Konstitutionsutskottets betänkande

1981/82:37

om vissa valfrågor (prop. 1981/82:222 och 224 samt motioner)

I detta betänkande behandlas dels propositionerna 1981/82:222 och 224, dels den under den allmänna motionstiden 1982 väckta motionen 1981/82:164 samt de med anledning av propositionen 1981/82:224 väckta motionerna 1981/82:2570 och 2571.

Propositionerna

I proposition 1981/82:222 om ändring i vallagen (1972:620), m. m. föreslås riksdagen att anta förslag till

1. lag om ändring i vallagen (1972:620),
2. lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval,
3. lag om ändring i folkomröstningslagen (1979:369).

I proposition 1981/82:224 föreslås riksdagen att anta ett inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om försöksverksamhet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland.

Propositionernas innehåll är i huvudsak följande.

I proposition 1981/82:222 föreslås ändringar i vallagstiftningen på grundval av betänkandet Översyn av vallagen 3, som har avlämnats av 1978 års vallagskommitté.

Politiska partier får enligt förslaget rätt att överklaga riksskatteverkets och länsstyrelsernas beslut om utgången av allmänna val. En motsvarande besvärsrätt föreslås för partier och kampanjkommittéer vid folkomröstningar. I syfte att stärka garantierna för en enhetlig bedömning vid rösträkningen föreslås vidare att valnämnderna vid den preliminära rösträkningen hos nämnderna på onsdagen efter valdagen (onsdagsräkningen) skall kontrollgranska sådana förtidsröster som valförrättarna har underkänt. Dessutom föreslås förenklingar av reglerna om mandatfördelning och om besvärstid vid kommunala val liksom av reglerna om upphävande av val på grund av valfusk. För att de ändrade reglerna skall kunna tillämpas vid höstens val föreslås att de skall träda i kraft den 1 juli 1982.

Förbundsrepubliken Tyskland har förklarat att man inte längre tillåter att val genomförs hos utlandsmyndigheter i landet. Dock accepterar man att utländska medborgare deltar i val i sitt hemland genom brevröstning. För att svenska väljare i Förbundsrepubliken Tyskland inte skall hindras från att rösta vid höstens val läggs i proposition 1981/82:224 fram ett förslag om att röstberättigade som vistas i Förbundsrepubliken skall få rösta per brev enligt en särskild procedur, avsedd att trygga tillförlitligheten vid omröstningen. Förfarandet föreslås bli reglerat i en särskild lag och anordnat som en

försöksverksamhet som skall tillämpas vid 1982 års val till riksdagen och vid 1982 års val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige.

Beträffande lagförslagen och den närmare motiveringen hänvisas till propositionerna.

Motionerna

I motion 1981/82:164 av Rune Torwald (c) hemställs "att riksdagen uttalar sig för att i framtiden några väljaropinionsundersökningar inte publiceras senare än en månad före valdagen".

Enligt motionen finns tungt vägande skäl mot att publicera väljaropinionsundersökningar alltför nära inpå valdagen. I motionen förordas att inga väljarbarometrar skall få publiceras senare än en månad före valdagen. Enligt motionen behöver lagstiftning i frågan inte ske nu. Ett uttalande av riksdagen torde enligt motionen komma att respekteras av tidningar och andra berörda.

Med anledning av proposition 1981/82:224 om försöksverksamhet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland har väckts motionerna 1981/82:2570 av Hilding Johansson m. fl. (s) och 1981/82:2571 av Lars Werner m. fl. (vpk).

I motion 1981/82:2570 hemställs att riksdagen skall avslå proposition 1981/82:224. Enligt motionen kan förutsättas att ordningen med brevröstning blir vanligare om försöket faller väl ut. Därför bör även en försöksverksamhet föregås av en principiell diskussion om systemet med brevröstning. Frågan om brevröstning är enligt motionen inte utredd på det sätt som man kan fordra för att genomföra en principiellt genomgripande förändring i ordningen vid val.

Enligt motion 1981/82:2571 är propositionens förslag av så vittomfattande karaktär att en grundlig prövning först måste företas. Vidare får i Västtyskland boende medborgare favörer som andra inte har när det gäller möjligheten att rösta. I motionen hemställs om avslag på proposition 1981/82:224.

Utskottet

Förslagen i proposition 1981/82:222 grundar sig i huvudsak på det slutbetänkande, Översyn av vallagen 3 (Ds Ju 1982:1), som lämnats av 1978 års vallagskommitté (Ju 1978:01). Riksdagen har tidigare behandlat fyra propositioner om ändring i vallagen (1978/79:48, 1978/79:171, 1980/81:170, 1981/82:83) som lagts fram på grundval av tidigare betänkanden av 1978 års vallagskommitté. Riksdagen har antagit förslagen i propositionerna (KU 1978/79:15, KU 1978/79:31, KU 1980/81:26, KU 1981/82:19, rskr 1978/79:77, rskr 1978/79:296, rskr 1980/81:392, rskr 1981/82:137, SFS 1978:907, 1979:456, 1981:525, 1982:146).

De förslag som nu lagts fram i proposition 1981/82:222 rör främst frågor som har anknytning till valprövningsnämndens verksamhet. Det föreslås också några ändringar av mera teknisk natur. Flertalet remissinstanser har tillstyrkt vallagskommitténs förslag eller lämnat dem utan erinran. Utskottet vill för sin del tillstyrka de ändringar i vallagstiftningen som har föreslagits i proposition 1981/82:222.

I motion 1981/82:164 begärs att riksdagen skall uttala sig för att det i framtiden inte publiceras några väljaropinionsundersökningar senare än en månad före valdagen. I motionen tas upp olika problem i samband med väljaropinionsundersökningar. Förutom att resultatet av dessa undersökningar i vissa fall är osäkra pekas i motionen på att resultatet måhända kan verka styrande på väljarna. Som det allvarligaste problemet anges vidare att opinionsundersökningarna i väsentlig grad reducerar debatten i sakfrågorna till fördel för en debatt om opinionssiffrorna som sådana.

Den fråga som tas upp i motionen har bl. a. tryckfrihetsrättsliga aspekter. Riksdagen kan inte utan lagstiftning ge bindande direktiv i frågan. Det är enligt utskottets mening olämpligt att med förbigående av den beslutsform som anvisas i regeringsformen göra uttalanden angående publicering av väljaropinionsundersökningar på sätt som föreslås i motionen. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 1981/82:164.

I proposition 1981/82:224 redovisas att Förbundsrepubliken Tyskland på senare tid har intagit en kritisk hållning till att röstmottagning sker hos utländska beskickningar och konsulat i landet. I en cirkulärnote i september 1981 hävdades det att genomförandet av val till parlamentariska församlingar och kommunala val i andra stater inte faller inom ramen för sådan diplomatisk och konsulär verksamhet som avses i de båda Wienkonventioner som gäller beträffande diplomatiska och konsulära förbindelser. Förbundsrepubliken förklarade sig därför inte beredd att lämna tillstånd till genomförande av sådana val hos utlandsmyndigheterna i landet. Dock ansåg man sig kunna acceptera att utländska medborgare deltar i val i sitt hemland genom brevröstning (Briefwahl) samt att utlandsmyndigheterna tillhandahåller valmaterial för sådan röstning.

Med anledning av den negativa inställning till röstmottagning som redovisats från Förbundsrepublikens sida har man från den svenska regeringens sida haft upprepade kontakter med tyska myndigheter i syfte att utverka ett medgivande för de svenska utlandsmyndigheterna att genomföra röstmottagning. Dessa framställningar har avvisats av Förbundsrepubliken.

För att röstberättigade som vistas i Förbundsrepubliken Tyskland inte skall hindras från att rösta vid höstens val läggs i proposition 1981/82:224 fram ett förslag om att dessa personer skall få rösta per brev enligt en särskild procedur. Förfarandet föreslås bli reglerat i en särskild lag och anordnat som en försöksverksamhet som skall tillämpas vid 1982 års val till riksdagen och vid 1982 års val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige. Förslaget

grundar sig på promemorian Om svenska väljares röstning i Förbundsrepubliken Tyskland vid 1982 års val. Promemorian har upprättats på uppdrag av justitiedepartementet. Den har remissbehandlats. Remissinstanserna har alla utom en tillstyrkt promemorians förslag om ett brevröstningsförfarande.

Förfarandet vid brevröstning kan i korthet beskrivas på följande sätt.

Väljaren lägger själv in sin valsedel i ett innerkuvert för varje val som han vill delta i. Detta bör ske i avskildhet så att skyddet för valhemligheten upprätthålls. I närvaro av två vittnen lägger han därefter in de iordningställda innerkuverten i ett särskilt ytterkuvert för brevröstningsförsändelse och tillsluter detta. Därefter undertecknar väljaren på ytterkuvertet en försäkran på heder och samvete att han själv har lagt in en valsedel för varje val i ett innerkuvert, att han i närvaro av vittnena har lagt in innerkuverten i ytterkuvertet och därefter har tillslutit detta samt att försändelsen har gjorts i ordning i Förbundsrepubliken Tyskland. På ytterkuvertet anger väljaren vidare det datum då försändelsen har ställts i ordning och sitt personnummer.

Därefter intygar de två vittnena på ytterkuvertet att väljaren egenhändigt undertecknat den nämnda försäkran och att något förhållande som strider mot de uppgifter som väljaren har lämnat på ytterkuvertet inte är känt för vittnena. På ytterkuvertet anges även vittnenas adresser. Ytterkuvertet läggs därefter, tillsammans med väljarens röstkort, i ett omslagskuvert, som förseglas och lämnas för postbefordran till valmyndigheter.

Brevröstningsförsändelse bör inte få göras i ordning tidigare än den dag då röstmottagning hos utlandsmyndighet får börja, alltså tidigast den 24:e dagen före valdagen.

Av beskrivningen framgår att förfarandet vid iordningställande av valförsändelser företer stora likheter med det nuvarande budröstningsförfarandet i 11 kap. 3 § vallagen. Vid budröstning är det vittnet och budet som skall underteckna ett intyg motsvarande det som de båda vittnena undertecknar vid brevröstning.

Beträffande själva överbringandet av valsedlarna från väljaren till valmyndigheten påpekas i propositionen att enligt vallagens bestämmelser kan mottagaren alltid, antingen det är en valförrättare eller en röstmottagare på postanstalt, hos utlandsmyndighet eller på fartyg, kontrollera indentiteten på den person som överlämnar valkuvert eller valsedelsförsändelse (9 kap. 3 §, 10 kap. 4, 8 och 14 §§ samt 11 kap. 8 § vallagen). Någon motsvarande kontrollmöjlighet kan enligt propositionen knappast åstadkommas i ett brevröstningsförfarande. Emellertid kan man enligt propositionen på annat sätt skapa tillfredsställande garantier för att brevröstningsförsändelsen härrör från den person som uppges vara väljaren och för att försändelsen har avlämnats till postbefordran med hans vilja.

Olika kontrollmetoder har diskuterats i den promemoria som ligger till grund för propositionen. Därvid har förordats en lösning som innebär att

väljaren alltid skall bifoga sitt röstkort med brevröstningsförsändelsen. Det skall således inte godtas att väljaren i stället för sitt röstkort bifogar ett adresskort med brevröstningsförsändelsen. Enligt gällande ordning skickas röstkort till den röstberättigades adress enligt röstlängden. Genom särskilda anvisningar om utfärdandet av duplettröstkort har riksskatteverket försökt stärka garantierna för att röstkort inte skall komma i orätta händer. Enligt propositionen fyller därför den i promemorian förordade lösningen de krav på tillförlitlighet som rimligtvis kan ställas.

Eftersom brevröstning kommer att tillämpas endast i mycket begränsad omfattning är det enligt förslaget lämpligast att låta valnämnden räkna samtliga brevröster vid den preliminära rösträkningen på onsdagen efter valdagen. Förfarandet med dessa röster blir då detsamma som tillämpas i fråga om samtliga poströster vid kyrkofullmäktigval (34 och 35 §§ lagen 1972:704 om kyrkofullmäktigval, omtryckt senast 1982:147).

Brevröster bör enligt förslaget inte få avges efter den tidpunkt då vallokalerna stänger, dvs. kl. 20 på valdagen. Det bör därför föreskrivas att brevröster skall avges senast dagen före valdagen och att en brevröstningsförsändelse anses avgiven den dag då den har poststämplats. För att brevröstningsförsändelsen med säkerhet skall komma med i valnämndens preliminära rösträkning bör försändelsen vidare avsändas i sådan tid att den är nämnden till handa senast tisdagen efter valdagen.

De bestämmelser om granskning av poströster, utlandsröster och fartygsröster som gäller vid den preliminära rösträkningen (13 kap. 3–5 §§ vallagen) föreslås bli tillämpliga också vid granskningen av brevröstningsförsändelser. För brevröstningsförsändelser behövs emellertid enligt propositionen vissa ytterligare kontrollåtgärder. Eftersom brevröstning endast får ske från Förbundsrepubliken Tyskland bör det kontrolleras att försändelsen avsänts från detta land. Vidare bör kontrolleras att väljarens röstkort har bifogats och att rösten har avgetts i rätt tid.

I motionerna 1981/82:2570 och 2571 yrkas avslag på proposition 1981/82:224.

Enligt motion 1981/82:2570 innebär ett förfarande med brevröstning en avsevärd förändring i den nuvarande ordningen för valen. Eftersom förslaget uttryckligen presenteras som en försöksverksamhet kan man enligt motionen förutsätta att ordningen med brevröstning skall bli mera vanlig om försöket faller väl ut. Därför bör enligt motionen även en försöksverksamhet föregås av en principiell diskussion av systemet med brevröstning. En fråga som därvid bör diskuteras är huruvida rätten till brevröstning bör få utnyttjas också av röstberättigade som vistas i Sverige. Vidare tas i motionen upp frågor om kontroll till förebyggande av obehöriga förfaranden i samband med brevröstning. Enligt motionen är i detta hänseende och i övrigt frågan om brevröstning inte utredd på det sätt som fordras för att genomföra en principiellt genomgripande förändring i ordningen vid val.

Enligt motion 1981/82:2571 är propositionens förslag av så vittomfattande

karaktär att en grundlig prövning först måste företas. I motionen nämns att valnämnden i Stockholms kommun har anfört under remissbehandlingen att den föreslagna möjligheten till röstning för svenskar bosatta i Förbundsrepubliken Tyskland måste prövas med utgångspunkt från de förhållanden som råder inom vårt eget land vad avser personers geografiska eller andra hinder att använda nu tillämpade valförfaranden. Enligt motionen tycks förslaget ge i Västtyskland boende medborgare favörer som andra inte har när det gäller möjligheter att rösta.

Det är enligt utskottet beklagligt att röstmottagning vid de svenska utlandsmyndigheterna i Förbundsrepubliken Tyskland inte kan anordnas vid 1982 års val. Från den svenska regeringens sida har vid upprepade tillfällen gjorts försök att förmå Förbundsrepubliken att acceptera att röstmottagning sker vid svenska utlandsmyndigheter. Dessa framställningar har dock avvisats av Förbundsrepubliken. Frågan om ett brevröstningsförfarande har samtidigt utretts inom regeringskansliet. Detta utredningsarbete har naturligen främst varit inriktat på att skaffa ett alternativ för röstning för de väljare som vid 1982 års val befinner sig i Förbundsrepubliken Tyskland.

Enligt utskottets mening måste röstberättigade i så stor utsträckning som det är praktiskt möjligt beredas tillfälle att delta i de allmänna valen. För att de väljare som vid 1982 års val befinner sig i Förbundsrepubliken Tyskland skall kunna utnyttja sin rösträtt framstår ett förfarande med brevröstning mot den i propositionen tecknade bakgrunden som en lämplig och nödvändig åtgärd. Utskottet delar inte motionärernas uppfattning om att ett begränsat brevröstningsförfarande inte kan godtas därför att det borde ha föregåtts av en mera övergripande diskussion om brevröstningsförfarandet som sådant. Med hänsyn till den tid som i den uppkomna situationen stått till buds skulle ett utredningsarbete av det slag och i den omfattning som efterlyses i motionerna sannolikt inte ha kunnat slutföras i sådan tid att väljarna i Förbundsrepubliken Tyskland hade kunnat beredas möjlighet att rösta i 1982 års val.

Utskottet instämmer vidare i propositionens konstaterande att förfarandet med brevröstning uppfyller rimliga krav på tillförlitlighet. Med anledning av vad som sägs i motion 1981/82:2570 om sämre kontrollmöjligheter m. m. vid brevröstning vill utskottet understryka att brevröstning vid 1982 års val enbart skall anordnas på försök och i begränsad omfattning. De erfarenheter rörande kontrollmöjligheterna m.m. vid brevröstning som kan vinnas vid årets val måste givetvis tas till vara och utvärderas innan ytterligare beslut om brevröstning fattas. Beträffande förslaget om försöksverksamhet med brevröstning vid 1982 års val tillstyrker utskottet proposition 1981/82:224 och avstyrker motionerna 1981/82:2570 och 2571.

Utskottet hemställer

1. beträffande *ändringar i vallagstiftningen*
   att riksdagen med bifall till proposition 1981/82:222 antar de i propositionen framlagda förslagen till
   a) lag om ändring i vallagen (1972:620),
   b) lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval,
   c) lag om ändring i folkomröstningslagen,
2. beträffande *publicering av väljaropinionsundersökningar*
   att riksdagen avslår motion 1981/82:164,
3. beträffande *lag om försöksverksamhet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland*
   att riksdagen med bifall till proposition 1981/82:224 och avslag på motionerna 1981/82:2570 och 2571 antar det i propositionen framlagda lagförslaget.

Stockholm den 1 juni 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Bengt Kindbom (c), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s), Jan Prytz (m), Lars-Erik Lövdén (s), Anita Modin (s) och Sören Norrby (fp).

Reservation

beträffande lag om försöksverksamhet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland av Hilding Johansson, Yngve Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kerstin Nilsson, Sture Thun, Lars-Erik Lövdén och Anita Modin (alla s) som anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar "Det är enligt utskottet" och slutar "avstyrker motionerna 1981/82:2570 och 2571" bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att förslaget i proposition 1981/82:224 inte har föregåtts av någon parlamentarisk utredning. Den promemoria som ligger till grund för förslaget har varit föremål för en mycket begränsad remiss. Utöver riksskatteverket, postverket och utlandssvenskarnas förening är det endast två länsstyrelser och två valnämnder som hörts. Någon allmän debatt om frågan har inte förekommit.

Som framhålls i motion 1981/82:2570 innebär ett förfarande med

brevröstning en avsevärd förändring i den nuvarande ordningen för valen. I samma motion och i motion 1981/82:2571 har efterlysts en grundligare utredning och en principiell diskussion om brevröstningsförfarandet, bl. a. rörande tillförlitligare kontrollmetoder och i vilken utsträckning brevröstning skall kunna användas. I sistnämnda hänseende borde t. ex. ha diskuterats huruvida brevröstning kan få användas mera generellt av de röstberättigade eller om brevröstning skall få förekomma endast i undantagssituationer och i så fall i vilka situationer. Detta ytterligare arbete borde enligt motion 1981/82:2570 ha utförts redan innan något förslag om försöksverksamhet förelades riksdagen eftersom systemet med brevröstning torde komma att bli vanligare om försöksverksamheten faller väl ut.

Utskottet instämmer i vad som anförts i motionerna om att ytterligare utredning och diskussion beträffande brevröstning borde ha föregått förslaget. Utskottet tillstyrker därför motionsyrkandena och avstyrker bifall till propositionens förslag.

dels att hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *lag om försöksverksamhet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland* att riksdagen med bifall till motionerna 1981/81:2570 och 2571 avslår det i proposition 1981/82:224 framlagda lagförslaget.

GOTAB 72275 Stockholm 1982