

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-07

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Severin Blomstrand samt justitierådet Kristina Ståhl.

Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet

Enligt en lagrådsremiss den 23 januari 2014 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i vallagen (2005:837).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Petra Forslid.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I remissen föreslås vissa ändringar i vallagen med olika syften. Ett syfte är att underlätta för personer som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte kan ta sig till röstmottagningsstället för att utöva sin rösträtt. Ett annat syfte är att säkerställa att röstmottagare har relevant utbildning. Vidare föreslås regler bl.a. för att trygga valsäkerheten.

Förslagen berör åtskilliga paragrafer på spridda ställen i vallagen. Det kan då konstateras att vallagens utformning lämnar en del övrigt att önska. Lagen bär tydlig prägel av att vara ändrad i olika omgångar till men för struktur och överskådlighet. Som exempel kan nämnas att förhållandet mellan olika bestämmelser i vissa fall är oklart och att det förekommer begrepp som inte definieras. Följden har blivit att det inte är lätt att tillgodogöra sig lagens innehåll. De otydligheter som förekommer har konsekvenser för kommunernas genomförande av valen.

Mot den bakgrunden framstår förslaget att valfunktionärer ska ha särskild utbildning som välbetänkt.

Lagrådet vill framhålla behovet av att lagen ses över grundligt i lagtekniskt hänseende.

3 kap. 4 och 5 §§

I paragraferna finns olika bestämmelser om röstmottagare. Här föreskrivs hur många röstmottagare som ska finnas på varje röstmottagningsställe, hur många som minst ska utses för varje valdistrikt och vem som förordnar röstmottagare. I remissen föreslås en ny bestämmelse i 5 § om krav på att röstmottagare ska ha viss utbildning.

Bestämmelserna är fördelade mellan paragraferna på ett sätt som framstår som mindre väl genomtänkt. Lagrådet föreslår att bestämmelserna disponeras på följande sätt, vilket innebär att det tillkommer ytterligare en paragraf.

4 §

För varje valdistrikt ska det utses minst fyra röstmottagare, varav en ordförande och en ersättare för ordföranden. Som röstmottagare får endast den förordnas som har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget.

5 §

Röstmottagare förordnas av valnämnden. Röstmottagare hos en utlandsmyndighet förordnas dock av myndighetens chef. Om valnämnden har 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.

6 §

På varje röstmottagningsställe ska det finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen ska kunna genomföras.

Vid röstmottagning i en vallokal ska minst tre röstmottagare vara närvarande. En av dessa ska vara ordföranden eller ordförandens ersättare.

Vid röstmottagning i en röstningslokal ska minst två röstmottagare vara närvarande.

4 kap. 20 och 22 §§

I paragraferna finns bestämmelser om vallokaler och röstningslokaler. Det anges bl.a. att sådana lokaler inte bör ha anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till ett visst företag.

Enligt remissen (s. 20 f. och 52) är det en självklar utgångspunkt och målsättning att lokaler som används för röstmottagning bör uppfattas som värdemässigt neutrala av väljarna. Denna målsättning måste dock i det enskilda fallet vägas mot bl.a. intresset av att kunna erbjuda tillgänglighetsanpassade lokaler på lämpligt avstånd från väljarna. Det anges också att syftet inte är att begränsa kommunernas möjlighet att använda skolor och förskolor som drivs i privat regi som val- och röstningslokaler. I möjligaste mån bör kommunerna dock undvika att använda församlingshem och liknande för detta ändamål.

En skola som drivs i privat regi genom t.ex. ett aktiebolag har tveklöst anknytning till ett visst företag. Uttalandet att bestämmelserna inte ska begränsa möjligheten att använda sådana skolor som val- och röstningslokaler framstår därmed som mindre förenligt med lagtexten. Vid föredragningen har upplysts att syftet med bestämmelserna är att undvika användning av sådana lokaler som kan påverka väljarna vid röstningen. Lagrådet anser att det är detta syfte som bör uttryckas i bestämmelserna.

4 kap. 23 och 24 §§ samt 7 kap. 1 §

I 4 kap. 23 § finns bestämmelser om röstningslokaler vid omval. Enligt tredje stycket ska andra kommuner än de som valet gäller senast en vecka efter ett beslut om omval meddela den centrala valmyndigheten var och när förtidsröstning inom kommunen kan ske. Någon motsvarande skyldighet finns inte för de kommuner som omvalet gäller. Vid föredragningen har vidare upplysts att det inte finns några allmänna bestämmelser om när i tiden kommuner ska meddela var och när röstning i vallokaler och röstningslokaler kan äga rum.

Enligt Lagrådets mening framstår det som säreget att införa en bestämmelse av detta slag endast för omval och dessutom endast för andra kommuner än de som valet gäller. En allmän regel om tid för att meddela var förtidsröstning kan ske är att föredra. Om det anses att det bara är vid omval som det finns behov av att ange tidsgränser för när kommunerna ska meddela var och när röstning kan ske synes bestämmelsen om detta i vart fall böra utformas generellt för alla kommuner.

I 23 § används ordet "förtidsröstning". Samma begrepp används också i 4 kap. 24 § som handlar om öppethållande av röstningslokaler som kommunen har inrättat. Enligt första stycket andra meningen i 24 § ska minst en röstningslokal vara öppen varje dag under den tid "förtidsröstningen" får ske.

Vid lagrådsföredragningen har framkommit att begreppet förtidsröstning inte förekommer i vallagen, men anses som ett etablerat begrepp. Eftersom begreppet inte finns definierat och inte heller kan sägas vara språkligt entydigt – s.k. förtidsröstning kan numera ske även under valdagen – anser Lagrådet att bestämmelsen åtminstone bör justeras på så sätt att man i 4 kap. 24 § använder obestämd form. Bestämmelserna kan härfter kompletteras med ett tillägg i exempelvis 7 kap. 1 §, där det efter tredje meningen kan skjutas in "(förtidsröstning)". En på detta sätt åstadkommen definition bör visserligen komma före de lagbestämmelser som berör förtidsröstning. Detta får dock beaktas i samband med den lagtekniska översyn som Lagrådet inledningsvis förordat.

7 kap. 3 a §

Paragrafen gäller röstning genom ambulerande röstmottagare. I andra stycket anges att vid sådan röstmottagning tillämpas de all-

männas bestämmelserna om röstning och röstmottagning i 7 och 8 kap. och bestämmelserna om röstmottagning i röstningslokal i 10 kap. Vad som är att anse som "allmänna bestämmelser" framstår som oklart. Lagrådet förordar att inledningen till detta stycke ändras till "Vid röstmottagning enligt första stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om...".

7 kap. 7 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur budröstning ska gå till. Enligt första stycket 4 b) ska väljaren på kuvertet intyga bl.a. att "valkuvert inte har gjorts i ordning tidigare än vad som är tillåtet".

Lagrrådet konstaterar att det inte finns några bestämmelser i vallagen som påbjuder att valkuvert inte får göras i ordning tidigare än viss angiven tidpunkt. Vid lagrådsföredragningen har hänvisats till bestämmelsen i 7 kap. 6 § om när budröster får göras i ordning. Budröstning synes dock ha en vidare betydelse än momentet att lägga en valsedel i ett valkuvert. Vad som menas med "vad som är tillåtet" i detta sammanhang framstår därmed som oklart. Oklarheten utgör ett exempel på sådana ofullkomligheter i lagen vilka motiverar en lagteknisk översyn.

10 kap. 7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anteckningar och om förvaring av valmaterial i samband med röstmottagning i en röstningslokal. I paragrafen föreslås ett nytt tredje stycke, enligt vilket anteckningarna och det valmaterial som tagits emot ska förvaras avskilt och på ett säkert sätt i avvaktan på rösträkningen.

I andra stycket finns en motsvarande bestämmelse om förvaring av anteckningar och kuvert, om röstmottagningen avbryts. Under fördragningen har upplysts att det är samma slags valmaterial som avses i båda styckena. Lagrådet föreslår därför att ”de kuvert” i andra stycket ändras till ”det valmaterial”.

12 kap. 8 §

Lagrådet föreslår att orden ”under avbrottet” läggs till i slutet av paragrafen (jfr 10 kap. 7 § andra stycket).

Ikraftträdandebestämmelsen

Det föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2014 i fråga om 10 kap. 7 § och i övrigt den 1 januari 2015. Att 10 kap. 7 § ska träda i kraft tidigare än de övriga lagändringarna motiveras med att förslaget om avskild och säker förvaring av anteckningarna och det valmaterial som tagits emot under förtidsröstningen bör träda i kraft före de allmänna valen i september 2014. Samma argument kan anföras i fråga om 12 kap. 8 §, som också föreskriver att valmaterial ska förvaras på ett säkert sätt. Lagrådet föreslår att även den paragrafen ska träda i kraft den 1 augusti 2014.