



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-06-17

Diarienummer 0055/24

Handläggare

Frida Nowotny

Telefon: 031-368 02 40

E-post: frida.nowotny@stadshuset.goteborg.se

Svar på remiss (Ju2024/00970) om Biträde åt väljare

Förslag till beslut

I valnämnden:

Yttrande över remissen ”Biträde åt väljare” (JU 2024/00970), i enlighet med valnämndens kanslis tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har remitterat ärendet ”Biträde åt väljare” (Ju2024/00970) till Göteborgs Stad. Av promemorian föreslås att vallagen ska ändras så att väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan göra i ordning sina röster, på begäran ska få hjälp av röstmottagarna i den utsträckning som behövs. En sådan väljare får också anlita ytterligare en person som hjälper hen vid röstningen.

Detsamma gäller för en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själva kan ta sina valsedlar i valsedelställen.

Regeringen har i promemorian återkommit med ett förslag om att införa en skyldighet för röstmottagaren att alltid vara närvarande när en väljare anlitar biträde. I utredningen ”Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen” (SOU 2021:7) fanns samma förslag till lagändring. Som framgår av promemorian var ett stort antal remissinstanser negativa till förslagen. Även Göteborgs Stad hade en rad invändningar mot förslaget.

Valnämndens kansli välkomnade dock ett förtydligande i lagen att varje väljare ska vara ensam bakom valskärmen och själv göra i ordning sin röst, vilket också infördes i vallagen inför valet 2022.

Valnämndens kansli anser att förslaget saknar analyser om hur lagändringen skulle påverka funktionsnedsattas valdeltagande. Det är inte heller utrett hur röstmottagare ska agera vid de svåra situationer som kan uppstå i och med förslaget. Vidare saknas en analys av hur röstmottagare ska hantera situationer där väljare eller deras biträde inte talar svenska. Valnämndens kansli anser att förslaget riskerar att skapa hinder för väljare med funktionsnedsättning eller liknande att tillvarata sin rösträtt och riskerar att uppfattas som integritetskränkande och stigmatiserande för personer med funktionsnedsättning. Risken är också att väljaren i större utsträckning upplever sig inte kunna bevara sin valhemlighet, även om röstmottagaren har tystnadsplikt.

Det uppges också att förslaget inte kommer medföra några kostnader vilket är en bedömning som Valnämndens kansli inte delar. Valkansliets bedömning är i stället att bemanningen i varje valdistrikt behöver förstärkas med ytterligare en röstmottagare, vilket skulle innebära en merkostnad om ca 1,25 mkr för Göteborgs Stad.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Promemorians bedömning är att förslaget inte medför några kostnadsökningar. Valnämndens kansli delar inte den bedömningen. Förslaget bedöms innebära att det krävs ett ökat antal röstmottagare som kan hjälpa väljare eller närvara vid valsedelställen och vid valbåsen. Det måste också finnas beredskap hos röstmottagarna att ha tid och förklara innebörden av de nya reglerna och för röstmottagare att bevaka väljare som valt en annan person.

Valnämndens kansli räknar med att krävs minst en extra röstmottagare per röstmottagningsställe vilket till nästa val innebär en kostnad om ca 1,25 mkr för Göteborgs Stad.

Utöver detta tillkommer ökade kostnader för utbildningen av röstmottagarna samt informationsinsatser till funktionsrättsorganisationernas medlemmar om förändringen vilka i dagsläget är svåra att beräkna.

Bedömning ur ekologisk dimension

Valnämndens kansli har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

I promemorian föreslås ändringar i vallagen som innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare på grund av funktionsnedsättning eller liknande anlitar ett biträde för att göra i ordning sina röster eller ta valsedlar. Valnämndens kansli anser att utredningens förslag kan ha en poäng att från samhällets sida markera att hjälp till väljaren från ett biträde utgör ett undantag från huvudregeln att väljaren ensam ska göra i ordning sin röst bakom valskärmen samt för att stärka förtroendet för valprocessen i stort. Detta får dock vägas mot risken att förslaget skulle kunna innebära hinder för väljare med funktionsnedsättning eller liknande att tillvarata sin rösträtt om väljaren exempelvis inte vill avslöja sin valhemlighet för en röstmottagare och därav väljer att inte rösta. Förslaget riskerar vidare att uppfattas som integritetskränkande och stigmatiserande för personer med funktionsnedsättning. Risken är också att väljaren i större utsträckning upplever sig inte kunna bevara sin valhemlighet, även om röstmottagaren har tystnadsplikt.

Det följer också av internationella konventioner och rekommendationer att väljare själva ska få avgöra vem som ska assistera vid röstning.

Bilaga:

1. Promemorian Biträde åt väljare (Ju2024/00970)

Ärendet

Justitiedepartementet har remitterat ärendet "Biträde åt väljare" (Ju2024/00970) till Göteborgs Stad för besvarande. Ärendet har översänts till Göteborgs Stad, valnämnden för besvarande från stadsledningskontoret. Ärendet ska besvaras senast den 22 augusti 2024. I promemorian föreslås ändringar i vallagen som innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare på grund av funktionsnedsättning eller liknande anlitar ett biträde för att göra i ordning sina röster eller ta valsedlar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2025.

Bakgrund

Nedan återges delar av promemorian och skälen för förslaget till lagändring.

Justitiedepartementet har remitterat promemorian "Biträde åt väljare" till Göteborgs Stad för besvarande. I promemorian föreslås ändringar i vallagen som innebär att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare på grund av funktionsnedsättning eller liknande anlitar ett biträde för att göra i ordning sina röster eller ta valsedlar. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2025.

Av promemorian framgår att det är av grundläggande betydelse för demokratin att valen är fria och hemliga. Gruppröstning, det vill säga att två eller flera personer samtidigt ställer sig bakom valskärmen och tillsammans gör i ordning sina valkuvert eller diskuterar sina val, innebär ett hot mot väljarnas rätt att utan påverkan från någon annan själva bestämma vilket parti de ska rösta på. Rätten för vissa väljare att få hjälp vid röstningen är ett undantag från huvudregeln om att valhandlingen ska ske i enskildhet och utan insyn. Det är ett undantag som motiveras av intresset av att göra det möjligt att rösta för personer som annars inte hade kunnat delta i valet. På grund av att regleringen innebär en avvikelse från huvudregeln om valhemlighet är det dock angeläget att så långt som möjligt säkerställa att den inte ger utrymme för otillbörlig påverkan på väljaren.

Av promemorian framgår vidare att de valobservationer som genomfördes i samband med 2022 års allmänna val ger stöd för slutsatsen att gruppröstning är ett relativt ovanligt fenomen. Det finns dock rapporter om att det förekommit. Av väljarundersökningar framkommer vidare att en inte obetydlig andel av väljarna upplever att det är fler än en person som samtidigt vistas bakom en valskärm. Väljarundersökningen ger inte nödvändigtvis stöd för slutsatsen att det har förekommit gruppröstning eller att det förekommer oegentligheter i valsituationen. Det förefaller dock stå klart att det är oftare än i rena undantagsfall som fler än en person går in bakom valskärmen när valhandlingen ska utföras. Om fenomenet förekommit i andra situationer än de som vallagen tillåter ger underlaget inte svar på.

De allra flesta, både väljare och kommuner, ger uttryck för uppfattningen att valhemligheten i svenska val är stark. Det kan dock inte uteslutas att det förekommer otillbörlig påverkan i samband med att en väljare anlitar en person för att göra i ordning sina röster eller ta valsedlar. Med hänsyn till vikten av att garantera väljarna rätten att rösta utan otillbörlig påverkan bedöms det finnas ett behov av att ytterligare förstärka skyddet mot gruppröstning i syfte att värna väljarnas rätt till fria val.

Ett sätt att ytterligare förstärka skyddet mot otillbörlig påverkan är att föreskriva att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare får hjälp av någon annan person med att rösta eller ta valsedlar. En sådan ordning bedöms innebära att risken minskar för att väljaren utsätts för otillbörlig påverkan.

När ett förslag med motsvarande innebörd behandlades i 2021 års lagstiftningsärende (prop. 2021/22:52) anförde flera remissinstanser att ett sådant krav riskerar att skapa hinder för väljare med funktionsnedsättning eller liknande att tillvarata sin rösträtt och riskerar att innebära att dessa väljare utsätts för integritetskränkande och stigmatiserande behandling vid röstningen.

Det följer också av internationella konventioner och rekommendationer att väljare själva ska få avgöra vem som ska assistera vid röstning.

Trots de farhågor som rests i det tidigare lagstiftningsärendet görs nu bedömningen att det finns tillräckligt underlag för slutsatsen att det är mer än en hypotetisk risk att väljare kan utsättas för otillbörlig påverkan i samband med gruppröstning. Risken får betecknas som mer än försumbar. Även om det är en principiell utgångspunkt att väljaren själv ska få avgöra vem som ger hjälp med att rösta, är det av särskild vikt att så långt möjligt motverka sådan otillbörlig påverkan. Detta framgår också av Venedigkommissionens reviderade tolkningsförklaring från 2011. Där framgår att rätten att få hjälp att rösta av en person som man själv väljer ska utövas under förhållanden som säkerställer att den valda personen inte utövar ett otillbörligt inflytande.

Att ställa krav på att en röstmottagare alltid ska vara närvarande när en väljare får hjälp av någon annan innebär visserligen att väljaren riskerar att behöva röja sin valhemlighet för ytterligare en person. Röstmottagarens närvaro fyller dock i dessa fall endast ett syfte, nämligen att skydda den enskildes rätt att inte bli otillbörligt påverkad av någon annan. En röstmottagare omfattas dessutom av tystnadsplikt enligt 40 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det finns dessutom ett krav enligt 3 kap. 5 § andra stycket vallagen på att genomgå en särskild utbildning för att få förordnas som röstmottagare. Även om valhemligheten i viss mån begränsas, syftar röstmottagarens närvaro till att värna en annan grundläggande princip i valsystemet, nämligen att väljaren har ett fritt val att själv och utan yttre påverkan bestämma hur rösträtten ska utövas.

För att stärka väljarens skydd mot otillbörlig påverkan av den person som väljaren själv utser, föreslås sammanfattningsvis att hjälpen bakom valskärmen och avskärmningen av valsedelställ alltid ska ske i närvaro av en röstmottagare.

Valnämndens kanslis bedömning

Regeringen har i sin promemoria återkommit med ett förslag om att införa en skyldighet för röstmottagaren att alltid vara närvarande när en väljare anlitar biträde. I utredningen ”Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen” (SOU 2021:7) fanns samma förslag till lagändring. Som framgår av promemorian var ett stort antal remissinstanser negativa till förslagen. Valnämndens kansli hade invändningar mot förslaget. Valnämndens kansli välkomnade dock ett förtydligande i lagen att varje väljare ska vara ensam bakom valskärmen och själv göra i ordning sina röster, vilket också infördes i vallagen inför valet 2022.

Det framgår av vallagen att den som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sin röst eller behöver hjälp med att ta sina valsedlar ska få hjälp av röstmottagare i den utsträckning som behövs. Väljaren kan be en annan person att hjälpa honom eller henne. Valnämndens kansli framförde i det föregående remissyttrandet 2021 att utredningens förslag kan ha en poäng att från samhällets sida markera att hjälp till väljaren från ett biträde utgör ett undantag från huvudregeln att väljaren ensam ska göra i ordning sin röst bakom valskärmen samt för att stärka förtroendet för valprocessen i stort. Detta får dock vägas mot risken att förslaget för den enskilde väljaren i behov av hjälp, riskerar att upplevas som kränkande och stigmatiserande. Risken är också att väljaren i större utsträckning upplever sig inte kunna bevara sin valhemlighet, även om röstmottagaren har tystnadsplikt.

Valnämndens kansli menar att promemorian inte i tillräcklig grad beaktat synpunkter från föreningar och intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättning. I promemorian framgår inte att man beaktat eventuella synpunkter från föreningar och intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättning eller undersökt om de ser ett behov av att se över lagstiftningen. Vidare anser valnämndens kansli att det i promemorian saknas en analys om hur förslaget skulle uppfattas och påverka personer med funktionsnedsättning.

Det som framgår av promemorian är att ett stort antal remissinstanser var negativa till förslaget. Synskadades riksförbund uttryckte exempelvis att det minskar risken för att den som hjälper väljaren gör ett annat val än den som väljaren önskar. Det finns dock inget som hindrar att en synskadad ber en röstmottagare att vara med om de vill att ledsagaren hjälper väljaren eller endast ber röstmottagaren om hjälp.

Valnämndens kansli framförde, liksom flera andra, i sina remissvar att förslaget kan uppfattas som integritetskränkande och stigmatiserande. Sveriges kommuner och regioner (SKR) påtalade också att ju fler krav som ställs desto fler hinder skapas för att delta i valet som kan leda till att valdeltagandet blir ännu lägre bland personer med funktionsnedsättning. Det är anmärkningsvärt att det inte finns någon utredning eller analys i promemorian om det finns sådana risker.

Gruppröstning

Regeringen bedömde att en väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte själv kan göra i ordning sina röster även fortsättningsvis borde ha rätt att välja att anlita någon annan person än en röstmottagare som hjälper väljaren vid röstningen. Någon skyldighet för en sådan väljare att anlita en röstmottagare föreslogs därför inte (prop. 2021/22:52 s. 47). Regeringen konstaterade bland annat att remissutfallet inte heller gav stöd för att gruppröstning förekom i någon större omfattning och att det därmed saknades underlag som visade att det fanns ett problem med gruppröstning för dessa väljare, vilket innebar att behovet av att genomföra kommitténs förslag inte kunde bedömas.

Av promemorian framgår att regeringen nu tycker att det finns ett stöd för att föreslå denna förändring.

Enligt studien ”Väljarnas förtroende för valsystemet och genomförandet av allmänna val, valforskningsprogrammets rapportserie 2023:8” som genomfördes av Valforsknings-

programmet vid Göteborgs universitet, var väljarnas upplevelse av besöket i vallokalen positiv i flera avseenden. Bland annat uppgav 94 procent av de som svarade att det stämde mycket bra att en person i taget gick bakom valskärmarna och 93 procent att det gick att ta valsedlar utan att andra kunde se. Cirka 5 procent av de svarande angav dock andra svarsalternativ rörande påståendet att en person i taget gick bakom valskärmarna än att det stämmer mycket bra. Dessa respondenter svarade att påståendet inte stämmer alls, inte stämmer särskilt bra eller endast stämmer ganska bra. I promemorian görs bedömningen att detta inte är en försumbar andel och därför motiverar förslaget.

Det kan även uttryckas som att 97 % tyckte att det stämmer bra eller ganska bra att en person i taget gick bakom valskärmarna, vilket framgår av studien, och att 1 % tyckte att det inte stämde alls och att 2 % hade ingen uppfattning. Det finns inte några följdfrågor till den procent som påstår att väljarna inte gick bakom valskärmen själva. Det är svårt för en väljare, som är i lokalen för att rösta, att veta om det var en väljare som är funktionsnedsatt och som behövde hjälp med att göra i ordning sin röst och ville ha hjälp av en medföljande. Valnämndens kansli menar att det är en alltför långtgående slutsats att de här svaren ska kunna utgöra grund för att föreslå en lagändring.

Valnämndens kansli delar uppfattningen om att nuvarande reglering i vissa fall kan leda till att det öppnar upp för förekomsten av så kallad gruppröstning, men den risken uppväger inte risken för att utredningens förslag kan uppfattas som stigmatiserande och integritetskränkande för personer med funktionsnedsättning. Valnämnderna ska vara medvetna om förekomsten av gruppröstning och lösa detta med bättre utbildning av röstmottagarna, god ordning på röstmottagningsställena och ytterligare information till väljarna.

Inför och under valen 2022 och valet till europaparlamentet 2024 har Valnämndens kansli arbetat aktivt med såväl information till väljarna och utbildning av röstmottagarna i att väljaren ensam ska ta sina valsedlar och göra i ordning sin röst. Röstmottagarna har instruerats både i fysiska utbildningar och med stöd av Valmyndighetens utbildningsfilmer i att ha ett aktivt arbetssätt och alltid erbjuda sin hjälp i första hand, utan att för den del ifrågasätta väljarens behov av hjälp. I utbildningarna har även vikten av att hålla kön på utsidan så att det är ordning i lokalen påtalats. Dessa insatser bidrar med stor sannolikhet till att motverka förekomsten av så kallad gruppröstning.

Föreningen valobservation i Sverige (VOS) skriver kortfattat om gruppröstning i sin rapport ”Slutsatser och rekommendationer efter valobservation av de svenska valen den 11 september 2022”. Det som framkommer är att gruppröstning förekom i mindre utsträckning än 2018 och att röstmottagarna var generellt medvetna och ansträngde sig för att upprätthålla regeln. Trots detta var det ibland svårt att få väljarna att följa deras instruktioner, då medvetenheten inte alltid finns hos väljarna. Särskilt äldre personer som kanske är vana vid att rösta tillsammans kunde bli kränkta av att bli tillsagda. Det behövs tydligare information och upplysning kring detta, skriver VOS.

Enda sättet att fullständigt komma åt problematiken med så kallad gruppröstning är, enligt valkansliet, att endast en förordnad röstmottagare får hjälpa väljaren att göra i ordning sin röst, vilket skulle vara i strid med internationella konventioner och rekommendationer att väljare själva ska få avgöra vem som ska assistera vid röstning.

Valkansliet ser att de åtgärder som vidtas genom god utbildning av röstmottagarna, tydliga instruktioner och hög bemanning för att motverka otillbörlig påverkan och så kallad gruppöstning har haft effekt och anser att vi bör fortsätta med det arbetet.

Valnämndens kansli anser även att förslaget går i motsatt riktning mot de förändringar som genomförts för att stärka väljarnas valhemlighet. Väljare som är i behov av assistans med att rösta kan tvingas att avslöja sin valhemlighet för ytterligare en person om de av skäl som kan vara tvingande måste ha assistans av en person som till exempel kan väljarens språk.

Det finns andra situationer som valnämndens kansli anser är mer angelägna för lagstiftaren att åtgärda avseende otillbörlig påverkan. Här ser valnämndens kansli de många utmaningar till följd av vårt valsedelsystem som en del och välkomnar resultatet av den översyn av valsedelsystemet som ska presenteras i september 2025. Valnämndens kansli anser att en förenkling av valsedelsystemet skulle få betydligt större effekter för att motverka otillbörlig påverkan vid röstning.

Röstmottagarens ansvar

En detalj som överhuvudtaget inte framgår av promemorian är röstmottagarnas ansvar vad gäller att skydda den enskildes rätt att inte bli otillbörlig påverkan av någon annan. Hur är det tänkt att röstmottagarna ska agera praktiskt när exempelvis en väljare eller dess biträde talar ett annat språk eller teckenspråk? Ska väljaren pressas till att tala svenska och ska en person som talar teckenspråk på något annat sätt intyga att den inte blivit otillbörligt påverkad av den medföljande?

Det finns också andra situationer som kan bli komplicerade för röstmottagarna att hantera. Väljaren kan vägra att acceptera att en röstmottagare övervakar hen när den ska utföra sin valhandling, för att den anser det integritetskränkande eller inte vill avslöja sin valhemlighet för ytterligare en person. Röstmottagarens närvaro kan även göra väljaren stressad och få svårt att utföra sin valhandling, till exempel för en person med kognitiva svårigheter.

En ytterligare försvårande aspekt handlar om de väljare som ha sitt ursprung från länder där demokratin inte förknippas med fria och hemliga val och där övervakning av en röstmottagare inte kommer att uppfattas som en garanti för att skydda deras valhemlighet. Valdeltagandet är inte bara lägre bland funktionsnedsatta utan framför allt bland stora grupper med annat etniskt ursprung. Valnämndens kansli bedömer inte att det främjar ett högre valdeltagande om röstandet kan uppfattas som att en myndighetsperson övervakar det.

Det bedöms inte vara ovanligt, exempelvis i mindre kommuner, att röstmottagarna känner väljarna i sitt lokala valdistrikt. Det lagda förslaget skulle i dessa fall kunna leda till att väljaren känner en otrygghet i att avslöja sin valhemlighet och därav väljer att inte rösta.

De cirka 50 000 röstmottagare som är förordnade vid ett allmänt val är ett tvärsnitt av befolkningen som under en dag ska genomföra ett korrekt val. Dessa personer har olika bakgrund, erfarenhet och utbildning. De svåra avväganden som dessa kan ställas inför om förslaget genomförs ställer höga krav på utbildning och information om hur de ska

agera i olika situationer. Valnämndens kansli bedömer att förslaget riskerar att öka antalet incidenter mellan väljare och röstmottagare.

Sammantaget menar valkansliet att om regeringen avser att gå vidare med detta förslag måste det också framgå av lagtexten vad som blir konsekvensen om inte röstmottagaren av väljaren tillåts närvara eller inte kan garantera att otillbörlig påverkan kan ske. Det kan inte föreligga några otydligheter i denna del.

Konsekvenser

Promemorians bedömning är att förslaget inte medför några kostnadsökningar.

Valnämndens kansli delar inte den bedömningen utan räknar med att det krävs minst en extra röstmottagare per röstmottagningsställe. Till nästa valskulle det innebära en kostnad om ca 1,25 mkr för Göteborgs Stad.

Utöver detta tillkommer ökade kostnader för utbildningen av röstmottagarna samt informationsinsatser till funktionsrättsorganisationernas medlemmar om förändringen, vilka i dagsläget är svåra att beräkna.