Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2022-03-16

RS 2022-0116

Regionstyrelsen

Yttrande över Säkerhet och tillgänglighet vid val (SOU 2021:96)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

I betänkandet lämnas i huvudsak förslag för ökad säkerhet i valadministrationen och ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar.

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Säkerhet och tillgänglighet vid val (SOU 2021:96).

Regionrådsberedningens motivering

En väl fungerande valadministration är en grundbult i en demokrati. De angrepp som nu med vapenmakt utförs mot ett demokratiskt land i vår närhet påminner om att det under lång tid har pågått andra former av angrepp mot fria val i andra demokratier. Skydd mot såväl påverkansoperationer som konkreta angrepp på valprocesser har dessvärre blivit en nödvändig faktor i nutidens valadministration. Därför är den översyn av säkerheten i valsystemet och de förslag till förstärkningar av säkerheten som nu presenteras välkomna. Även tillgänglighetsfrågorna är viktiga och blir belysta i betänkandet.

Regionrådsberedningen tillstyrker förslagen, men delar också regionledningskontorets ytterligare synpunkter kring utbyte av uppgifter mellan myndigheter involverade i valsäkerhetssamverkan, samt information om status för tillgänglighet för röstmottagningsställen.

Beslutsunderlag

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande
2. Sammanfattning av betänkandet Säkerhet och tillgänglighet vid val (SOU 2021:96)

Irene Svenonius

Regionledningskontoret
Nicolai Sundblad

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-03-02

RS 2022-0116

Regionstyrelsen

Yttrande över Säkerhet och tillgänglighet vid val (SOU 2021:96)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Justitiedepartementet över betänkandet Säkerhet och tillgänglighet vid val (SOU 2021:96).

Sammanfattning

I betänkandet lämnas i huvudsak förslag för ökad säkerhet i valadministrationen och ökad tillgänglighet för personer med funktionsnedsättningar.

Regionledningskontoret välkomnar översynen av valsystemet. För att värna allmänhetens tilltro till valsystemet är det viktigt att säkerheten i samband med valen upprätthålls och att alla väljare ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja sin rösträtt. Regionledningskontoret tillstyrker förslagen, men lämnar följande kommentarer.

Förutsättningarna för de myndigheter som deltar i valsäkerhetssamverkan att utbyta uppgifter med varandra kan behöva utredas närmare och vid behov uttryckliga sekretessbrytande bestämmelser införas.

Information om röstmottagningsställenas tillgänglighetsstatus behöver beskrivas på ett tillräckligt konkret och utförligt sätt för att informationen ska vara av värde för enskilda. Det fortsatta arbetet med prototyper till röstningshjälpmedel bör även inkludera målgrupper med synnedsättning i kombination med annan funktionsnedsättning.

Bakgrund

Justitiedepartementet har bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet Säkerhet och tillgänglighet vid val (SOU 2021:96).

I det nuvarande valsystemet har ingen myndighet ett utpekat ansvar för samordning av säkerhetsfrågor i valadministrationen. Det innebär att kommunala valnämnder, länsstyrelser, Valmyndigheten samt de utlandsmyndigheter som anordnar förtidsröstning, har ett delat ansvar för dessa frågor. Det spridda ansvaret bidrar enligt utredningen till ökade risker. Det föreslås i betänkandet att Valmyndigheten får ett ansvar att samordna säkerhetsfrågor inom valadministrationen, vilket bland annat kommer att innefatta samordning mellan valadministrationen och övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet.

Vidare föreslås i betänkandet en ny rutin för incidentrapportering inom valadministrationen. I dag finns ingen reglering som preciserar formerna för rapportering av incidenter i samband med val. Enligt utredningen är en nationellt samlad lägesbild över incidenter avgörande för att identifiera och hantera störningar och avvikelser. I Valmyndighetens ansvar för rutinen ska bland annat ingå att ta emot incidentrapporter och upprätta en nationell lägesbild. Rutinen för rapportering ska även vara öppen för allmänhetens klagomål, synpunkter och förbättringsförslag.

Valobservatörers status är i dag inte uttryckligen reglerad i svensk rätt. I betänkandet föreslås en uttrycklig reglering om ackreditering av valobservatörer, som Valmyndigheten får ansvaret för.

I betänkandet lämnas också förslag för ökad tillgänglighet för väljargrupper med svårigheter att utnyttja sin rösträtt. Det har uppmärksammats svårigheter för personer med funktionsnedsättningar att kunna utnyttja sin rösträtt. Det handlar inte bara om val- och röstningslokalernas fysiska tillgänglighet utan också om andra delar av röstningsförfarandet, exempelvis behovet av information om röstningsförfarandet som anpassas för väljargrupper med skilda funktionsnedsättningar. Vallagen (2005:837) saknar i dag bestämmelser om ett tillgängligt röstningsförfarande och tillgänglig information till väljarna. Utredningen föreslår därför en bestämmelse om att röstningen ska vara tillgänglig för alla väljare och att tillgängligheten omfattar inte bara lokalernas beskaffenhet utan också röstningsförfarandet och informationen till väljarna.

För att stärka informationen om tillgänglighet föreslår utredningen att Valmyndigheten ska samla in uppgifter om röstmottagningsställenas tillgänglighetsstatus samt om när och hur väljare kan begära ambulerande röstmottagare. Uppgifterna ska tillhandahållas 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 ambulerande röstmottagare kan begäras. Utredningen föreslår samtidigt att målgruppen som får använda ambulerande röstmottagare utvidgas till att omfatta personer som är placerade i polisarrest, på särskilt ungdomshem, LVM-hem eller annan inrättning som begränsar deras möjligheter att rösta i röstningslokal. Det föreslås också att informationen i val- och röstningslokaler ska anpassas till personer med olika typer av funktionsnedsättningar.

Nuvarande valförfarande innebär att personer med synnedsättning som vill lämna en särskild personröst kan behöva hjälp för att kunna göra i ordning sin röst. Det innebär att valhemligheten måste röjas för den som hjälper till. På uppdrag av utredningen har prototyper till hjälpmedel tagits fram som möjliggör för personer med synnedsättning att avge parti- och personröst utan hjälp. Utredningen föreslår att prototyperna ska vidareutvecklas och testas senast vid valet till Europaparlamentet 2024.

För att ytterligare underlätta för personer med synnedsättning att rösta föreslår utredningen att förstoringshjälpmedel och belysningsförstärkning ska kunna erbjudas på alla röstmottagningsställen. Som ett led i att skydda valhemligheten föreslås att valsedlar med tillskrifter i punktskrift ska avläsas först vid rösträkningen hos länsstyrelserna.

Betänkandet innehåller också förslag som rör röstningsförfarandet för utlandssvenskar. Utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och som befinner sig i Sverige under röstningsperioden, måste med dagens regler bege sig utomlands och rösta därifrån för att bli återupptagna i röstlängden för det aktuella valet. För att underlätta för dessa väljare att utnyttja sin rösträtt föreslår utredningen att utlandssvenskar som fallit ur röstlängden ska kunna återupptas i röstlängden genom att avge en förtidsröst i Sverige.

Utredningen föreslår också att det ska vara möjligt att skicka röstkort digitalt till de väljare som har en elektronisk brevlåda för svenska myndighetsförsändelser.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm välkomnar översynen av valsystemet och att det lämnas förslag för ökad säkerhet och tillgänglighet i samband med val. Valsystemet är grundläggande för det demokratiska statsskicket. För att värna allmänhetens tilltro till valsystemet är det viktigt att säkerheten i samband med valen upprätthålls. Det är också centralt att alla väljare, även de som

på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder har svårt att utnyttja sin rösträtt, ges så jämbördiga förutsättningar som möjligt att utnyttja den rätten. Det är därför positivt med åtgärder för att förbättra tillgängligheten till röstningsförfarandet för personer som av skilda anledningar kan ha svårighet att i dagens system utnyttja sin rösträtt. Det skapar jämbördiga villkor för valdeltagande för olika väljargrupper och värnar intresset av ett högt valdeltagande.

Region Stockholm tillstyrker förslagen i betänkandet, men vill uppmärksamma följande aspekter vilket kan medföra behov av ytterligare utredning.

Samverkan mellan valadministrationen och övriga berörda myndigheter som hanterar frågor om valsäkerhet kräver ett effektivt informationsutbyte. Ett potentiellt hinder för sådan samverkan är bristande förutsättningar att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter, inte minst när uppgifter som är skyddade hos den överlämnande myndigheten inte åtnjuter samma sekretesskydd hos den mottagande myndigheten. För att klargöra förutsättningarna för informationsutbyte inom ramen för aktuell samverkan krävs en närmare utredning av vilka uppgifter som kan bli aktuella att dela inom ramen för samverkan, vilket sekretesskydd de åtnjuter hos de olika myndigheter som deltar i samverkan samt om det finns några hinder mot att dela uppgifter på det sätt som krävs. Vid behov bör uttryckliga sekretessbrytande bestämmelser införas.

Vad gäller förslagen kopplade till information om röstmottagningsställenas tillgänglighetsstatus, vill Region Stockholm betona vikten av att tillgängligheten till lokalerna beskrivs på ett konkret och utförligt sätt, med angivande av exempelvis tillgång till ramp och andra hjälpmedel. Det räcker inte att tillgängligheten beskrivs enbart genom en hänvisning till lokalens tillgänglighetsnivå på en viss skala då det inte ger den enskilde som ska besöka lokalen ett tillräckligt informationsunderlag.

När det gäller framtagna prototyper till röstningshjälpmedel för personer med synnedsättningar ser Region Stockholm att målgrupper med synnedsättning i kombination med annan funktionsnedsättning, exempelvis motorisk eller kognitiv, bör inkluderas i vidareutveckling och testning. Alternativt kan nya prototyper behöva tas fram som möjliggör röstning utan hjälp från någon annan person även för dessa målgrupper.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget medför inte några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Rickard Sundbom
Administrativ direktör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av betänkandet Säkerhet och tillgänglighet vid val (SOU 2021:96)

Beslutsexpediering

1. Justitiedepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-03-02

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, gruppröstning[1] 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 statsskicket. 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 närmst 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 avvikelsen 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 vallagen.

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 röstmottagningsställenas 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 förvaltarskapet 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, anlitade 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 adresskort[2] 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 röstkorten. 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 adressbärare[3] 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 alltjämt 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 ett 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 kompentens. 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.