

Konstitutionsutskottets betänkande

1984/85:10

om vissa vallagsfrågor, m. m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas följande frågor som tagits upp i de angivna motionerna:

1. Röstning genom bud och på institution, m. m. – motionerna 1983/84:296 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c), 1983/84:382 av Rosa Östh (c) och 1983/84:1110 av Lars Ernestam och Karin Ahrland (båda fp),
2. Lägre kostnader för allmänna val, m. m. – motionerna 1983/84: 474 av Rune Torwald och Sigvard Persson (båda c) och 1983/84:928 av Karin Ahrland och Lars Ernestam (båda fp),
3. Valkretsindelningen i Malmöhus län – motion 1983/84:936 av Knut Wachtmeister m. fl. (m),
4. Poströstningen i kyrkofullmäktigval – motion 1983/84:585 av Ewy Möller (m).

I fråga om budröstning m. m. avstyrker utskottet tre motioner under hänvisning till att de nuvarande reglerna varit föremål för översyn tämligen nyligen. I sammanhanget framhåller utskottet – liksom vid föregående riksmöte – betydelsen av att budröstningsförfarandet och partiernas värvning hålls klart isär och att även de politiska partierna verkar för att aktiva valarbetare är orienterade om gällande föreskrifter.

Beträffande lägre kostnader för allmänna val m. m. avstyrks två motioner bl. a. under hänvisning till att besparingsförslag – t. ex. antalet fria valsedlar – från centrala valmyndigheten f. n. bereds inom justitiedepartementet och att reglerna för valdistriktsindelning varit föremål för översyn för en del år sedan.

Vad gäller valkretsindelningen i Malmöhus län och poströstningsreglerna vid kyrkofullmäktigval avstyrker utskottet två motioner under hänvisning till att frågorna bl. a. ingår i det utredningsuppdrag som lämnats den tillsatta folkstyrelsekommittén.

En reservation av m-, c- och fp-ledamöterna har avgivits beträffande budröstningsförfarandet.

1. Röstning genom bud och på institution, m. m.

Motionerna

I motion 1983/84:296 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) hemställs att riksdagen beslutar att vallagens 11 kap. 3 § skall ha den lydelse som anges nedan:

3 §

Väljare som --- 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 valsefelsförsändelse --- är känt för dem. Vårdare skall ange i vilket vårdnadsförhållande han står till väljaren. Vittne skall ha --- på ytterkuvertet.

I motion 1983/84:1110 av Lars Ernestam och Karin Ahrlund (båda fp) hemställs att riksdagen hos regeringen inför nästa val begär en översyn av reglerna för röstning med bud.

I båda motionerna förordas ändrade regler för röstning genom bud varigenom risken för missbruk och fel enligt motionärerna skulle kunna elimineras. I motion 296 föreslås sådan ändring i vallagens 11 kap. 3 § att begreppet "vårdare" elimineras och att vårdnadsförhållandet skall särskilt anges. I motion 1110 begärs att regeringen skall göra en översyn av de aktuella reglerna.

I motion 1983/84:382 av Rosa Östh (c) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer att gällande bestämmelser ändras på så sätt att poströstning på vårdinstitutioner utvidgas så som i motionen anges.

I motiveringen anförts att budröstningen på institutioner lett till svårigheter i tolkningen av begreppet vårdare och att visst missbruk från valarbetares sida förekommit. Mot denna bakgrund föreslås att möjlighet till poströstning ges på de allra flesta vårdinstitutioner.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt gällande bestämmelser i 11 kap. vallagen får väljare under vissa förutsättningar lämna röstsedel genom bud (röstning med valsefelsförsändelse). Sålunda får gift väljare lämna valsefel genom sin make (11 kap. 1 §). Vidare får väljare som betjänas av lantbrevbärare lämna valsefeln genom denne (11 kap. 5 §). Även väljare som på grund av sjukdom, rörelsehinder eller hög ålder inte kan inställa sig i vallokalen får lämna valsefel genom bud (11 kap. 3 §). Som bud får dock inga andra medverka än vissa närmare släktingar, nämligen barn, barnbarn, fader, moder eller syskon eller också väljarens vårdare. Ytterligare en förutsättning är att budet skall ha fyllt 18 år.

Röstning med valsefelsförsändelse som skall lämnas genom make förbereds på följande sätt. Väljaren lägger själv för varje val en valsefel i ett innerkuvert och förseglar detta. Därefter lägger han, i närvaro av ett vittne, innerkuvertet i ett särskilt ytterkuvert för valsefelsförsändelse och förseglar

detta samt undertecknar en försäkran på heder och samvete att han förfarit på sätt som här beskrivits. Vittnet, som skall ha fyllt 18 år, skall skriftligen intyga att väljaren egenhändigt undertecknat den nämnda försäkran. Väljarens make eller barn eller makens barn får inte vara vittne. Valsedelsförsändelse får anordnas tidigast 24 dagar före valdagen.

Vid röstning genom lantbrevbärare gäller i allt väsentligt samma regler som vid röstning genom äkta make. Lantbrevbärare får inte vara vittne men skall på ytterkuvertet intyga att han mottagit försändelsen av väljaren.

När släkting eller vårdare medverkar som bud skall både budet och vittnet vara närvarande när väljaren lägger in de iordningställda innerkuverten i ytterkuvert och förseglar detta. Båda två skall också skriftligen intyga att väljaren egenhändigt undertecknat en sådan försäkran som nyss nämnts och att något förhållande som strider mot innehållet i försäkran inte är känt för dem.

Vallagskommittén

1978 års vallagskommitté har mot bakgrund av tidigare riksdagsmotioner i ämnet samt vissa oegentligheter i samband med 1979 års val övervägt en ändring av reglerna för budröstning. Kommittén fann inte tillräckliga skäl att föreslå någon skärpning av reglerna. Som motivering för denna ståndpunkt anför kommittén i sitt betänkande (SOU 1980:45 s. 152) bl. a. följande:

Väljare som är hänvisade att anlita bud för att lämna sina valsedlar är ofta, på grund av sjukdom eller rörelsehinder, starkt beroende av sin omgivning. Därav följer att de kan ha svårt att stå emot påtryckningar. Av detta skäl är det av särskild vikt att förfarandet vid budröstning utformas så att väljaren skyddas mot obehöriga påtryckningar från mindre nogräknade röstvärvare. Föreskrifterna om budets och vittnets samtidiga närvaro när valsedelsförsändelsen iordningställs samt om väljarens försäkran och de båda övriga närvarandes intyg är, enligt kommitténs mening, betydelsefulla garantier för att detta skydd för väljaren upprätthålls. Från dessa utgångspunkter måste det anses mycket betänkligt och allvarligt om valarbetare, som skett i något av de refererade fallen, närmast vanemässigt åsidosätter vallagens bestämmelser om förfarandet vid budröstning. I och för sig är väl dessa händelser anledning nog att allvarligt överväga skärpning av reglerna om budröstning. Vid genomgång av övriga utredningar har kommittén emellertid fått intrycket att man bland valarbetare, måhända som ett utslag av kampen partierna emellan, utövar en tämligen noggrann kontroll av varandra vad gäller tillvägagångssättet vid budröstning. Kommittén finner också anledning anta att publiciteten kring de ovan refererade fallen leder till skärpt uppmärksamhet och kontroll vad gäller förutsättningarna för budröstning, budets behörighet och förfarandet i övrigt vid röstning med valsedelsförsändelse vid kommande val.

Tidigare behandling

I proposition 1980/81:170 anslöt sig föredragande statsrådet till valkommitténs bedömning när det gäller reglerna om budröstning. I anslutning till riksdagsbehandlingen av propositionen behandlades även motion 1980/81:489 av Margareta Andrén (fp) i vilken föreslogs en översyn av budröstningsreglerna och röstning på institution mot bakgrund av ifrågasatt valfusk vid 1979 års val. Konstitutionsutskottet (KU 1980/81:26) avstyrkte motionen med följande motivering:

Vallagskommittén har mot bakgrund av bl.a. dessa händelser i sitt betänkande övervägt en ändring av reglerna för röstning genom bud. Enligt kommittén är de oegentligheter som förekommit i och för sig anledning nog att allvarligt överväga skärpning av reglerna. Kommittén finner dock anledning anta att publiciteten kring oegentligheterna leder till skärpt uppmärksamhet och kontroll vad gäller förutsättningarna för budröstning, budets behörighet och förfarandet i övrigt vid röstning med valsedelsförsändelse vid kommande val. Kommittén har därför inte funnit tillräckliga skäl att nu föreslå någon skärpning av reglerna för röstning genom bud. Utskottet delar – i likhet med föredragande statsrådet i propositionen – kommitténs uppfattning. Det kan tilläggas att möjligheterna att rösta genom bud, som efter hand utökats är att se som ett betydelsefullt led i strävandena att så långt som möjligt bereda samtliga röstberättigade möjlighet att delta i valen. Budröstningsförfarandet och partiernas värvning av röster måste givetvis klart hållas isär. För röstning på ålderdomshem och andra institutioner inrättas i stor utsträckning särskilda postanstalter. Där så sker torde behovet av budröstning inte vara särskilt stort. Mot bakgrund av det anförda finner utskottet inte att en översyn av det slag som föreslås i motionen f. n. är erforderlig. Motionen avstyrks sålunda.

Riksdagen följde utskottet.

Med anledning av två motioner som allt väsentligt överensstämmer med de nu aktuella anförde utskottet hösten 1983 (KU 1983/84:11) följande:

Med anledning av den nu aktuella motionen får utskottet understryka betydelsen av att föreskrifterna om budröstning följs mycket noga och att budröstningsförfarandet och partiernas värvning av röster hålls mycket klart isär. I sammanhanget är det av särskild betydelse att den information som lämnas av centrala valmyndigheten såväl till valförrättare som allmänhet och partier är så klarläggande som möjligt. Här bör ytterligare förbättringar kunna göras. Utskottet förutsätter att informationsfrågan ägnas särskild uppmärksamhet i anslutning till justitiedepartementets förestående behandling av de förslag i valadministrativa frågor m. m. som enligt vad utskottet erfarit kommer att inges av riksskatteverket omkring årsskiftet. Härigenom får yrkande 1 i motion 187 anses tillgodosett.

Vad gäller förslagen om ändring i gällande regler resp. ny översyn av dessa vill utskottet under hänvisning till vallagskommitténs företagna prövning och riksdagens ställningstagande 1981 inte nu förorda någon ny översyn eller ändringar. Det finns enligt utskottets uppfattning anledning att först avvakta effekterna av en förbättrad information i saken. Under hänvisning härtill avstyrks sålunda motion 1982/83:187 yrkande 2 och 1982/83:1125.

I en reservation av m-, c- och fp-ledamöterna yrkades att föreskrifterna skulle kompletteras i enlighet med motion 1982/83:187. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

2. Lägre kostnader för allmänna val, m. m.

Motionerna

I motion 1983/84:474 av Rune Torwald och Sigvard Persson (båda c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändrade regler för valdistriktsindelning samt ändrat öppethållande av vallokalerna på sätt som föreslagits i motionen för tillämpning vid 1985 års val.

I motiveringen anförts att poströstningen ökat kraftigt under de fyra senaste allmänna valen vilket leder till att allt färre röstar i vallokal. Med hänsyn härtill och för att vinna besparingar bör antalet valdistrikt kunna minskas genom att de normalt bör omfatta omkring 2 400 röstberättigade. Vidare borde vallokalernas öppethållande reduceras genom ett uppehåll förslagsvis mellan kl. 13.00 och 15.00 varigenom valförrättarnas arbetsförhållanden kan förbättras.

I motion 1983/84:928 av Karin Ahrlund och Lars Ernestam (båda fp) hemställs att riksdagen hos regeringen anholder om en översyn av vallagstiftningen i syfte att – utan skadeverkningar för demokratin – åstadkomma besparingar i statens och kommunernas utgifter för de allmänna valen.

I motiveringen anför motionärerna att det går att göra besparingar i valadministrationen. Som exempel nämns att antalet valdistrikt radikalt kan minskas, att det går att trycka mindre än 100 valsedlar per röstberättigad, att antalet valkuvert som gratis tillhandahålls politiska partier kan minskas och att den som önskar poströsta bör göra detta före valdagen eftersom möjlighet därtill finns under en månad före valet.

Gällande bestämmelser, m. m.

Enligt 3 kap. 3 § vallagen bör valdistrikt omfatta 1 200–1 500 röstberättigade. Endast om särskilda skäl föranleder det får valdistrikt omfatta mer än 1 800 eller mindre än 300 röstberättigade. Som exempel på sådana särskilda skäl anfördes i konstitutionsutskottets betänkande nr 18 (KU 1975:18) att

- underlätta för väljare i glesbygder och på skärgårdsöar
- poströstningsfrekvensen i distriktet är hög och att sammanräkningsarbetet kan underlättas genom att fler valförrättare förordnas
- stora befolkningsomflyttningar kan förutses som förväntas påverka distriktens storlek
- kommun inte tillhör landsting och att endast två val förrättas.

Bestämmelser om valsedlar finns i 6 kap. vallagen. Till valsedlar används särskilda blanketter som tillhandahålls av centrala valmyndigheten (1 §). Till

parti som är representerat i den församling valet gäller tillhandahåller centrala valmyndigheten blanketter till valsedlar till det antal partiet önskar (4 §). Till parti som deltar i riksdagsval och tidigare uppnått eller vid valet får mer än 2,5 % av rösterna i hela landet svarar statsverket för kostnaden för valsedlar som motsvarar fem gånger antalet röstberättigade i valkretsen. Vid val till landsting eller kommunfullmäktige svarar statsverket för kostnaden för valsedlar motsvarande fem gånger antalet röstberättigade i valet till partier som är eller blir representerade i församlingen. Bestämmelser om valkuvert återfinns i 8 kap. vallagen.

Enligt 9 kap. 1 § vallagen skall vallokal hållas öppen för röstning mellan klockan 8.00 och 20.00. Centrala valmyndigheten får bestämma att vallokaler i visst valdistrikt skall vara öppen för röstning kortare tid än nu sagts, om det kan antas att väljarna likväl har tillfredsställande möjligheter att utöva sin rösträtt.

Enligt 10 kap. 1 § får röstning vid de allmänna valen ske på varje postanstalt fr. o. m. den tjugofjärde dagen före valdagen t. o. m. valdagen. Postanstalt kan inrättas på sjukhus och andra institutioner. Enligt 2 § får tiden för röstning på postanstalt begränsas på valdagen.

Tidigare behandling, m. m.

Med anledning av två motioner som i stort överensstämmer med de nu aktuella avstyrkte utskottet dessa (KU 1983/84:11) med följande motivering:

Utskottet har med anledning av tidigare motioner i dessa frågor anfört att vallagstiftningen nyligen varit föremål för en ingående översyn genom 1978 års vallagskommitté, vars arbete avslutades 1981. Utskottet avstyrkte senast hösten 1982 förslag om att i besparingssyfte låta valdistrikten bli större och att begränsa tillgången på valsedlar och valkuvert. Utskottet finner inte anledning att nu ändra mening i den frågan. Även förslag om begränsning av öppethållande avstyrktes så sent som 1981 med hänvisning till att vallokaler-
nas stängningstid ändrades från kl. 21 till kl. 20 fr. o. m. 1979 års val. Utskottet är inte heller nu berett att förorda någon ändring beträffande öppethållandet. Utskottet finner bl. a. med hänsyn till att vallagsbestämmelserna nyligen varit föremål för ingående omprövning inte skäl att tillstyrka ändrade regler i övrigt på sätt som föreslagits i motionerna. Motionerna 1982/83:277, 1123 och 1678 avstyrks följaktligen.

I en reservation (fp) yrkades att det skulle uppdras åt regeringen att göra en översyn av besparingsmöjligheterna i enlighet med motionsförslagen. Riksdagen följde utskottet.

Riksskatteverket (RSV)

Riksskatteverket (centrala valmyndigheten) har i en promemoria den 27 januari 1984 redovisat erfarenheter av 1982 års val och framlagt förslag till vissa åtgärder. I denna PM redovisas vissa statistiska uppgifter om de allmänna valen och i promemorian har RSV redovisat särskilda överväganden om tänkbara kostnadsbesparingar inför 1985 års val. Enligt RSV:s

bedömning kan det ifrågasättas om partiernas behov av valsedlar generellt behöver vara så stort att det motsvarar den mängd som trycktes vid 1982 års val. En minskning av antalet kostnadsfria valsedlar från fem till fyra gånger antal röstberättigade skulle enligt RSV innebära en besparing på ca 2,3 milj. kr. Genom ändring av beräkningen av självkostnad för valsedlar kan också en inkomstökning på ca 1,0 milj. kr. göras.

Beträffande kostnader för innerkuvert och ytterkuvert anför RSV att samråd skall ske med partiernas riksorganisationer. RSV anser vidare att det skulle vara möjligt med väsentlig kostnadsbesparing om antalet postanstalter med röstmottagning på valdagen reducerades.

3. Valkretsindelningen i Malmöhus län

Motionen

I motion 1983/84:936 av Knut Wachtmeister m. fl. (m) hemställs att riksdagen beslutar om en ändring i valkretsindelningen i Malmöhus län för val till riksdagen i enlighet med vad som anförs i motionen.

I motiveringen erinras om att Malmöhus län är indelat i två valkretsar för val till riksdagen och att majoriteten i personvals- och valkretsutredningen föreslagit en reform av valkretsindelningen. Motionärerna anför vidare att förslaget, som ytterligare utreddes på förslag av de socialdemokratiska ledamöterna i nämnda utredning, emellertid inte ledde fram till något lagförslag från regeringens sida före 1982 års val.

Gällande regler, m. m.

För val till riksdagen är riket indelat i 28 valkretsar. I de flesta fall utgör länet en valkrets. Enligt 2 kap. 1 § vallagen utgör Malmö, Helsingborg, Landskrona och Lunds kommuner en valkrets (fyrstadskretsen) och Malmöhus län med undantag av fyrstadskretsen en valkrets (Malmöhus läns valkrets). Centrala valmyndigheten fastställer första valkretsmandat i varje valkrets.

Verkställda utredningar, m. m.

År 1974 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet en kommitté, personvals- och valkretsutredningen (Ju 1974:19), för att utreda frågorna om ändrad valkretsindelning och om ökat inslag av personval vid val till riksdagen. I sitt betänkande (SOU 1977:94) Personval och valkretsindelning föreslog kommittén att fyrstadskretsen och länsvalkretsen i Malmöhus län skulle ersättas av tre nya, geografiskt sammanhängande valkretsar. Malmö kommun borde därvid utgöra en valkrets och länet i övrigt delas i en nordlig och en sydlig krets. Vid remissbehandlingen anslöt sig de flesta remissinstan-

serna till bedömningen att valkretsindelningen i Malmöhus län borde ändras. Meningarna om när en sådan förändring borde genomföras var emellertid delade. Vissa remissinstanser önskade en omedelbar ändring av valkretsarna, andra ansåg att ytterligare överväganden borde föregå ett beslut.

För att finna en lösning som skulle vinna en så bred anslutning som möjligt i frågan om ändrad valkretsindelning i Malmöhus län beslutade regeringen den 29 november 1979 att tillkalla en särskild utredare. Utredaren lämnade i maj 1980 sitt förslag i betänkandet (Ds Ju 1980:3) Valkretsindelningen i Malmöhus län.

Utredaren konstaterade i betänkandet att den nuvarande valkretsindelningen i Malmöhus län inte är ändamålsenlig och att allmän enighet rådde om att en ny indelning borde bygga på enheter som är geografiskt sammanhängande och som helst även har andra gemensamma beröringspunkter, t. ex. naturliga näringsgeografiska samband, överensstämmande statlig administrativ indelning, gemensam landstingsservice och gemensam kommunal planering.

Regeringen beslöt den 12 mars 1981 att lägga betänkandet Valkretsindelningen i Malmöhus län och remissyttrandena över det till handlingarna. Som motivering anfördes enligt protokollet vid regeringssammanträdet att beslut i frågor som rör valsystemet bör fattas i största möjliga enighet. Vid beredningen av ärendet i regeringskansliet, under vilken kontakt även hade tagits med företrädare för oppositionen, hade det visat sig att någon sådan enighet inte kunde uppnås.

Tidigare behandling

I en motion (2 c) till 1980/81 års riksmöte föreslogs att valkretsindelningen i Malmöhus län skulle göras om i enlighet med de förslag som lagts fram av personvals- och valkretsutredningen samt den särskilda utredning som presenterats i betänkandet Ds Ju 1980:3. Konstitutionsutskottet anförde i saken följande (KU 1980/81:26 s. 29):

Beslut som rör valsystemet fattas traditionellt i största möjliga enighet. Vid beredningen i regeringskansliet av sistnämnda betänkande visade det sig att någon sådan enighet inte kunde uppnås. Utredarens förslag har därför inte lett till någon proposition till riksdagen. Inte heller vid utskottets behandling av frågan har någon bredare enighet om förslaget nåtts. Förutsättningar föreligger därför inte f. n. att genomföra förslaget. Utskottet utesluter dock inte att frågan tas upp till förnyat övervägande efter 1982 års val. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionen.

I ett särskilt yttrande anförde c- och m-ledamöterna följande:

Enligt vår mening är en reform av valkretsindelningen i Malmöhus län mycket angelägen. Det förslag som i anslutning till tidigare utredningsförslag lagts fram i motion 1980/81:2141 bör genomföras. Vi beklagar att det inte, trots en enhällig remissopinion, nu varit möjligt att uppnå en bred politisk enighet omkring detta förslag.

Frågedebatter

Frågan om valkretsindelningen i Malmöhus län har tagits upp i frågedebatter vid flera tillfällen under de senare åren. Senast togs frågan upp hösten 1983 av Knut Wachtmeister (m). Justitieminister Sten Wickbom anförde i sitt svar den 22 november 1983 bl. a. följande:

Frågan om valkretsindelningen i Malmöhus län har diskuterats i olika sammanhang under senare år. I en promemoria från 1980 föreslog en särskild utredare att indelningen skulle ändras så att den s. k. fyrstadskretsen och Malmöhus läns valkrets avskaffades och ersattes av tre geografiskt sammanhängande valkretsar. Någon proposition lades emellertid inte fram på grundval av promemorian.

När frågan om ändrad valkretsindelning i Malmöhus län senast debatterades i riksdagen för ungefär ett år sedan framhöll min företrädare att det var angeläget att beslut om valsyste­met fattas i största möjliga enighet mellan de politiska partierna. Han avsåg också att undersöka förutsättningarna för att uppnå en sådan enighet.

Enligt vad jag har erfarit har det hittills inte funnits förutsättningar för en politisk uppgörelse i frågan. Jag avser emellertid att fortsätta undersökningarna för att se om det numera finns sådana förutsättningar.

Folkstyrelsekommittén

Den i juni 1984 tillsatta folkstyrelsekommittén har enligt direktiven (1984:23) bl. a. att ta upp frågorna om personval och mindre valkretsar till förnyat övervägande. Kommittén bör göra den ytterligare utredning av dessa frågor som kan behövas.

4. Poströstningen i kyrkofullmäktigvalet*Motionen*

I motion 1983/84:585 av Ewy Möller (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring i poströstförfarandet vid kyrkofullmäktigval i enlighet med vad i motionen anförts.

I motiveringen erinras om att den nuvarande ordningen för preliminär räkning av poströster vid kyrkofullmäktigval hos valnämnden på onsdagen efter valet tillkom för att på kort tid få ett preliminärt valresultat. Enligt motionären kan erfarenheter från 1982 års kyrkofullmäktigval visa att antalet poströster varit ringa vid denna s. k. onsdagsförrättning. I flera fall har endast en poströst förekommit i församlingen. Risken har varit uppenbar att den röstandes valhemlighet röjts. Detta anser motionären otillfredsställande. Motionären anför vidare att den preliminära rösträkningen även i fortsättningen bör ske hos valnämnden och inte som tidigare hos länsstyrelsen, men anser att den nuvarande risken för valhemlighetens röjande bör elimineras. Motionären föreslår att förtidsröstning på postanstalt i detta val skall upphöra i så god tid före valdagen att valnämnden får möjlighet att sända ut

samtliga poströster till valdistrikten för att där räknas tillsammans med de röster som avgivits i vallokalen på valdagen. Motionären föreslår att regeringen skall få i uppdrag att utarbeta förslag till lämplig ändring i lagen om kyrkofullmäktigval.

Tidigare behandling

En motion av samma innebörd som den nu aktuella behandlades hösten 1983 av riksdagen. Utskottet anförde i saken följande:

Den nuvarande ordningen innebär att poströsterna, som kan vara mycket få, räknas hos valnämnden onsdagen efter valdagen. De ingår inte i den preliminära räkningen på valdagen. Då det vid onsdagsräkningen kan gälla endast enstaka poströster befarar motionären att risk för valhemlighetens röjande kan uppstå. Utskottet vill erinra om att onsdagsräkningen infördes 1981 efter förslag av 1978 års vallagskommitté, främst för att snabbt få ett så tillförlitligt preliminärresultat som möjligt. Utskottet förutsätter att centrala valmyndigheten följer frågan och om problem med valhemligheten uppstår föreslår lämpliga åtgärder.

Utskottet avstyrkte motionen. Riksdagen följde utskottet.

Riksskatteverket

I sin ovan nämnda PM har RSV redovisat särskilda erfarenheter av kyrkofullmäktigvalen. Därav framgår att valdeltagandet uppgick till 15,2 % vid 1982 års val. RSV anför bl. a. följande:

De flesta problem som har aktualiserats i samband med uppföljning av 1982 års kyrkofullmäktigval hänger på ett eller annat sätt samman med det låga valdeltagandet.

Eftersom reglerna för kommunfullmäktigval i många avseenden skall tillämpas också då det gäller kyrkofullmäktigval ter sig valet på många sätt överorganiserat och krångligt med tanke på hur få som deltar.

Det låga valdeltagandet leder också till att kyrkofullmäktigvalet prioriteras lågt hos de politiska partierna, myndigheter och massmedia. Detta medför i sin tur att valet genomförs på ett mindre tillfredsställande sätt. För att belysa de politiska partiernas intresse för kyrkofullmäktigval kan nämnas att partierna i många fall går fram med *en* gemensam lista. Som exempel kan nämnas att det, vid 1982 års val, i Östergötlands län var 64 st av totalt 119 st församlingar eller samfälligheter där så skedde. Motsvarande siffror för Hallands län var 34 av 61 och för Skaraborgs län 84 av 107. Givetvis har detta förhållande i sig självt en negativ påverkan på valdeltagandet.

Trots att samtliga poströster vid kyrkofullmäktigvalen granskas och räknas av valnämnden onsdagen efter valdagen medför det låga valdeltagandet att det i många församlingar är så få poströster att valhemligheten äventyras. Som exempel kan nämnas att det av protokoll förda vid preliminär rösträkning hos valnämnderna i Östergötlands län framgår att av totalt 119 församlingar och samfälligheter hade 18 st inga poströster alls och 48 st tio poströster eller färre. I många församlingar och samfälligheter hade endast en person poströstat. Valhemligheten kommer härigenom givetvis i uppenbar fara.

Beträffande poströstning vid kyrkofullmäktigvalen anför RSV bl. a. följande:

Alla poströster (totalt ca 187 000) räknades preliminärt hos valnämnden onsdagen efter valdagen. Detta förfarande var nytt vid 1982 års val. Tidigare val har poströsterna räknats hos länsstyrelserna. Vid valnämndernas preliminära rösträkning gjordes vissa grundläggande fel som i fyra fall ledde till omval. Vidare förekom att preliminär rösträkning genomfördes med ett så litet antal röster, att valhemligheten var i uppenbar fara. RSV bedömer det som allvarligt att valhemligheten med nuvarande system i så många fall inte kan upprätthållas eller kan äventyras.

För att undanröja detta problem anser RSV att poströstningen bör avslutas i så god tid att samtliga poströster kan granskas och räknas i vallokalerna på valdagen.

Folkstyrelsekommittén

Folkstyrelsekommittén har enligt sina direktiv bl. a. att överväga kyrkofullmäktigvalens utformning. I direktiven hänvisas till den ovan nämnda utvärderingen av riksskatteverket som företagits om erfarenheterna från 1982 års val.

Utskottet

Utskottet behandlar i detta betänkande sju motioner som avser olika frågor inom vallagstiftningens område.

Förhållandena vid *röstning genom bud och röstning på institutioner* tas upp i tre av motionerna. I motion 1983/84:296 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) föreslås att föreskrifterna i vallagens 11 kap. 3 § skall kompletteras med en definition av vårdarbegreppet och med en föreskrift att den som uppger sig som vårdare skall ange i vilket vårdnadsförhållande han står till väljaren. I motion 1983/84:382 av Rosa Östh (c) föreslås att vallagens bestämmelser ändras så att möjlighet till poströstning skall kunna ges på de flesta vårdinstitutioner. I motion 1983/84:1110 av Lars Ernestam och Karin Ahrland (båda fp) föreslås att reglerna för röstning med bud blir föremål för översyn inför nästa val. Erfarenheterna vid budröstning har enligt motionen visat att missbruk förekommit och att det råder osäkerhet om vad som skall avses med ett vårdnadsförhållande.

I motionerna hävdas att det f. n. föreligger oklarhet rörande vårdarbegreppet och att detta lett till svårigheter i tolkningen av begreppet vårdare samt att det i vissa fall förekommit missbruk från valarbeters sida. För att undvika olägenheter på vårdinstitutioner föreslår en av motionärerna – motion 382 – att möjligheterna att inrätta tillfälliga poststationer ökas så att möjlighet till poströstning kan ges på de allra flesta vårdinstitutioner. I motion 296 erinras att de nuvarande förhållandena lett till att ett flertal överklaganden till valprövningsnämnden visar att förfarandet inte är invändningsfritt och att

det finns skäl att göra en klagörande ändring i vallagen. I motionen föreslås således att 11 kap. 3 § kompletteras med ett stadgande om att "vårdare är den som yrkesmässigt eller på ett därmed likartat sätt ger väljaren vård av mera varaktigt slag" samt att vårdaren skall ange i vilket vårdnadsförhållande han står till väljaren. I motion 1110 föreslås att budröstningsreglerna blir föremål för en översyn.

Under föregående riksmöte behandlade utskottet två motioner med i stort samma syfte som de nu aktuella. Utskottet redovisade i det sammanhanget de överväganden beträffande budröstningsreglerna som 1978 års vallagskommitté beskrev i sitt betänkande Översyn av vallagen (SOU 1980:45). Kommittén anförde att de oegentligheter som förekommit (1979) i och för sig var skäl nog att överväga en skärpning av reglerna för budröstning. Vid sin genomgång av frågorna ansåg sig dock kommittén ha fått intrycket att man bland valarbetare utövar en noggrann kontroll beträffande tillvägagångssättet vid budröstning. Kommittén fann också anledning anta att publiciteten kring aktuella fall leder till skärpt uppmärksamhet vad gäller förutsättningarna för budröstning, budets behörighet och förfarandet i övrigt vid röstning med valsedelsförsändelse vid kommande val.

I den proposition (1980/81:170) i vilken vallagskommitténs förslag behandlades anslöt sig departementschefen till kommitténs bedömning i frågan. Konstitutionsutskottet (1980/81:26) delade i denna fråga kommitténs och departementschefens uppfattning och anförde bl. a. att möjligheterna att rösta genom bud är att se som ett betydelsefullt led i strävandena att så långt möjligt bereda samtliga röstberättigade möjlighet att delta i valen. Enligt utskottet måste givetvis budröstningsförfarandet och partiernas värvning av röstande klart hållas isär. Mot bakgrund av det anförda fann utskottet enhälligt att översyn inte var erforderlig och avstyrkte motionsförslag därom.

Vid sin behandling av motioner i samma syfte som de nu aktuella hösten 1983 erinrade utskottet om den ovan lämnade redovisningen. Utskottet (KU 1983/84:11) underströk särskilt betydelsen av att föreskrifterna om budröstning följs mycket noga och att budröstningsförfarandet och partiernas värvning av röster hålls mycket klart isär. Utskottet erinrade i sammanhanget att det är av särskild betydelse att den information som lämnas av centrala valmyndigheten såväl till valförrättare som allmänhet och partier är så klarläggande som möjligt samt att ytterligare förbättringar därvidlag borde kunna göras. Utskottet förutsatte att informationsfrågorna ägnas särskild uppmärksamhet i anslutning till justitiedepartementets kommande behandling av förslag från centrala valmyndigheten om vissa valadministrativa frågor. Utskottet ansåg att det under hänvisning till vallagskommitténs företagna prövning och riksdagens ställningstagande 1981 inte fanns anledning att förorda någon ny översyn eller ändringar. Det fanns enligt utskottet skäl att först avvakta effekterna av en förbättrad information i saken. I en reservation (m. c, fp) föreslogs ändring i vallagen i enlighet med motionsförslaget. Riksdagen följde utskottet.

Med anledning av de nu aktuella motionerna får utskottet i allt väsentligt hänvisa till den bedömning som utskottet gjorde under föregående riksmöte. I sammanhanget vill utskottet ånyo understryka vikten av att budröstningsförfarandet och partiernas värvning hålls klart isär. Därvid är det av särskild betydelse att de som medverkar i röstningsförfarandet på vårdinstitutioner följer gällande regler. Det kan förutsättas att de politiska partierna kommer att verka för att de aktiva i det lokala valarbetet blir orienterade om gällande föreskrifter. Under hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna 296, 382 och 1110.

Frågor rörande *lägre kostnader för allmänna val, m. m.* tas upp i två motioner. I motion 1983/84:474 av Rune Torwald och Sigvard Persson (båda c) föreslås att de nuvarande reglerna för valdistriktens storlek ändras så att det totala antalet kan bli färre samt att ett uppehåll i vallokalernas öppettider läggs in på valdagens eftermiddag. Motionärerna anser att det ökande antalet poströstande, nära 2 miljoner väljare, leder till att allt färre besöker vallokalen under valdagen och att detta bör möjliggöra att valdistriktet normalt bör vara större. Detta bör kunna medföra väsentliga besparingar. Genom en paus under eftermiddagen kan valförrättarnas arbetsförhållanden bli drägligare. I motion 1983/84:928 av Karin Ahrlund och Lars Ernestam (båda fp) föreslås att vallagstiftningen bör ses över i syfte att åstadkomma besparingar i statens och kommunernas utgifter för de allmänna valen. Motionärerna exemplifierar detta med förslag om att antalet valdistrikt radikalt kan minskas under hänvisning till det numera omfattande poströstandet och att antalet fria valsedlar kan reduceras samt att gratistilldelningen av antalet valkuvert bör kunna minskas. Vidare föreslås att möjligheten att poströsta på själva valdagen bör tas bort emedan väljaren har den möjligheten en hel månad före valdagen.

Motionsförslag av i stort sett samma innebörd som de nu aktuella behandlades av utskottet under hösten 1983. Utskottet avstyrkte motionerna bl. a. under hänvisning till att valfrågorna nyligen varit föremål för ingående utredning av 1978 års vallagskommitté vars arbete avslutades 1981.

Med anledning av de nu aktuella motionerna vill utskottet erinra om att centrala valmyndigheten i januari 1984 till justitieministern lämnat en promemoria om erfarenheten av 1982 års val. I promemorian framläggs även skilda förslag till vissa ändringar inom valadministrationen, bl. a. rörande tänkbara kostnadsbesparingar inför 1985 års allmänna val. I promemorian ifrågasätts om inte antalet kostnadsfria valsedlar kan reduceras. Även frågor rörande tillhandahållandet av fria kuvert och poströstandet på valdagen tas upp i syfte att uppnå kostnadsbesparingar. I promemorian förutsätter riksskatteverket att åtskilliga frågor kommer att bli föremål för överläggningar med de politiska partiernas riksorganisationer. Med anledning av motionsförslagen vill utskottet understryka värdet av att möjligheter till kostnadsbesparingar även i valadministrationen eftersträvas. De nuvarande reglerna om valdistriktens storlek ger enligt utskottet utrymme för tämligen stor flexibili-

tet och anpassning till lokala förhållanden. Eftersom regelsystemet dessutom nyligen varit föremål för prövning finner utskottet inte skäl att nu uttala sig till förmån för någon ändring i denna del. Vad avser övriga besparingsförslag får utskottet hänvisa till den prövning som f. n. pågår inom justitiedepartementet med anledning av riksskatteverkets promemoria. Det får därvid förutsättas att erforderligt samråd kommer till stånd mellan de politiska partiernas riksorganisationer och centrala valmyndigheten. Med det anförda avstyrker utskottet motionsyrkandena.

I motion 1983/84:936 av Knut Wachtmeister m. fl. (m) föreslås att riksdagen beslutar om en ändring av *valkretsindelningen i Malmöhus län* för val till riksdagen. Utskottet har i recitavsnittet redovisat frågans tidigare behandling. Därav framgår att den nyligen tillsatta folkstyrelsekommittén enligt sina direktiv bl. a. har att överväga frågorna om valkretsar varigenom den i motionen upptagna frågan kommer under förnyad prövning. Motionsyrkandet avstyrks under hänvisning till pågående utredningsarbete.

Slutligen tas frågan om *poströstningen i kyrkofullmäktigval* upp i motion 1983/84:585 av Ewy Möller. Motionären föreslår att nuvarande regler om poströstning vid kyrkofullmäktigval ändras så att poströstningen skall vara avslutad i så god tid att avgivna poströster kan räknas under förrättningen i vallokalen på valdagen. Motiveringen är att det i vissa fall kan uppkomma risker för att valhemligheten ej kan upprätthållas beroende på att det ofta lämnas endast ett litet antal poströster i kyrkofullmäktigvalen.

Riksskatteverket har i sin ovan nämnda promemoria behandlat vissa problem i anslutning till kyrkofullmäktigvalen. Därvid har verket särskilt uppmärksammat det av motionären påtalade problemet. Med anledning av RSV:s erfarenheter av kyrkofullmäktigvalen föreslås att dessa blir föremål för en förutsättningslös och grundläggande översyn. I direktiven till folkstyrelsekommittén anförts att kommittén skall överväga kyrkofullmäktigvalen även från de utgångspunkter som redovisats av riksskatteverket i den nämnda promemorian. Utskottet har vidare inhämtat att RSV:s förslag är under beredning inom justitiedepartementet. Frågor om bl. a. poströstningsförfarandet kommer härigenom att bli närmare prövade. Med anledning härav konstaterar utskottet att den utredning i aktuell delfråga som begärs i motionen redan pågår. Motionen får med det anförda anses besvarad.

Utskottet hemställer

1. beträffande *röstning genom bud och på institution, m. m.*
 - a. att riksdagen avslår motion 1983/84:296,
 - b. att riksdagen avslår motion 1983/84:382,
 - c. att riksdagen avslår motion 1983/84:1110,
2. beträffande *lägre kostnader för allmänna val, m. m.*
att riksdagen avslår motionerna 1983/84:474 och 928,
3. beträffande *valkretsindelningen i Malmöhus län*
att riksdagen avslår motion 1983/84:936,

4. beträffande *poströstningen vid kyrkofullmäktigval*

att riksdagen förklarar motion 1983/84:585 besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 20 november 1984

På konstitutionsutskottets vägnar

OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck* (m), Yngve Nyquist (s), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin* (c), Sture Thun (s), Anita Modin* (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland* (fp), Ove Eriksson (m), Bengt Kindbom (c) och Marie-Ann Johansson (vpk).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

Röstning genom bud och på institution, m. m. (mom. 1)

Anders Björck (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp), Ove Eriksson (m) och Bengt Kindbom (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar "Med anledning" och slutar "och 1110" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill starkt understryka vikten av att så många som möjligt kan avge sina röster i de allmänna valen. Olika former av budröstning är härvidlag ett viktigt komplement till den personliga röstavgivningen.

Samtidigt är det av största vikt att skapa garantier för att riskerna för otillbörlig påverkan vid budröstning i görligaste mån undanröjs. Vidare är det av stor betydelse att reglerna är så utformade, att röstmottagarna på så säkra och likformiga grunder som möjligt kan avgöra om den som tjänstgör som bud skall accepteras eller ej. Det är olyckligt med olikartad praxis mellan olika röstmottagare. Tvister om valförrättarnas beslut kan dessutom leda till överklaganden och i vissa fall omval.

Erfarenheten visar att problem särskilt uppkommit vad gäller budröstning genom vårdare. Rena missbruk har förekommit, i några fall beivrade vid domstol. Det har också i övrigt rått stor osäkerhet om vad som skall avses med ett vårdnadsförhållande.

Allmänna uttalanden från riksdagens sida erbjuder ingen lösning i denna fråga. Motivuttalanden till en lag kan inte, som sägs i motion 296, ersättas med nya motivuttalanden såvida inte själva lagen ändras. Utskottet delar

därför meningen att lagtexten bör ändras. Skilda lösningar kan naturligtvis sökas. Det som ur allmänna synpunkter är mest lämpligt enligt utskottet och som också bäst stämmer med de ursprungliga intentionerna när budröstningen infördes är således en insnävning av begreppet vårdare till att avse de fall där ett vårdnadsförhållande verkligen föreligger. Någon i alla lägen helt entydig regel är inte möjlig att formulera. Men det bör vara möjligt att uppnå betydande mått av precision med det förslag som lagts fram i motion 296. Med den avses ett stabilt varaktigt och/eller ett av samhället sanktionerat vårdnadsförhållande. Gränsen bör gå vid de insatser som normalt görs av t. ex. en hemsamarit.

Det är vidare viktigt att vårdnadsförhållandet kan styrkas inför röstmottagaren. Det är orealistiskt att utgå från att valförrättarna skall kunna ha en sådan personkännedom att en muntlig uppgift skall kunna tillgodose kontrollkravet. Det visar f. ö. hittillsvarande erfarenheter. Praktiskt genomförbart och tillräckligt ur kontrollsynpunkt är att föreskriva att arten av vårdnad skall anges på själva valedelsförsändelsen. Därigenom erhålls också möjligheten till visst preventivt skydd mot felaktiga påståenden.

Utskottet tillstyrker således under hänvisning till det anförda motion 1983/84:296. Någon ytterligare utredning som förordas i motion 1983/84:1110 är då inte behövlig. Ej heller finner utskottet det erforderligt att förorda en väsentlig utökning av antalet tillfälliga postanstalter för röstmottagning på vårdinstitutioner om den av utskottet föreslagna skärpningen av bestämmelserna godtas. Motionerna 382 och 1110 får anses besvarade med utskottets ställningstagande.

dels att utskottet under mom. 1 beträffande röstning genom bud och på institution m. m., bort hemställa

a) att riksdagen med bifall till motion 1983/84:296 antar följande

Förslag till

Lag om ändring i vallagen (1972:620)

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

Nuvarande lydelse

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 valedel genom bud. Bud får den vara som är väljarens barn, barnbarn, fader, moder eller syskon eller

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 valedel genom bud. Bud får den vara som är väljarens barn, barnbarn, fader, moder eller syskon eller

Nuvarande lydelse

hans vårdare och som fyllt 18 år. Sådan valsefelsförsändelse anordnas på följande sätt.

Väljaren lägger för varje val själv in sin valsefel i ett innerkuvert. I närvaro av budet och ett vittne lägger han sedan in iordningställda innerkuvert i ett ytterkuvert för valsefelsförsändelse 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 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.

Föreslagen lydelse

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 valsefelsförsändelse anordnas på följande sätt.

Väljaren lägger för varje val själv in sin valsefel i ett innerkuvert. I närvaro av budet och ett vittne lägger han sedan in iordningställda innerkuvert i ett ytterkuvert för valsefelsförsändelse 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 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.

- b. att riksdagen förklarar motionerna 1983/84:382 och 1983/84:1110 besvarade med utskottets yttrande,

