



Promemorian Biträde åt väljare (Ju2024/00970)

Remiss från Justitiedepartementet
Remisstid den 22 augusti 2024

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård

Sammanfattning av ärendet

Justitiedepartementet har remitterat promemorian Biträde åt väljare (Ju2024/00970) till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Av promemorian framgår att vallagen ska ändras så att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande och som inte själva kan göra i ordning sina röster eller ta valsedlar, ska ha rätt att anlita ytterligare en person utöver en röstmottagare för att få hjälp med detta i den utsträckning som behövs. Förslaget innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande i dessa fall.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2025.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och valnämnden.

Stadsledningskontoret instämmer i valnämndens synpunkter och hänvisar till valnämndens kanslis tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Valnämnden anser att förslaget saknar analyser om hur det påverkar funktionsnedsattas valdeltagande samt att det i förslaget inte heller är utrett hur röstmottagare ska agera vid de svåra situationer som kan uppstå.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Svenska val ska genomföras på ett sådant sätt att de garanterar att alla fritt kan använda den egna rösträtten. Målet är att så många som möjligt använder denna rösträtt.

För att garantera att valen sker rättvist och att valhemligheten kunnat garanteras har en rad reformer genomförts som tillsammans med en redan hög legitimitet gett positiva resultat.

Forskarna Anna Cederholm Lager, Henrik Oscarsson och Maria Solevid vid Valforskningsprogrammet, Göteborgs universitet har i sin sammanfattning efter valet 2022 konstaterat (i en rapport till Valmyndigheten) att generellt är väljarnas upplevelser av besöket i vallokalerna mycket positiva. ”Väljarna instämmer i beskrivningarna att det är lätt att hitta till vallokalerna, att det finns en välkomnande atmosfär, att det råder god ordning och att röstmottagarna ger bra information. De reformer av valsystemet som infördes första gången inför 2019 års val – såsom åtgärder för att motverka så kallad gruppöstning och införande av avskärmningar för att stärka valhemligheten – tycks ha fallit ut på ett bra sätt: väljarna bekräftar att en i taget gått in bakom valskärmarna och upplever att de har kunnat ta valsedlar utan att andra väljare kan se.”

Av rapporten framgår att 1,6 procent av de tillfrågade väljarna inte tycker det stämmer alls eller inte stämmer särskilt bra att endast en person gick in bakom valskärmen samtidigt. Som den nu remitterade utredningen visar finns det legitima skäl, såsom hjälp för personer med funktionsnedsättningar, att det ibland finns flera personer bakom skärmen. Problemet som adresseras av utredningen tycks med andra ord inte vara så stort så att det föranleder en ytterligare lagändring.

Precis som valnämnden pekar på finns det betydligt mer effektiva insatser för att hindra de fåtal fall av familjeröstning eller annan otillbörlig påverkan som trots allt finns.

Valnämnden pekar också på flera av de problem som utredningens förslag förväntas innebära i den verkliga valsituationen, som otillräckligt hanteras av utredningen och som utan tydliga svar riskerar leda till lägre valdeltagande i en grupp som redan har lägre deltagande. Förslaget kan därmed inte utan förtydliganden ligga till grund för ny lagstiftning.

Utredningen följer därtill en på senare tid allt mer frekvent förekommande idé om att försöka förbigå finansieringsprincipen genom att hävda att nya åtaganden inte innebär nya kostnader. Det är därför välkommet att Valnämnden redovisar kostnaden för att införa förslaget och den bör i det fall förslaget genomförs beaktas.

Stockholm den 14 augusti 2024

Karin Wanngård

Bilaga

Remiss - Biträde åt väljare, dnr KS 2024/549-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av borgarråden Christofer Fjellner, Dennis Wedin och Andréa Hedin (alla M) och borgarrådet Jan Jönsson (L) enligt följande.

Liberalerna instämmer i valnämndens kritik att förslaget saknar analyser om hur det påverkar funktionsnedsattas valdeltagande. Det är inte heller klarlagt hur röstmottagare ska agera vid de svåra situationer som kan uppstå. Liberalerna instämmer vidare i att det är allvarligt att funktionsrättsorganisationerna inte har fått möjlighet att svara på utredningen och menar på att detta borde vara en del av beredningstvånget. Det vore vidare önskvärt att regeringen går vidare med att utreda möjligheten för ett förbud för gruppöstning i vallokaler. Vidare behöver regeringen utreda hur man kan ge mandat för röstmottagarna att stödja och hjälpa funktionsnedsatta att genomföra röstningen utan otillbörlig påverkan.

Det finns dessutom en tydlig demokratisk problematik med partier som bedriver röstskolor i anslutning till vallokaler, och även detta borde utredas och lagstiftas om för att säkerställa att det inte förekommer otillbörlig valpåverkan i anslutning till vallokaler i Sverige i allmänhet och i Stockholms stad i synnerhet. Vidare vill vi betona vikten av valobservationer i Stockholms stad för att säkerställa att valprocessen genomförs korrekt och rättvist. Valobservationer kan bidra till ökad transparens och förtroende för valprocessen, samt säkerställa att alla väljare behandlas lika. Det är också viktigt att upprätthålla likställdhet kring ordningen i vallokaler för att säkerställa en lugn och ordnad röstningsmiljö, där varje väljare kan rösta utan att känna sig påverkad eller pressad.

Kommunstyrelsen

Särskilt uttalande av Annika Friberg och Jonas Nilsson (båda M), Jan Jönsson (L), Jonas Naddebo (C) och Nike Örbrink (KD) som är likalydande med Moderaternas och Liberalernas gemensamma särskilda uttalande i borgarrådsberedningen.

Ärendet

Justitiedepartementet föreslår i promemorian Biträde åt väljare (JU2024/00970) att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande och som inte själva kan göra i ordning sina röster eller ta valsedlar, ska ha rätt att anlita ytterligare en person utöver en röstmottagare för att få hjälp med detta i den utsträckning som behövs. Förslaget innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande i dessa fall.

Rätten för vissa väljare att få hjälp vid röstningen är ett undantag från huvudregeln om att valhandlingen ska ske i enskildhet och utan insyn. Det är ett undantag som motiveras av intresset av att göra det möjligt att rösta för personer som annars inte hade kunnat delta i valet.

De allra flesta, både väljare och kommuner, ger uttryck för uppfattningen att valhemligheten i svenska val är stark. Det kan dock inte uteslutas att det förekommer otillbörlig påverkan i samband med att en väljare anlitar en person som hjälper honom eller henne att göra i ordning sina röster eller ta valsedlar. Med hänsyn till vikten av att garantera väljarna rätten att rösta utan otillbörlig påverkan bedöms att det finns behov av att ytterligare förstärka skyddet mot gruppöstning i syfte att värna väljarnas rätt till fria val.

Ett sätt att ytterligare förstärka skyddet mot otillbörlig påverkan är att föreskriva att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare får hjälp av någon annan person med att rösta eller ta valsedlar. En sådan ordning bedöms innebära att risken minskar för att väljaren utsätts för otillbörlig påverkan.

När ett förslag med motsvarande innebörd behandlades i 2021 års lagstiftningsärende (prop. 2021/22:52) anförde flera remissinstanser att ett sådant krav riskerar att skapa hinder för väljare med funktionsnedsättning eller liknande som tillvaratar sin rösträtt och riskerar att innebära att dessa väljare utsätts för integritetskränkande och stigmatiserande behandling vid röstningen.

Det följer också av internationella konventioner och rekommendationer att väljare själva ska få avgöra vem som ska assistera vid röstning.

Att ställa krav på att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare får hjälp av någon annan innebär visserligen att väljaren riskerar att behöva röja sin valhemlighet för ytterligare en person. Röstmottagarens närvaro fyller dock i dessa fall endast ett syfte, nämligen att skydda den enskildes rätt att inte bli otillbörligt påverkad av någon annan. En röstmottagare omfattas dessutom av tystnadsplikt enligt 40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Tystnadsplikten är straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Det finns dessutom ett krav enligt 3 kap. 5 § andra stycket vallagen på att genomgå en särskild utbildning för att få förordnas som röstmottagare. Även om valhemligheten i viss mån begränsas, syftar röstmottagarens närvaro till att värna en annan grundläggande princip i valsyste- met, nämligen att väljaren har ett fritt val att själv och utan yttre påverkan bestämma hur rösträtten ska utövas.

För att stärka väljarens skydd mot otillbörlig påverkan av den person som väljaren själv utser, föreslås sammanfattningsvis att hjälpen bakom valskärmen och avskärningen av valsedelställ alltid ska ske i närvaro av en röstmottagare.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och valnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 juni 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret instämmer i valnämndens synpunkter och hänvisar till valnämndens kanslis tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Valnämnden

Valnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 2 juni 2024 följande.

Som svar på remissen "Biträde åt väljare" (Ju2024/00970) hänvisas till valnämndens kanslis tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande av Anneli Bojesson (L), se Reservationer m.m.

Valnämndens kanslis tjänsteutlåtande daterat den 2 juni 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Regeringen har i denna promemoria återkommit med ett förslag om att införa en skyldighet för röstmottagaren att alltid vara närvarande när en väljare anlitar biträde. I utredningen "Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen" (SOU 2021:7) fanns samma förslag till lagändring. Som framgår av promemorian var ett stort antal remissinstanser negativa till förslagen. Stadsledningskontoret (SLK) och valnämndens kansli tillstyrkte inte förslaget och de invändningar som framfördes i det remissvaret är i stort desamma.

Det framgår av vallagen att den som är funktionsnedsatt eller liknande och som inte själv kan göra i ordning sin röst eller behöver hjälp med att ta sina valsedlar kan be en röstmottagare om hjälp eller anlita någon annan person. SLK och kansliet framförde i det föregående remissyttrandet att det saknades en analys om hur förslaget skulle uppfattas och påverka personer med funktionsnedsättning. Utredningen hade inte heller kontaktat funktionsrättorganisationerna för att undersöka hur de uppfattar förslaget och om de ser behovet att se över lagstiftningen. Inte heller denna gång finns något sådant underlag.

Det som framgår av promemorian är att ett stort antal remissinstanser var negativa till förslaget. Synskadades riksförbund uttryckte att det minskar risken för att den som hjälper väljaren gör ett annat val än den som väljaren önskar. Det finns dock inget

som hindrar att en synskadad ber en röstmottagare att vara med om de vill att ledsagaren hjälper väljaren eller endast ber röstmottagaren om hjälp.

SLK och kansliet framförde liksom flera andra i sina remissvar att förslaget kan uppfattas som integritetskränkande och stigmatiserande. Sveriges kommuner och regioner (SKR) påtalade också att ju fler krav som ställs desto fler hinder skapas för att delta i valet som kan leda till att valdeltagandet blir ännu lägre bland personer med funktionsnedsättning. Det är anmärkningsvärt att det inte finns någon utredning i promemorian om det finns sådana risker.

Gruppröstning

Regeringen bedömde att en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster även fortsättningsvis borde ha rätt att välja att anlita någon annan person än en röstmottagare som hjälper väljaren vid röstningen. Någon skyldighet för en sådan väljare att anlita en röstmottagare föreslogs därför inte (prop. 2021/22:52 s. 47). Regeringen konstaterade bland annat att remissutfallet inte heller gav stöd för att gruppröstning förekom och att det därmed saknades underlag som visade att det fanns ett problem med gruppröstning för dessa väljare, vilket innebar att behovet av att genomföra kommitténs förslag inte kunde bedömas.

Av promemorian framgår att regeringen nu tycker att det finns ett stöd för att föreslå denna förändring.

Enligt studien ”Väljarnas förtroende för valsystemet och genomförandet av allmänna val, valforskningsprogrammets rapportserie 2023:8” som genomfördes av Valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet, var väljarnas upplevelse av besöket i vallokalen positiv i flera avseenden. Bland annat uppgav 94 procent av de som svarade att det stämde mycket bra att en person i taget gick bakom valskärmarna och 93 procent att det gick att ta valsedlar utan att andra kunde se. Cirka 5 procent av de svarande angav dock andra svarsalternativ rörande påståendet att en person i taget gick bakom valskärmarna än att det stämmer mycket bra. Dessa respondenter svarade att påståendet inte stämmer alls, inte stämmer särskilt bra eller endast stämmer ganska bra. I promemorian görs bedömningen att detta inte är en försumbar andel och därför motiverar förslaget.

Det kan även uttryckas som att 97 % tyckte att det stämmer bra eller ganska bra att en person i taget gick bakom valskärmarna, vilket framgår av studien, och att 1 % tyckte att det inte stämde alls och att 2 % hade ingen uppfattning. Det finns inte några följdfrågor till den procent som påstår att väljarna inte gick bakom valskärmen själva. Det är svårt för en väljare, som är i lokalen för att rösta, att veta om det var en väljare som är funktionsnedsatt och som behövde hjälp med att göra iordning sin röst och ville ha hjälp av en medföljande. Kansliet menar att det är en alltför långtgående slutsats att de här svaren ska kunna utgöra grund för att föreslå en lagändring.

Kansliet delar uppfattningen om att nuvarande reglering i vissa fall kan leda till att det öppnar upp för förekomsten av gruppröstning eller det som ibland kallas

familjeröstning, men den risken uppväger inte risken för att utredningens förslag kan uppfattas som stigmatiserande och integritetskränkande för personer med funktionsnedsättning. Valnämnderna ska vara medvetna om förekomsten av gruppröstning och lösa detta med bättre utbildning av röstmottagarna, god ordning på röstmottagningsställena och ytterligare information till väljarna.

I den utbildning som röstmottagarna fick inför valet 2022 påtalades vikten av att väljare aldrig slentrianmässigt fick tillåtas att tillsammans gå tillsammans bakom valbåset. Alla väljare skulle få frågan om de ville ha hjälp av en röstmottagare. I utbildningen och i utbildningsmaterial påtalas också vikten av ordningen i lokalen och att aldrig släppa in för många väljare, regeln är aldrig mer än 2-3 personer som i kön framför röstmottagarna eller fler än antalet valbås.

Föreningen valobservation i Sverige (VOS) skriver mycket kortfattat om gruppröstning i sin rapport ”Slutsatser och rekommendationer efter valobservation av de svenska valen den 11 september 2022”. Det som framkommer är att gruppröstning förekom i mindre utsträckning än 2018 och röstmottagarna var generellt medvetna och ansträngde sig för att upprätthålla denna regel. Trots detta var det ibland svårt för dem att få väljarna att följa deras instruktioner, då medvetenheten inte alltid finns hos väljarna. Särskilt äldre personer som kanske är vana vid att rösta tillsammans kunde bli kränkta av att bli tillsagda. Det behövs tydligare information och upplysning kring detta, skriver VOS.

Efter samtal med VOS erfar valnämnden att det i stadens vallokaler var en god ordning och att de insatser som gjordes i utbildningar och informationsmaterial gav resultat. Det var bättre ordning i stadens vallokaler än föregående val.

Kansliet menar att det inte heller genom VOS rapport går att dra slutsatsen att gruppröstning är så vanligt att det motiverar lagändringen. Kansliet anser att s.k. familjeröstning ska lösas genom god utbildning av röstmottagarna, tydliga instruktioner och hög bemanning.

Kansliet anser även att förslaget går i motsatt riktning mot de förändringar som genomförts för att stärka väljarnas valhemlighet. Väljare med behov av assistans med röstning kan tvingas att avslöja sin valhemlighet för ytterligare en person om de av skäl som kan vara tvingande måste ha assistans av en person som till exempel kan väljarens språk.

Det finns en andra situationer som är mer angelägna för lagstiftaren att åtgärda avseende otillbörlig påverkan. Det kan handla om förrikryssade valsedlar, en valsedel eller iordninggjorda valkuvert som väljaren har med sig. Ett förändrat valsedelsystem skulle få betydligt större effekter på ett problem som inte handlar om att flera än en väljare går bakom skärmen för att göra i ordning sin röst.

Röstmottagarens ansvar

Det som överhuvudtaget inte framgår av promemorian är röstmottagarnas ansvar vad gäller att skydda den enskildes rätt att inte bli otillbörligt påverkan av någon annan.

Hur ska röstmottagarna agera om till exempel väljaren talar ett annat språk eller teckenspråk. Ska väljaren tvingas tala svenska och ska en person som talar teckenspråk på något annat sätt intyga att den inte blivit otillbörligt påverkad av den medföljande?

Det finns också andra situationer som kan bli svåra för röstmottagarna att hantera. Väljaren kan vägra att acceptera att en röstmottagare övervakar hen när den ska utföra sin valhandling, för att den anser det integritetskränkande eller inte vill avslöja sin valhemlighet för ytterligare en person. Röstmottagarens närvaro kan även göra väljaren stressad och får svårt att utföra sin valhandling, till exempel för en person med kognitiva svårigheter.

Många i vårt land kommer från länder där demokratin inte förknippas med fria och hemliga val och där övervakning av en röstmottagare inte kommer att uppfattas som en garanti för att skydda deras valhemlighet. Valdeltagandet är inte bara lägre bland funktionsnedsatta utan framför allt bland stora grupper med annat etniskt ursprung. Kansliet tror inte att det främjar ett högre valdeltagande när röstandet kan uppfattas som att en myndighetsperson övervakar det.

De cirka 50 000 röstmottagare som är förordnade vid ett allmänt val är ett tvärsnitt av befolkningen som under en dag ska genomföra ett korrekt val. Dessa personer har väldigt olika bakgrund, erfarenhet och utbildning. De svåra avväganden som dessa kan ställas inför om förslaget genomförs ställer höga krav på utbildning och information om hur de ska agera i olika situationer. Förslaget riskerar också att öka antalet incidenter mellan väljare och röstmottagare.

Sammantaget menar kansliet att om regeringen avser att gå vidare med detta förslag måste framgå av lagtexten också framgå vad som händer konsekvensen om inte röstmottagaren av väljaren tillåts närvara eller inte kan garantera att otillbörlig påverkan kan ske. Det kan inte föreligga några otydligheter i denna del.

Konsekvenser

Promemorians bedömning är att förslaget inte medför några kostnadsökningar. Kansliet delar inte den bedömningen. Förslaget innebär att det krävs ett ökat antal röstmottagare som kan hjälpa väljare eller närvara vid valsedelställen och vid valbåsen. Det måste också finnas beredskap hos röstmottagarna att ha tid och förklara innebörden av de nya reglerna och tid för röstmottagare att bevaka väljare som valt en annan person.

Kansliet räknar med att krävs minst en extra röstmottagare per röstmottagningsställe vilket till nästa val innebär en kostnad om ca 4,5 mkr för Stockholms stad. Utöver detta tillkommer ökade kostnader för utbildningen av röstmottagarna samt informationsinsatser till funktionsrättsorganisationernas medlemmar om förändringen. Som svar på remissen hänvisas till stadsledningskontorets och valnämndens kanslis tjänsteutlåtande.

Reservationer m.m.

Valnämnden

Särskilt uttalande av Anneli Bojesson (L)

Liberalerna instämmer i kansliets kritik att förslaget saknar analyser om hur det påverkar funktionsnedsattas valdeltagande. Det är inte heller klarlagt hur röstmottagare ska agera vid de svåra situationer som kan uppstå.

Liberalerna instämmer vidare i att det är allvarligt att funktionsrättsorganisationerna inte har fått möjlighet att svara på utredningen och menar på att detta borde vara en del av beredningstvånget.

Det vore vidare önskvärt att regeringen går vidare med att utreda möjligheten för ett förbud för gruppröstning i vallokalerna och därigenom också utreder hur man kan ge mandat för röstmottagarna att stödja och hjälpa funktionsnedsatta att genomföra röstningen utan otillbörlig påverkan.

Det finns dessutom en tydlig demokratisk problematik med partier som bedriver röstkolor i anslutning till vallokalerna, och även detta borde utredas och lagstiftas om för att säkerställa att det inte förekommer otillbörlig valpåverkan i anslutning till vallokaler i Sverige i allmänhet och i Stockholms stad i synnerhet.

Vidare vill vi betona vikten av valobservationer i Stockholms stad för att säkerställa att valprocessen genomförs korrekt och rättvist. Valobservationer kan bidra till ökad transparens och förtroende för valprocessen, samt säkerställa att alla väljare behandlas lika. Det är också viktigt att upprätthålla likställdhet kring ordningen i vallokalerna för att säkerställa en lugn och ordnad röstningsmiljö, där varje väljare kan rösta utan att känna sig påverkad eller pressad.