Konstitutionsutskottets betänkande 1984/85:28

om vissa vallagsfrågor (prop. 1984/85:119 samt motioner)

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas proposition 1984/85:119 om ändring i vallagen m. m. I propositionen föreslås bl. a. att reglerna för tilldelning av valsedlar ändras på så sätt att ett parti som uppnår eller vid det senaste valet uppnådde mer än en procent av rösterna i riksdagsvalet skall få gratis valsedlar till samma antal som riksdagspartierna. Vidare föreslås ändrade regler för registrering av partibeteckning samt för poströstning i kyrkofullmäktigval. Det föreslås också att förfarandet med brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland, som försöksvis gällde vid 1982 års val, skall komma till användning även vid 1985 års val.

I betänkandet behandlas därutöver följande frågor som tagits upp i nedan angivna motioner som väckts under allmänna motionstiden 1985.

- Ändrade villkor för budröstning vid allmänna val – motion 1984/85:287 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c),
- Möjlighet till andrahandsröstning – motion 1984/85:398 av Marianne Karlsson (c),
- Generell möjlighet till brevröstning – motion 1984/85:400 av Per-Olof Strindberg (m).

Utskottet har tillstyrkt propositionens förslag samt avstyrkt motionerna. Reservationer har avgetts beträffande frågorna om villkor för budröstning (m, c, fp) och om brevröstning (m). På sistnämnda punkt har även ett särskilt yttrande avgetts (fp).

Propositionen

I proposition 1984/85:119 om ändring i vallagen (1972:620) m. m., har regeringen föreslagit riksdagen att anta de i propositionen framlagda förslagen till

1. lag om ändring i vallagen (1972:620),
2. lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval,
3. lag om brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland.

Propositionens innehåll är i huvudsak följande.

Antalet kostnadsfria valsedlar till riksdagspartierna minskas från fem till fyra gånger antalet röstberättigade. I gengäld tilldelas ett parti som uppnår eller vid föregående val uppnådde mer än en procent av rösterna i riksdagsvalet gratis valsedlar till samma antal som riksdagspartierna. Ett

parti som vid föregående riksdagsval har fått mer än en procent av rösterna får partimarkerade valsedlar utlagda i vallokaler, på postkontor etc. genom riksskatteverkets (RSV) försorg. Motsvarande justeringar görs beträffande valen till kommunfullmäktige och landsting.

För att styrka att en ansökan om registrering av partibeteckning biträds av föreskrivet antal röstberättigade medlemmar skall ett parti kunna välja att – i stället för att till RSV ge in egenhändigt undertecknade förklaringar från medlemmarna – förete ett intyg av notarius publicus om att de föreskrivna förklaringarna har visats upp för honom.

Alla partier får, oavsett om de har registrerat sin partibeteckning eller inte, rätt att lägga ut partimarkerade valsedlar i eller i anslutning till lokal där poströstning äger rum.

Röstningen på postkontor i kyrkofullmäktigvalen får i fortsättningen bara ske t. o. m. torsdagen före valdagen. Den preliminära rösträkningen av poströsterna skall vidare ske i vallokalen och inte som nu hos valnämnden.

Vid 1985 års val till riksdag och vid samma års val av landstingsledamöter och kommunfullmäktige får röstberättigade som vistas i Förbundsrepubliken Tyskland rösta genom att därifrån sända sina valsedlar till valnämnden med posten (brevröstning). Brevröstningen är avsedd att gå till på samma sätt som vid valen 1982.

Motionerna

I motion *1984/85:287* av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att 11 kap. 3 § vallagen skall ha den lydelse som anges nedan:

3 § Väljare, som – – – fyllt 18 år. Vårdare är den som yrkesmässigt eller på ett därmed likartat sätt ger väljaren vård av mer varaktigt slag. Sådan valsedelsförsändelse – – – för dem. Vårdare skall ange i vilket vårdnadsförhållande han står till väljaren. Vittne skall – – – vara vittne.

I motionen påpekas att det inte bara är släktingar utan även vårdare som kan tjänstgöra som bud vid röstning med valsedelsförsändelse. Överklaganden till valprövningsnämnden visar emellertid att begreppet vårdare tolkas olika och att det har förekommit att valförrättare vägrat att godta valsedelsförsändelser av det skälet att man inte ansett att budet kunnat göra anspråk på att vara vårdare för den röstande. Den osäkerhet som finns härvidlag är enligt motionen inte tillfredsställande. Ökad information på denna punkt löser inte det grundläggande problem som uppkommit genom att vallagen inte närmare anger vad som skall avses med vårdare. Vallagen bör därför ändras på så sätt att begreppet vårdare preciseras till att avse de fall där ett vårdnadsförhållande verkligen föreligger. Det bör således vara fråga om ett stabilt, varaktigt och/eller av samhället sanktionerat vårdnadsförhållande. Vidare bör enligt motionärerna vårdnadsförhållandet kunna styrkas inför röstmottagaren. Detta kan enklast ske genom en föreskrift om att arten av vårdnad skall anges på själva valsedelsförsändelsen. Därigenom bör det

enligt motionen bli möjligt att i efterhand lätt kunna kontrollera uppgiften.

I motion *1984/85:398* av Marianne Karlsson (c) hemställs att riksdagen beslutar om ändring i vallagen i enlighet med motionen.

I motionen föreslås att de som röstar på parti som inte vinner inträde i riksdagen ges möjlighet att som andra alternativ också avge röst på annat parti som vid valtillfället är ett riksdagsparti. Därigenom skulle man enligt motionären förhindra att röstande ställs utanför det demokratiska systemet på grund av fyraprocentsspärren.

I motion *1984/85:400* av Per-Olof Strindberg (m) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till brevröstning som ett komplement till röstning på svenska beskickningar och konsulat.

Motionären hänvisar bl. a. till den försöksverksamhet som genomfördes i Förbundsrepubliken Tyskland vid 1982 års val samt att Utlandssvenskarnas förening i ett remissyttrande över betänkandet Rösträtt och medborgarskap (SOU 1984:11 och 12) framhållit att brevröstning bör införas som en komplettering till röstmottagningen i utlandet och gälla generellt i utlandet. Motionären framhåller även att det genom bättre information bör vara möjligt att reducera antalet ogiltiga röster, vilket var högt vid den omnämnda försöksverksamheten.

Utskottet

I föreliggande proposition behandlas vissa vallagsfrågor. Till grund för propositionen ligger i olika sammanhang företagna utredningar. Folkstyrelsekommittén har i en skrivelse till justitiedepartementet redovisat förslag beträffande dels en begränsning av tiden för poströstning i kyrkofullmäktigvalen, dels reglerna för tillhandahållande av valsedlar till de politiska partierna i riksdagsval. De föreslagna ändringarna i reglerna för poströstning syftar till att undanröja vissa brister i bevarandet av valhemligheten som framkommit vid 1982 års val. Förutsättningarna för registrering av partibeteckning har utretts inom justitiedepartementet. Genom den föreslagna ändringen i denna del kan det undvikas att uppgifter om enskildas partitillhörighet måste offentliggöras i registreringsärendet. Frågan om brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland har behandlats av 1983 års rösträttskommitté i betänkandet (SOU 1984:11 och 12) Rösträtt och medborgarskap samt i en promemoria utarbetad av RSV. I nämnda promemoria har RSV i egenskap av central valmyndighet sammanställt och analyserat erfarenheterna från 1982 års val samt lagt fram vissa förslag till ändringar i valförfarandet.

Propositionens förslag överensstämmer i huvudsak med utredningsförslagen. Propositionen har inte föranlett några motionsyrkanden och utskottet biträder propositionens förslag.

Utskottet tar i detta betänkande även upp tre under den allmänna motionstiden 1985 väckta motioner rörande vallagsfrågor.

I motion 1984/85:400 av Per-Olof Strindberg (m) begärs att riksdagen skall

hemställa om förslag hos regeringen om generell möjlighet till *brevröstning* som ett komplement till röstning på svenska beskickningar och konsulat. Motionären hänvisar bl. a. till den försöksverksamhet som genomfördes i Förbundsrepubliken Tyskland inför valen år 1982 samt framhåller att det genom bättre information bör vara möjligt att reducera antalet underkända röster, vilket var högt vid den omnämnda försöksverksamheten.

Sedan länge har röstberättigade som vistas utomlands kunnat utöva sin rösträtt vid allmänna val och folkomröstningar genom att rösta på svenska beskickningar eller konsulat (10 kap. 7–11 §§ vallagen). I stort sett har röstmottagningen hos utlandsmyndigheterna hittills kunnat genomföras utan invändningar från andra stater. Ett undantag utgör dock Schweiz som redan på 1950-talet motsatte sig röstmottagning hos svenska utlandsmyndigheter i landet. Röstmottagning hos de svenska utlandsmyndigheterna i Schweiz har därför inte genomförts sedan 1956 års val. Inför 1982 års val visade det sig att inte heller Förbundsrepubliken Tyskland längre godtog röstmottagning på de svenska utlandsmyndigheterna där. Som en försöksverksamhet infördes därför år 1982 en särskild ordning med brevröstning för de röstberättigade som vistades i Förbundsrepubliken Tyskland (prop. 1981/82:224, KU 1981/82:37, rskr. 1981/82:384).

RSV har i den tidigare nämnda promemorian om erfarenheterna av 1982 års val behandlat försöksverksamheten med brevröstning. RSV konstaterar att det administrativt inte utgör något större problem att hantera brevröstningen. Andelen underkända brevröster blev dock stor (11 %). Erfarenheterna av brevröstningen vid 1982 års val har även utvärderats av 1983 års rösträttskommitté. Kommittén har också tagit upp den principiella frågan om brevröstningen skall användas mera generellt i framtiden.

Kommittén konstaterade att en utvidgad användning av brevröstningsförfarandet skulle innebära att det blev praktiskt genomförbart för fler personer som vistas utomlands att delta i de svenska valen. Det skulle dock medföra att många väljare började använda denna röstningsmetod i stället för att utnyttja det säkra och väl utvecklade förfarandet att rösta hos utlandsmyndigheterna. Därigenom skulle antalet underkända röster öka. De vinster som ett utvidgat brevröstningsförfarande skulle kunna ge i form av ökade möjligheter att delta i valen uppvägde enligt kommitténs mening inte de ökade riskerna för att röster skulle underkännas. Kommittén fann därför inte tillräckliga skäl föreligga för att föreslå att brevröstning införs permanent.

Frågan om brevröstning har som tidigare framgått behandlats även i den nu aktuella propositionen 1984/85:119, varvid föredragande departementschefen har förklarat att det inte föreligger några avgörande praktiska hinder mot att utnyttja brevröstningsmetoden även i fortsättningen. Liksom kommittén anser han dock att det inte finns skäl att generellt införa ett förfarande med brevröstning för röstberättigade som är bosatta utomlands eller som av någon annan anledning vistas utomlands i samband med ett val.

Inte heller enligt utskottets mening bör en generell möjlighet till brevröst-

ning införas. Såsom rösträttskommittén framhållit uppväger de vinster i form av ett ökat valdeltagande som en utvidgning av möjligheterna till brevröstning skulle kunna medföra inte riskerna av ett ökat antal underkända röster. Brevröstningsförfarandet bör därför även fortsättningsvis användas endast i de fall då röstning vid svenska utlandsmyndigheter inte kan genomföras i något visst land. Utskottet avstyrker med det anförda motion 1984/85:400.

I motion 1984/85:398 av Marianne Karlsson (c) begärs att vallagen skall ändras så att *andrahandsröstning* blir möjlig. Enligt motionen bör de som röstar på ett parti som inte vinner inträde i riksdagen ges möjlighet att som andra alternativ också avge röst på annat parti som vid valtillfället är ett riksdagsparti.

Frågan om andrahandsröstning har behandlats i konstitutionsutskottets betänkande KU 1978/79:15 med anledning av en motion (1977/78:909) vari liknande tankegångar framfördes som i den nu aktuella motionen. Utskottet anförde att motionsyrkandet hade beröringspunkter med personvals- och valkretsutredningens arbete (SOU 1977:94). Ett system med andrahandsröstning skulle emellertid enligt utskottet helt ändra förutsättningarna för det personvalssystem som utredningen föreslog. Eftersom personvalsutredningens förslag hade remissbehandlats och var föremål för beredning inom regeringskansliet borde enligt utskottets mening resultatet av denna beredning avvaktas innan ytterligare utredningar på detta område företogs. Riksdagen följde utskottet.

Personvals- och valkretsutredningens förslag ledde inte till lagstiftning. Enligt direktiven (Dir. 1984:23) till folkstyrelsekommittén är det naturligt att kommittén tar upp de av personvals- och valkretsutredningen behandlade frågorna om personval och mindre valkretsar till förnyat övervägande, och kommittén bör därför göra den ytterligare utredning av dessa frågor som kan behövas. Även spärren för små partier hör till de frågor som kommittén kommer att ta upp till övervägande. Frågan om andrahandsröstning har nära samband med det utredningsarbete som pågår inom folkstyrelsekommittén. Enligt utskottets mening finns det med hänsyn härtill inte anledning för riksdagen att för närvarande ta ställning till motionens förslag. Yrkandet i motion 1984/85:398 avstyrks därför.

Motion 1984/85:287 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) tar upp frågan om *villkoren för budröstning*. I motionen begärs en precisering i 11 kap. 3 § vallagen beträffande begreppet vårdare. Vidare bör enligt motionen den som uppger sig vara vårdare kunna styrka inför röstmottagaren att så är fallet. En föreskrift om att arten av vårdnad skall anges på själva valsedelsförsändelsen föreslås därför bli införd i nämnda stadgande.

Motionsyrkanden av samma innebörd som det nu aktuella har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen, senast hösten 1984 (KU 1984/85:10). Utskottets majoritet avstyrkte därvid två motioner som tog upp denna fråga och hänvisade till den bedömning som utskottet gjort under föregående riksmöte. Utskottet underströk vidare vikten av att budröstningsförfarandet

och partiernas värvning hålls klart isär samt att det var av särskild betydelse att de som medverkar i röstningsförfarandet på vårdinstitutioner följer gällande regler. Det kunde enligt utskottet förutsättas att de politiska partierna kommer att verka för att de aktiva i det lokala valarbetet blir orienterade om gällande föreskrifter. Riksdagen följde utskottet.

Enligt utskottets mening föreligger inte skäl att frångå den bedömning riksdagen tidigare gjort i denna fråga. Motion 1984/85:287 avstyrks således.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:119 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 brevröstning i Förbundsrepubliken Tyskland,
2. att riksdagen beträffande frågan om *brevröstning* avslår motion 1984/85:400,
3. att riksdagen beträffande frågan om *andrahandsröstning* avslår motion 1984/85:398,
4. att riksdagen beträffande *villkoren för budröstning* avslår motion 1984/85:287.

Stockholm den 14 mars 1985

På konstitutionsutskottet vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s)*, Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Björck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c)*, Sture Thun (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp) och Nils Berndtson (vpk).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservationer

1. *Brevröstning* (mom. 2)

av Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Björck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) vilka anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar "Inte heller" och på s. 5 slutar "motion 1984/85:400." bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening talar flera skäl för att generellt införa brevröstning i utlandet. Avstånden till de svenska utlandsmyndigheterna kan i många

fall vara mycket stora, vilket medför att många svenskar i utlandet av tidsskäl och av ekonomiska skäl ej kan utnyttja sin rösträtt. Det är därför angeläget att röstberättigade som vistas utomlands som ett alternativ kan välja brevröstningsförfarandet. Brevröstning är vidare ekonomiskt fördelaktig för statsverket genom att utlandsmyndigheternas arbetsbelastning minskar. Det kan dessutom antas att antalet ogiltiga brevröster kommer att minska avsevärt om brevröstningen blir ett bestående komplement till annan utlandsröstning. Även ökad information och bättre anvisningar bör bidra till minskat antal fel. Utskottet delar mot bakgrund härav motionärens uppfattning att regeringen bör framlägga ett förslag som generellt möjliggör för svenskar som vistas utomlands att brevrösta. Med det anförda tillstyrker utskottet motion 1984/85:400.

dels att utskottet under moment 2 bort hemställa:

2. att riksdagen beträffande frågan om *brevröstning* med bifall till motion 1984/85:400 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. *Villkoren för budröstning* (mom. 4)

av Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m) och Karin Ahrland (fp) vilka anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar "Enligt utskottets" och slutar "avstyrks således." bort ha följande lydelse:

Såsom framhållits i motion 1984/85:287 samt även i en gemensam borgerlig reservation till det nämnda utskottsbetänkandet är olika former av budröstning ett viktigt komplement till den personliga röstavgivningen. Det är samtidigt av största vikt att riskerna för otillbörlig påverkan vid budröstning i görligaste mån undanröjs. Erfarenheten visar att särskilda problem uppkommit i vad gäller budröstning genom vårdare. Rena missbruk, i några fall beivrade vid domstol, har förekommit. Det har vidare, vilket även påpekas i motionen, rått stor osäkerhet om vad som skall avses med vårdare i vallagens mening. Denna osäkerhet kan inte undanröjas med allmänna uttalanden från riksdagens sida utan kräver att lagtexten ändras. En precisering i enlighet med motionens förslag bör därför göras av detta begrepp. Därmed bör således avses ett stabilt, varaktigt och/eller av samhället sanktionerat vårdnadsförhållande. Gränsen bör gå vid de insatser som normalt görs av en hemsamarit.

Utskottet delar även motionärernas åsikt att det är viktigt att den som uppger sig vara vårdare kan styrka inför röstmottagaren att så är fallet. Såsom påpekas i motionen är det inte realistiskt att utgå från att valförrättarna skall ha sådan personkännedom att en muntlig uppgift kan anses tillgodose kontrollkravet. Genom en föreskrift om att vårdaren skall ange i

vilken egenskap han lämnar väljaren vård på själva valsedelsförsändelsen blir det möjligt att åtminstone i efterhand företa kontroller. En bestämmelse av föreslagen typ torde därför även ha en preventiv effekt.

Utskottet tillstyrker med hänvisning till det anförda motion 1984/85:287.

dels att utskottet under moment 4 bort hemställa

4. att riksdagen beträffande *villkoren för budröstning* med bifall till motion 1984/85:287 antar följande

Förslag till
Lag om ändring i vallagen (1972:620)

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 3 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 kap. 3 §	
Väljare, som på grund av sjukdom, rörelsehinder eller hög ålder ej kan inställa sig i vallokalen för det valdistrikt där han är upptagen i röstlängd eller, om han vistas utomlands, hos närmaste utlandsmyndighet där röstning äger rum, får lämna valsedel genom bud. Bud får den vara som är väljarens barn, barnbarn, fader, moder eller syskon eller hans vårdare och som fyllt 18 år. Sådan valsedelsförsändelse anordnas på följande sätt.	Väljare, som på grund av sjukdom, rörelsehinder eller hög ålder ej kan inställa sig i vallokalen för det valdistrikt där han är upptagen i röstlängd eller, om han vistas utomlands, hos närmaste utlandsmyndighet där röstning äger rum, får lämna valsedel genom bud. Bud får den vara som är väljarens barn, barnbarn, fader, moder eller syskon eller hans vårdare och som fyllt 18 år. *Vårdare är den som yrkesmässigt eller på ett därmed likartat sätt ger väljaren vård av mera varaktigt slag.* Sådan valsedelsförsändelse anordnas på följande sätt.
Väljaren lägger för varje val själv in sin valsedel i ett innerkuvert. I närvaro av budet och ett vittne lägger han sedan in iordningställda innerkuvert i ett ytterkuvert för valsedelsförsändelse och tillsluter detta. Därefter tecknar väljaren på ytterkuvertet försäkran på heder och samvete att han förfarit på detta sätt samt att han av anledning som anges i första stycket ej kan inställa sig för röstning i vallokalen för valdistriktet eller hos utlandsmyndigheten. Budet och vittnet intygar skriftligen att väljaren egenhändigt undertecknat	Väljaren lägger för varje val själv in sin valsedel i ett innerkuvert. I närvaro av budet och ett vittne lägger han sedan in iordningställda innerkuvert i ett ytterkuvert för valsedelsförsändelse och tillsluter detta. Därefter tecknar väljaren på ytterkuvertet försäkran på heder och samvete att han förfarit på detta sätt samt att han av anledning som anges i första stycket ej kan inställa sig för röstning i vallokalen för valdistriktet eller hos utlandsmyndigheten. Budet och vittnet intygar skriftligen att väljaren egenhändigt undertecknat

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
försäkran samt att något förhållande som strider mot innehållet ej är känt för dem. Vittne skall ha fyllt 18 år. Väljarens make eller barn eller makens barn får ej vara vittne.	försäkran samt att något förhållande som strider mot innehållet ej är känt för dem. *Vårdare skall ange i vilket vårdnadsförhållande han står till väljaren.* Vittne skall ha fyllt 18 år. Väljarens make eller barn eller makens barn får ej vara vittne.

Särskilt yttrande

Karin Ahrland (fp) anför beträffande frågan om *brevröstning*:

Enligt min mening bör strävan vara att ge envar röstberättigad oavsett var han eller hon bor en inte blott teoretisk utan även en praktisk möjlighet att rösta.

Den teoretiska möjligheten finns i dag överallt utom i Förbundsrepubliken Tyskland och i Schweiz. Den praktiska möjligheten är ofta begränsad på grund av långa avstånd till svensk beskickning eller särskild röstmottagning.

Samtidigt anser jag det ligga ett värde i sig i att väljaren personligen lämnar valsedeln till valförrättaren eller röstmottagaren. Jag är därför inte beredd att förorda att brevröstning införs generellt.

Jag har noga övervägt om det skulle gå att finna en modell för att kunna införa brevröstning för dem som inte kan tänkas nå ett röstmottagningsställe. Jag har då funnit att på grund av de praktiska problemen med hänsyn till varierande infrastruktur det knappast är ens teoretiskt möjligt att finna en modell som är tillämplig generellt i världen.

Med hänsyn härtill och till att det med största sannolikhet endast gäller en liten minoritet utlandssvenskar har jag anslutit mig till utskottets majoritet.