräl	Poor	70,0	47,5	35,0
			85,0	12,5	70,0
			97,5	92,5	77,5
<51	Undermålig	Awful	83,3 Utmärkt	50,8 Undermålig	68,3 Bra

Bild 8 Tabell över SUS-resultat (detaljerad tabell för varje koncept finns i Bilaga 5 Användartestpresentation).

Diskussion

Prototyper

En prototyp har nästan alltid brister och begränsningar, som konsekvens av att vara ett tidigt utkast av ett koncept. Vissa brister kommer från medvetna val som gjorts utifrån tids- och resursbegränsningar, medan andra kan visa sig genom oförutsedda användarinteraktioner. Dessa brister påverkar helhetsintrycket av ett koncept och kan vara svåra att mäta och isolera, till och med i ett användartest. Till exempel: Alla tre koncept hade ett hål som agerade krysshjälp, stort nog för att rymma en penna och göra en markering på ett papper. Däremot hade koncept 1 avfasade kanter ned mot hålet, medan koncept 2 och 3 hade raka kanter. De raka kanterna var svårare att känna med ett finger och att placera pennan i, jämfört med avfasningen. Att bara ett av koncepten hade avfasade kanter berodde på begränsningar i de produktionsmöjligheter som fanns till hands snarare än aktiva designval, och i ett senare skede kan det lösas för alla tre koncept. Det är en faktor som skulle kunna förändra användarens slutgiltiga utvärdering av prototyperna.

Användartest

Resultatet som kom ut från användartestet ger en bra hänvisning om användbarheten och upplevelsen av koncepten. I detta test var det sex deltagare vilket är en mer än Jakob Nielsens riktlinje om att minst testa på fem användare, enligt Nielsens teori upptäcks 85% av alla användbarhetsproblem efter fem användare. Att dessa prototyper har testats av sex användare från målgruppen anses vara bra för att upptäcka användbarhetsproblem hos prototyperna. Däremot, för att testa upplevelse och preferenser av koncept bör man ha i åtanke att varje deltagare går in med deras preferenser och tidigare upplevelser när de interagerar med ett koncept. Detta gör att för att utvärdera vilket koncept som målgruppen föredrar krävs en större undersökning i vidare steg.

I denna fas behöver man också beakta att prototypernas utförande har en viss påverkan på upplevelsen, det kan alltså i detta stadiet vara svårt att skilja på ifall upplevelsen är kopplad till konceptet eller prototypens nivå. Exempelvis så vek sig kartongmallen i koncept 2, mobilguide, lätt vilket kan påverka helhetsupplevelsen och för de andra koncepten kan tekniken med fördröjning av ljudfeedback pga. bristande uppkoppling ha påverkat.



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
17 (19)

Att använda tid som mät punkt under testen ansågs ej relevant i dessa test då skillnaderna var för små mellan koncepten och det mer handlar om upplevelsen av dem.

När test utförs på koncept som har liknande element, i detta fall föra in valsedel i en mall observeras oftast en snabb inlärningskurva och det går att se att det går enklare när testpersonen testat det andra och tredje konceptet, det observerades även i det här testet men vägdes upp genom att ordningen på koncepten roterades.

Överlag anser vi inte att något av nämnda saker ovan påverkar slutresultatet i den grad att man inte kan anse det vara tillämbart.

En serie av problem kräver en serie av lösningar

I förstudien identifierades det att utmaningen med att rösta för människor med grav synnedsättning eller blindhet består av en serie av mindre utmaningar. Här följer några exempel:

Problem a: Att hitta ingången till vallokalen

Problem b: Att hitta en röstmottagare som kan erbjuda stöd

Problem c: Att välja rätt valsedlar

Problem d: Att hitta rätt kandidat

Problem e: Att veta att pennan fungerar

Problem f: Att placera ett kryss på rätt ruta för önskad kandidat

Och så vidare...

I den bästa av världar är lösningen till dessa problem integrerade i en enda tjänst eller produkt, eller åtminstone som hänger ihop. Efter att ha tagit hela processen i beaktning identifierades, tillsammans med 2020 års valutrednings (Ju 2020:08) sekretariat, att svårigheterna som uppstår bakom valbåset var de med högst prioritet att titta på under projektet. Därför är konceptutformningarna fokuserade på momentet att identifiera valsedel bakom valbåset och inte när valsedlarna står i valsedelställ, däremot ger konceptens tekniska lösningar möjligheter att vidare titta på hur en utformning för denna identifiering kan ske. RISE valde även efter målgruppsinvolvering att lösningarna skulle fokusera på att kryssa för personröst istället för alternativet att skriva namnet förhand på valsedeln, detta för att passa målgruppen bättre. De återstående utmaningarna har tagits hänsyn till så mycket som möjligt under projektets olika faser men kräver mer uppmärksamhet i vidare utveckling.

Tekniska förutsättningar för prototyparbetet

Under projektets utveckling har vi tagit hänsyn till att skapa stand-alone lösningar som "...innebär att de digitala delarna inte kan vara uppkopplade till en server, vare sig i vallokalen eller någon annanstans. Den digitala delen ska inte heller innehålla inloggning (personifierade lösningar) eller lagring av individers valhemlighet.". Det är flera perspektiv som ska övervägas för en möjlig och säker implementering av (uppkopplad) teknologi i produkter och tjänster likt det här projektet. Inom ramen för projektet presenteras tre koncept där några behöver djupare undersökning och vidare utveckling för att säkerställa att dessa kriterier möts i en realisering av produkten.

Rekommendationer för vidareutveckling

Projektet visar möjliga lösningar för problemet för personer med grav synnedsättning eller blindhet att läsa av valsedel samt att sätta en personröst med bevarad valhemlighet. I vilken grad och omfattning som det här projekt genomfördes och dess nuvarande tillstånd kan uttryckas med hjälp av en TRL-skala (Technology Readiness Level).

TRL är en beteckning för att mäta en teknologis mognadsgrad och tillhörande teknologisk risk framtagen av den amerikanska rymdflygstyrelsen NASA. Inom forskningsintensiva verksamheter används teknikmognadsnivåer för att bekräfta vilka aktiviteter som behövs för att implementera forskningsresultaten i nya produkter/processer (se bild 10).

Technology Readiness Levels

- TRL 0: Idea.** Unproven concept, no testing has been performed.
- TRL 1: Basic research.** Principles postulated and observed but no experimental proof available.
- TRL 2: Technology formulation.** Concept and application have been formulated.
- TRL 3: Applied research.** First laboratory tests completed; proof of concept.
- TRL 4: Small scale prototype** built in a laboratory environment ("ugly" prototype).
- TRL 5: Large scale prototype** tested in intended environment.
- TRL 6: Prototype system** tested in intended environment close to expected performance.
- TRL 7: Demonstration system** operating in operational environment at pre-commercial scale.
- TRL 8: First of a kind commercial system.** Manufacturing issues solved.
- TRL 9: Full commercial application,** technology available for consumers.

Bild 10. TRL-skala (Technology Readiness Level)

Enligt TRL-skalan bedöms detta projekt ha nått upp till TRL- 3 Experimental proof of concepts. Innan en ny produkt är redo att lanseras behöver den passera TRL – 9. Desto högre upp på skalan följer en mer avancerad prototyp som bör valideras med målgruppen i tester med standarder för användbarhet och tillgänglighet. Skalan ger en indikation av de nödvändiga steg som krävs innan koncepten appliceras för svenska val. Projektet rekommenderar en fortsättning av projektet med en eller flera av de presenterade koncepten genom att fortsätta applicera en iterativ och användarcenterad designprocess. Nedan följer några generella rekommendationer för vidareutveckling av projektet:

1. Vidareutveckla designen, materialen och interaktionen av produkten

I nästa utvecklingsfas är det lämpligt att tänka över prototypernas materialval, detta för att det påverkar användarens upplevelse av de fysiska produkterna, detta är särskilt relevant för målgruppen då stor del av deras perception och meningsskapande av omvärlden sker via känsel. I användartestet framkom att de olika mallarna var olika lätthanterliga, därför rekommenderas att inte bara gå vidare med ett specifikt koncept utan att välja de delar från de olika koncepten som fungerar bäst. Att i nästa steg undersöka materialval samt dellösningar bör hjälpa förståelsen av vilka tillverkningsmöjligheter, svårigheter och risker som finns.



RAPPORT

Datum
2021-05-06Beteckning
PrototyparbeteSida
19 (19)**2. Identifiera produktionspartner som kan skala upp produktionsprocessen för en slutlig lösning**

Det är viktigt att förstå implikationerna av en uppskalningsprocess så snart som möjligt, det rekommenderas därför att påbörja processen att identifiera potentiella leverantörer / partner som kan genomföra den.

3. Verifiering av teknisk genomförbarhet, implementation och cybersäkerhet

För nästa fas i processen rekommenderas en mer djupgående analys, testning och verifiering av relevant teknik för koncepten. I ett fortsatt arbete är cybersäkerhet en avgörande fråga och behöver tas med i beräkningen innan vidareutveckling sker. Rekommenderat är att i samband med upphandling konsultera experter inom området för att säkerställa att rätt krav sätts på utvecklaren.

4. Kostnadsberäkning och tidsuppskattning för utveckling av koncepten

Det är svårt att göra pålitliga tids- och kostnadsuppskattningar när det kommer till utvecklingen av nya produkter, särskilt när de är digitala. Det är dock viktigt att göra dessa för att ha en indikation om vidareutvecklingen är genomförbar i relation till utvecklingsbudget och deadlines (tex riksdagsvalet 2022 eller valet till Europaparlamentet 2024). Vissa teknikval medför ett större mått av osäkerhet när det kommer till tidsuppskattningen, vilket också bör tas med i beräkningen.

5. Användarinvolvering

När beslut fattats om vilket koncept som ska tas vidare för utveckling är det viktigt att komma ihåg att ytterligare testning behöver göras av konceptet. I diskussionsdelen nämndes till exempel att för att testa upplevelse och preferenser krävs fler användare för att få ett mer säkert slutresultat. Detta kan göras på flera sätt men rekommenderat är att det sker i flera steg. Även användbarheten behöver testas flera gånger under utvecklingen av koncepten för att se att designen går i linje med målgruppens behov. Instruktioner och återkoppling i de olika koncepten (via app, scanner och röstcenter) som användaren fick via hörlurarna under testen påverkar hur väl konceptet fungerar och på så vis upplevelsen av dem. Det bör man alltså beakta och således ge utvecklingstid till instruktioner och återkoppling för valt koncept för att nå ett lyckat slutresultat. Ytterligare är det rekommenderat att se hur en lösning kan passa en så bred målgrupp som möjligt för att säkerställa att konceptet blir tillgängligt för så många som möjligt. I detta ligger att inte endast fokusera på synnedsättning utan även undersöka om lösningen kan användas även av de med multipla funktionsnedsättningar.

6. Omformning av valsedel

De koncept som utvecklats i detta projekt har fokuserats på att fungera med dagens valsedlar. Även om det är möjligt att hitta lösningar som passar dagens valsedlar ser RISE att en utredning av valsedelns utformning bör göras för att öka tillgängligheten för alla väljare, inte bara de med synnedsättning. RISE presenterade förslag på förändringar av valsedeln i idépresentationen men ytterligare utredning rekommenderas, de förändringar som presenterades går att läsa om i bilaga 2.



BILAGOR

Jämlik rösträtt



BILAGOR

Datum

Sida

2021-05-06

Konceptuppdrag

1 (31)

Kontaktperson RISE:

Lovisa Fris Åsum
lovisa.fris.asum@ri.se

RISE Research Institutes of Sweden AB

Postadress

Besöksadress

Tfn / Fax / E-post

Box 857
501 15
BORÅS

Lindholmspiren
7 A
417 56
GÖTEBORG

010-516 50 00
+46 10 516 56
20
info@ri.se

Detta dokument får endast återges i sin helhet, om inte #COMPANY# i förväg skriftligen godkänt annat.



BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
2 (31)

Bilaga 1 - Kriterier och parvis jämförelse

		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	
	Kriterier	Lösningen ska kunna arkiveras mellan val	Tillgänglig i så många vallokaler som möjligt	Låg kostnad för lösning	Så lite förändring av valsedeln som möjligt	Funkta för de som är digitalt ovan	Bevara valhemlighet	Personröstning möjlig	Behöver inte kunna skriva	Behöver inte kunna punktskrift	Applicerbart på dagens valsystem	Inte gå att se att det är en synnedsatt som röstat	Bekräfta att kryssat är rätt	Kunskap/utbildning av röstmottagare	Applicerbart på valet 2022	Kunna använda utan att be om hjälp	
A	Lösningen ska kunna arkiveras mellan val																
B	Tillgänglig i så många vallokaler som möjligt	0	0	2													
C	Låg kostnad för lösning	0	1	1	2												
D	Så lite förändring av valsedeln som möjligt	0	0	1	1	4											
E	Funkta för de som är digitalt ovan	0	1	1	2	2	2										
F	Bevara valhemlighet	0	0	0	0	0	0	10									
G	Personröstning möjlig	0	0	0	0	0	2	0	10								
H	Behöver inte kunna skriva	0	0	0	0	0	2	1	1	10							
I	Behöver inte kunna punktskrift	0	0	0	0	0	2	2	2	0	10						
J	Applicerbart på dagens valsystem (lagändringar...)	0	0	2	1	0	2	2	1	0	2	8					
K	Inte gå att se att det är en synnedsatt som röstat	0	0	0	0	0	2	2	2	1	0	1	12				
L	Bekräfta att kryssat är rätt	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2			
M	Minimal Kunskap/utbildning av röstmottagare	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	0	2		
N	Applicerbart på valet 2022	2	0	2	2	0	2	2	2	0	1	0	0	0	1	12	
O	Kunna använda utan att be om hjälp (ta fram hjälpmedel)	0	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	0	2	0	4
		2	8	12	11	6	18	15	13	7	7	6	4	0	2	0	111
		0,02	0,09	0,14	0,14	0,09	0,25	0,23	0,22	0,15	0,15	0,17	0,05	0,02	0,14	0,04	
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	
		10	7	6	6	7	1	2	3	5	5	4	8	10	6	9	

RESULTAT

F	Bevara valhemlighet	1
G	Personröstning möjlig	2
H	Behöver inte kunna skriva	3
K	Inte gå att se att det är en synnedsatt som röstat	4
I	Behöver inte kunna punktskrift	5
J	Applicerbart på dagens valsystem (lagändringar...)	5
C	Låg kostnad för lösning	6
D	Så lite förändring av valsedeln som möjligt	6
N	Applicerbart på valet 2022	6
B	Tillgänglig i så många vallokaler som möjligt	7
E	Funkta för de som är digitalt ovan	7
L	Bekräfta att kryssat är rätt	8
O	Kunna använda utan att be om hjälp (ta fram hjälpmedel)	9
A	Lösningen ska kunna arkiveras mellan val	10
M	Minimal Kunskap/utbildning av röstmottagare	10



BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
3 (31)

Bilaga 2 - Idépresentation



Agenda





BILAGOR

Datum

2021-05-06

Sida

4 (31)

Förstudie



Intervjudetaljer

BAKGRUND

Antal: 4 st

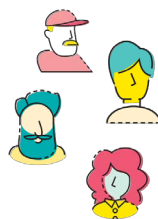
Kön: 2 kvinnor 2 män

Ålder: 30 – 60 år

Syn: 2 st med blindhet, 2 med
grav synnedsättning**UPPLÄGG**

Datum: v12 2021

Tid: 30 min samtal

Metod: Strukturerade intervjuer
utifrån manus.

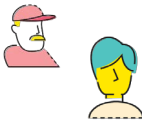


BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
5 (31)

Egenskaper



”Huvudprincipen: Det ska inte vara så mycket säriösnig.”

”En del kommer aldrig över den grönsen så att de kan använda det praktiskt (punktskrift) och då har de egentligen inget skriftspråk.”

5 RISE – Research Institutes of Sweden

SYNNEDSÄTTNING



Helt blind Viss syn – Kontraster hjälper
Sen födseln Senare år – Gradvis sämre

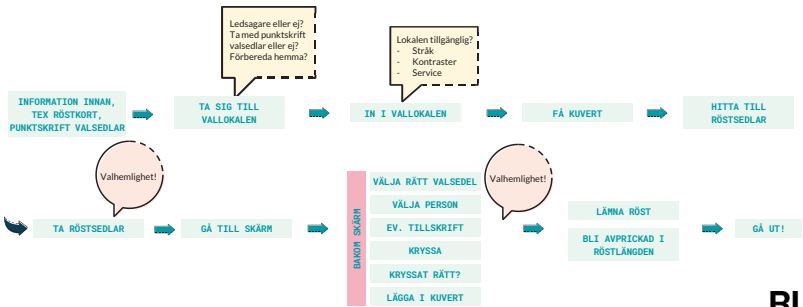
HJÄLPMEDEL

Kan punktskrift Kan inte punktskrift
Digitalt van Digitalt ovan

PERSONLIGHET

Frågar om hjälpFrågar inte om hjälp
Ok be om hjälpmedelInte ok be om hjälpmedel
LedsagareVill klara sig själv med teknik

User journey



6 RISE – Research Institutes of Sweden





BILAGOR

Datum

2021-05-06

Sida

6 (31)

Tankar kring lösningar

ÖNSKAN OM ATT RÖSTA PÅ NÄTET

- Att använda sin **egen telefon** med app vid röstningen tycker alla är ok.
- Två nämner även **bank-id** som en möjlighet, att kunna rösta **hemifrån** och identifiera sig. Genom att rösta på nätet tänker man att personrösta även är möjligt.

"Ok, bra att använda sin egen telefon, det gör jag ju redan idag väldigt mycket. Ett problem är ju att väldigt många synskadade som inte har tillgång till dator."

"Om jag får önska fritt så skulle jag vilja rösta på nätet."

7 RI SE - Research Institutes of Sweden



Idéer





BILAGOR

Datum
2021-05-06

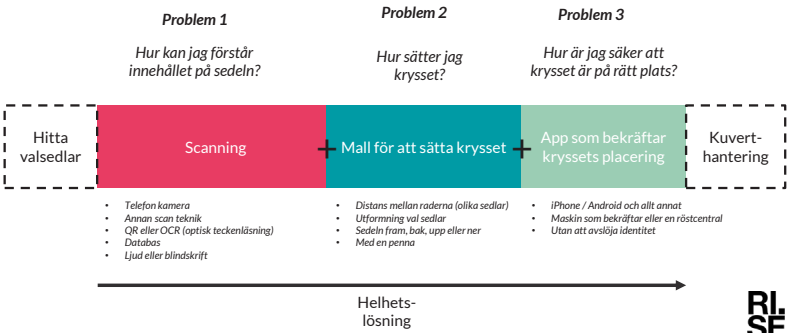
Sida
7 (31)

Kriterier

- Bevara valhemlighet 1
- Personröstning möjlig 2
- Välljare ska inte behöva kunna skriva 3
- Ska inte gå att se att det är en välljare med synnedsättning som röstat 4
- Välljare ska inte behöva kunna punktskrift 5
- Applicerbart på dagens valsystem 5
- Kostnadseffektiv 6
- Kräva så lite manipulation som möjligt 6
- Applicerbart på valet 2022 6
- Tillgänglig i så många vallokaler som möjligt 7
- Fungera för de som är digitalt ovana 7
- Bekräfta att krysset hamnat rätt 8
- Kunna använda utan att be om hjälp (fråga om hjälpmedlet) 9
- Lösningen ska kunna arkiveras mellan val 10
- Så lite extra utbildning för röstmottagare som möjligt 10



Länkade problem kräver flera länkade lösningar





Idégrupper

Mallar för att kryssa	All in one-lösningar	Smartphone-lösningar	Modifiering av valseedel	Lösningar som kräver ändring i valsystem
-----------------------	----------------------	----------------------	--------------------------	--



Mall med punktskrift

En mall med **punktskrift** vid sidan som man kan fästa valsekeln i för att veta vilket vart kandidaterna är och vart man ska kryssa. Placeringen där kryssrutorna är behöver också ha haptisk feedback för att användaren ska kunna veta vart kryset ska sättas.

Obs! Detta är en del av en lösning som hjälper till vid placering av kryset. För att fungera behöver den kombineras med andra lösningar i kedjan.

- Plastmall som tillverkas snabbt
- Billigt lösning
- Del av en lösning

Standardisering av valseedel

Haptic feedback

Vibration

Thermos

Mallar med haptic feedback

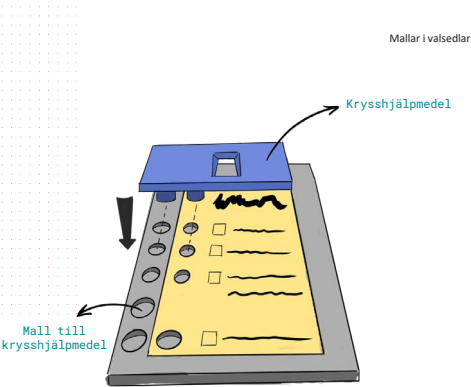
Mall med hål

Genom att stansa ut hål i valsekeln som motsvarar och följer varje kandidat på röstsedeln kan man med hjälp av en mall kryssa på valsekeln. Tanken är att mallen och krysshjälpmedlet är flexibelt så att den fungerar för olika valseklar, då det är de utstansade hålen som styr krysshjälpmedlet. Det ska således fungera även om vissa kandidater är på två rader då de utstansade hålen placeras utifrån varje valsekels personlista.

Obs! Detta är en del av en lösning som hjälper till vid placering av kryssset. För att fungera behöver den kombineras med andra lösningar i kedjan.

- o Plastmall som tillverkas snabbt
- o Billig lösning
- o Förändring av valsekeln
- o Del av en lösning

Standardisering av valsekel



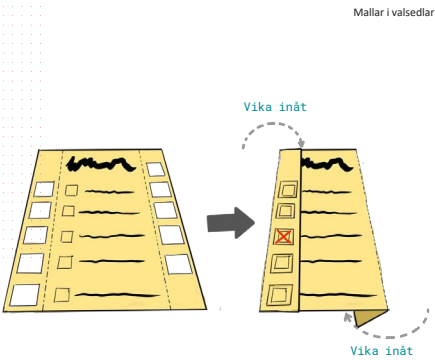
Perforerad valsekel

En valsekel som förlängs i bredd med ett vikbart papperslag med hål i. När du viker slaget placeras hålen exakt ovanpå kryssrutorna. Detta ger väljarna haptisk återkoppling om placeringen av kryssrutorna (som representerar varje kandidat). Samtidigt ger hål igenkännbar avgränsning för penna vid kryssmarkering. Röstsedlarna kan antingen registreras med veck kvar eller så kan vikningskanten göras så att den lätt kan rivas av innan den placeras i kuvertet.

Obs! Detta är en del av en lösning som hjälper till vid placering av kryssset. För att fungera behöver den kombineras med andra lösningar i kedjan.

- o Dellösning
- o Kräver ingen mall
- o Kostnadseffektiv
- o Kräver omställning av sedeln

Standardisering av valsekel





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
10 (31)

QR-kod + ljud

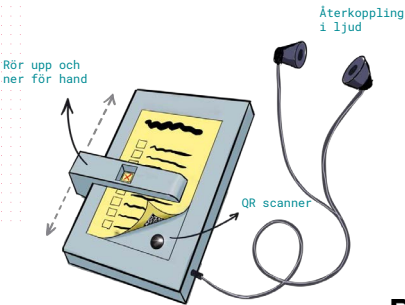
En lösning där användaren placerar en valsedel som produkten identifierar via en QR-kod. QR-koden skulle till exempel kunna vara kopplad till valmyndighetens hemsida där valsedlar laddas upp.

När en valsedel är identifierad kan användaren sen röra "armen" på produkten upp och ner för att få alternativen uppläst för sig. Armen har även ett håll i sig för att göra det möjligt för användaren att sätta personröst.

- Självständig lösning
- Mer tekniskt avancerad
- Kräver inte att väljaren har egen teknik
- Träffsäker

Standardisering av valsedel

Mallar med scan (utan smartphone)



Scanner + ljud

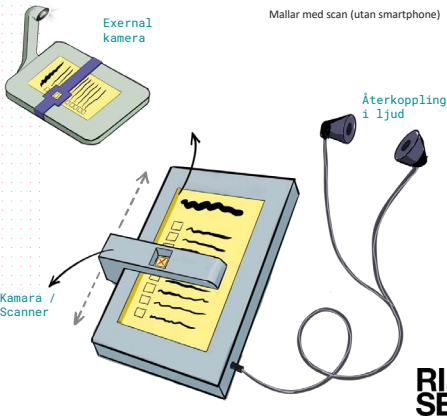
En lösning där användaren placerar en valsedel som produkten läser av via en scanner i "armen". När användaren rör scannern upp och ner längs mallen så läser produkten upp personnamnen.

Armen har även ett håll i sig för att göra det möjligt för användaren att sätta personröst.

- Självständig lösning
- Mer tekniskt avancerad
- Kräver inte att väljaren har egen teknik
- Träffsäker

Dagens valsedel

Mallar med scan (utan smartphone)





BILAGOR

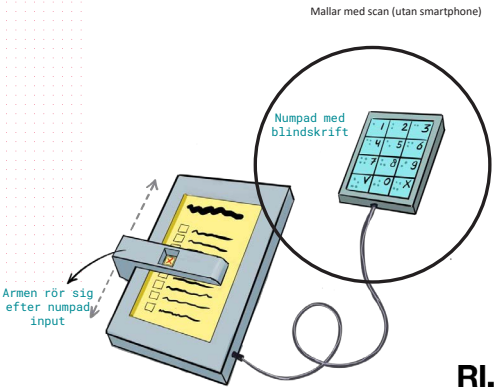
Datum
2021-05-06

Sida
11 (31)

Personröst via Numpad

En komplementlösning till de andra "all in one-lösningarna" som ger användaren möjlighet att via en nummerruta välja vilken kandidat som de vill rösta på och mallens "arm" automatiskt rör sig till rätt kandidat.

- Dellsöning
- Användaren behöver inte själv flytta armen



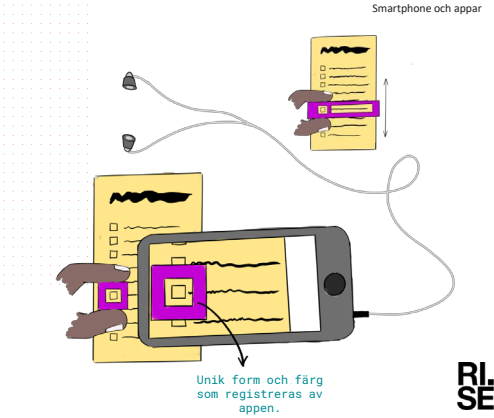
Fokusguide + app

En scanningslösning där användaren justerar fokus genom att flytta en mall i plast. Lösningen kombineras tillsammans med en digital scanningslösning exempelvis en app eller liknande. Mallen som användaren håller i fungerar som en guide och referens, vilket innebär att den guidar appen till att läsa just där användaren håller den.

Plastmallen har också ett hål i mitten eller vänsterkanten för att användaren ska kunna personrösta.

- Självständig lösning
- Kan bekräfta kryssat
- Billig plastmall
- Liten och enkelt att disputeras
- Fungerar på dagens valsedel

Dagens valsedel





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
12 (31)

Applösningar

Det finns flera sätt som smartphones/appar kan användas för att hjälpa användaren i röstringsprocessen.

Exempel på detta är:

- Scanna QR-koder med mobilkamera som är kopplat till valmyndighetens hemsida
- Scanna ID-nummer på valsedel
- Uppläsning
- Ljudåterkoppling om vart man är på en valsedel
- Ge användaren bekräftelse på hur hen har kryssat
- Identifiera valsedel med bildigenkänning (loggor)

○ Lätt att uppdatera mjukvara

Dagens valsedel

Röstcenter

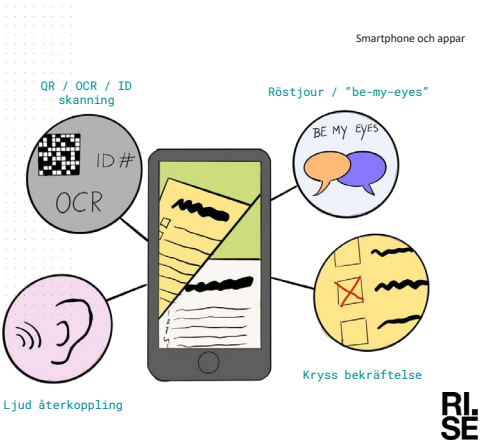
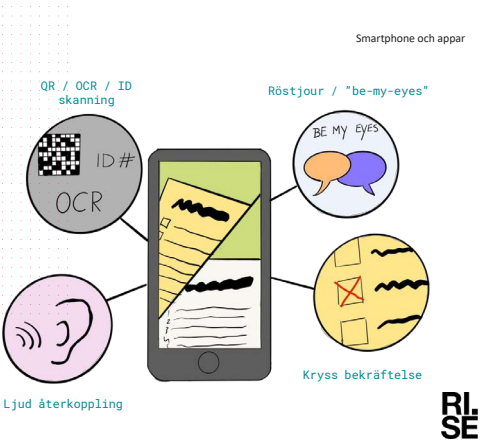
En lösning där den som ska rösta kan antingen via app eller på plats installerad lösning kan med hjälp av en streamad videolänk filma valsedel och få hjälp av seende för att läsa upp vad som står och guida för att sätta krysset.

För att bevara valhemligheten sker interaktion med jourcentralen antingen via standardiserade frågor via knappar likt "Vilken valsedel är detta?", "Läs upp kandidaterna" eller genom att den som ska rösta frågar men med förvärdig röst.

Ideen kommer från resultat ur förstudien där vi fick höra att personlig service är något som värdesätts.

- Självständig lösning
- Personlig service
- Personalkostnad
- Går att applicera på dagens valsedlar

Dagens valsedel





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
13 (31)

Avståndsmall för smartphone

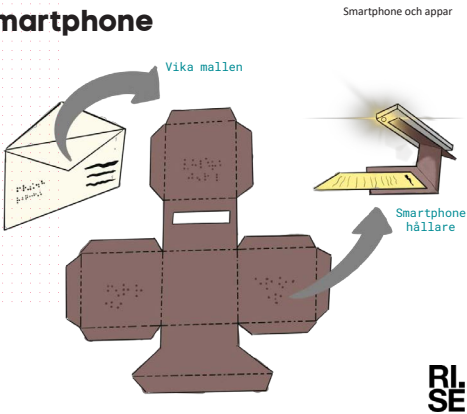
Låter användaren förbereda så mycket av röstningen som möjligt hemifrån. Användaren får material skickat till sig för att vika ihop en mall i kartong. Mallen och instruktioner finns med punktskrift, men kan även erbjudas online för åtkomst med skärmläsare.

Med kartongmallen kommer också röstsedlar för de vanligaste partierna för dennes valdistrikt.

Mallen fungerar sedan som hjälp för att placera valsekeln på förbestämd plats och avstånd för bästa avläsning via smartphone. Mobiltelefonen används som uppläsare av informationen samt guidar användaren till att sätta kryset rätt. Kartongmallen har även markeringar som kan kännas med fingrarna för att hitta rätt plats på valsekeln.

- Väljaren kan förbereda så mycket som möjligt hemma
- Billigt material
- Kräver att användaren har telefon
- Del av lösning

Dagens valsekel



Tillgängliggöra valsekeln

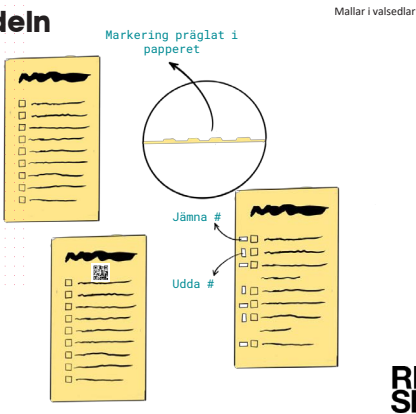
Det finns flera sätt att öka tillgängligheten på valsekeln. Att utvärdera vilka förändringar som kan göras för att skapa en så lättillgänglig valsekel som möjligt skulle gynna många väljare, inte bara de med grav synnedsättning eller blindhet. För att vara säkra på vilka detta är behövs ytterligare undersökningar göras.

Exempel på förändringar som skapar en mer tillgänglig valsekel är:

- Användande av haptisk respons
- Lägg till skuggningar på varannan rad för att göra det enklare att följa
- Ha så stor punktsstorlek som möjligt
- Tydliggöra att det finns information på två sidor
- QR-kod för avläsning

- Ökar tillgängligheten även för andra grupper
- Deltösning

Standardisering av valsekel





Standardisering av valsedel

På grund av att valsedlarna inte är standardiserade och har samma utformning försvåras arbetet med att ta fram tillgängliga redskap för synnedratta och andra grupper. Att ta fram en standard för valsedlarna borde därför prioriteras.

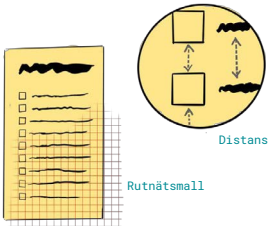
Exempel på förändringar som behöver göras är:

- Bestämma ett typsnitt
- Bestämma en punktstorlek
- Bestämma radavstånd
- Bestämma max antal kandidater per röstsedel

- Ökar tillgängligheten även för andra grupper
- Skapar förutsättningar för att utveckla hjälpmedel
- Deltagning

Standardisering av valsedel

Mallar i valsedlar



Sätta markeringen på andra sätt

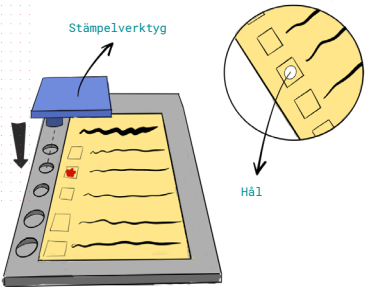
Svårigheten med att personrösta genom att sätta ett kryss för personer med synnedsättning kan se minskas genom att titta på standardiserade lösningar för alla väljare.

Exempelvis genom att alla väljare markerar val med stämpling eller genom att göra hål i valsedeln.

Detta kan göra att en teknisk lösning kan utföra markeringen för en synnedrätt utan att resultatet ser annorlunda ut. Om lösningen gör hål i valsedeln kan även väljaren känna att hålet har gjorts.

- Kräver omställning av valsystemet

Grund ändring i röst system





BILAGOR

Datum

2021-05-06

Sida

15 (31)

Gör så mycket som möjligt i förhand

Undersök lösningar där användaren kan förbereda så mycket som möjligt av röstningen hemma på förhand.



Rösta hemma



Lovisa Fris Åsun

lovisa.fris.asum@ri.se

Ronald Helgers

ronald.helgers@ri.



RISE – Research Institutes of Sweden AB · info@ri.se · ri.se



Bilaga 3 – Beslutsmatris med idéer

	Viktning	Dagens situation		Fokusguide + app		Röstcenter		Perforerad volesedel		Scanner + ljud		Öppnlig		Karl-otto			
		poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt		
F Blevare valhemlighet	1	10	2	20	5	50	4	40	5	50	5	50	5	50	5	50	
G Personeröstning möjlig	2	9	2	18	5	45	5	45	5	45	5	45	5	45	5	45	
H Behöver inte kunna skriva	3	8	4	32	5	40	5	40	5	40	5	40	5	40	5	40	
I Inte gå ut av att det är en synnedsatt som röstar	4	7	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35	
J Behöver inte kunna punktskrift	5	6	5	30	5	30	5	30	5	30	5	30	5	30	5	30	
K Så lite förändring av valsedeln som möjligt	5	6	5	30	5	30	5	30	1	6	5	30	3	18	3	18	
C Låg kostnad för lösning	6	5	3	15	3	15	3	15	4	20	2	10	3	15	3	15	
D Krävs så lite tillägg som möjligt	6	5	3	15	3	15	4	20	5	25	2	10	3	15	3	15	
N Appli-cert på valet 2022	6	5	5	25	5	25	5	25	3	15	2	10	3	15	3	15	
B Tillgänglig i så många vallokaler som möjligt	7	4	5	20	4	16	5	20	5	20	2	8	4	16	4	16	
E Fungera för de som är digitalt osä	7	4	5	20	2	8	2	8	2	8	4	16	2	8	2	8	
L Bekräfta att trycket är rätt	8	3	0	0	5	15	5	15	0	0	5	15	0	0	0	0	
O Kunna använda utan att be om hjälp (ta fram hjälpmedel)	8	2	2	4	3	6	3	6	5	10	3	6	4	8	3	6	
A Lösningen ska kunna arkiveras mellan val och återanvändas	10	1	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4	
M Minimalt kunnat/ställning av röstmottagare	10	1	5	5	4	4	4	4	4	4	3	3	4	4	4	4	
			TOTALT	274		TOTALT	339		338		313		312		303		301

	Går-kod + ljud		Mall med höll		Sätta markeringen på andra sätt		Mall med punktskrift		Personröst via kumpad		Standardisering av volesedeln		Applikanter		Tillgängliga volesedeln		Avenömdom för smartphone		Går så mycket som möjligt i rikshand	
	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt	poäng	totalt
F Blevare valhemlighet	5	10	5	10	5	10	5	10	5	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
G Personeröstning möjlig	5	45	5	45	5	45	5	45	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
H Behöver inte kunna skriva	5	40	5	40	5	40	5	40	5	40	5	40	5	40	5	40	5	40	5	40
K Inte gå ut av att det är en synnedsatt som röstar	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35	5	35
I Behöver inte kunna punktskrift	5	30	5	30	5	30	5	30	1	6	2	12	5	30	5	30	2	12	5	30
J Så lite förändring av volesedeln som möjligt	4	24	5	6	5	6	2	12	0	0	5	18	0	0	2	12	5	30	5	30
C Låg kostnad för lösning	2	20	5	10	5	6	4	20	5	20	5	25	4	20	3	15	4	20	5	25
D Krävs så lite tillägg som möjligt	2	20	3	15	4	20	3	15	2	10	5	25	4	20	4	20	3	15	3	15
N Appli-cert på valet 2022	2	10	5	15	5	15	3	15	2	10	4	20	5	25	3	15	4	20	4	20
B Tillgänglig i så många vallokaler som möjligt	2	8	4	16	4	16	4	16	2	8	5	20	5	20	5	20	4	16	0	0
E Fungera för de som är digitalt osä	4	16	5	6	5	6	2	8	5	12	5	20	2	8	5	20	4	16	5	12
L Betskrifta att trycket är rätt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	15	1	5	0	0	0	0
O Kunna använda utan att be om hjälp (ta fram hjälpmedel)	3	0	3	0	4	8	3	6	3	6	0	0	5	10	4	8	3	6	4	8
A Lösningen ska kunna arkiveras mellan val och återanvändas	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5	3	3	2	2
M Minimalt kunnat/ställning av röstmottagare	3	3	4	4	3	3	4	4	3	3	5	5	5	5	4	4	4	4	4	4
	274		339		332		274		339		313		312		303		302		300	



BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
17 (31)

Bilaga 4 – SUS-skala

SUS

1 = Håller inte alls med 5 = håller helt med	
1.	Jag tror att jag skulle vilja använda detta koncept.
2.	Jag tyckte att konceptet var onödigt komplicerat.
3.	Jag tyckte att konceptet var enkelt att använda.
4.	Jag tror att jag skulle behöva stöd av en teknisk person för att kunna använda konceptet.
5.	Jag tycke att de olika delarna i konceptet var väl integrerade.
6.	Jag tyckte att det var för mycket inkonsekvens i konceptet.
7.	Jag kan föreställa mig att de flesta skulle lära sig att använda det här konceptet mycket snabbt.
8.	Jag tyckte att konceptet var mycket besvärligt att använda.
9.	Jag kände mig väldigt säker på att använda konceptet.
10.	Jag behövde lära mig en hel del saker innan jag kunde komma igång med det här konceptet.



BILAGOR

Datum

2021-05-06

Sida

18 (31)

Bilaga 5 – Användartestpresentation**Agenda**

Intro	Prototyper	Användartester	Rapport	Frågor
-------	------------	----------------	---------	--------





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
19 (31)

Intro	Prototyper	Användartester	Rapport	Frågor
-------	------------	----------------	---------	--------



KONCEPT 1 -Valsedelskanner



4 RISE – Research Institutes of Sweden

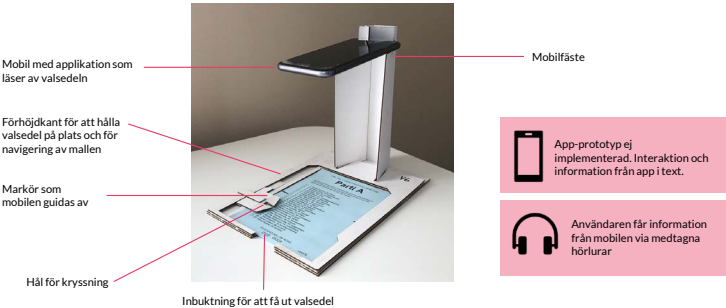


BILAGOR

Datum
2021-05-06

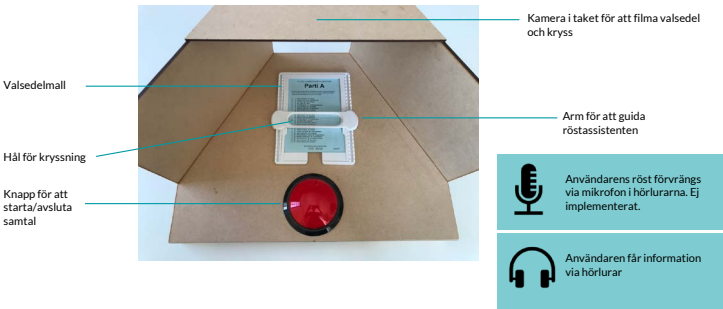
Sida
20 (31)

KONCEPT 2 -Mobilguide



5

KONCEPT 3 -Röstningsassistent



6

RISE – Research Institutes of Sweden



BILAGOR

Datum
-05-06

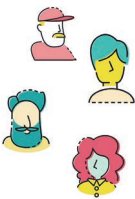
ida
(31)

Int	Prototyp	Användartester	Ra t	Frå
-----	----------	----------------	------	-----



Testdetaljer

DELTAGARPROFIL Antal: 6 st ön: 2 kvinnor 4 män Ålder: ca 22 - 60 år Syn: 11a med grav synnedsättning men med varierande ledsyn. Röstning: 11a deltagare har röstat i svenska val. Punktskrift: 4 av 6 deltagare läste inte punktskrift	TESTUPPLÄGG Datum: v17 2021 Plats: RISE kontor Umeå Tid: 60 min etod: Strukturerade tester utifrån testprotokoll. 11a deltagare testade de 3 koncepten. Ordningen på vilken deltagarna testade rullande.
--	---





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
22 (31)

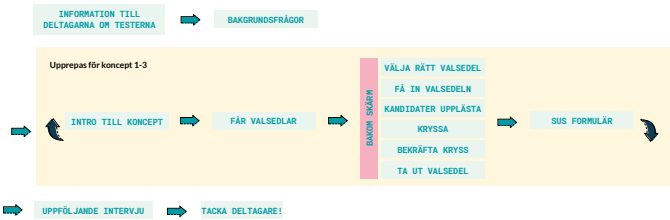
Testmiljö



10 RISE - Research Institutes of Sweden



Testupplägg



11 RISE - Research Institutes of Sweden





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
23 (31)

SUS-formulär System usability scale

SUS

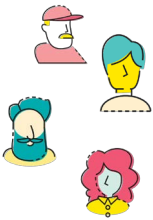
1 = Höller inte alls med 5 = håller helt med	
1.	Jag tror att jag skulle vilja använda detta koncept.
2.	Jag tyckte att konceptet var onödigt komplicerat.
3.	Jag tyckte att konceptet var enkelt att använda.
4.	Jag tror att jag skulle behöva stöd av en teknisk person för att kunna använda konceptet.
5.	Jag tyckte att de olika delarna i konceptet var väl integrerade.
6.	Jag tyckte att det var för mycket inkonsekvens i konceptet.
7.	Jag kan föreställa mig att de flesta skulle lära sig att använda det här konceptet mycket snabbt.
8.	Jag tyckte att konceptet var mycket besvärligt att använda.
9.	Jag kände mig väldigt säker på att använda konceptet.
10.	Jag behövde lära mig en hel del saker innan jag kunde komma igång med det här konceptet.

12 RISE – Research Institutes of Sweden

Sammanfattning Användartest

- Alla de tre olika koncepten uppfyllde ändamålsenligt alla scenariona.
~ Användarna kunde personvalsrösta!
- Effektiviteten skiljde sig något åt.

BÄST SÖKER	VÄLJA RÄTT VALSEDEL
	FÅ IN VALSEDELN
	KANDIDATER UPPLÄSTA
	KRYSSA
	BEKRÄFTA KRYSS
	TA UT VALSEDEL



13 RISE – Research Institutes of Sweden

KONCEPT 1 -Valsedelskanner



Hälften hade små problem med att föra in valsedeln, två av dessa testade det här konceptet först av de tre olika koncepten.

”Den kändes enkel och smidig och mycket bättre markör. Bättre att den styrs mekaniskt sådär stegvis istället för att man drar den själv”

”Bra att kunna bekräfta. Enkelt och klart förklarat”

”Tyckte nästan det var lite svårt att stoppa i den här (valsedel in i mallen)”

15

RISE – Research Institutes of Sweden

KONCEPT 2 -Mobilguide



Att placera sin mobiltelefon rätt i mallen (tex rätt sida upp, rätt vinkel och i avsedda spår) var problematiskt för 4 användare, samt att mallen (tornet) vältes av hälften när mobiltelefonen skulle placeras.

”Bra med ställning istället för att man själv håller telefonen”

”Hållaren till mobilen var lite krånglig. Fixa så den blir lite mer stabil. Markören hade inga hack heller, så det hade varit bra om man kunde ha den i olika steg eller så man känner att den tar i. Ibland tog man två på en gång”

17

RISE – Research Institutes of Sweden



BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
25 (31)

KONCEPT 3 -Röstningsassistans



Mallens arm var svår att styra precis för uppläsning av kandidater. Alla förutom en observerades ha problem och/eller nämnde själv att armen var svår att navigera. Hälften av deltagarna hade även små problem att hitta krysshålet.

" Armen är väldigt finkänslig, man undrar kommer det synas något av det här illa (när kryssar i rutan)"

" Kändes bra, jag är inte rädd för teknik, men det kändes tryggare att ha någon att prata med"

" Den här (armen) är lite för lös. Det ska vara lite mer motstånd i den, den glider lite "

19 RISE – Research Institutes of Sweden

Kommentarer – övriga

Farhågor

- Alla använder inte mobiltelefon eller har vana av smartphones
- Uttrycker oro om scannern går sönder, då finns det inget alternativ. Om man använder sin mobiltelefon kan man tex låna någon annans om problem med sin egen.
- Uttrycker oro över vad man ska göra om ens mobil tex har slut på batterier när man ska använda fokusguide + app.
- Tryggt få prata med någon som i röstcentret, men säkrare om inte, även om rösten förvrängs.
- Uttrycker oro över var information sparas om man använder en app.

Att tänka på i vidareutveckling

- Viktigt att det inte hörs ut från hörlurarna när man är i vallokalen.
- I instruktioner är det bra att beskriva storlek på saker så att användaren förstår bättre vad man letar efter.
- Önskemål om att vid implementering av lösning ska det finnas möjlighet att testa den innan själva valdagen, dvs att få träna innan.

20 RISE – Research Institutes of Sweden





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
26 (31)

SUS resultat



SUS

Koncept 1 Värdedelskanner	Koncept 2 Mobilguide	Koncept 3 Röstningsassistans
SUS Poäng		
60,0	40,0	85,0
90,0	22,5	47,5
97,5	90,0	95,0
70,0	47,5	35,0
85,0	12,5	70,0
97,5	92,5	77,5
83,3 Utmärkt	50,8 Undermålig	68,3 Bra

>80,3	Utmärkt	Excellent
68-80,3	Bra	Good
68	OK	Okay
51-68	Säral	Poor
<51	Undermålig	Average
Lägsta poängen eller under 51		
Högsta poängen		





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
27 (31)

SUS

Koncept 1 - Valsedelskanner											
Fråga:	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	SUS Poäng
testperson 1	4	2	3	4	4	2	4	3	4	4	60,0
testperson 2	4	2	5	1	5	3	5	1	5	1	90,0
testperson 3	5	1	5	1	5	1	5	1	5	2	97,5
testperson 4	4	2	3	2	3	2	4	2	5	3	70,0
testperson 5	5	1	5	3	5	3	5	1	4	2	85,0
testperson 6	5	1	5	1	5	1	4	1	5	1	97,5
											Medel SUS poäng 83,3 Utmärkt

23 RISE – Research Institutes of Sweden



SUS

Koncept 2 - Mobilguide											
Fråga:	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	SUS Poäng
testperson 1	3	4	2	4	4	2	2	4	3	4	40,0
testperson 2	1	5	1	3	2	4	3	4	2	4	22,5
testperson 3	5	1	4	1	4	1	4	1	5	2	90,0
testperson 4	3	3	2	3	3	3	2	3	4	3	47,5
testperson 5	2	4	1	5	2	4	2	5	1	5	12,5
testperson 6	5	1	4	2	5	1	4	1	5	1	92,5
											Medel SUS poäng 50,8 Undermålig

24 RISE – Research Institutes of Sweden





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
28 (31)

SUS

Koncept 3 - Röstningsassistent											
Fråga:	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q6	Q7	Q8	Q9	Q10	SUS Poäng
testperson 1	5	2	4	2	4	2	5	1	5	2	85,0
testperson 2	3	4	2	3	3	2	3	3	3	3	
testperson 3	5	2	5	1	4	1	5	1	5	1	
testperson 4	3	4	1	3	2	3	2	4	3	3	
testperson 5	5	1	4	4	5	2	3	2	4	4	70,0
testperson 6	4	4	3	2	5	2	5	1	4	1	77,5
										Medel SUS poäng	68,3

Bra

25 RISE - Research Institutes of Sweden

Resultatsöversikt användartester

	Koncept 1 Va sedelskanner	Koncept 2 Mobilguide	Koncept 3 Röstningsassistent
START-INSTRUKTION	✓	Likvärdigt	✓
PLACERA MOBIL I MALL		✓	Observerade problem med att placera mobil
BEKRÄFTA VALSEDEL	✓	Placera valsedel i scanner	✓
FÅ IN VALSEDELN	✓	Likvärdig utformning. Små problem observerades	✓
KANDIDATER UPPLÄSTA	✓	Stegvis med ljudguidning via uppställning av scanner	✓
KRYSSA	✓	Tydligt hål för att kryssa. Armen precis i alla under processen	✓
BEKRÄFTA KRYSSA	✓	Får uppläst efter kommando	✓
TA UT VALSEDEL	✓	Likvärdigt	✓

✓ Scenariot/momentet kunde utföras ändamålsenligt av användaren under testen

⚡ Framkom/observerades positiva aspekter jämfört med de andra koncepten under testen

● Framkom/observerades negativa aspekter jämfört med de andra koncepten under testen





BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
29 (31)

Intro	Prototyper	Användartester	Rapport	Frågor
-------	------------	----------------	---------	--------



Rapport - Diskussion

- Prototyper
- Användartest
- En serie av problem kräver en serie av lösningar
- Tekniska förutsättningar för prototyparbete





Rapport – Rekommendationer för vidareutveckling

- Vidareutveckla designen, materialen och interaktionen av produkten
- Identifiera produktionspartner som kan skala upp produktionsprocessen för en slutlig lösning
- Verifiering av teknisk genomförbarhet, implementation och cybersäkerhet
- Kostnadsberäkning och tidsuppskattning för utveckling av koncepten
- Användarinvolvering

38 RISE – Research Institutes of Sweden

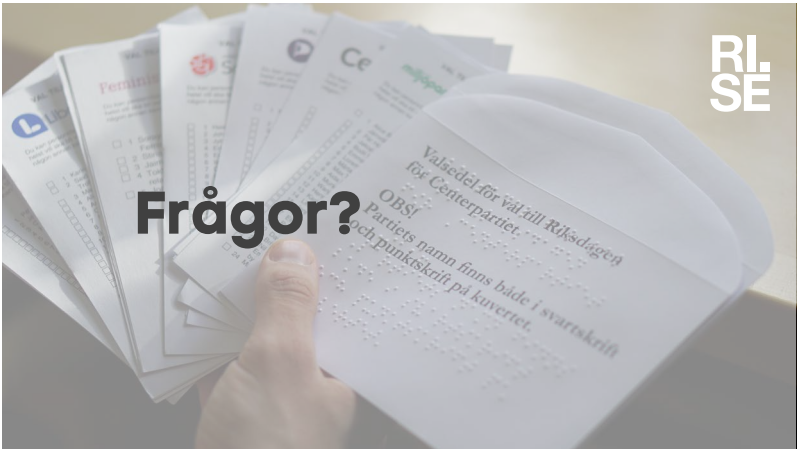




BILAGOR

Datum
2021-05-06

Sida
31 (31)



Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.
88. Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. Ju.
89. Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. S.
90. En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. Ju.
91. En ny rymdlag. U.
92. Åtgärder i gränsnära områden. Ju.
93. Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personalcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. S.
- 94 Ett utökat skydd mot diskriminering. A.
95. En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. S.
96. Säkerhet och tillgänglighet vid val. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet [86]
- Ett utökat skydd mot diskriminering. [94]

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
 - schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning.
 - + Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
- En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
 - behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]
- Säkerhetsprövning
 - av totalförsvarspliktiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
- rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

- Kontroller på väg. [31]

- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

- Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
 - En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
 - Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]

Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [87]

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. [88]

En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. [90]

Åtgärder i gränsnära områden. [92]

Säkerhet och tillgänglighet vid val. [96]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

- Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
- Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
- En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]
- Rikssintressen i hälso- och sjukvården
– stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!
Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar
– ökad kunskap och kontroll. [80]
- Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. [89]
- Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. [93]
- En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. [95]
- Högskoleprovets organisation och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]
- En ny rymdlag. [91]

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]
- Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
- Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]