

Erfarenheter från valen 2018



Valmyndigheten

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning.....	4
2.	Uppdraget, metod och disposition.....	5
3.	Ansvarsfördelning inom valadministrationen.....	6
3.1.	Ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal nivå.....	6
3.2.	Utlandsmyndigheternas ansvar.....	7
3.3.	Valadministrationens it-stöd.....	9
4.	Säkerhetsfrågor.....	10
4.1.	Informationspåverkan och hot mot valets genomförande	10
4.2.	Samlad incidenthantering	11
4.3.	Anmälningar med brottet ”Otillbörlig verkan vid röstning”	11
4.4.	Tillhandahållande av kuvert.....	12
5.	Anmälan om registrering av partibeteckning och deltagande i val.....	14
5.1.	Intyg om förklaringar till stöd för registrering av partibeteckning.....	14
5.2.	Insamlingsperiod gällande stöd för registrering av partibeteckning	15
5.3.	Kungörelser i partiärenden m.m.	15
5.4.	Partibeteckningar vars innehåll kan anses väcka anstöt.....	16
5.5.	Sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning.....	16
5.6.	Anmälan om deltagande genom anmälan av kandidater	17
5.7.	Avanmälan om deltagande i val.....	18
5.8.	Återtågande av kandidatförklaring och samtycke till kandidatur	18
6.	Väljarnas rösträtt	19
6.1.	Utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och befinner sig i Sverige i samband med val.....	19
6.2.	Vissa EU-medborgare	19
6.3.	Röstkort	21
7.	Valsedelssystemet.....	23
7.1.	Behov av ett förändrat valsedelssystem	23
8.	Sätt att rösta och distribution av röster	25
8.1.	Förtidsröstning	25
8.2.	Distribution av förtidsröster mellan kommuner och lantbrevbärartjänster	26
8.3.	Ambulerande röstmottagning.....	28
8.4.	Förtidsröstning i utlandet.....	29

8.5.	Brevröstning.....	30
8.6.	Budröstning vid utlandsmyndigheter	31
8.7.	Ordningsfrågor i val- och röstningslokaler.....	31
8.8.	Tillgänglighet i val- och röstningslokaler	32
9.	Valmyndighetens kommunikation inför och under valet	33
9.1.	Informationskampanj	33
9.2.	Valupplysningen	34
9.3.	Valmyndigheten i media	34
9.4.	Presentation av valresultat på val.se	34
10.	Valobservation i Sverige.....	36
11.	Valresultat - Preliminär och slutlig rösträkning samt mandatfördelning	37
11.1.	Preliminär rösträkning	37
11.2.	Slutlig rösträkning och bedömning av valseklar	37
11.3.	Nya regler för fördelning av mandat	42
11.4.	Ersättningsregler i valet till kommunfullmäktige.....	43
11.5.	Rättelser i protokoll	44
11.6.	Länsstyrelsernas kungörelser av tid och plats för slutlig rösträkning	45
11.7.	Redovisning av valresultat i vissa fall	46
12.	Överklaganden	47
12.1.	Överklagandeprocessen.....	47
12.2.	Förnyade sammanräkningar	47
12.3.	Valbarhet till kommun- och landstingsfullmäktige för revisorer	48
12.4.	Omval	49
13.	Hemställan	51
	Bilaga 1 – Valet 2018 i siffror.....	53

1. Sammanfattande bedömning

2018 års val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige var arbetsintensivt för valadministrationen. Lagändringarna som tillämpades för första gången var fler än på länge och krävande att genomföra. Omvärldssituationen ledde till ett ökat intresse för valet och själva valprocedurerna, både från media, på sociala medier och från allmänheten. Det märktes tydligt av i den stora mängden inkommande frågor till Valmyndigheten. Risker för informationspåverkan och hot mot valets genomförande ledde till ett nära och väl fungerande samarbete med flera andra myndigheter.

Valmyndighetens samlade erfarenhet är att valet 2018 har genomförts på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. Det svenska valsystemet grundar sig på allmän och lika rösträtt samt att valen är fria och hemliga. Det är ett robust system som är decentraliserat, manuellt och transparent, vilket gör att det är svårt att manipulera. Alla röster, det vill säga valsedlar, räknas för hand av utbildad personal. Det är ett decentraliserat system med inbyggda kontrollstationer på flera nivåer som syftar till att kvalitetssäkra resultatet. Rösterna räknas flera gånger och korrigeringar kan ske fram till dess att resultatet fastställs och mandatet fördelas. Allt är öppet för insyn från allmänheten.

Det är en styrka att det svenska valsystemet är manuellt, men som i all manuell hantering kan enskilda fel som beror på den mänskliga faktorn uppstå. I valet 2018 var antalet ogiltiga röster 0,9 procent av de totala rösterna. De flesta ogiltiga rösterna beror på att det inte går att bedöma vilket parti rösten är på. De fel som beror på valadministrationen bedöms till mindre än en promille, vilket är väldigt få fel i förhållande till den stora mängden valsedlar, partier, röster, röstmottagare och väljare. Det kan handla om väljare som felaktigt prickats av i röstlängden eller röster som levererats fel eller för sent med posten. Därför menar Valmyndigheten att den bild som vid flera tillfällen målades upp både i traditionella och sociala medier om att valet 2018 skulle präglats av ovanligt mycket fel inte är korrekt.

Att genomföra ett val till riksdag, kommun och landstingsfullmäktige är en stor logistikapparat. Till detta val tryckte Valmyndigheten 673 miljoner valsedlar. Det var totalt 308 partier som deltog i valet, varav 79 i riksdagsvalet. Totalt 56 174 kandidater var anmälda på listor i de olika valen. 8 012 243 röstkort skickades till de röstberättigade och totalt 19 693 038 röster togs emot och räknades i alla val, först av 290 kommuner i den preliminära rösträkningen och därefter av 21 länsstyrelser i den slutliga rösträkningen. Drygt 89 000 väljare röstade från utlandet.

I denna rapport redovisar Valmyndigheten erfarenheter av 2018 års val till riksdag, kommun- och landstingsfullmäktige (i denna rapport ofta kallat valet). I rapporten beskrivs våra erfarenheter och insamlade synpunkter från länsstyrelser, kommuner och utlandsmyndigheter på genomförandet av valet med fokus på ett antal problemområden som behöver förbättras i syfte att öka effektivitet, säkerhet och rättssäkerhet i processen.

De största och viktigaste behoven av förändringar som Valmyndigheten ser är:

- att valsedelssystemet ses över i sin helhet, med sikte på ett förenklat, förbättrat och mindre sårbart system samt att användningen av neutrala valsedlar och ett system med tryck av en valsedel per val och person särskilt övervägs,
- tydligare normering/styrning/ansvarsfördelning inom valadministrationen,
- att utlandsröstningen ses över i syfte att öka andelen giltiga röster och röster som kommer fram, samt
- att resurser tillförs för att hantera incidentrapportering och säkerhetsarbete samlat för hela valadministrationen.

Valmyndigheten har påtalat flera av behoven även i tidigare erfarenhetsrapporter. Den stora mängden av större och mindre behov av åtgärder som redovisas i rapporten visar en samlad bild av ett valsystem i behov av förändring. Det är viktigt att mindre förändringar genomförs löpande och inte enbart hänförs till statliga utredningar. Ett ständigt pågående utvecklingsarbete, till exempel genom uppdrag till Valmyndigheten, är nödvändigt för att upprätthålla det höga förtroende som valsystemet i Sverige har.

2. Uppdraget, metod och disposition

Valmyndigheten har i regleringsbrev 2018/01042/D fått i uppdrag av regeringen att senast den 1 mars 2019 lämna erfarenhetsrapport från 2018 års val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige.

I Valmyndighetens årsrapport avseende budgetåret 2018 kommer det att finnas en redogörelse för myndighetens verksamhet i stort under året.

Erfarenheterna i denna rapport baseras på framförallt synpunkter från länsstyrelser, kommuner och utlandsmyndigheter inhämtade genom enkäter och uppföljningsdagar. De baseras även på regelbunden kommunikation myndigheterna emellan, diskussioner med leverantörer av material och tjänster, synpunkter och frågor som kommit in till Valmyndigheten från allmänhet och partier samt Valmyndighetens interna uppföljningar. Rapporten tar upp ett antal problemområden som Valmyndigheten har identifierat.

Varje avsnitt består av en beskrivning av förutsättningar, identifiering av problem samt, i förekommande fall, Valmyndighetens förslag till åtgärd.

Kapitlen i rapporten beskriver, i tur och ordning, ansvarsfördelning inom valadministrationen, säkerhetsarbetet inför valet, anmälan om registrering av partibeteckning och deltagande i val, väljarnas rösträtt, valsedelssystemet, sätt att rösta och distribution av röster, röstning och Valmyndighetens kommunikation inför och under valet. Därefter följer kapitel om valobservation i Sverige, den preliminära och slutliga rösträkningen och överklaganden av valresultatet. I en bilaga till rapporten redovisas valet i siffror.

3. Ansvarsfördelning inom valadministrationen

Valmyndigheten föreslår

- att den centrala valmyndighetens ansvar tydliggörs så att det överensstämmer med de behov och förväntningar som finns på den centrala valmyndigheten,
- att utlandsmyndigheterna/UD åläggs ansvar för att röstmottagningen vid utlandsmyndigheterna uppfyller vallagens krav på förtidsröstning, däribland god tillgänglighet och minst två utbildade röstmottagare.

3.1. Ansvarsfördelning mellan central, regional och lokal nivå

Valmyndigheten anser att den centrala styrningen av valmyndigheterna behöver stärkas i syfte att förbättra effektivitet och rättssäkerhet. En sådan förändring skulle också förändra ansvarsfördelningen mellan Valmyndigheten, länsstyrelser och valnämnder.

Både länsstyrelser och kommuner efterfrågar ibland tydligare riktlinjer om hur regelverket ska tolkas. Vanligt förekommande är det i de fall där tolkningsutrymmet är stort eller att de lokala eller regionala valmyndigheterna inte har kunnat enas om en tolkning. Det kan handla om exempelvis anmälan av kandidater eller hur valsedlar ska tolkas vid rösträkningen. Avsaknaden av en tydlig reglering innebär att det finns en uppenbar risk att regionala valmyndigheter gör olika tolkningar av regelverket och därför inte fattar likalydande beslut i likartade frågor. Det kan därmed innebära olika villkor i skilda delar av landet och uppfattas från allmänhetens sida som rättsosäkert och oförutsägbart. Det kan även innebära olika villkor för partier i skilda delar av landet.

Från kommunernas håll upplever Valmyndigheten en efterfrågan på mer stöd, högre tillgänglighet från Valmyndighetens sida och ofta också en tydligare reglering. Idag får alla kommuner själva tolka nya regler i vallag och valförordning, vilket de anser är både ineffektivt och kan riskera att påverka förtroendet för valsystemet. Det är viktigt att väljarna känner igen regelverket och framförallt tillämpningen av detta oavsett var de röstar.

Valmyndigheten har erfarit att övriga valmyndigheters förväntningar på Valmyndigheten inte stämmer överens med befintlig reglering av ansvar och inte heller med de resurser och den kompetens som myndigheten förfogar över. Detsamma gäller allmänhet och media, vilkas förväntningar på den centrala valmyndigheten inte motsvarar uppdraget så som det är formulerat i instruktion och regleringsbrev. Från allmänhetens sida uttrycks ofta förväntningar på att Valmyndigheten ska verka som en tillsynsmyndighet dit det är möjligt att anmäla upplevda oegentligheter vid röstmottagningen.

Exempelvis mottog myndigheten i samband med röstmottagningen en mängd samtal och mejl från väljare som ville anmäla olika händelser och som i vissa fall uttryckte frustration över att Valmyndigheten inte agerade tillräckligt på informationen.

Det är en återkommande företeelse att länsstyrelser och valnämnder efterfrågar tydligare instruktioner från Valmyndigheten vad gäller handgrepp och bedömningar som i nuläget ligger inom deras egna ansvarsområden. Valmyndigheten anser att det finns ett stort behov av normering från den centrala valmyndigheten och att sådana befogenheter skulle underlätta under främst den slutliga rösträkningen men även under stora delar av valperioden i övrigt. Här kan exempelvis nämnas utläggning av valsedlar och ordningen i röstningslokal.

Det bör vidare utredas om Valmyndighetens föreskriftsrätt bör utvidgas till att omfatta områden som idag inte är författningsreglerade. Valmyndighetens handböcker och manualer är endast vägledande. Därför kan tillämpningen variera på områden där en enhetlig hantering bör ha fördelar. En enhetlig hantering kan också innebära effektivitetsvinster. Idag arbetar många med att uppfinna hjulet på nytt. När en ny lagändring beslutas, tolkar Valmyndigheten den övergripande och skriver om den i informationsmaterial och utbildar länsstyrelser och ibland även kommuner. I många fall är det sedan kommuner som behöver tolka, upphandla och köpa in nytt material. De frågar då länsstyrelser om råd. Det är då 312 myndigheter som lägger tid på frågan trots att Valmyndigheten i allmänhet redan gjort en bedömning och väglett därefter. Det finns stora effektivitets- och rättssäkerhetsvinster att göra i detta sammanhang.

I ett system med decentraliserat ansvar, utan tydligt definierade processer och med avsaknad av ett helhetsperspektiv, riskerar olika aktörer att fatta olika beslut i samma fråga, vilket kan påverka förtroendet för valsystemet negativt. Det gäller både de regionala valmyndigheterna, gällande rösträkning och tolkning av valsedlar, och de lokala valmyndigheterna gällande utformning av lokaler, säkerhetsbeslut etc. Att stärka den centrala styrningen i valadministrationen är starkt förknippat med förtroendet för valsystemet. En starkare central valmyndighet, stärkt både i termer av uppdrag, mandat och resurser, har andra möjligheter att styra helheten, vilket ökar rättssäkerheten, enhetligheten och förutsägbarheten. En stärkt central styrning ökar mest troligt också effektiviteten i valadministrationen som helhet. Den stärkta centrala styrning som Valmyndigheten föreslår här ska inte förväxlas med det decentraliserade valsystemet, där olika myndigheter räknar rösterna i flera led. Det är en styrka i det svenska valsystemet som behöver bevaras men utifrån en gemensam styrning.

3.2. Utlandsmyndigheternas ansvar

I 3 kap. 1–3 §§ vallagen¹ anges vilka myndigheter som är valmyndigheter. Där finns inte utlandsmyndigheterna upptagna, vilket gör deras ansvar vid val och deras förhållande till övriga valmyndigheter otydliga. Inför valet 2018 har visserligen en överenskommelse

¹ 2005:837

träffats mellan Utrikesdepartementet och Valmyndigheten som identifierar ansvarsfördelning på ett antal områden i samband med röstmottagning utomlands, men ett förtydligande av utlandsmyndigheternas/UD:s huvudansvar för röstningen i utlandet behövs även i vallagen. Lagen behöver tydliggöras så att det är tydligt att utlandsmyndigheterna är en del av valadministrationen. Ett tydligare ansvar och huvudmannskap liknande kommunernas valnämnder vore önskvärt.

Av 3 kap. 3 § vallagen framgår att varje kommun ansvarar för att det i kommunen finns röstningslokaler som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta. Någon liknande bestämmelse finns inte för förtidsröstning i de lokaler som utlandsmyndigheterna inrättar. Den enda bestämmelse som reglerar var någonstans röstmottagning i utlandet ska ske är att Valmyndigheten enligt 7 kap. 1 § vallagen, efter samråd med Regeringskansliet (UD), bestämmer hos vilka utlandsmyndigheter det ska finnas röstningslokaler (i praktiken är vi beroende av utlandsmyndighetens/UD:s bedömning av var det är lämpligt att ha röstmottagning). Dock saknas reglering om röstning vid konsulat och andra lokaler som utlandsmyndigheterna använder som röstningslokaler. Valmyndigheten anser att regelverket behöver förtydligas när det gäller utlandsmyndigheternas/UD:s ansvar för förtidsröstningen i utlandet och att gällande bestämmelser uppfylls.

Nya skärpta regler om bland annat tillgänglighet, minst två utbildade röstmottagare och avskärmning av valsedlar i kombination med ett ökat antal röstande vid röstmottagning i utlandet ställer högre krav på utlandsmyndigheterna när det gäller exempelvis lämpliga röstmottagare och lokaler för röstmottagning. Utlandsmyndigheterna har i flera fall inte kunnat ha röstmottagning på orter där de tidigare haft det på grund av kravet på minst två röstmottagare. Enligt Valmyndighetens bedömning har det ökade behovet av röstmottagare gjort att en betydande andel av röstmottagarna inte har haft tillräckliga kunskaper i det svenska språket vilket har gjort vikten av tillgång till handledning, utbildning och manualer på engelska ännu större än vid tidigare val.

Valmyndigheten har tillsammans med UD tagit fram en e-utbildning inför valet 2018 precis som 2014. Den här gången gjordes även en engelsk version vilket ställde ytterligare krav på befintliga resurser. Valmyndigheten vill också uppmärksamma att en ökning av saknade språkkunskaper i svenska hos de som arbetar med röstningen i utlandet eventuellt skulle kunna öka risken för att väljare inte får det stöd de efterfrågar i tillräckligt hög grad eller att röstmottagaren i högre utsträckning har svårt att ta till sig handledningar och utbildningar inför arbetet med val. Valmyndighetens it-stöd, blanketter mm är alla utformade på svenska vilket gör det svårare för icke svenskspråkiga att arbeta med dem.

Flera utlandsmyndigheter och även väljare har beskrivit situationer där det höga och ibland oväntade trycket av antal röstande gjort att ordningen vid röstningslokalen inte kunnat upprätthållas på ett önskvärt sätt. Exempel på detta är långa väntetider, valsedlar som saknats och svårigheter med att skydda valhemligheten. På vissa håll börjar en gräns nås för vad som är möjligt att ordna i ambassaders och konsulats egna lokaler vilket skulle kunna

leda till färre röstmottagningsställen på sikt och därmed sämre tillgänglighet för väljare att rösta i en röstningslokal i utlandet.

3.3. Valadministrationens it-stöd

Valadministrationens gemensamma it-stöd är utvecklat av och förvaltas av Valmyndigheten, men huvuddelen av användarna finns hos länsstyrelser, kommuner, utlandsmyndigheter, partier och tryckerier. Valmyndigheten kan konstatera att användarnas kunskaper och förutsättningar när det gäller att arbeta i it-stödet inte är de bästa, vilket delvis beror på att användarna är sällananvändare. It-stödet är inte tillräckligt lätthanterligt, samtidigt som Valmyndigheten inte har resurser för att ge användarna erforderlig utbildning. Detta orsakar extra arbete hos såväl användare som Valmyndigheten.

Inför valet 2018 skedde en rad omfattande förändringar i regelverket, vilket lett till att flera helt nya eller förändrade funktioner i it-stödet behövt utvecklas för att hantera exempelvis partiets anmälan om deltagande, samtycke till kandidatur och återföring av mandat. Det innebar en stor utmaning då it-stödet sedan tidigare bedömts ha nått sin livslängd och inte har den flexibilitet som efterfrågas. Trots det har de nyutvecklade och förändrade delarna fungerat väl och i enlighet med ställda krav.

Förberedelserna inför valet 2018 fortgick i stort enligt förväntan och Valmyndigheten levererade det it-stöd valadministrationen behövde. Vissa problem uppkom i och med reviderade ställningstaganden gällande hanteringen av kandidatförklaringar och återtaganden av desamma. Detta ledde till att förändringar i it-stödet behövde införas i ett sent skede med tidspress och förhöjd risk för störningar i it-stödets funktion och stabilitet som följd. Även under den slutliga sammanräkningen uppstod vissa svårigheter, vilka hade sin grund i ett högt valdeltagande och ökad förtidsröstning. Det stora antalet förtidsröster ledde bland annat till en omfattande hantering av röster avgivna på valsedlar för en annan valkrets än den väljaren tillhör, så kallade stänklister. I försök att underlätta länsstyrelsens arbete vidtogs extraordinära åtgärder i it-stödet för att skapa en stor mängd nya resultatformulär att redovisa röster på. Insatsen genomfördes under pågående sammanräkning och innebar både merarbete och risker för produktionen.

I båda fallen ser Valmyndigheten stora möjligheter till förbättringar inför kommande val, dels genom att valadministrationen i god tid enas om en gemensam hantering och dels att det nya IT-stöd som håller på att tas fram kommer kunna anpassas efter nya rutiner.

4. Säkerhetsfrågor

Valmyndigheten föreslår

- att Valmyndigheten får ett övergripande och sammanhållande ansvar för valadministrationen vad gäller säkerhetsfrågor och skydd av valets genomförande och att resurser tillförs för detta ändamål,
- att en obligatorisk incidentrapportering införs för regionala och lokala valmyndigheter och att Valmyndigheten ges i uppdrag att sammanställa och tillhandahålla denna samlad,
- att partiets rätt att i rimlig utsträckning på statens bekostnad få ytterkuvert för budröst samt ytterkuvert och omslagskuvert för brevröst, tas bort.

4.1. Informationspåverkan och hot mot valets genomförande

Risker för informationspåverkan och hot mot valets genomförande var en stor fråga inför 2018 års val, vilket det inte har varit tidigare. Omvärldsförändringar som initialt uppstod i samband med det amerikanska presidentvalet 2016 innebar att Sverige tidigt såg risker för att något liknande skulle kunna ske vid det svenska riksdagsvalet². Behovet av att skydda, organisera och förbereda sig mot detta gjorde att MSB under hösten 2016 inledde ett projekt i syfte att skydda valets genomförande. Valmyndigheten har samarbetat med MSB i detta arbete.

Valmyndighetens arbete har framförallt bestått av att utbilda andra myndigheter i hur val genomförs, för att de ska kunna förstå hot och risker, att samarbeta med andra säkerhetsmyndigheter och att utbilda medier om valet och risker för felaktiga rykten. Ur Valmyndighetens perspektiv handlade de största riskerna om felaktig information om valets genomförande och direkta hot mot valets genomförande. Valmyndigheten konstaterade tidigt, tillsammans med MSB, att det också kan handla om att antagonister vill försöka förstöra förtroendet för vårt valsystem och valets genomförande och därigenom förtroendet för vår demokrati.

Under 2018 byggdes en väl fungerande samverkan upp mellan MSB, Säkerhetspolisen, Polisen och Valmyndigheten. Under valets genomförande anser Valmyndigheten att vi har varit väl rustade och fått ett stort stöd från ovan nämnda myndigheter. Samarbetet har fungerat utmärkt tack vare väl uppbyggda kommunikationskanaler och gemensamma scenariodiskussioner.

Under röstningsperioden upplevde Valmyndigheten ett stort intresse för påstådda felaktigheter från både traditionella och sociala medier men också från allmänheten. I kombination med ryktesspridning, okunskap och bristande förtroende för valsystemet uppfattar Valmyndigheten att det förekom försök att påverka förtroendet för det svenska valsystemet i en negativ riktning. Diskussioner på sociala medier och upprop på internet

² Så ska vi skydda valrörelsen från andra staters påverkan, Stefan Löfven, DN debatt, 2017-03-20

med namnunderskrifter om valfusk utgjorde försök att påverka förtroendet för valsystemet negativt, enligt Valmyndigheten.

Valmyndigheten ser att det saknas en valmyndighet med ett övergripande och sammanhållande ansvar för valadministrationen vad gäller säkerhetsområdet. En sådan myndighet skulle ha ansvar för att analysera risker och hot i hela valkedjan och även att ställa krav och ge råd gällande lösningar. Som det är nu är avsaknaden av helhetsperspektiv en risk i sig. Valmyndigheten skulle med fördel kunna ta detta ansvar om resurser tillförs.

4.2. Samlad incidenthantering

Intresset för ordningen i röstnings- och vallokaler har varit stort, likaså intresset för ordningen under länsstyrelsernas slutliga rösträkning. Valmyndigheten har fått många frågor från både media och allmänhet om påstådda och faktiska incidenter. Myndigheten har även fått frågor från media om avsaknaden av en samlad incidentrapportering inom valadministrationen. I syfte att kunna skilja rykten från fakta och ha en nationell överblick över samtliga incidenter inom valadministrationen föreslår Valmyndigheten att en samlad incidentrapportering införs, där lokala och regionala valmyndigheter ska rapportera incidenter till Valmyndigheten. Valmyndigheten kommer då att kunna besvara frågor från media om vilka händelser som är de-facto händelser och hänvisa dem till rätt kommun. Valmyndigheten kan också använda den samlade nationella lägesbilden i samarbetet med andra myndigheter, såsom MSB, Säkerhetspolisen och Polisen. En sådan inrapportering är ett komplement till nuvarande rutiner och misstänkta brott ska fortfarande polisanmälas.

4.3. Anmälningar med brottet "Otillbörlig verkan vid röstning"

Valmyndigheten har fått uppgifter från Polisen om inkomna anmälningar med brottet "Otillbörlig verkan vid röstning", vid valet 2018. 78 anmälningar kom in till anti-korruptionsgruppen vid Nationella Operativa Avdelningen hos Polisen (med reservation för att det troligen finns fler anmälningar i landet vilka inte har inkommit till NOA). Förundersökning pågår fortfarande i 26 anmälningar. Övriga anmälningar har lagts ner med beslut att inte inleda förundersökning alternativt att förundersökning läggs ned. Motiveringen är i de flesta fall "Det saknas numera anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats" och/eller "Uppenbart att brottet inte går att utreda".

Nedan listas de olika typer eller kategorier av ärenden som förekommer i anmälningarna:

Valsedlar:

- Saknas i vallokal, inte levererade alternativt borttagna
- Namn förkryssat
- Skrivit dit sitt eget namn på valsedlar utan partis godkännande.
- Hemtjänstpersonal rivit sönder brukares valsedlar i deras hem.
- I vallokal, person före hindrat annan från att ta valsedlar genom att stå alldeles för länge och välja.
- Valsedlar för partier som inte är med i riksdagen placerade i annan del av lokal, var svåra att hitta.
- Parti har nekats att i vallokal lägga ut lika många valsedlar som partier som är med i riksdagen.

- Partis valsedlar har inte tagits med vid ambulerande förtidsröstning.

Samtyckesblanketter:

- Samtyckesblankett med förfalskad namnteckning inskickad till länsstyrelsen.

Rösträkning

- På olika sätt fuskat med valsedlar och kuvert, ej specificerat

Valinformation:

- Flygblad med partis namn men med felaktig information om vad partiet står för.
- Falsk information har spridits på Facebook

Röstning:

- Skulle rösta men fick inte då namnet redan var ikryssat på röstlängd.
- Person har på Facebook skrivit att man kan köpa hans röst.
- Person från utpekad parti följt med väljare in i vallokal och gett dem valsedlar.
- Någon har ringt till personer och erbjudit dem pengar för deras röst.
- Valkuvert har inte lagts ned i valurna.
- Uppmanats att inte klistra igen valkuvert (av valarbetare)
- Kommunpolitiker blivit erbjuden flertal röster mot bygglov.

Vallokal:

- Vallokal har pryttts med prideflaggor.
- Representant för parti varit i vallokal med sitt partis jacka.

4.4. Tillhandahållande av kuvert

Partier som har rätt till fria valsedlar är de som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller som är representerat i aktuell kommun- eller landstingsfullmäktige (6 kap. 8 § vallagen). Partier som har rätt till fria valsedlar enligt 8 § vallagen har också rätt att i rimlig utsträckning på statens bekostnad få valkuvert, ytterkuvert för budröst samt ytterkuvert och omslagskuvert för brevröst.

Partierna beställer kuvert från Valmyndigheten. Oftast är det partierna centralt som beställer kuverten men även lokala avdelningar till partiet kan lämna in en beställning på kuvert. Detta förfarande innebär att bedömningen av vad som kan anses vara i rimlig utsträckning försvåras och att problem med att sätta en gräns för hur mycket material partierna har rätt till uppstår. Det är svårt att neka partier material då de har rätt att få kuverten. Som exempel beställde ett parti 3 000 budkuvert i en kommun med ca 25-30 000 röstberättigade. Även om Valmyndigheten inte skulle godkänna beställningen på grund av att det helt uppenbart är avsevärt fler budkuvert än vad som kan anses behövt, uppstår en situation där beställningen i sig riskerar att skada förtroendet för valsyste- met eftersom den riskerar att leda till ryktesspridning om att partiet försöker påverka valutgången på ett otillbörligt sätt.

Det finns avgöranden i Valprövningsnämnden om partier som använt budkuverten i en vidare mening än vad som är syftet. Valmyndigheten vill inte bidra till att budröstningen används på felaktigt sätt. Det finns ingen anledning till att partier ska kunna beställa valkuvert, ytterkuvert för budröst samt ytterkuvert och omslagskuvert för brevröst. Dessa kuvert tillhandahålls av utlandsmyndigheter, valnämnder, länsstyrelser och Valmyndigheten för de ändamål de är tänkta för. Det finns en risk för att rykten sprids om att partier försöker använda budröstningen för att otillbörligt påverka de röstande att rösta på ett specifikt parti. Det påverkar valsystemet negativt oavsett om det är sant eller inte.

Valmyndigheten välkomnar, av säkerhetsskäl, en ändring i vallagen som innebär att möjligheten för partier att beställa kuvert helt tas bort. Denna åtgärd skyddar valsystemet men också partierna från onödig ryktesspridning om att de försöker påverka bud- eller brevröstning på ett otillbörligt sätt.

5. Anmälan om registrering av partibeteckning och deltagande i val

Valmyndigheten föreslår

- att reglerna kring intyg om att förklaringar till stöd för anmälningar om registrerad partibeteckning visats upp för notarius publicus förtydligas,
- att en tidsgräns införs för giltighet av namnunderskrifter vid anmälan om registrering av partibeteckning,
- att Valmyndighetens kungörelser i bl.a. partiärenden endast görs på myndighetens webbplats (och ev. också på myndighetens fysiska anslagstavla),
- att möjligheten att vägra registrering av en beteckning om dess innehåll kan anses ägnat att väcka anstöt införs,
- att sista datum för anmälan om registrering av partibeteckning ska tidigareläggas till den 31 januari det år val ska hållas,
- att det förtydligas att ett parti som har anmält kandidater ska anses ha anmält deltagande i det aktuella valet, och följaktligen att ett parti som anmält kandidater till riksdagen inte därigenom ska anses ha anmält deltagande till några andra val än till just riksdagen, och
- att möjligheten att avanmäla ett partis deltagande i val införs
- att reglerna kring samtycke och kandidatförklaring ändras så att det förtydligas att samtycke och kandidatförklaring kan återtas och inom vilka tidsramar det kan ske.

5.1. Intyg om förklaringar till stöd för registrering av partibeteckning

Partibeteckning är det namn som partiet vill ska stå på valsedlarna. Om partiet registrerar sin partibeteckning skyddas beteckningen så att den inte kan användas av ett annat parti i samma val. En förutsättning för att en partibeteckning ska kunna registreras är att visst dokumenterat stöd i form av egenhändigt undertecknade förklaringar om stödet lämnas in. Om anmälan avser val till riksdagen eller Europaparlamentet krävs stöd av minst 1 500 personer som är röstberättigade i hela landet. Om anmälan däremot gäller val till landstings- eller kommunfullmäktige krävs stöd av minst 100 respektive 50 personer som har rösträtt i det landsting eller den kommun som anmälan gäller. Förklaringen om stöd till en anmälan om registrering av partibeteckning ska innehålla personens namn, personnummer och folkbokföringsort och vara egenhändigt undertecknad.

Ett alternativ till att ge in förklaringarna som sådana, vilket är relativt vanligt då många ogärna vill uppge personuppgifter av det slaget i handlingar som sedan kan ges viss spridning, är emellertid att istället ge in ”... ett intyg om att sådana förklaringar har visats upp för notarius publicus”. (2 kap. 2 § andra stycket vallagen.)

Uttrycket ”visats upp för notarius publicus” framstår som oprecist. Att notarius publicus intyggar att förklaringar om stöd för en anmälan om registrering av partibeteckning bokstavligen har visats upp för denne kan inte anses tillräckligt. Vid ett antal tillfällen har partiföreträdare ifrågasatt Valmyndigheten då myndigheten begärt kompletteringar så att det av intygen framgår *antalet* namnunderskrifter som visats upp och att personerna som undertecknat förklaringarna *är röstberättigade* i valet till den beslutande församling som anmälan gäller. Lagstiftarens avsikt att erbjuda möjligheten att ge in ett av notarius publicus undertecknat intyg istället för att ge in förklaringarna om stöd som sådana kan inte ha varit att skapa en möjlighet att kringgå de formella kraven som uppställs i övrigt. Avsikten är att de undertecknande inte ska behöva framträda med namn och personnummer i offentliga namnlistor.

Valmyndigheten skulle därför välkomna att reglerna kring de av notarius publicus undertecknade intygen förtydligas och att det framgår av lagtexten vad som förväntas framgå av intygen. Det vore av värde inte minst för partierna.

5.2. Insamlingsperiod gällande stöd för registrering av partibeteckning

Ytterligare en brist som har att göra med regelverket som rör förklaringar till stöd för anmälningar om registrering av partibeteckning är att det saknas en bestämmelse i vallagen som anger under vilken tidsperiod de förklaringarna får undertecknas. Avsaknaden av en bestämmelse har inneburit att Valmyndigheten, inför 2014 års riksdagsval, godkände förklaringar daterade redan år 2003. Det kan ifrågasättas om de personer som undertecknade sina förklaringar drygt tio år innan anmälan lämnades in skulle visa samma stöd i anslutning till det faktiska inlämnandet.

Ärenden i kommun- och landstingsfullmäktige får väckas av ett visst antal röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmar. Enligt 8 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) ska vid beräkningen av antalet initiativtagare endast de räknas som har skrivit under initiativet under den sexmånadersperiod som föregått inlämnandet. Valmyndigheten förespråkar att en motsvarande bestämmelse införs i vallagen när det gäller anmälan om registrering av partibeteckning. Skulle förtydligande regler kring notarius publicus-intyg införas enligt Valmyndighetens förslag, vore det naturligt om notarius publicus intygade även detta, d.v.s. att förklaringarna undertecknats inom en sexmånadersperiod före anmälan.

5.3. Kungörelser i partiärenden m.m.

Enligt 2 kap. 8 § vallagen ska Valmyndigheten kungöra i Post- och Inrikes Tidningar att en partibeteckning har registrerats eller avregistrerats. På motsvarande sätt (dock med tillägget *omedelbart*) ska Valmyndigheten, enligt 2 kap. 19 § vallagen, kungöra när en anmälan om deltagande i val har registrerats. Härutöver ska Valmyndigheten enligt 2 kap. 13 § vallagen inför varje val besluta om när kandidater senast ska anmälas och sedan också kungöra detta beslut i Post- och Inrikes Tidningar.

Vidare ska Valmyndighetens beslut inför varje ordinarie val om hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha omedelbart kungöras i Post- och Inrikes Tidningar enligt 4 kap. 26 § vallagen.

Detsamma gällde tidigare när Valmyndigheten kungjorde valresultat och utsåg ledamöter och ersättare i riksdagsval respektive Europaparlamentsval. Sedan den 1 mars 2018 ska valresultatet och att nya ledamöter och ersättare utsetts kungöras genom att det anslås på myndighetens fysiska anslagstavla och publiceras på myndighetens webbplats.

Valmyndigheten anser att det vore naturligt med en enhetlig ordning som innebär att alla myndighetens beslut som ska kungöras ges en och samma plattform för tillkännagivande, den egna webbplatsen, eventuellt i kombination med anslag på myndighetens fysiska anslagstavla.

5.4. Partibeteckningar vars innehåll kan anses väcka anstöt

Valmyndigheten och flera andra remissinstanser har i tidigare avgivna remissyttranden framhållit att det bör införas regler som möjliggör avslag av en anmälan om registrering av partibeteckning eller en anmälan om deltagande i val även i andra fall än då det föreligger förväxlingsrisk. Valmyndigheten har i sitt remissyttrande angående delbetänkandet Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater (SOU 2012:94) framfört att det borde införas en möjlighet att underlåta att registrera beteckningar och symboler som t.ex. innebär hets mot folkgrupp eller annan brottslig gärning eller som av andra skäl är kvalificerat olämpliga. Denna syn gör sig, enligt Valmyndigheten, alltjämt gällande.

Regeringen uttalade i propositionen 2013/14:48 (Proportionell fördelning av mandat och förhandsanmälan av partier i val) att något ytterligare villkor för att godta en partibeteckning inte skulle införas men att det fanns anledning att noga följa frågans utveckling. Efter att ha genomfört 2018 års val till riksdag, landstings- och kommunfullmäktige konstaterar Valmyndigheten att åtminstone en anmälan om deltagande i val under en partibeteckning innehållande en svordom registrerades och flera personer har ställt frågor som får Valmyndigheten att tro att det bara är en tidsfråga innan det till myndigheten kommer in en anmälan avseende partibeteckning innehållande symbol som kan anses vara ägnad att väcka anstöt.

5.5. Sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning

Sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning är enligt 2 kap. 1 § första stycket vallagen den sista februari det år val ska hållas om registreringen ska gälla från och med det valet. Efter detta datum är det en rad moment som ska genomföras innan valsedlar kan tryckas och distribueras bland annat till utlandsmyndigheterna för röstmottagning där. Eftersom val till Europaparlamentet kan infalla redan i april behöver datum för registrering av partibeteckning tidigareläggas för de partier som avser att ställa upp i ett sådant val.

Valmyndigheten föreslår att sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning ändras till den sista januari det år val ska hållas. En tidigareläggning av anmälan om registrering av partibeteckning skulle innebära att andra datum, såsom sista datum för anmälan av kandidater och sista dag för att beställa valsedlar för leverans inom garantitiden, också kan tidigareläggas. Detta skulle i sin tur innebära större marginaler vid beställning och tryckning av valsedlar.

Även om en tidigareläggning av sista dag för anmälan om registrering av partibeteckning är särskilt angeläget inför val till Europaparlamentet anser Valmyndigheten att behovet även finns inför val till riksdagen, kommun- och landstingsfullmäktige, bl.a. på grund av de stora volymer av valsedlar som trycks. Utöver det har hanteringen av ärenden rörande anmälan om registrering av partibeteckning blivit mer tidskrävande, eftersom en förväxlingsprövning numera ska göras av ett partis eventuella partisymbol och hanteringen av beteckningar innehållande symboler är mer omfattande.

5.6. Anmälan om deltagande genom anmälan av kandidater

Reglerna om anmälan om deltagande i val återfinns i 2 kap. 14-19 §§ vallagen. Enligt huvudregeln ska ett parti skriftligen anmäla sitt deltagande i ett val. Om ett parti anmäls för val till riksdagen gäller anmälan också för val till landstings- och kommunfullmäktige i hela landet och för val till Europaparlamentet. I övriga fall gäller anmälan endast för det val som anmälan avser.

Under vissa förutsättningar behöver dock inte någon uttrycklig anmälan göras. Ett parti som är representerat i en beslutande församling ska vid nästa val anses ha anmält deltagande. Om partiet är representerat i riksdagen ska partiet anses anmält inte bara för nästkommande val till riksdagen, utan även för nästa val till landstings- och kommunfullmäktige i hela landet och för nästa val till Europaparlamentet. I de fall som partiet är representerat i någon annan beslutande församling än riksdagen, ska partiet anses anmält till nästa val till den beslutande församling där partiet är representerat. I de fallen behöver partiet inte uttryckligen anmäla sitt deltagande.

En annan situation då partiet inte uttryckligen måste anmäla sitt deltagande är om partiet har en registrerad partibeteckning och anmäler sina kandidater enligt 2 kap. 9 § vallagen. I en sådan situation ska partiet likaledes anses ha anmält deltagande i valet. Här är dock konstruktionen en annan än i den föregående undantagsregeln. I denna situation är det nämligen så att ett parti som anmäler sina kandidater till riksdagen *inte* – till skillnad från vad som gäller enligt 2 kap. 15 första och andra styckena – ska anses ha anmält sitt deltagande till några andra val än till riksdagsvalet. Detta faktum har lett till missförstånd hos flera partier i samband med 2018 års val och till att åtminstone ett parti trodde sig ha varit anmält till alla landstings- och kommunfullmäktigeval i hela landet utan att vara det – något som uppdagades efter det att sista anmälningdagen passerat.

De situationer då partier anses anmälda utan att aktivt uttryckt anmälan, innebär också onödig hantering hos valmyndigheterna samt otydlighet hos väljarna om vilka partier som aktivt ställer upp i valet.

Valmyndigheten skulle därför välkomna ett förtydligande av lydelsen i 2 kap. 15 § tredje stycket.

5.7. Avanmälan om deltagande i val

Som konstaterats ovan ska partier som är representerade i en beslutande församling anses vara anmälda för deltagande även vid nästa val. Inför valet blev Valmyndigheten kontaktad av företrädare för ett antal partier med mandat, företrädesvis i kommunfullmäktigeförsamlingar, som lät meddela att de inte hade för avsikt att delta i valet och därför undrade hur de skulle förfara för att avanmäla sig. När de insåg att det inte fanns någon sådan möjlighet att aktivt avanmäla sig som deltagande parti var förvåningen ofta stor. Flera av partiföreträdarna frågade då om det i så fall vore möjligt för vem som helst att ”kuppa sig in” på ett eventuellt vunnet mandat i samband med 2018 års val. Avsaknaden av möjligheten att kunna avanmäla sitt deltagande i val kan leda till att väljare vilseleds att rösta på partier som i praktiken inte deltar i valet. Detta kan inte ligga i linje med reformens eftersträvade syfte, nämligen att väljarna ska ges bättre förutsättningar att veta vilka partier som ställer upp i ett val och göra det tydligare vilka partival de har att ta ställning till. Vidare kan det tilläggas att det förekommer att partier ställer upp vid endast ett valtillfälle, t.ex. med anledning av någon angelägen lokal företeelse, och det kan därför inte förutsättas att samtliga partier som är representerade i fullmäktige kommer vilja delta även vid följande val.

Valmyndigheten anser att det bör införas en ordning för att möjliggöra en avanmälan om deltagande i val.

5.8. Återtagande av kandidatförklaring och samtycke till kandidatur

Erfarenheterna från valen 2018 ger för handen att bestämmelserna kring kandidatförklaring och samtycke till kandidatur behöver förtydligas. Här avses främst möjligheten till återtagande och inom vilka tidsramar ett återtagande får ske.

Det får anses uppenbart att en kandidat har full rådighet över sitt eget samtycke.

Ett återtagande kan dock av flera skäl inte ske för nära inpå valets avslutande. Det bör därför uttryckligen regleras att ett återtagande får ske och när, och i viss mån under vilka förutsättningar det senast får ske.

6. Väljarnas rösträtt

Valmyndigheten föreslår

- att regelverket ändras så att en utlandssvensk som fallit ur röstlängden ska kunna anmäla sig till den även om vederbörande befinner sig i Sverige vid tiden för ett val,
- att regelverket ändras för EU-medborgare som omfattas av 5 § folkbokföringslagen (1991:481),
- att regelverket ändras för att utöka möjligheten att använda adresskort som alternativ till röstkort.

6.1. Utlandssvenskar som fallit ur röstlängden och befinner sig i Sverige i samband med val

Utlandssvenskar³ som inte har anmält sig till röstlängden på tio år tas inte automatiskt upp i röstlängden och kan följaktligen inte rösta på plats i Sverige. Om en utlandssvensk upptäcker att hen inte finns med i röstlängden efter det att röstlängden fastställts, dvs. 30 dagar innan valdagen, är det för sent för hen att anmäla sig till röstlängden via Skatteverket. Möjligheten för dem att tas upp i röstlängden och kunna rösta i det aktuella valet är att rösta från utlandet (5 kap. 2 § vallagen).

Under 2018, precis som vid tidigare val, fick Valmyndigheten många frågor från utlandssvenskar på besök i Sverige före och under valdagen som försökt rösta här men som inte kunnat det därför att de inte var upptagna i röstlängden. Det skulle underlätta röstandet för utlandssvenskar om anmälan till röstlängden kunde göras även när en person befinner sig i Sverige i samband med ett val.

Valmyndigheten föreslår att en utlandssvensk som fallit ur röstlängden ska kunna anmäla sig till röstlängden när det är mindre än 30 dagar kvar till val på annat sätt än genom att rösta från utlandet. Lämpligen genom en särskild anmälan till Valmyndigheten.

6.2. Vissa EU-medborgare

Kriterierna för rösträtt och valbarhet vid val till kommun- och landstingsfullmäktige omfattar även utländska EU-medborgare som är bosatta men inte folkbokförda i Sverige (1 kap. 5 § kommunallagen)⁴. Dessa personer tas med i röstlängden under förutsättning att de anmäler sig.

³ Svenska medborgare som inte är folkbokförda i Sverige.

⁴ 2017:725

Röstlängden fastställs 30 dagar före valdagen och baseras på de uppgifter som finns i folkbokföringsregistret. Information om personnummer är centralt i arbetet med att fastställa röstlängden. EU-medborgare som omfattas av 5 § folkbokföringslagen⁵ (främmande makts beskickning och diplomatisk immunitet) har i normalfallet varken svenskt personnummer eller folkbokföringsadress i Sverige vilket medför en tidskrävande och manuell hantering av Valmyndigheten för att föra in dem röstlängden.

Vid valet 2018 försåg Utrikesdepartementet Valmyndigheten med uppgifter om de aktuella EU-medborgarna. Valmyndigheten fick uppgifter om vilka organisationer de personerna företräder samt i förekommande fall deras immunitetsnummer. Utifrån dessa uppgifter fick Valmyndigheten ta kontakt med de berörda personerna via brev för att undersöka om de ville anmäla sig till röstlängden. Samtliga berörda personer som anmälde sig till röstlängden hade ett immunitetsnummer och eftersom det följer personnummerformat kunde Valmyndigheten lägga in dem manuellt i det digitala röstlängdsregistret. Förfarandet är dock oreglerat, vilket är otillfredsställande med hänsyn till rättssäkerhet och röstlängdens kvalitet. Det är vidare frivilligt för en person med diplomatisk immunitet att skaffa ett immunitetsnummer.

Utrikesdepartementet kunde inte förse Valmyndigheten med uppgift om fastighetsbeteckning för de berörda personerna. Uppgiften om fastighetsbeteckning är nödvändig för att avgöra vilket valdistrikt varje röstberättigad ska tillhöra och således nödvändigt för att upprätta röstlängden. Valmyndigheten fick därför manuellt registrera en fastighetsbeteckning för personerna baserat på de adresser de anger i sin anmälan till röstlängden.

Den manuella hanteringen för att ta med de berörda EU-medborgarna i röstlängden har varit genomförbar vid valet 2018 tack vare att det var ett fåtal personer. Om det skulle bli en ökning av antalet personer vid framtida val skulle det medföra en stor utmaning för Valmyndigheten att manuellt ta med personerna i röstlängden.

Valmyndigheten anser att förbättringar av de särlösningar som beskrivs ovan är nödvändiga. Det är angeläget att ansvaret för kvaliteten i uppgifterna regleras för att säkerställa ett rättssäkert förfarande vid upprättande av röstlängden och kontroll av valbarheten. Valmyndigheten föreslår att det regleras i författning att de aktuella EU-medborgarna själva måste anmäla sig för att få rösträtt och vara valbara. Ett sådant förfarande skulle öka tydligheten för de aktuella EU-medborgarna och innebära att Valmyndigheten inte behöver lägga stora resurser på att eftersöka nödvändiga uppgifter, däribland fastighetsbeteckning.

⁵ 1991:481

6.3. Röstkort

Valmyndigheten har som uppgift att trycka och skicka röstkort till alla personer som 30 dagar före ett val är upptagna i röstlängden och därmed är röstberättigade. Utformningen av röstkortet framgår av valförordningen och Valmyndighetens föreskrifter.

Framtagning, kvalitetssäkring, tryckning och distribution av röstkortet är kritiska moment när det gäller Valmyndighetens verksamhet. Tidsramarna är mycket knappa, vilket innebär att även små fel kan få stora konsekvenser. Röstkortet ska enligt 5 kap. 8 § vallagen skickas ut i så god tid att de kan beräknas vara hos väljarna senast 18 dagar före valdagen, dvs. när förtidsröstningen börjar i Sverige.

Liksom vid förra valet uppstod problem vid tryckningen av röstkortet. De trycktes detta år, liksom samtliga år sedan 2010, i Tyskland och transporterades till Sverige med lastbil och båt för vidare distribution här. Vid tryckningen upptäcktes feltryck, vilket försenade tryckningen ett dygn. Detta fick till följd att den övervägande mängden röstkort levererades till distributörerna för utdelning under den sista överenskomna avlämningsdagen. Trots vissa problem kunde emellertid de allra flesta röstkort delas ut i tid. Vid ankomsten uppdagades ännu ett feltryck, där telefonnumren till länsstyrelser och kommuner sammanväxlats. Det var rätt nummer men på fel plats. Det orsakade mycket extra arbete för framförallt länsstyrelserna som fick ta emot många samtal ämnade för kommunerna.

Vad Valmyndigheten erfarit vid upphandlingarna inför valen 2010, 2011, 2014 och nu 2018 är att endast ett tryckeri, beläget i Tyskland, har kapacitet att trycka röstkortet i nuvarande utformning och inom uppsatta tidsramar. Inga andra anbud kom in, vilket i sig är problematiskt. Till detta kommer de risker för bl.a. förseningar som de långa transporterna innebär.

Valmyndigheten noterar att det är vanligt förekommande att väljare inte har tillgång till sina utskickade röstkort och med anledning av det skickades 423 827 dubblettröstkort i samband med valet.

Valmyndigheten anser att sårbarheten gällande produktion och utskick av röstkort behöver minskas. Det kommer i framtiden inte vara möjligt att förena de tidsgränser som vallagen innehåller med postlagens reglering för utdelning. Ett sätt att minska sårbarheten är att skicka röstkortet elektroniskt till de röstberättigade som har tillgång till elektronisk myndighetspost. Det är nu ca 3 miljoner användare. Valmyndigheten har under 2018 skapat tekniska förutsättningar för elektroniska utskick och önskar nu att regeringen, i enlighet med under 2018 inskickad hemställan, möjliggör för att skicka röstkortet elektroniskt till valet 2022. Då har valadministrationen gott om tid att arbeta med implementeringen av förändringen.

Ett röstkort har dock två funktioner; att informera väljarna om att det är val, att de har rösträtt, hur och var de kan rösta samt att vara fysiska adressbärare för förtidsröster. Det senare innebär att det krävs att ett fysiskt röstkort följer med som adressbärare för att en väljares förtidsröst ska kunna sorteras och skickas vidare till rätt kommun och valdistrikt

där rösten ska räknas. Eftersom förtidsröstningen ökar (2,8 miljoner i valet 2018) ökar också betydelsen av röstkortet och att de är utformade på ett sätt som gör logistiken kring förtidsröster smidig.

En svårighet med att skicka röstkortet elektroniskt är att väljarna behöver ett fysiskt röstkort i de fall de ska förtidsrösta. Detta innebär att väljare som får sina röstkort elektroniskt och som avser att förtidsrösta själva behöver skriva ut sina röstkort, få dem utskrivna i röstningslokalen eller beställa ett dubblettröstkort. Detta riskerar att uppfattas som ett omständligt moment för väljare och riskerar även att ge ökad belastning på kommunerna.

Om Valmyndigheten ska kunna skicka röstkort elektroniskt i kommande val behöver alla röstningslokaler för förtidsröstning kunna erbjuda utskrift av dubblettröstkort på plats för att skapa adressbäraren för varje förtidsröst. Utrustning i röstningslokaler faller för närvarande inom kommunens ansvarsområde. Till viss del kan röstkort även komma att skrivas ut av de väljare som önskar förtidsrösta. Därutöver bör vallagens bestämmelser om hur röstmottagning går till ändras så att adresskort kan ersätta röstkort vid förtidsröstning, något som nu endast är möjligt vid röstmottagning i utlandet.

Produktion och utskick av röstkort kommer även i framtiden att vara ett kritiskt moment. Valmyndigheten anser därför att det är viktigt att den redan påbörjade utvecklingen för att digitalisera röstkortet fortsätter och att regeringen gör de regleringsändringar som behövs.

7. Valsedelssystemet

Valmyndigheten föreslår

- att valsedelssystemet ses över i sin helhet, med sikte på ett förenklat, förbättrat och mindre sårbart system samt att användningen av neutrala valsedlar och ett system med tryck av en valsedel per val och person särskilt övervägs.

7.1. Behov av ett förändrat valsedelssystem

Valmyndigheten har i erfarenhetsrapporter efter valen 2010 och 2014 lyft behovet av en översyn av valsedelssystemet. Likaså i remissvar på utredningen Snabbare omval och stärkt skydd för valhemligheten och på promemorian Stärkt skydd för valhemligheten. I tidigare erfarenhetsrapporter har Valmyndigheten redogjort för ett antal detaljerade problem med valsedelssystemet, såsom till exempel vad som gäller när någon trycker egna valsedlar. I denna rapport går vi inte in på de detaljerna utan de tidigare nämnda problemen kvarstår. Valmyndigheten anser att behovet av ett nytt valsedelssystem är både stort och brådskande. Ett nytt valsedelssystem med en betydligt mindre mängd valsedlar, både på totalen och vad gäller olika typer av valsedlar, skulle ta bort ett antal av de största sårbarheterna i valsedelssystemet. Nuvarande valsedelssystem orsakar problem som undergräver förtroendet för valet som helhet. Behovet av en översyn påtalades även av den internationella valobservationsinsatsen vid valet från OSCE:s kontor för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR).⁶

När Valmyndigheten påtalar behovet av ett nytt valsedelssystem avses inte e-röstning. Frågan om nytt valsedelssystem förväxlas ibland med digital röstning och möter därför motstånd. Dessa frågor ska inte sammanblandas. Valmyndigheten förespråkar ett nytt valsedelssystem som fortfarande är pappersbaserat men som innebär färre tryckta valsedlar per person.

Att se över valsedelssystemet är även en viktig fråga ur ett tillgänglighetsperspektiv. Valmyndigheten har exempelvis vid tidigare val mötts av kritik för att det röstningsmaterial på blindskrift som myndigheten producerar endast innehåller partivalsedlar och inte namnvalsedlar. Därmed har väljare med synnedsättning inte kunnat personrösta utan att ta hjälp av någon annan. Med nuvarande system är det praktiskt omöjligt att producera motsvarande material för alla namnvalsedlar. Efter valet har Valmyndigheten haft ett möte med DHR, Delaktighet Handlingskraft och Rörelsefrihet. De påtalade behov av att öka tillgängligheten för alla till valet och den viktigaste frågan som lyftes var valsedlarnas tillgänglighet.

Det nuvarande valsedelssystemet innebär att stora mängder valsedlar trycks till höga kostnader, något myndigheten framfört vid upprepade tillfällen. Till 2018 års val trycktes totalt ca 673 miljoner valsedlar (namnvalsedlar, partivalsedlar och blanka valsedlar).

⁶ OSCE, Sweden General Elections, 9 September 2018, ODIHR Election Expert Team Final Report

Det motsvarar ca 83 valsedlar per röstberättigad. Den totala kostnaden för inköp av valsedelspapper, tryckning och emballage av valsedlar uppgick till drygt 28 miljoner kronor. Därtill kommer kostnader för frakt.

Valsedelssystemet i dess nuvarande utformning medför också stor miljöpåverkan i form av transporter, pappersförbrukning samt destruktion och återvinning. De valsedlar som inte används vid valet kastas/återvinns av kommunerna enligt uppdrag.

Med tanke på hur komplicerad beställningsprocessen är för partierna idag med beställning av valsedlar, ändringar, makuleringar och omtryck så kommer ett förändrat och förenklat valsedelssystem underlätta och bli mer enhetligt och rättvist för samtliga partier – stora som små. Det är också viktigt att distributionen av valsedlar bör vara likvärdig för alla partier i det nya valsystemet. I en översyn av valsedelssystemet bör också faktorer som påverkar valsedlarna ingå, t.ex. vad som krävs för att ett parti kan delta i valet och skillnader mellan anmälda och inte anmälda kandidater.

Ett alternativ kan vara ett valsedelssystem med neutrala valsedlar, dvs. valsedlar utan varken förtryckt partibeteckning eller förtryckta kandidater, där väljaren själv på anvisad plats fyller i en siffra för parti och eventuell personröst som motsvarar partier och kandidater som ställer upp i valet enligt en skriftlig förteckning. Ett sådant system används idag i bl.a. Finland.

Ett system med neutrala valsedlar löser i stort problemet med bevarande av valhemligheten vid valsedelsställen och minskar otydligheten kring utläggning av valsedlar. Ett system med neutrala valsedlar skulle även kunna leda till att röstningsprocessen blir enklare och likadan oavsett var och när väljaren röstar samt att partierna oavsett storlek kan få tydligare och mer lika förutsättningar. Ytterligare fördelar är att neutrala valsedlar skulle förbättra beredskapen för extra val och genomförande av omval eftersom tryckning och distribution av valsedlar är ett tidskrävande moment. Färre antal valsedlar och möjlighet att återanvända redan tryckta valsedlar skulle också minska kostnader och miljöpåverkan.

8. Sätt att rösta och distribution av röster

Valmyndigheten föreslår

- att regelverken för förtidsröstning i röstningslokal och röstning i vallokal ensas, i syfte att underlätta för väljarna,
- att ångerröstningen avskaffas eller begränsas i tid,
- att möjligheten att budrösta via lantbrevbärare upphör och att bestämmelserna om ambulerande röstmottagare anpassas för att tillgodose samma behov,
- att väljare som är omhändertagna av samhället men som inte har rätt att rösta genom bud, ges uttrycklig rätt att rösta med hjälp av ambulerande röstmottagare,
- att regelverket kring ambulerande röstmottagning kompletteras med ytterligare reglering,
- att utlandsröstningen i sin helhet ses över, i syfte att minska rösthanteringens beroende av postgång och distribution och antalet röster som inte blir giltiga,
- att möjligheten att budrösta vid utlandsmyndigheter avskaffas, samt
- att tidpunkten för när en budröst får göras i ordning justeras.

8.1. Förtidsröstning

Att förtidsrösta inom Sverige blir allt mer vanligt bland väljarna. Både i antal och i andel av det totala antalet röster har förtidsröstningen ökat jämfört med föregående val. Andelen som förtidsröstar har ökat under varje val sedan möjligheten infördes. Väljarna röstar under hela förtidsröstningsperioden och många förtidsröstar under själva valhelgen. I år ökade den sena förtidsröstningen, på bekostnad av röstning i den egna vallokalen. Inför årets val infördes även en nyhet i vallagen som kräver att varje kommun ska ha minst en lokal för förtidsröstning på valdagen öppen samma tid som vallokalerna, kl. 8-20.

Hanteringen av förtidsröster är en lång och komplicerad kedja från det att rösten avges i en röstningslokal till dess att den räknas första gången i vallokalen på valdagen eller vid valnämndens preliminära rösträkning på onsdagen efter valdagen. Alla moment i kedjan, från avlagd röst till att rösten inkluderas i valresultatet, måste säkerställas på samma sätt som för vallokalsröster, annars kan det leda till minskat förtroende hos allmänheten för valets genomförande.

Enligt bestämmelser i vallagen ska röstmottagarna på valdagen granska förtidsröster i den omfattning som den pågående röstmottagningen tillåter. När röstmottagningen är avslutad för dagen ska godkända valkuvert från förtidsrösterna läggas i valurnan.

I många valdistrikt upplever röstmottagarna att de inte hinner granska alla förtidsröster innan vallokalen stänger, just på grund av den stora mängden röster och ibland även på grund av sena leveranser av röster. Det ökar en redan tung arbetsbelastning sent på kvällen. I de fall röstmottagarna har hunnit med att granska förtidsrösterna under dagen får röstmottagarna ändå inte stoppa dem i valurnan före stängning, eftersom väljaren ska ha rätt att ångerrösta. Det i sig leder till en förskjutning av arbetsbördan till efter stängning.

Andelen väljare som valde att förtidsrösta och därefter ångerrösta i vallokalen var i genomsnitt 0,16 procent, dvs. 16 väljare på 10 000. Valmyndigheten anser mot denna bakgrund att det finns goda skäl att se över möjligheten till ångerröstning.

Den ökade förtidsröstningen har vidare lett till att allt fler röster behöver räknas vid valnämndens preliminära rösträkning, en redan komplicerad förrättning som i många kommuner sker under tidspress. I och med förändringar i lagstiftningen behöver valnämnderna inte bli klara under onsdagen efter valdagen, utan den preliminära rösträkningen kan fortsätta även på torsdagen. Valmyndighetens utvärdering visar att en mycket liten andel kommuner, tre procent av de som svarat på enkäten, utnyttjat denna möjlighet. Om behovet av förlängning varit litet eller om många kommuner snarare ”skyndat sig” att bli klara på onsdagen för att inte låta länsstyrelsen vänta eller av praktiska skäl med lokaler och rösträknare etc. är oklart.

För förtidsröstning och röstning i vallokal gäller delvis olika regelverk, något som är svårt att förklara för väljarna och ofta leder till missförstånd kring vad som gäller. Ett exempel är att det inte finns lagkrav på att använda en säker förvaringslåda i röstningslokalen under förtidsröstningen. Valadministrationen har under valet 2018 fått in många klagomål från väljare som uppfattar att röstmottagaren gjort fel när hen inte lagt ned rösten i valurna, som i vallokalen. I några fall har beskrivits att röstmottagaren samlat rösterna hos sig på hög. Det är ett förfarande som är lagenligt, även om Valmyndigheten rekommenderar en förslutningsbar uppsamlingslåda även vid förtidsröstning.

Valmyndigheten ser ett behov av att ett helhetsgrepp tas kring frågor som rör distribution, hantering och säkerhet vad gäller förtidsröster. Regelverket behöver ensas så att det inte finns skillnader i röstmottagningen vid förtidsröstning respektive i en vallokal som inte kan motiveras. I detta bör även ingå att ta bort möjligheten att ångerrösta alternativt begränsa ångerröstningen i tid, exempelvis fram till klockan 14.00 på valdagen.

8.2. Distribution av förtidsröster mellan kommuner och lantbrevbärartjänster

I och med den ökade förtidsröstningen blir distributionen av förtidsröster som tagits emot i en annan kommun än väljarens och som därför ska skickas till väljarens hemkommun, de s.k. kommunexterna förtidsrösterna, allt mer omfattande och komplicerad. Även för kommunerna, som själva ansvarar för eventuella avtal på lokal nivå rörande distribution av förtidsröster inom kommunen, innebär distributionen av förtidsröster ett omfattande arbete. Valmyndigheten avropade inför valet 2018 PostNords tjänster för sortering och distribution av kommunexterna förtidsröster. Enligt uppgifter från PostNord hanterades vid valet 371 393 kommunexterna förtidsröster, vilket motsvarade en ökning på 36 procent från valen 2014 då antalet var 239 309.

PostNord är den enda aktör som har kapacitet att hantera denna typ av uppdrag. De tjänster som PostNord erbjuder har dock förändrats över tid. Detta har i sin tur

medfört att de tjänster som tidigare åtminstone delvis kunde tillhandahållas inom ramen för ordinarie tjänsteutbud nu behöver avtalas särskilt. Vid 2018 års val behövde PostNords rikstransportnät öppnas under valhelgen enkom för att säkerställa distributionen av kommunexterna förtidsröster under valets mest kritiska tidpunkt. Att förtidsrösterna behöver kunna tas emot, sorteras och distribueras snabbt och säkert till landets samtliga kommuner så sent som under valhelgen och inför valnämndernas preliminära rösträkning innebär mycket stora krav på kapacitet hos en avtalspart.

Valmyndigheten kan konstatera att distributionen av fysiska röster kommer att bli både mer tidskrävande och kosta mer, eftersom standardtjänster inte längre räcker för att leverera röster i tid. Vidare innebär det pågående förändringsarbetet hos PostNord att möjligheten att sluta långsiktiga beredskapsavtal för extra val och omval är begränsade, vilket skapar en osäkerhet och försvårar valadministrationens beredskap.

Kostsam hantering av kommunexterna förtidsröster och lantbrevbärartjänster

Inför valet 2018 slöt Valmyndigheten avtal med PostNord för hantering av kommunexterna förtidsröster och budröstning med lantbrevbärare. Ersättningarna till PostNord för båda dessa tjänster var 28 642 000 kr.

Av de dryga 28 miljoner kronorna utgjorde 3,74 miljoner ersättning för budröstning med lantbrevbärare. Endast 910 personer röstade med lantbrevbärare och merparten av kostnaden utgörs av startkostnader hos PostNord, bl.a. för att utbilda brevberarna i hanteringen. Det innebär att en mottagen budröst via lantbrevbärare kostade hela 4 114 kr. Kostnaden vid valet till Europaparlamentet beräknas, med anledning av lägre valdeltagande, bli ännu högre (vid valet 2014 var siffran 10 449 kr per väljare som röstade via lantbrevbärare).

Valmyndighetens erfarenhet är att PostNords begärda ersättningar, både vad avser distributionen av kommunexterna förtidsröster och för lantbrevbärarnas uppgifter, är en konsekvens av att företagets uppgifter och tjänster ständigt förändras. För att uppfylla de krav som följer av lag och avropsspecifikationer behöver därför uppgifter och tjänster läggas till, med väsentligt ökade kostnader som följd. Dessa kostnadsökningar kan inte förutsägas, vilket är otillfredsställande.

Lantbrevbärarnas uppgift som bud i vallagen

Valmyndigheten anser att lantbrevbärarnas uppgifter helt bör tas bort ur vallagen och att valnämnden ska ha huvudmannskapet för all röstning inom kommunen, med möjlighet att sluta nödvändiga avtal.

Förslagsvis modifieras lagstiftningen så att de ambulerande röstmottagarna även kan ta emot röster från de väljare som i nuläget har möjlighet att rösta med lantbrevbärare som bud.

8.3. Ambulerande röstmottagning

En lagändring som tillämpades för första gången vid 2018 års val var röstning genom ambulerande röstmottagare. En väljare som på grund av sjukdom, ålder eller funktionsnedsättning inte själv kan ta sig till en röstningslokal kunde från och med detta val få hjälp av ambulerande röstmottagare. De ambulerande röstmottagarna är utsedda av kommunens valnämnd och kan ta emot förtidsröster i till exempel väljarens bostad om väljaren begär det. Rösten ska göras i ordning på samma sätt som en förtidsröst i en lokal för förtidsröstning.

Denna nyhet fick mycket uppmärksamhet före valet. Valmyndigheten har i en enkät frågat samtliga kommuner om de upplevde att de hade beredskap för att hantera ambulerande röstmottagning och hur stor efterfrågan var. Av de 236 kommuner som svarade på enkäten upplevde 81 procent att de hade tillräcklig beredskap för att hantera efterfrågan på ambulerande röstmottagning och 15 procent tyckte inte att de hade det medan fem procent är tveksamma eller inte vet.

Erfarenheterna från kommunerna varierar stort liksom antalet mottagna röster genom ambulerande röstmottagning. Några kommuner har inte tagit emot någon röst alls medan andra har haft ett stort tryck. Antalet mottagna röster i de kommuner som svarat på enkäten har varierat mellan 0 och 359 röster. Ett flertal kommuner har även använt ambulerande röstmottagning som ersättning för institutionsröstningen. Totalt 11 951 röster togs emot med ambulerande röstmottagare, i de 236 kommuner som svarade på Valmyndighetens enkät. Det är stor skillnad jämfört med hur många röster som tidigare val har tagits emot med kommunala bud. Kommunala bud försvann ur vallagen i samband med att ambulerande röstmottagning infördes. Vid valet 2014 tog kommunala bud emot totalt 3 966 röster i hela landet.

Valmyndigheten anser att lagstiftningen kring ambulerande röstmottagning inte är tillräckligt detaljerad, utan skulle behöva förtydligas vad gäller målgrupp, öppettider och sluttid på valdagen. Flera kommuner upplevde att väljare som nyttjade ambulerande röstmottagare hade kunnat nyttja budröstning istället. Något som ofta upptäcktes först när röstmottagarna var på plats hos väljaren där en anhörig som bedömdes kapabel att vara bud också var närvarande. Här har valadministrationen men även media en viktig roll som informationsbärare av vilka som har rätt att nyttja ambulerande röstmottagning.

Samtidigt som målgruppen bör förtydligas så att budröstning fortsatt används då det är möjligt, bör det också övervägas om ambulerande röstmottagare kan användas för andra grupper av väljare som *inte* får rösta genom bud och där andra former av röstning inte är lämpliga eller praktiskt möjliga.

I 7.2. ovan föreslås att ambulerande röstmottagare kan ersätta röstning genom lantbrevbärare men det finns också andra grupper där det kan vara relevant. Exempelvis fick Valmyndigheten inför valet i september frågor gällande möjligheterna för personer

som är placerade i polisarrest samt väljare som vistats vid SIS⁷-hem att rösta genom bud. Det är dock inte möjligt eftersom det utifrån vallagen endast är väljare som är intagna i kriminalvårdsanstalt som kan budrösta med hjälp av Kriminalvårdens anställda. Många kommuner anordnar röstmottagning vid olika typer av institutioner men i vissa fall är det inte praktiskt möjligt och ambulerande röstmottagare skulle kunna vara ett lämpligt alternativ. Valmyndigheten anser därför att det vore lämpligt att röstning genom ambulerande röstmottagare uttryckligen omfattar även väljare som är placerade i polisarrest (gripna, anhållna och omhändertagna) eller är placerade i SIS-hem eller annan sådan vårdinrättning som begränsar den enskildes möjligheter att rösta i röstningslokal.

För den som behöver rösta med hjälp av ambulerande röstmottagare är det viktigt att det tydligt framgår vilka tider som kommunerna tillhandahåller denna möjlighet. I denna fråga skulle det behövas ett förtydligande, framför allt vad gäller sluttid på valdagen. Vallagen slår fast att en förtidsröstningslokal i kommunen ska ha öppet på valdagen under samma tid som vallokalerna har öppet. Kommuner med stor geografisk spridning kan ha stora svårigheter att tillhandahålla ambulerande röstmottagning under senare delen av valdagen om inte föransmälan har gjorts eftersom det kan ta lång tid att ta sig till personen som vill rösta. Att införa krav på föransmälan om att man behöver ambulerande röstmottagare på valdagen är ett alternativ, men det skulle innebära att de som hade planerat att rösta på valdagen men exempelvis läggs in på sjukhus precis innan eller på själva valdagen kan hamna mellan stolarna. Det kan i så fall tydliggöras att föransmälan inte behövs i de specifika fallen.

I slutbetänkandet av 2011 års vallagskommitté föreslås en lösning baserad på de metoder som tillämpas i Danmark och Norge där den som inte kan ta sig till en röstningslokal, efter ansökan, kan få lämna sin röst till ambulerande röstmottagare i bostaden. I Danmark ska väljaren exempelvis skicka in en ansökan till kommunen tolv dagar innan valdagen. Valmyndigheten rekommenderar inte att ett ansökningsförfarande införs för att få nyttja ambulerande röstmottagning. Valmyndigheten föreslår dock att krav på föransmälan bör införas för att kunna rösta genom ambulerande röstmottagare på valdagen. Detta skulle kunna kompletteras med en rutin för föransmälan som kommunen själv tar fram. Det finns också behov av ett fast klockslag på valdagen då kommunerna kan avsluta den ambulerande röstmottagningen för att de upphämtade rösterna ska hinna levereras till vallokalen. Denna sluttid skulle med fördel kunna vara samma tid som möjligheten att ångerrösta upphör, se 8.1.

8.4. Förtidsröstning i utlandet

Valmyndigheten har upplevt ett stort intresse från väljare att rösta i utlandet. Myndigheten har svarat på ett stort antal mejl och telefonsamtal från både personer som bor utomlands och personer som skulle vistas i utlandet i samband med valet.

Valmyndigheten har också märkt av intresse från partier och organisationer som "Svenskar i världen" när det gäller gruppen utlandssvenskars deltagande i valet. Många

⁷ Statens institutionsstyrelse

utlandssvenskar som skulle befinna sig i Sverige vid tiden för valet har också haft frågor angående att kunna rösta i Sverige. Information på vår webbplats val.se om att rösta från utlandet har varit mycket välbesökt.

248 platser runtom i världen hade röstmottagning, inkl. brevröstningsmaterial på ambassader och konsulat vid valet. Därutöver hade 75 platser enbart brevröstningsmaterial. Valmyndigheten skickade ut utlandsröstkort och brevröstningsmaterial till cirka 149 000 röstberättigade utlandssvenskar. Dessutom har nästan 23 000 brevröstningsmaterial beställts och skickats ut från Valmyndigheten.

All röstning från utlandet, både brevröstning och röstning vid utlandsmyndigheter, har ökat markant. Distributionen av utlandsröster till kommunernas valnämnder är en mycket tidspressad process med små eller ibland till och med inga marginaler. Det är svårt att få logistiken att fungera på ett önskvärt sätt. Många olika aktörer är inblandade med olika beroenderelationer och uppgifter som innebär en utmaning att få ihop till en välfungerande logistikkedja. Det händer tyvärr att leveranser inte kommer fram, röster hamnar fel eller inte hämtas ut/tas emot av mottagarna. När det händer finns det sällan några marginaler för att kunna rätta till problemet.

8.5. Brevröstning

Väljare som vistas utomlands eller ombord på ett fartyg i utrikes fart får rösta genom brev. Brevröster får göras i ordning tidigast 45 dagar före valdagen (7 kap. 11-12 §§ vallagen).

Det var drygt 45 000 väljare som brevröstade från utlandet. Cirka 1 800 brevröster inkom för sent till valadministrationen och drygt 4 400 brevröster blev underkända av olika skäl. Ett vanligt förekommande skäl är att rösterna skickas för tidigt, dvs. mer än 45 dagar före valdagen. Många väljare efterfrågar material i god tid exempelvis inför en resa och tar inte alltid till sig info om att rösten inte får skickas tidigare än 45 dagar före valdagen, vilket innebär att rösten inte räknas när den når Sverige. Andra problem är att rösten har gjorts i ordning på fel sätt (exempelvis att väljaren inte fyllt i efterfrågade personuppgifter eller inte lagt med sitt röstkort), rösten saknar poststämpel (krävs normalt för att avgöra om rösten postats i utlandet och om den har skickats i rätt tid) eller att rösten skickas på andra sätt än med vanlig post. Det förekommer också att röster kommer till Sverige för sent.

Med anledning av regelverket är det svårt för Valmyndigheten att pedagogiskt informera om när en väljares röst behöver vara inkommen för att hinna räknas (beror bl.a. på om röstkort använts och om det är en utlandssvensk som behöver läggas till i röstlängden eller inte). Reglerna är svåra att överblicka för väljarna.

Det är också en stor utmaning för Valmyndigheten och PostNord att få väljares brevröster att nå fram till rätt valnämnd i tid till att den preliminära rösträkningen börjar. Slutligen bör påtalas att brevröstning från utlandet är ett sätt att rösta på där det är svårt att med säkerhet veta att rösten verkligen är en röst från den person vars personuppgifter är

angivna på ytterkuvertet för brevröst. Det enda som behövs utöver personuppgifterna för någon som har rösträtt är att vittnesuppgifterna falskeligen intygar att det är rätt väljare som avlagt rösten. Det går inte heller att kontrollera att röstningen skett utan påverkan och med valhemligheten i behåll.

Valmyndigheten föreslår att utlandsröstningen ses över i sin helhet, i syfte att minska de sårbarheter som problemen med post och distribution medför.

8.6. Budröstning vid utlandsmyndigheter

Väljare som av olika skäl inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får lämna sina valsedlar där genom bud (7 kap. 4 § vallagen). En budröst kan antingen lämnas till en vallokal eller en röstningslokal. Även röstningslokaler i utlandet omfattas av bestämmelsen. Budröstning är ett speciellt förfarande som kräver särskilda instruktioner till både röstmottagare och väljare. Valmyndigheten skickar inför varje val material för budröstning samt instruktioner för iordningsställande av dem till röstningslokalerna i utlandet.

Budröster förekommer ytterst sällan vid röstmottagningen på utlandsmyndigheter. Med stor sannolikhet har väljare som befunnit sig i utlandet och som uppfyllt kraven för att budrösta istället valt att brevrösta, vilket sedan år 2002 är möjligt från samtliga länder. Valmyndigheten föreslår att möjligheten att budrösta vid utlandsmyndigheter tas bort ur vallagen. Det skulle innebära att material för budröstning inte längre behöver skickas ut till alla utlandsmyndigheter som har röstmottagning och vallagens tidsangivelser i 7 kap. 6 § för när en budröst får göras i ordning kan justeras så att den överensstämmer med tidpunkten för när förtidsröstningen börjar i Sverige.

8.7. Ordningsfrågor i val- och röstningslokaler

Det är röstmottagarnas ansvar att upprätthålla ordningen på röstmottagningsstället och ge anvisningar om detta. Om röstmottagarna anser att ordningen störs i lokalen i sådan utsträckning att den inte kan upprätthållas kan röstmottagningen tillfälligt avbrytas.

Valmyndigheten har i en enkät till kommunerna frågat om de hade någon incident under röstmottagningen med försök till sabotage, ordningsstörning eller som på annat vis kan upplevas som ett hot mot genomförandet av valet eller tilltron mot valresultatet. Av 236 kommuner som svarat på enkäten uppger 39 att de har haft problem.

Ordning vid valsedelsställen

Kommunerna anger i enkäten att de flesta problemen handlar om försvunna valsedlar eller om ordningen bland valsedlar på röstmottagningsstället.

Det finns också kommuner som talar om felaktiga rykten vad gäller valsedlarna, till exempel om att de skulle ha stulits trots att de inte varit försvunna.

I några fall har de felaktiga ryktena lett till att partirepresentanter varit mycket upprörda, i onödan eftersom valsedlarna inte saknats. Kommunerna uppger också att det har förekommit felaktiga rykten på sociala medier om stängda röstningslokaler.

Hot och våld mot röstmottagare

Flera kommuner anger att det har förekommit hot och våld mot röstmottagare i röstningslokalen. Det handlar om rasism, hot och kränkningar. Valmyndigheten ser dessa händelser som ett uttryck för en ökad polarisering i samhället och en effekt av att hot och våld mot offentligt anställda tjänstemän ökar. Det finns en risk att den här typen av händelser ytterligare försvårar rekryteringen av röstmottagare – ett mycket viktigt uppdrag i demokratins tjänst – något som Valmyndigheten uppfattar redan är en stor utmaning för många kommuner. Flertalet kommuner vittnar om att andelen erfarna röstmottagare minskar och att det är särskilt svårt att rekrytera lämpliga personer som ordföranden och vice ordföranden. Det är därför mycket viktigt att dessa händelser tas på allvar och utreds av rättsvårdande myndigheter.

8.8. Tillgänglighet i val- och röstningslokaler

Valmyndigheten får också synpunkter från kommuner om att det är svårt att hitta lämpliga lokaler som uppfyller alla krav på god tillgänglighet. Det trots att många av de lokaler som används är offentliga, såsom skolor och förskolor, och därför redan ska vara tillgänglighetsanpassade. Till sin hjälp i tillgänglighetsarbetet kan kommunerna bland annat använda sig av en checklista för tillgängliga vallokaler som Myndigheten för delaktighet har tagit fram. Checklistan uppfattas dock av många kommuner som alltför omfattande och innehåller punkter som borde vara men inte alltid är uppfyllda, oavsett om det sker ett val i den offentliga lokalen eller inte. Att röstningslokaler ska vara tillgängliga för alla väljare är en självklarhet och av högsta vikt. Det är dock ett problem om det ankommer på valadministrationen att ansvara för att det finns en god tillgänglighet i offentliga lokaler som redan borde uppfylla kraven på tillgänglighet.

9. Valmyndighetens kommunikation inför och under valet

Valmyndigheten föreslår

- att Valmyndighetens uppdrag att presentera det preliminära valresultatet regleras i någon form.

9.1. Informationskampanj

Valmyndigheten har, liksom vid tidigare val, genomfört en större informationsinsats riktad till allmänheten och framför allt de röstberättigade för att informera om när, var och hur valet äger rum och vad som i övrigt gäller för valet.

Informationsinsatsen genomfördes i form av en räckviddskampanj där det kommunikativa navet var myndighetens nyligen omarbetade webbplats samt ett nyinrättat digitalt frågeforum på webbplatsen. Annonsering i köpta kanaler som TV, radio, utomhustavlor, tryckta tidningar, online och sociala medier användes för att lyfta vanligt förekommande frågor och driva trafik till webbplatsen för fördjupad information. Upplägget och kanalvalet följer medieutvecklingen i samhället i övrigt där mer och mer kommunikation bedrivs i digitala kanaler.

Valmyndighetens utvärdering av kommunikationskampanjen visar att 59 procent av de svarande minns att de har sett eller hört kampanjen, vilket är en bra nivå i förhållande till kampanjens storlek. Kampanjen var mycket omtyckt där 71 procent anser att den var ganska eller mycket bra. Kampanjen uppskattades framför allt för sitt informativa, tydliga och enkla budskap men även för sin nytta och att den förmedlade en känsla av gemenskap.

För att få hjälp vid utformningen av kommunikationskampanjen genomförde Valmyndigheten en undersökning för att mäta väljarnas förtroende för och kunskap om valsystemet. Undersökningen visade att en stor majoritet av de röstberättigade har både förtroende för valsystemet och uppger att de vet hur röstningen går till. Men eftersom valsystemet innehåller många komplexa regler förekommer det kunskapsbrister som kan leda till handhavandefel och missuppfattningar. Kunskapsbristerna kan göra att delar av allmänheten blir mer mottaglig för felaktig och missledande information om valsystemet. Det kan skada förtroendet för valsystemet, valadministrationen och i slutändan den svenska demokratin.

Framgångsrik kommunikation handlar dels om att vara långsiktig och uthållig, dels om timing, det vill säga att ha ett attraktivt budskap i rätt stund. Det är en utmaning för Valmyndigheten som sällankommunikatör att ta plats som en trovärdig avsändare med viktiga budskap om valet. Att upprätthålla en pågående förförståelse för val- och demokratifrågor generellt skulle kunna bidra till ett ännu större förtroende för och kunskap om valsystemet.

9.2. Valupplysningen

Valmyndigheten har, liksom vid tidigare val, haft en externt upphandlad tjänst, den så kallade Valupplysningen. Syftet med tjänsten är att kunna hantera de volymer av väljare som inför valet har ett behov av att komma i kontakt med myndigheter som administrerar val, till exempel för att beställa ett nytt röstkort, beställa material för brev- eller budröstning, fråga var man kan rösta eller i övrigt fråga om hur valet går till.

Valupplysningen hanterade under 7 veckor drygt 100 000 ärenden, varav drygt 50 000 var inkommande samtal och drygt 50 000 var inkommande beställningar via formulär på val.se. I jämförelse med valet 2014 ökade beställningarna av röstkort, brevöstningsmaterial och budröstningsmaterial sammantaget med 35 procent och samtalen minskade med 8 procent. Enbart beställningar av dubbletröstkort ökade med 23 procent. På valdagen inkom 10 805 samtal. Många väljare vänder sig också till sin kommun med sina ärenden, men omfattningen av kommunernas service har inte Valmyndigheten någon kännedom om.

9.3. Valmyndigheten i media

Under 2018 har Valmyndigheten, genom värdmyndighetslösningen med Skatteverket, byggt upp en permanent presstjänst. Presstjänsten skalas upp och ned i volym beroende på period och behov. Valmyndigheten fick inför, under och efter valet besvara ett mycket stort antal frågor från media. Debatt och ryktesspridning om oegentligheter under röstmottagningen, felregistreringar under den preliminära rösträkningen, att vår webbplats val.se inte gick att nå under valnatten och ett mycket jämnt valresultat som dessutom dröjde längre än vanligt gjorde att det svenska valsystemet och rösträkningsprocessen snabbt hamnade i fokus i medierna.

Under valperioden, den 13 augusti till den 23 september besvarade Valmyndigheten cirka 1 350 frågor från media. Under de två mest intensiva veckorna, den 3 till den 16 september, hanterades cirka 850 ärenden. Det är en stor ökning jämfört med antalet pressfrågor under motsvarande sexveckorsperiod vid valet 2014 då totalt cirka 400 frågor hanterades. Valmyndigheten fick flest frågor från media angående valresultatet, rösträkningsprocessen och resultatredovisningen, totalt cirka 330 frågor. Det var också många frågor om statistik och om vilka regler som gäller vid röstmottagning.

9.4. Presentation av valresultat på val.se

Under valkvällen och natten gick det inte att följa den preliminära rösträkningen på Valmyndighetens webbplats val.se. Händelsen påverkade inte rösträkningen och själva valresultatet eftersom webbplatsen är separerad från valadministrationens it-stöd. Länsstyrelsernas inregistrering av valresultat fungerade som vanligt, likaså Valmyndighetens service att löpande rapportera valresultat till media via annan kanal än val.se. Allmänheten och andra intresserade kunde därmed följa rösträkningen i realtid via media.

Händelsen resulterade i negativa skrivelser om Valmyndigheten och har sannolikt påverkat förtroendet för myndigheten negativt. Valmyndigheten har analyserat händelsen och vidtagit de åtgärder som behövs. Analysen visar att vår webbplats var svår att nå under valnatten på grund av att den utsattes för en överbelastningsattack (Denial of Service, DoS). Eftersom webbplatsen enbart är ett tekniskt hjälpmedel för att visa upp rösträkningen och resultatet så påverkades inte genomförandet av valet. Av säkerhetsskäl kommunicerar Valmyndigheten inte innehållet i analysen närmare än så.

Det finns inget krav på att Valmyndigheten löpande ska publicera preliminära resultat på webbplatsen. Valmyndigheten konstaterar vidare att ansvaret för rapportering av valresultat under valkväll/natt inte är reglerad någonstans. Eftersom rapporteringen bedöms vara central i den allmänna uppfattningen om Valmyndighetens uppdrag bör den regleras och därmed tydliggöras.

10. Valobservation i Sverige

Valmyndigheten föreslår

- att vallagen tillförs reglering om valobservation och ackreditering samt att Valmyndigheten tillförs uppgiften att genomföra detta och resurser för det.

Valmyndigheten tar löpande emot studiebesök från andra länder. Antalet varierar men varje år tas ett antal grupper emot. Under val ökar förfrågningarna kraftigt. Det finns ett stort internationellt intresse av att besöka och observera det svenska valet. Sverige bjuder vid varje valtillfälle in den internationella valobservationsorganisationen OSCE-ODIHR, där Sverige är medlemmar. I övrigt har Sverige, till skillnad från många andra länder, ingen reglering kring valobservation eller ackreditering för personer som vill observera det svenska valet. Eftersom val i Sverige är en offentlig förrättning och allmänhet, både svensk och utländsk, är fria att bevittna röstmottagning och rösträkning krävs ingen ackreditering. Det innebär också att ingen organisation har ansvar för att samordna besök och observationer kring valen. De största kommunerna tar emot mycket besök och har i vissa fall en organisation för det. Valmyndigheten anser att införandet av en ackreditering är bra. I samband med detta bör en organisation få ansvar att samordna besöken, arrangera föreläsningar om valsystemet och samordna besök i val- och röstningslokaler tillsammans med kommuner samt utrusta observatörerna med skyltar som visar att de är ackrediterade.

Ovanstående rekommendation har också framförts av OSCE-ODIHR efter deras valobservation⁸.

I syfte att stärka möjligheterna för andra länder och utländska institutioner att observera det svenska valet, ytterst i syfte att stärka den svenska demokratin, anser Valmyndigheten att vallagen ska tillföras reglering om valobservation och ackreditering. Det bör påtalas att ackreditering i detta sammanhang inte ska innehålla någon form av lämplighetsprövning, utan endast visa att besökaren har uppgett valobservation som syftet med sitt besök. Ackreditering i detta sammanhang bör vidare vara helt skild från prövningen om inresetillstånd.

⁸ OSCE, Sweden General Elections, 9 September 2018, ODIHR Election Expert Team Final Report

11. Valresultat - Preliminär och slutlig rösträkning samt mandatfördelning

Valmyndigheten föreslår

- att bedömning av valsedlar vid den slutliga rösträkningen regleras ytterligare,
- att möjligheten för länsstyrelsen att genomföra rättelser i förvaltningsrättslig mening av protokollet för slutlig rösträkning, utan grund i beslut från Valprövningsnämnden, ses över samt
- att bestämmelserna för hur ersättare i kommunfullmäktige utses bör förenklas så att ersättare utses enligt samma grunder som gäller för hur ledamöter utses.

11.1. Preliminär rösträkning

Det preliminära valresultatet presenteras löpande allteftersom valdistrikten rapporterar in det. Detta innebär att partiernas andelar av de räknade röster varierar stort från ett tillfälle till ett annat, särskilt inledningsvis när endast ett fåtal valkretsar räknats. Även när samtliga valdistrikt rapporterat kan resultatet skilja sig stort från det slutliga resultatet. Detta främst på grund av de röster som tillkommer efter onsdagsräkningen.

Det är en mycket stor pedagogisk utmaning för Valmyndigheten att förklara att resultatet som presenteras i olika medier under valnatten endast är preliminärt och inte innehåller alla röster. Det finns också en tendens hos traditionella och sociala medier, såväl som hos politiska bedömare och partiföreträdare, att behandla och diskutera det preliminära resultatet som om att det vore slutligt. Valmyndigheten fick efter valet besvara ett mycket stort antal frågor, främst från media men också från allmänheten, om valsystemets regler för mandatfördelning, tillförlitligheten i röstnings- och räkningsprocessen och om de olika valmyndigheternas roller. En stor andel av inkomna klagomål, namninsamlingar och överklaganden beror på att ögonblicksbilder av det preliminära valresultatet jämförs med det slutliga resultatet.

Allt detta sammantaget medför att valsystemet riskerar att tappa i trovärdighet. Valmyndigheten anser därför att det finns ett stort behov av tydligare information, från samtliga inblandade parter, om att det preliminära valresultatet är just preliminärt. I detta bör ingå att se över användningen av begreppet ”valresultat” i preliminära sammanhang. Valmyndigheten kommer att se över den egna informationen inför nästa val.

11.2. Slutlig rösträkning och bedömning av valsedlar

Länsstyrelsen ansvarar för den slutliga rösträkningen och är därmed beslutande i frågor om rösträkning, bland annat angående bedömning av valsedlar. Resultaten från den slutliga rösträkningen registrerar länsstyrelsen i det it-stöd som Valmyndigheten tillhandahåller. Länsstyrelsen upprättar ett protokoll över slutlig rösträkning när det gäller val till riksdagen

samt protokoll över rösträkning och mandatfördelning när det gäller val till kommun- och landstingsfullmäktige. Samtliga protokoll kan genereras ur it-stödet.

Av Valmyndighetens erfarenhetsrapport från valen 2014-2015⁹ framgår att det slutliga valresultatet till riksdagen vid valet 2018 kan antas dröja något längre än tidigare år. Exempelvis måste inte valnämndens preliminära rösträkning avslutas under onsdagen utan kan komma att fortsätta även under torsdagen. Vidare kommer lagändringar som rör slutlig rösträkning och mandatfördelning att tillämpas vid detta val och både Valmyndigheten och länsstyrelserna kommer att behöva utveckla rutiner och genomföra särskilda utbildningsinsatser.

Det kan nu konstateras att rutiner för ovan utvecklats och att de ovan nämnda utmaningarna i stort hanterats. Vad som inte togs tillräcklig hänsyn till är den kraftiga ökning av valsedlar som lämnats in i en annan riksdagsvalkrets än den de var tryckta för, s.k. stänklister (innefattar även gamla namnvalsedlar från andra val). Stänklister var mycket vanliga i valen år 2014 och 2015. Med anledning av bland annat den ökade förtidsröstningen blev ökningen vid valet år 2018 av antalet stänklister betydligt större än väntat. Sedan tidigare har bedömningen av stänklister varierat hos länsstyrelserna. Drygt hälften av länsstyrelserna gör bedömningen att dessa valsedlar i normalfallet ska bedömas som partivalsedlar. Övriga länsstyrelser gör bedömningen att dessa valsedlar ska anses utgöra nya namnvalsedlar, normalt innehållande en personröst, vilka då måste tillskapas manuellt i Valmyndighetens it-stöd under pågående rösträkning.

Det bör i sammanhanget nämnas att Valmyndighetens it-stöd i huvudsak är konfigurerat för att valsedlarna i normalfallet ska anses vara partivalsedlar och att nya listor därför inte ska skapas. Att skapa nya listor i den omfattning som nu krävts hos vissa länsstyrelser har därför varit mycket tids- och resurskrävande. Valmyndigheten genomförde under den slutliga rösträkningen ett flertal åtgärder i it-stödet för att underlätta de aktuella länsstyrelsernas arbete med registrering av nya listor. Åtgärdernas omfattning begränsades dock av att it-stödets stabilitet inte kunde riskeras under pågående rösträkning. Det kan konstateras att de åtgärder som var möjliga att vidta inte fullt ut mötte behoven.

Den ursprungliga tidplanen för slutlig rösträkning angav att räkningen avseende riksdagsvalet skulle vara avslutad fredag förmiddag veckan efter valsöndagen. Det blev under räkningen dock uppenbart att fem länsstyrelser, vilka samtliga utom en skapade nya listor för nämnda valsedlar, inte skulle hinna registrera samtliga röster i tid. Sluttidpunkten flyttades därför fram ett flertal gånger och rösträkningen och registreringen avslutades slutligen under natten till söndagen (kl. 06.53).

Det är högst troligt att förseningen och den kraftiga ökningen av resursbehovet i sin helhet var en följd av hanteringen av nämnda valsedlar. Det ska då även beaktas att de tre länsstyrelser som hade den största belastningen vidtog extraordinära åtgärder bl.a. i form av inkallande av all tillgänglig extrapersonal och nattarbete de sista dygnet. En länsstyrelse

⁹ Valmyndigheten: Erfarenheter från valen 2014-2015, Rapport 2015:1

lånade också ut stora mängder personal för att bistå andra länsstyrelser med registrering på distans. Även länsstyrelsernas gemensamma it-avdelning bistod med extra insatser.

Det finns i huvudsak två sätt att betrakta den problematik som uppstod vid registreringen av stänklister och den försening detta orsakade. Det ena alternativet är att it-stödet inte anses ha klarat att stödja hantering och registrering av valsedlarna. Det andra alternativet är att valsedlarna hanterats på ett sätt som systemet rätteligen inte var konfigurerat för. Av tabellen nedan kan utläsas i hur många valkretsar som stänklister registreras. Vissa län är indelade i flera valkretsar. Registreringen görs dock inte på ett enhetligt sätt utan varierar från länsstyrelse till länsstyrelse. Vissa länsstyrelser registrerar fullständiga listor med alla anmälda namn och andra registrerar endast nya listor med det namn som fått en personröst.

<i>Riksdagsvalkrets</i>	<i>Stänklister</i>	<i>Av partier beställda namnvalsedlar i valkretsen</i>	<i>Av Lst skapade stänklister</i>	<i>Påverkan på utseende av ledamöter</i>	<i>Länet klarmarkerat räkning, datum/ tid</i>
<i>Gotlands län</i>	Nej				13 sep 09:35
<i>Blekinge län</i>	Nej				13 sep 15:49
<i>Örebro län</i>	Nej				13 sep 16:39
<i>Kronobergs län</i>	Ja	14	29	Nej	13 sep 18:42
<i>Södermanlands län</i>	Nej				14 sep 09:01
<i>Norrbottnens län</i>	Nej				14 sep 09:01
<i>Jämtlands län</i>	Nej				14 sep 10:30
<i>Malmö kommun</i>	Nej				14 sep 11:24
<i>Skåne läns västra</i>	Nej				14 sep 11:24
<i>Skåne läns södra</i>	Nej				14 sep 11:24
<i>Skåne läns norra och östra</i>	Nej				14 sep 11:24
<i>Västerbottens län</i>	Ja	14	103	Nej	14 sep 12:09
<i>Västmanlands län</i>	Nej				14 sep 14:04
<i>Dalarnas län</i>	Ja	26	110	Nej	14 sep 14:34
<i>Kalmar län</i>	Nej				14 sep 14:42
<i>Jönköpings län</i>	Nej				14 sep 15:33
<i>Hallands län</i>	Nej				14 sep 15:52
<i>Uppsala län</i>	Ja	13	36	Nej	14 sep 18:15
<i>Västernorrlands län</i>	Ja	13	33	Nej	15 sep 09:33
<i>Gävleborgs län</i>	Ja	15	116	Nej	15 sep 16:01
<i>Värmlands län</i>	Nej				15 sep 16:59
<i>Östergötlands län</i>	Ja	13	160	Nej	15 sep 21:15
<i>Göteborgs kommun</i>	Ja	16	264	Nej	15 sep 23:49
<i>Västra Götalands läns västra</i>	Ja	16	196	Nej	15 sep 23:49
<i>Västra Götalands läns norra</i>	Ja	15	225	Nej	15 sep 23:49
<i>Västra Götalands läns södra</i>	Ja	12	165	Nej	15 sep 23:49
<i>Västra Götalands läns östra</i>	Ja	13	190	Nej	15 sep 23:49
<i>Stockholms kommun</i>	Ja	14	185	Nej	16 sep 06:53
<i>Stockholms län</i>	Ja	14	198	Nej	16 sep 06:53
TOTAL	14 av 29 valkretsar	208	2 010	Nej	

Hantering av stänklister är mycket tidskrävande. I första ledet krävs att rösträknarna hos länsstyrelsen identifierar den aktuella listan såsom exempelvis kommande från annan valkrets. Därefter sker en helt manuell kontroll av om en likadan lista redan skapats, ofta genom att tidigare identifierade listor kopierats och satts upp på en anslagstavla.

Om listan inte registrerats sedan tidigare registreras listan såsom ny. Här kan nämnas att hantering av stänklister inte är isolerad till riksdagsvalet utan hanteringen kräver i princip lika stor insats under den slutliga sammanräkningen för valen till landstingsfullmäktige.

Med anledning av det förändrade röstningsmönster som kan ses med ökad förtidsröstning riskerar antalet valsedlar som lämnats in i en annan riksdagsvalkrets än den de var tryckt för att öka ytterligare vid framtida val. Därtill finns risken för om- och extra val vilket ytterligare bidrar till att antalet valsedlar tryckta för annat val plötsligt kan öka. Det finns således ett mycket stort behov av att vidta åtgärder på området. Valmyndigheten är principiellt av uppfattningen att det är bedömningen av valsedlarna som behöver regleras och därmed ensas. Först därefter kan Valmyndigheten dimensionera it-stödet. Det bedöms ogörligt att konfigurera systemet för att tillgodose de behov som följer av att länsstyrelserna gör två helt olika tolkningar.

Valmyndigheten förser länsstyrelserna med manualer för bedömning av valsedlar och registrering av desamma. Dessa manualer bygger huvudsakligen på bestämmelser i författning och till viss del på den praxis som uppkommit på området. Som exempel kan nämnas hur förkortningar bör bedömas. Manualerna är dock endast vägledande. Den slutliga bedömningen görs av respektive länsstyrelse. Vad gäller bedömning av valsedlar vid den slutliga röststräkningen finns det ett flertal varianter där länsstyrelserna antingen gör olika tolkningar eller där länsstyrelserna enats om en tolkning. Ingen av varianterna påverkar dock valsystemet i sådan omfattning såsom de s.k. stänklistora gör. Valmyndigheten bedömer att den fortsatta ökningen av s.k. stänklistor, särskilt i förening med det nya lottningsförfarandet, riskerar att förskjuta tidpunkten för det slutliga valresultatet för riksdagen utanför den tidsram som gällde för valet år 2018.

Syftet med att registrera stänklistora såsom nya listor är i första hand att tillvarata personröster som lämnats på andra tryckta namnvalsedlar än de som gäller för den aktuella kretsen och det aktuella valet. I andra hand är syftet att tillvarata den ordning mellan kandidaterna som finns på den främmande listan. Skälet till att detta görs hos ca hälften av länsstyrelserna är att de bedömer att det inte finns någon ogiltighetsgrund som innebär att namnen på dessa främmande tryckta namnlistor inte ska beaktas.

Det finns en teoretisk möjlighet att stänklistor ska påverka utseende av partiernas ledamöter i de fall där en kandidat ligger mycket nära femprocentsspärren. Valmyndigheten har dock gått igenom samtliga riksdagsvalkretsar där stänklistor registrerades och stänklistora har vid detta val haft en obefintlig påverkan på *valresultatet*. Stänklistora har dock haft en mycket stor inverkan på delar av *valsyste*met.

På grund av att länsstyrelsernas tillämpning inte är enhetlig bör det dock påtalas att detta också har påverkan på var dubbelvalsavvecklingen sker för de kandidater som utsetts till ledamöter i flera valkretsar.

Länsstyrelserna har den 28 januari 2019 enats om en enhetlig bedömning av stänklistor. Ställningstagandet innebär att samtliga länsstyrelser har för avsikt att tolka bestämmelserna på sådant sätt att stänklistor i normalfallet ska bedömas som en röst på parti, i enlighet med Valmyndighetens förslag nedan.

Trots att länsstyrelserna nu är helt enade i frågan anser Valmyndigheten att det är av stor vikt att bedömning av de s.k. stänklistora ändå regleras.

Som exempel på möjliga åtgärder kan i sammanhanget nämnas den lagändring som trädde i kraft vid årsskiftet och som tillämpas första gången vid valet till Europaparlamentet.

Lagstiftaren har där infört en möjlighet att skriva till namn på valsedlar även för de partier som har anmält samtliga kandidater (s.k. låsta listor). Lagstiftaren har i detta sammanhang uttryckligen inte velat öka antalet listor som behöver skapas och har därför infört ett nytt lottningsförfarande där tillkommande listor lottas att tillhöra befintliga listor.

Med anledning av den volym stänklistor som hanteras anser dock Valmyndigheten att stänklistor inte bör hanteras genom ett liknande lottningsförfarande utan anser snarare att namn på stänklistor bör hanteras som obefintliga kandidatnamn och att dessa valsedlar bör bedömas som röst på parti. För att uppnå detta bör bestämmelserna om obefintliga kandidatnamn utökas till att avse även valsedlar som inte är avsedda för eller beställda för den aktuella valkretsen i det aktuella valet. Notera att detta endast ska gälla vid val till riksdagen då val till kommun- och landstingsfullmäktige hanteras i annan ordning. Effekterna på valresultatet om samtliga stänklistor anses ha obefintliga kandidatnamn och därför hanteras som partivalsedlar får anses försumbara.

I det fall stänklistoras syfte i huvudsak anses vara att tillvarata personröster där väljaren inte haft tillgång till rätt namnvalsedel bör den nyligen införda möjligheten att lämna personröst genom att skriva till namn även för partier som anmält samtliga kandidater tillgodose detta behov vid röstning utanför den egna kretsen.

11.3. Nya regler för fördelning av mandat

I januari 2015 ändrades reglerna för mandatfördelningen. De nya reglerna infördes genom en grundlagsändring i regeringsformen och tillämpades för första gången vid valen 2018. Första divisorn vid fördelningen av mandat sänktes från 1,4 till 1,2 vilket innebar att småpartier fick sitt första mandat snabbare.

I val till kommunfullmäktige infördes småpartispärrar. I en kommun utan valkretsar behövde ett parti med de nya reglerna få minst två procent av de giltiga rösterna för att ta mandat i kommunfullmäktige. Om kommunen var indelad i två eller flera valkretsar behövde ett parti istället få minst tre procent av rösterna. Resultatet av lagändringen blev för 57 kommuner som inte var indelade i valkretsar och för elva valkretsindelade kommuner en annan mandatfördelning än om lagändringen inte hade genomförts. Alla dessa kommuner hade 31 eller fler kommunfullmäktigemandat. Att kommuner med färre än 31 mandat inte påverkas av småpartispärren beror på att antalet tillgängliga mandat som finns att fördela skapar en naturlig spärr.

I valkretsindelade kommuner infördes utjämningsmandat, vilket minskade risken för oproportionell mandatfördelning som fanns vid fördelning av enbart fasta mandat.

Utöver utjämningsmandat i valkretsindelade kommuner har i samtliga valkretsindelade val införts en regel om återföring av överskjutande mandat. Även den ska se till att mandatfördelningen i hela valområdet blir proportionell.

Efter fördelning av de fasta mandaten i valkretsindelade valområden, kan det finnas partier som fått fler mandat än de skulle fått om mandatfördelningen hade gjorts för hela valområdet. Dessa överskjutande mandat ska återföras och delas ut till andra partier. Mandatfördelningen för valen som genomfördes 2018 resulterade i återförande av överskjutande mandat i tre val, nämligen landstingsfullmäktigevalet i Stockholm läns landsting, landstingsfullmäktigevalet i Västra Götalands region samt i kommunfullmäktigevalet i Malmö kommun.

11.4. Ersättarregler i valet till kommunfullmäktige

De regler som gäller för att utse ersättare i kommunfullmäktige skiljer sig från övriga val och är svåra att förstå. Det är problematiskt eftersom partierna har behov att inför sina nomineringsförfaranden förstå konsekvenserna av ersättarreglerna för att kunna fatta beslut om antalet namnlistor. Svårigheterna kommer också till uttryck när valresultatet ska förklaras så att det blir begripligt för väljare, partier och media.

Bestämmelserna om hur ersättare utses i kommunfullmäktige finns i 14 kap. 16 och 17 §§ vallagen. Bestämmelserna innebär bl.a. att ersättare endast kan utses från den lista som gällde för den ledamot som ska ersättas när denne blev vald, s.k. "listtrohet". Om inte någon ersättare kan utses på detta sätt lämnas platsen tom. Listtroheten innebär att en kandidat som väljs till ledamot med hjälp av personröster inte kan få ersättare från en annan lista där hen inte har fått någon personröst, även om kandidatens namn finns med på den valsekeln. I val till riksdagen och landstingsfullmäktige däremot, fortsätter ordningen genom att man ser om det finns lediga namn på andra listor och i sista hand hämtar ersättare från en annan valkrets. På grund av den begränsade ordning som gäller för att utse ersättare till kommunfullmäktige har vissa partier blivit utan ersättare trots att det finns fler kandidatnamn att tillgå. Denna konsekvens av bestämmelserna leder till negativa reaktioner från både partier och väljare.

Ett exempel är kommunfullmäktigevalet i Söderköping där Sverigedemokraterna fick fem mandat. Partiet hade en förtryckt valsekel med fem namn. Partiet anmälde inte sina kandidater, utan väljarna gavs möjlighet att skriva till namn på kandidater som samtyckt till kandidatur för Sverigedemokraterna. Utöver kandidaterna på den förtryckta valsekeln hade sex andra kandidater samtyckt till kandidatur. Eftersom alla kandidater på den förtryckta listan blev invalda, utsågs inga ersättare trots att det fanns fler namn att tillgå.

I kommunfullmäktigevalet i Färgelanda kommun hade Sverigedemokraterna en förtryckt valsekel med fem namn, dvs. kandidat ett till fem på valsekeln. Partiet anmälde inte sina kandidater, utan väljarna gavs möjlighet att skriva till namn på andra kandidater som samtyckt till att kandidera för Sverigedemokraterna.

Tre ytterligare kandidater än de som fanns på valsedlarna hade samtyckt till kandidatur. Partiet fick sju mandat. Kandidat ett och fyra blev invalda på grundval av personligt röstetal och fick sina personröster från den förtryckta valsedeln. Alla kandidater på den förtryckta listan blev invalda och det fanns inga ersättare att hämta från den listan. Därför utsågs inga ersättare för kandidaterna ett och fyra, trots att de fanns med på andra valsedlar med tillskrivna namn. De resterande kandidaterna i den förtryckta valsedeln blev invalda på grundval av sina placeringar i listan, eftersom de fanns med i en annan lista med ett tillskrivet namn fick *dessa* kandidater en ersättare.

Ett liknande exempel kommer från kommunfullmäktigevalen i Olofström. Sverigedemokraterna hade en förtryckt valsedel med tio kandidater. Utöver dessa samtyckte sex andra kandidater till kandidatur. Partiet fick 11 mandat och alla kandidater i den förtryckta valsedeln blev invalda. Kandidat ett blev invald på grundval av personligt röstetal och fick sina personröster från den tryckta valsedeln. Kandidaten fick inga ersättare trots att hen fanns med på andra valsedlar med tillskrivna namn. För att kunna hämta ersättare för kandidaten från en sådan lista krävs att kandidaten fått en personröst även där. Det är dock inte möjligt eftersom det tillskrivna namnet får personrösten.

Exemplen ovan visar att risken att bli utan ersättare större för kandidater som är invalda med hjälp av personliga röstetal, än för kandidater som blir invalda p.g.a. listordning. I bestämmelserna i vallagen framgår tydligt att varje ledamot har sina specifika ersättare och att listtrohet gäller vid utseende av ledamotens ersättare. För ledamöter som blir invalda på grund av personligt röstetal kan dessa regler leda till att dessa ledamöter inte får några ersättare.

Av 5 kap. 21 § kommunallagen framgår bl.a. följande

”om samtliga ersättare för en ledamot i kommunfullmäktige är förhindrade att inställa sig eller att fortsätta delta i ett sammanträde, ska i ledamotens ställe den ersättare inträda som enligt den bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den första platsen för partiet i valkretsen. Om en sådan ersättare inte kan tjänstgöra, ska den ersättare inträda som står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har fått den andra platsen för partiet i valkretsen och så vidare efter samma grund.”

Tillämpningen av bestämmelserna i kommunallagen gör att utnämning av specifika ersättare för varje ledamot saknar praktisk betydelse. Valmyndigheten anser att bestämmelserna för hur ersättare utses bör förenklas så att ersättare utses enligt samma grunder som gäller för hur ledamöter utses. Det skulle innebära att en ersättare som utses inte är knuten till en specifik ledamot utan kan ersätta samtliga inom den aktuella valkretsen.

11.5. Rättelser i protokoll

Vissa länsstyrelser genomförde med hänvisning till 36 § förvaltningslagen (2017:900) rättelser i protokollet efter det att valresultatet var fastställt. Av vallagen framgår att bestämmelserna om omprövning av beslut (37–39 §§ förvaltningslagen) inte är tillämpliga.

Rättelse i förvaltningslagens mening får anses tydligt avgränsat från omprövning i densamma. Vad gäller tillämpningen i vallagens mening föreligger dock vissa tolkningsproblem. Det som i normalfallet hade kunnat utgöra en enkel rättelse av en felskrivning eller en felräkning innebär i valsammanhang stora risker för att valresultatet påverkas och att rättelsen snarast är att anse som en omprövning. Väldigt få av de rättelser som aktualiseras är av sådan karaktär att de inte får någon påverkan på valresultatet. De rättelser som faktiskt bedöms vara rättelser utan påverkan på valresultatet är ibland av sådan begränsad eller obetydlig karaktär att nödvändigheten av rättelsen kan ifrågasättas. Det kan exempelvis handla om rättelse av enklare felstavningar av namn på valseđlar trots att valdagen passerat.

Det är varje enskild länsstyrelse som bedömer om rättelse ska vidtas och Valmyndigheten bistår då med de åtgärder som bedöms nödvändiga i it-stödet. Valmyndigheten bistår dock även med vägledning och analys av eventuell påverkan på valresultatet innan föreslagna rättelser beslutas och genomförs.

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att frågan om rättelse även är en fråga som påverkar valsysteemets trovärdighet. Det är en pedagogisk utmaning för valadministrationen att förklara varför vissa uppenbara brister kan rättas av valadministrationen och varför andra brister kräver förordnande om rättelse från Valprövningsnämnden.

Valmyndigheten föreslår mot denna bakgrund att möjligheten att genomföra rättelser i förvaltningsrättslig mening av valresultatet, utan grund i beslut från Valprövningsnämnden, ses över. I detta sammanhang bör särskilt belysas vilket behovet av möjlighet till rättelse är och i vilka situationer en rättelse i sådant fall kan vara befogad.

11.6. Länsstyrelsernas kungörelser av tid och plats för slutlig rösträkning

Länsstyrelserna ska kungöra tid och plats för den slutliga rösträkningen. Kungörelsen ska anslås på kommunernas anslagstavlor och senast dagen före det att förrättningen börjar införas i en ortstidning inom länet (13 kap. 4 § vallagen).

Länsstyrelsernas kungörelser i ortstidningar är en resurskrävande och kostsam del av valarbetet. Länsstyrelserna har beräknat den sammantagna faktiska annonskostnaden till ca 800 000 kr per valtillfälle.

Valmyndigheten har under rubriken 5.4 föreslagit förändringar avseende Valmyndighetens kungörelser. Av samma skäl som där anges föreslår Valmyndigheten och länsstyrelserna att länsstyrelsens kungörelse i samband med slutlig rösträkning bör ske genom publicering på Valmyndighetens och länsstyrelsens webbplatser, samt genom att anslås på kommunernas anslagstavlor.

11.7. Redovisning av valresultat i vissa fall

Valmyndigheten och länsstyrelserna ska beträffande partier som inte fått mandat i ett val redovisa antalet godkända valsedlar senast två respektive tre månader efter valdagen (14 § valförordningen). Länsstyrelserna har således möjlighet att vänta med att redovisa antalet röster för mindre partier utanför mandatfördelningen, till en tidpunkt efter det att protokoll har upprättats och valresultat har fastställts.

Erfarenheten är att detta förfarande orsakat problem efter varje val. De aktuella rösterna är giltiga och de måste därmed ingå i valresultatet (till exempel för att beräkna procentspärrar). När väl länsstyrelserna börjar granska dessa röster efter att valet avslutats uppstår dock ofta problem – det kan antingen finnas röster för partier som fått mandat bland dessa röster eller så blir det totala antalet fel.

Felräkningar är i och för sig inget ovanligt i sammanräkningsammanhang men där finns möjligheten att korrigera. I detta fall är dock valresultatet redan fastställt och det går därför inte att registrera om rösterna på rätt parti, rätt kategori eller i rätt antal. Det uppstår därmed avvikelser mellan det resultat som redovisats efter valet och det resultat som redovisas efter tre månader.

I och med de nya bestämmelserna om partiets anmälan om deltagande i val har antalet valsedlar av denna karaktär minskat avsevärt. Vid valet till riksdagen 2018 var det 588 röster i hela riket. Motsvarande siffra för valet 2014 var 3 174. Förutom att mängden minskat har bedömningen av valsedlarna förenklats. Valadministrationen vet redan på förhand vilka partier som anmält deltagande och det behövs ingen extra utredning avseende vad ett visst parti heter eller hur det exakt ska stavas. Dessa förändringar bör innebära att länsstyrelserna har möjlighet att registrera samtliga partiets röster vid den slutliga sammanräkningen.

Valmyndigheten föreslår därför att möjligheten att i efterhand redovisa vissa valsedlar tas bort. Följden blir att samtliga röster räknas, registreras och redovisas vid samma tillfälle och därmed ingår i det valresultat som fastställs.

12. Överklaganden

Valmyndigheten föreslår

- att Valmyndigheten, i samråd med Valprövningsnämnden och SKL, ges i uppdrag att se över överklagandeprocessen och föreslå förbättringar, i syfte att effektivisera processen.

12.1. Överklagandeprocessen

Detta val var det första valet när överklaganden av valresultatet har gått direkt till Valprövningsnämnden. Valmyndighetens beslut att fastställa utgången av valet till riksdagen föranledde en stor mängd överklaganden. Antalet överklaganden var totalt cirka 767 varav cirka 490 gällde riksdagsvalet. Till detta kommer en namninsamling med ca 9 000 underskrifter som lämnats in till Valprövningsnämnden och ett uppdrag som kommit in i form av ca 1 100 mejl. Det är en enorm ökning jämfört med 2014 då det var 19 överklaganden av riksdagsvalet. Motsvarande antal överklaganden för 2010 respektive 2006 var 120 respektive 5.

På uppdrag av Valprövningsnämnden har Valmyndigheten yttrat sig över 40 överklaganden. Valmyndigheten har också överlämnat ca 25 felsända överklaganden till Valprövningsnämnden samt ca 280 överklaganden som ingick i ett automatgenererat uppdrag om omval.

Generellt om överklagandeprocessen kan sägas att det har varit många överklaganden som liknar allmänna klagomål och missnöje med valutgången, snarare än konkreta händelser. Ett flertal överklaganden inleds med att klaganden läst något på Facebook eller i någon tidning. Mycket är klagomål över iakttagelser i röstnings- och vallokaler, snarare än överklaganden av valresultatet. Valmyndigheten tror att det går att effektivisera processen, så att det blir tydligare både för väljare vad som gäller och effektivare för valmyndigheterna. Nu har det som vid tidigare val varit ett klagomål som hanterats av kommunen blivit ett överklagande till Valprövningsnämnden istället. Valmyndigheten föreslår att det läggs ett uppdrag till Valmyndigheten att, i samråd med Valprövningsnämnden och SKL, rapportera förslag på effektiviseringar till regeringen.

12.2. Förnyade sammanräkningar

Med anledning av överklaganden beslutade Valprövningsnämnden i åtta fall om förnyade sammanräkningar eller andra mindre ingripande åtgärder som ska utföras av länsstyrelsen i aktuellt län. I samtliga fall förordnade Valprövningsnämnden att åtgärden eller sammanräkningen skulle genomföras i endast ett parti för val till kommunfullmäktige.

Valmyndighetens arbetsuppgift vid de förnyade sammanräkningarna var att möjliggöra för länsstyrelserna att registrera resultatet samt genomföra ny mandatfördelning i det gemensamma it-stödet. Valmyndigheten publicerade även de nya resultaten på myndighetens webbplats. Vid vissa av de val som berördes gav Valmyndigheten omfattande stöd till länsstyrelsen i samband med de förnyade sammanräkningarna.

I de fall Valprovsnämnden förordnat om förnyad sammanräkning i bemärkelsen fysisk räkning av valedlar eller personkryss uppstår vidare andra komplikationer. När fysiska omräkningar görs är risken stor att andra felräkningar än de som avses uppdagas. Länsstyrelsen gör i de fallen noteringar om övriga felräkningar i det nya protokollet. Det kan vara så att övriga felräkningar inte omfattas av provningsramen i det aktuella ärendet. Att de uppdagas och korrekt dokumenteras medför dock att valsystemets trovärdighet riskerar att skadas när ingen åtgärd sedan vidtas. Det bör därför klargöras huruvida eventuella andra fel, utöver de som varit föremål för provning, som upptäcks i resultatet i samband med en förnyad sammanräkning också ska rättas eller lämnas utan åtgärd. I sammanhanget bör påtalas att det inte kan anses vara en lämplig lösning att exempelvis föreslå att länsstyrelsen helt ska bortse från uppdagade felräkningar som inte omfattas av provningsramen.

12.3. Valbarhet till kommun- och landstingsfullmäktige för revisorer

Inför 2018 års val infördes en förändring i 4 kap. 4-5 §§ kommunallagen som innebär att den som är vald som revisor i en kommun eller ett landsting inte är valbar som ledamot eller ersättare i fullmäktige i samma kommun/landsting. Det innebär att de personer som kandiderade i valet till fullmäktige och samtidigt hade revisorsuppdrag inom valområdet var tvungna att avgå från sina revisorsuppdrag och beviljas entledigande av fullmäktige senast på valdagen för att vara valbara. De kandidater/revisorer som inte gjorde så har vid den slutliga sammanräkningen hos länsstyrelsen försetts med valbarhetshinder och har inte utsetts till ledamöter eller ersättare. De kommer heller inte att vara aktuella som ledamöter eller ersättare vid eventuella efterträdarval under den kommande mandatperioden, även om de skulle avgå från sina revisorsuppdrag under tiden.

Det är oklart huruvida alla berörda kandidater har nåtts av informationen att det inte är möjligt att inneha de båda uppdragen samtidigt och i vilken utsträckning berörda kommuner och landsting varit införstådda med konsekvenserna av lagändringen. Exempelvis har Valmyndigheten fått kännedom om fall där en kandidat har avgått från sitt revisorsuppdrag före valdagen men ändå inte varit valbar eftersom fullmäktige inte beslutat om entledigandet i tid.

Det har även varit en utmaning för valadministrationen att etablera en effektiv och rättssäker rutin för att kontrollera och administrera valbarhetshinder för kandidater som också är revisorer. Till skillnad från övriga valbarhetshinder kan det inte kontrolleras med hjälp av uppgifter från folkbokföringen. Det har därför inte varit möjligt att införa någon automatisk kontroll i det gemensamma it-stödet för valadministrationen som visar om en

kandidat också är revisor. Länsstyrelsen har därför fått hämta in information från alla kommuner och landsting/regioner om vilka som är revisorer och förlita sig på att den informationen är korrekt.

Det har heller inte funnits tillräcklig tid för Valmyndigheten att utveckla en rapporteringsfunktion för vilka som var revisorer i it-stödet, vilket inneburit ineffektiva och tidskrävande rutiner som ökat risken för fel. Istället har länsstyrelsen under valveckan fått skicka in separata listor till Valmyndigheten som därefter manuellt försett berörda kandidater med valbarhetshinder. Arbetet som utfördes i en redan pressad tidsperiod dagarna kring valdagen, resulterade i att totalt ca 670 kandidater för val till kommunfullmäktige samt ca 50 kandidater för val till landstingsfullmäktige försågs med aktuellt valbarhetshinder. Motsvarande manuella rutiner används i dagsläget för kommunerna och landstingen att avisera till länsstyrelsen om det sker förändringar av vilka som är revisorer under mandatperioden som påverkar valbarheten inför eventuella efterträdarval. Även här har saknats utrymme för att utveckla en funktion för rapportering och för länsstyrelsen att själv förse berörda kandidater med valbarhetshinder.

Valprövningsnämnden har efter valet behandlat ett tiotal överklaganden som berör valbarheten för kandidater som har eller har haft revisorsuppdrag. Det stöder Valmyndighetens uppfattning att det krävs en ökad informationsspridning i kommunerna om vad som gäller för den som är revisor, såväl som förbättrade rutiner och verktyg inom valadministrationen.

12.4. Omval

Bestämmelser om när ett val ska upphävas och i vilken omfattning finns i 15 kap. vallagen. I bestämmelserna framgår att ett omval till riksdagen, landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige ska avse berörd valkrets och då endast det antal fasta mandat och utjämningsmandat som tilldelades den eller de valkretsar som är berörda.

Valmyndigheten vill lyfta fram problematiken kring att genomföra omval i endast en del av ett valområde, där även utjämningsmandat omfattas, utan att ta hänsyn till hur röstfördelningen ser ut i resten av valområdet.

I kommunfullmäktigevalet är Sundsvalls kommun indelad i 2 kommunvalkretsar, vilket betyder att småpartispärren är 3 procent. Vid valet 2018 fick Miljöpartiet 1 963 röster, vilket motsvarade 2,99 procent av rösterna. Partiet behövde ytterligare 10 röster för att delta i mandatfördelningen. I valkretsen Sundsvall första fick miljöpartiet 3,51 procent av rösterna. Mandatfördelningen resulterade i att tre utjämningsmandat tilldelades valkretsen, ett för Moderaterna, ett för Centerpartiet och ett för Socialdemokraterna. Se tabellen nedan.

Parti	Hela valområdet				Sundsvall första				Sundsvall andra			
	Ant.	%	Man- dat	varav utj.	Ant.	%	Man- dat	varav utj.	Ant.	%	Man- dat	varav utj.
M	11989	18,24	16	2	6277	19,45	8	1	5712	17,07	8	1
C	5015	7,63	7	2	1960	6,07	3	1	3055	9,13	4	1
L	4038	6,14	5		2220	6,88	3		1818	5,43	2	
KD	3120	4,75	4		1516	4,70	2		1604	4,79	2	
S	25534	38,85	33	3	12440	38,56	16	1	13094	39,13	17	2
V	4507	6,86	6	1	2418	7,49	3		2089	6,24	3	1
MP	1963	2,99			1132	3,51			831	2,48		
SD	7822	11,90	10	1	3334	10,33	4		4488	13,41	6	1
FI	551	0,84			322	1,00			229	0,68		
ÖVR	1188	1,81			646	2,00			542	1,62		
Giltiga röster	65727				32265				33462			
OG EJ	57	0,09			34	0,10			23	0,07		
BLANK	710	1,07			361	1,10			349	1,03		
OG	32	0,05			15	0,05			17	0,05		
VDT	66526	85,81			32675	84,67			33851	86,94		

Med de nuvarande bestämmelserna skulle ett eventuellt omval i valkretsen Sundsvall första, där antal röster eller röstfördelningen mellan partierna blir det samma som valet 2018, leda till en annan mandatfördelning.

Om reglerna för småpartispärren tillämpas på valkrets nivå utan hänsyn till hela valområdet, skulle Miljöpartiet klara 3-procentsspärren och därmed få delta i mandatfördelningen. I sådant fall skulle partiet få 2 mandat på bekostnad av Moderaterna och Centerpartiet.

Även om Miljöpartiet inte får delta i mandatfördelningen skulle mandatfördelningen i valkretsen förändras. Centerpartiet skulle förlora sitt utjämningsmandat, som partiet fick på grund av sina röster i hela valområdet, till Sverigedemokraterna.

Notera att detta avser en situation där omvalsresultatet i antal röster på respektive parti blir exakt detsamma som vid ordinarie val.

Ett sådant scenario kommer att skapa förvirring och leda till minskat förtroende för valsystemet.

Valmyndigheten rekommenderar att bestämmelserna om när ett val ska upphävas och i vilken omfattning detta ska ske bör ses över. I det fall ett omval sker i del av ett valområde, dvs. endast i en eller flera av ett valområdes valkretsar, bör den nya mandatfördelningen ske för valområdet. Alternativet till detta är att omval alltid ska genomföras på valområdesnivå.

13. Hemställan

Valmyndigheten hemställer att följande områden på lämpligt sätt blir föremål för översyn:

- att valsedelssystemet ses över i sin helhet, med sikte på ett förenklat och förbättrat system samt att användningen av neutrala valsedlar och ett system med tryck av en valsedel per val och person särskilt övervägs,
- att utlandsröstningen i sin helhet ses över, i syfte att minska rösthanteringsberoende av postgång och distribution och därmed minska antalet röster som inte blir giltiga, samt
- att Valmyndigheten, i samråd med Valprövningsnämnden och SKL, ges i uppdrag att se över överklagandeprocessen och föreslå förbättringar, i syfte att effektivisera processen.

Valmyndigheten hemställer om följande författningsändringar:

- att den centrala valmyndighetens ansvar tydliggörs så att det överensstämmer med de behov och förväntningar som finns på den centrala valmyndigheten,
- att utlandsmyndigheterna/UD åläggs ansvar för att röstmottagningen vid utlandsmyndigheterna uppfyller vallagens krav på förtidsröstning, däribland god tillgänglighet och minst två utbildade röstmottagare,
- att Valmyndigheten får ett övergripande och sammanhållande ansvar för valadministrationen vad gäller säkerhetsfrågor och skydd av valets genomförande och att resurser tillförs för detta ändamål,
- att en obligatorisk incidentrapportering införs för regionala och lokala valmyndigheter och att Valmyndigheten ges i uppdrag att sammanställa och tillhandahålla denna samlad,
- att partiets rätt att i rimlig utsträckning på statens bekostnad få ytterkuvert för budröst samt ytterkuvert och omslagskuvert för brevröst, tas bort.
- att reglerna kring intyg om att förklaringar till stöd för anmälningar om registrerad partibeteckning visats upp för notarius publicus förtydligas,
- att en tidsgräns införs för giltighet av namnunderskrifter vid anmälan om registrering av partibeteckning,
- att Valmyndighetens kungörelser i bl.a. partiärenden endast görs på myndighetens webbplats (och ev. också på myndighetens fysiska anslagstavla),
- att möjligheten att vägra registrering av en beteckning om dess innehåll kan anses ägnat att väcka anstöt införs,
- att sista datum för anmälan om registrering av partibeteckning ska tidigareläggas till den 31 januari det år val ska hållas,
- att det förtydligas att ett parti som har anmält kandidater ska anses ha anmält deltagande i det aktuella valet, och följaktligen att ett parti som anmält kandidater till riksdagen inte därigenom ska anses ha anmält deltagande till några andra val än till just riksdagen,
- att möjligheten att avanmäla ett partis deltagande i val införs,

- att reglerna kring samtycke och kandidatförklaring ändras så att det förtydligas att samtycke och kandidatförklaring kan återtas och inom vilka tidsramar det kan ske,
- att regelverket ändras så att en utlandssvensk som fallit ur röstlängden ska kunna anmäla sig till den även om vederbörande befinner sig i Sverige vid tiden för ett val,
- att regelverket ändras för EU-medborgare som omfattas av 5 § folkbokföringslagen (1991:481).
- att regelverket ändras för att utöka möjligheten att använda adresskort som alternativ till röstkort,
- att regelverken för förtidsröstning i röstningslokal och röstning i vallokal ensas, i syfte att underlätta för väljarna,
- att ångerröstningen avskaffas eller begränsas i tid,
- att möjligheten att budrösta via lantbrevbärare upphör och att bestämmelserna om ambulerande röstmottagare anpassas för att tillgodose samma behov,
- att väljare som är omhändertagna av samhället men som inte har rätt att rösta genom bud ges uttrycklig rätt att rösta med hjälp av ambulerande röstmottagare,
- att regelverket kring ambulerande röstmottagning kompletteras med ytterligare reglering,
- att tidpunkten för när en budröst får göras i ordning justeras,
- att Valmyndighetens uppdrag att presentera det preliminära valresultatet regleras i någon form,
- att vallagen tillförs reglering om valobservation och ackreditering samt att Valmyndigheten tillförs uppgiften att genomföra detta och resurser för det,
- att bedömning av valsedlar vid den slutliga rösträkningen regleras ytterligare
- möjligheten för länsstyrelsen att genomföra rättelser i förvaltningsrättslig mening av protokollet för slutlig rösträkning, utan grund i beslut från Valprovsnämnden, ses över, samt
- att bestämmelserna för hur ersättare i kommunfullmäktige utses bör förenklas så att ersättare utses enligt samma grunder som gäller för hur ledamöter utses.

Bilaga 1 – Valet 2018 i siffror

Genomförda val

Under 2018 genomfördes totalt 311 val varav ett riksdagsval, 20 val till landstingsfullmäktige samt 290 val till kommunfullmäktige. Det totala antalet mandat som fördelades vid dessa val var 14 745. Riksdagsvalet omfattade 349 mandat, landstingsfullmäktigevalen 1 696 mandat och kommunfullmäktigevalen 12 700 mandat.

Tabell 1 Antal val samt mandat under valåret 2018 fördelade efter valtyp

Valtyp	Antal val	Summa mandat
Riksdag	1	349
Landstingsfullmäktige	20	1696
Kommunfullmäktige	290	12700
Totalt	311	14745

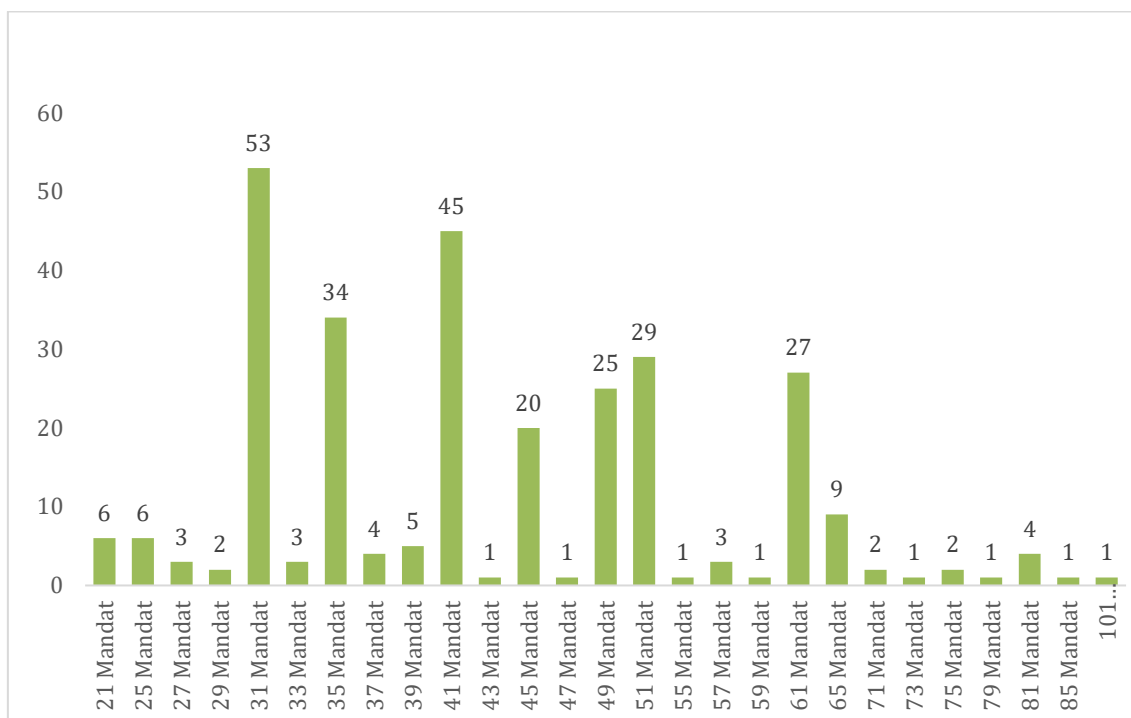
Hälften av landets landstingsfullmäktige har 75 eller färre mandat. Stockholms läns landstingsfullmäktige har det högsta antalet mandat, 149, medan Jämtlands läns landstingsfullmäktige har det lägsta antalet mandat, 55 stycken.

8 av 20 landsting var valkretsindelade. Stockholms läns landsting har flest valkretsar, 12 stycken.

Tabell 2 Antal landsting fördelat efter valkretsindelning

Valkretsindelning	Antal landsting
1 valkrets	8
2 valkretsar	1
3 valkretsar	3
4 valkretsar	3
5 valkretsar	2
6 valkretsar	2
12 valkretsar	1

Vad gäller kommunfullmäktige har mer än hälften 41 mandat eller färre. 53 kommunfullmäktigen har 31 mandat och 45 kommunfullmäktigen har 41 mandat. Flest mandat har kommunfullmäktige i Stockholms kommun, 101 mandat.



Figur 1 Antal kommuner fördelade efter antal mandat i kommunfullmäktige

Vid valet 2018 var de flesta kommunerna inte valkretsindelade. Endast 22 kommuner var indelade i kommunvalkretsar varav 16 kommuner var indelade i två kommunvalkretsar, fem kommuner i tre kommunvalkretsar samt en kommun i sex kommunvalkretsar.

Tabell 3 Antal kommuner fördelade efter valkretsindelning

Valkretsindelning	Antal kommuner
1 valkrets	268
2 valkretsar	16
3 valkretsar	5
6 valkretsar	1

Rösträtt

Antalet personer som hade rösträtt till minst ett av valen uppgick till 8 031 793 personer. Det är en ökning med 246 836 röstberättigade jämfört med valen år 2014. Av dessa var 170 203 utlandssvenskar med rösträtt endast i riksdagsvalet och 535 857 var inte svenska medborgare med rösträtt till enbart kommun- och landstingsfullmäktigevalen.

Tabell 4 Rösträtt till riksdagsvalet, landstingsfullmäktigevalen och kommunfullmäktigevalen.

	År 2018	År 2014
Rösträtt till riksdagsvalet	7 495 936	7 330 432
<i>varav utlandssvenskar</i>	<i>170 203</i>	<i>161 279</i>
Rösträtt till kommunfullmäktigevalen	7 861 590	7 623 678
<i>varav ej svenska medborgare</i>	<i>535 857</i>	<i>454 525</i>
Rösträtt till landstingsfullmäktigevalen	7 814 197	7 576 890
<i>varav ej svenska medborgare</i>	<i>534 727</i>	<i>453 638</i>
Rösträtt till minst ett av valen	8 031 793	7 784 957
<i>varav utlandssvenskar</i>	<i>170 203</i>	<i>161 279</i>
<i>varav ej svenska medborgare</i>	<i>535 857</i>	<i>454 525</i>

Partier

Totalt hade 308 partier anmält sitt deltagande till minst ett av valen. Antalet partier som anmälde deltagande till riksdagsvalet uppgick till 79, varav 76 partier deltog i samtliga 311 valen.

I val till landstingsfullmäktige deltog totalt 102 partier, varav 76 partier anmälde sitt deltagande i samtliga landstingsval och 24 deltog endast i valet till ett landsting.

Vad gäller val till kommunfullmäktige anmälde 299 partier sitt deltagande. 76 av dessa deltog i samtliga val medan 210 anmälde sitt deltagande i endast ett kommunfullmäktigeval.

Tabell 5 Deltagande partier efter valtyp.

Deltagande partier i minst ett val	308
<i>varav i samtliga val</i>	<i>76</i>
Deltagande partier i riksdagsval	79
Deltagande partier i val till landstingsfullmäktige	102
<i>varav i samtliga landsting</i>	<i>76</i>
<i>varav i ett enda landsting</i>	<i>24</i>
Deltagande partier i val till kommunfullmäktige	299
<i>varav i samtliga kommuner</i>	<i>76</i>
<i>varav i en enda kommun</i>	<i>210</i>

Kandidater

56 174 kandidater med giltig kandidatur ställde upp i minst ett av valen. I riksdagsvalet ställde 6 191 kandidater upp, varav 912 av dessa kandiderade i alla riksdagsvalkretsar. Antalet kandidater i val till landstingsfullmäktige uppgick till 12 427 och i val till kommunfullmäktige till 53 258 kandidater.

Antal kandidater som kandiderade till mer än ett val var 13 320 kandidater. Av de kandiderade 3 082 i samtliga valtyper.

Tabell 6 Antal kandidater efter valtyp.

Antal unika kandidater med giltig kandidatur i minst ett val	56 174
Riksdagsval	6 191
<i>I alla valkretsar</i>	912
Lanstingsfullmäktigeval	12 427
Kommunfullmäktigeval	53 258
Kandidater som ställt upp	
<i>i alla val</i>	3 082
<i>i riksdags- och landstingsfullmäktigeval</i>	351
<i>i riksdags- och kommunfullmäktigeval</i>	2 038
<i>i landstingsfullmäktige- och kommunfullmäktigeval</i>	7 149
<i>endast i riksdagsval</i>	720
<i>endast i landstingsfullmäktigeval</i>	1 845
<i>endast i kommunfullmäktigeval</i>	40 989

Valsedlar

Det trycktes totalt 673 000 000 valsedlar. Av dem var 115 000 000 partivalsedlar och blanka valsedlar och 558 078 000 var namnvalsedlar.

Namnvalsedlarna baserades på 4 015 unika listor varav 283 till riksdagsvalet, 2 793 till kommunfullmäktigeval och 572 landstingsfullmäktigeval.

Tabell 7 Antal tryckta valsedlar och unika listor efter valtyp.

Valtyp	Typ av tryck	Antal unika listor	Antal tryckta valsedlar
Riksdag	Parti- och blanka valsedlar	-	42 521 000
	Namnvalsedlar	283	187 827 000
	varav färg	205	136 888 000
	varav svartvit	78	50 939 000
Landstingsfullmäktige	Part- och blanka valsedlar	-	36 654 000
	Namnvalsedlar	572	181 618 000
	varav färg	407	128 970 000
	varav svartvit	165	52 648 000
Kommunfullmäktige	Parti- och blanka valsedlar	-	36 147 000
	Namnvalsedlar	2 793	188 633 000
	varav färg	2 009	135 090 000
	varav svartvit	784	53 543 000
Summa alla val	Parti- och blanka valsedlar	-	115 322 000
	Namnvalsedlar	4 015	558 078 000
	varav färg	2 988	400 948 000
	varav svartvit	1 027	157 130 000

Röstkort

Inför valet skickades drygt 8 miljoner röstkort ut. Av de skickades 7,86 miljoner till röstberättigade som var folkbokförda i Sverige, varav 7 025 hade utrikesadress. Till svenskar folkbokförda utomlands skickades drygt 151 000 röstkort.

Tabell 8 Antal utskickade röstkort

	2018
Totalt antal utskickade röstkort	8 012 243
Till röstberättigade folkbokförda i Sverige	7 860 927
<i>Varav med utrikesadress</i>	<i>7 025</i>
Till utlandssvenskar	151 316

Den som inte fått röstkort eller förlorat det kunde kontakta valadministrationen för att få ett dubblettröstkort. Under 2018 skapades totalt 423 827 dubblettröstkort. Av dessa skapades 389 959 av valadministrationen i Sverige, dvs av Valmyndigheten, länsstyrelserna, kommunernas valnämnder eller av personal i röstningslokaler. Antal dubblettröstkort som skapades av utlandsmyndigheterna uppgick till 33 868 röstkort.

Tabell 9 Antal skapade dubblettröstkort

	2018
Antal skapade dubblettröstkort	423 827
Av valadministrationen i Sverige, totalt	389 959
På utlandsmyndigheter	33 868

Röstning

Röstning vid utlandsmyndigheter

Vid valet 2018 uppgick antalet röstningslokaler i utlandet till 248 lokaler fördelade över 119 länder. Av dem tog 242 lokaler emot minst en röst.

Totalt tog Valmyndigheten emot 46 854 röster från utlandsmyndigheterna. Den utlandsmyndighet som tog emot flest röster var svenska ambassaden i London, 5021 röster.

Tabell 10 Mottagna röster i utlandet.

Land	Mottagna röster
Norge	6 063
<i>Varav svenska ambassaden i Oslo</i>	4 956
Storbritannien	5 605
<i>Varav svenska ambassaden i London</i>	5 021
USA	4 411
Spanien	3 121
Danmark	3 030
<i>Varav svenska ambassaden i Köpenhamn</i>	2 752
Tyskland	2 348
<i>Varav svenska ambassaden i Berlin</i>	1 437
Australien	1 694
Finland	1 692
Frankrike	1 451
Thailand	1 390
Belgien	1 197
Övriga länder	14 852
Totalt	46 854

Brevröstning från utlandet

Fram till dagen efter valdagen tog Valmyndigheten emot totalt 34 239 brevröster. Av dessa skickades 33 505 brevröster vidare till kommunernas valnämnder. Valmyndigheten behöll 734 brevröster där väljaren inte var och inte heller skulle bli upptagen i röstlängden eller där det inte var möjligt att utreda i vilken röstlängd väljaren var upptagen därför att personnummer saknades eller var ofullständigt. Förutom de brevröster som inkom till Valmyndigheten har 9 009 brevröster mottagits direkt av kommunernas valnämnder.

Tabell 11 Mottagna brevröster

Mottagna brevröster direkt till Valmyndigheten	34 239
<i>varav skickade till valnämnderna</i>	33 505
Mottagna brevröster direkt till valnämnderna	9 009

Underkända brevröster

Kommunernas valnämnder har rapporterat att det totala antalet underkända brevröster uppgick till 3 715.

För sent inkomna brevröster

Det totala antalet för sent inkomna brevröster som valmyndigheterna tagit emot uppgick vid årsskiftet 2018/2019 till 1 493. 226 kommuner har rapporterat att antalet för sent inkomna brevröster som mottagits direkt av kommunerna t.o.m. 30 september uppgick till 295.

Förtidsröstning i Sverige

Antal röstningslokaler för förtidsröstning uppgick till 2 739 röstningslokaler. Totalt har dessa lokaler tagit emot 2 918 072 förtidsröster vilket motsvarade 36,3 procent av antalet röstberättigade i något av valen.

Andelen kommunexterna röster, d.v.s. röster som lämnas i en annan kommun än den personen är folkbokförd i, uppgick till 7,8 procent. Den kommun, vars röstningslokaler andelsmässigt tog emot flest kommunexterna röster var Borgholms kommun med 22,5 procent.

Tabell 12 Antal förtidsröstningslokaler i Sverige samt antal mottagna röster.

Antal förtidsröstningslokaler i Sverige	2 739
Antal mottagna förtidsröster i Sverige	2 918 072
<i>varav kommunexterna förtidsröster</i>	226 918

Ångerröster

Av dem som valt att förtidsrösta har 10 193 personer ångrat sin förtidsröst och röstat igen i sina vallokaler på valdagen. Det motsvarar 0,16 procent av de röstande. Störst andel ångerröstande hade Jokkmokks kommun med 0,46 procent av de röstande.

Valresultat

Valdeltagande

Valdeltagandet i riksdagsvalet uppgick till 87,18 procent, vilket var en ökning med 1,37 procentenheter jämfört med år 2014. Även valdeltagandet i landstingsfullmäktigeval och kommunfullmäktigeval ökade.

Tabell 13 Valdeltagande efter valtyp. Valåren 2018, 2014 och 2010.

Valtyp	År 2018	År 2014	År 2010
Riksdagsvalet	87,18%	85,81%	84,63%
Landstingfullmäktigeval	83,75%	82,44%	81,05%
Kommunfullmäktigeval	84,12%	82,84%	81,62%

Tabell 14 Högst och lägst valdeltagande i riksdagsvalet.

Valkrets med högst valdeltagande	Västra Götalands län, västra	89,62%
Valkrets med lägst valdeltagande	Malmö kommun	82,01%
Kommun med högst valdeltagande	Lomma	93,86%
Kommun med lägst valdeltagande	Haparanda	72,78%

Tabell 15 Högst och lägst valdeltagande i landstingsfullmäktigevalen.

Landsting med högst valdeltagande	Hallands län	86,25%
Landsting med lägst valdeltagande	Stockholms län	82,41%
Kommun med högst valdeltagande	Lomma	92,52%
Kommun med lägst valdeltagande	Haparanda	63,32%

Tabell 16 Högst och lägst valdeltagande i kommunfullmäktigevalen.

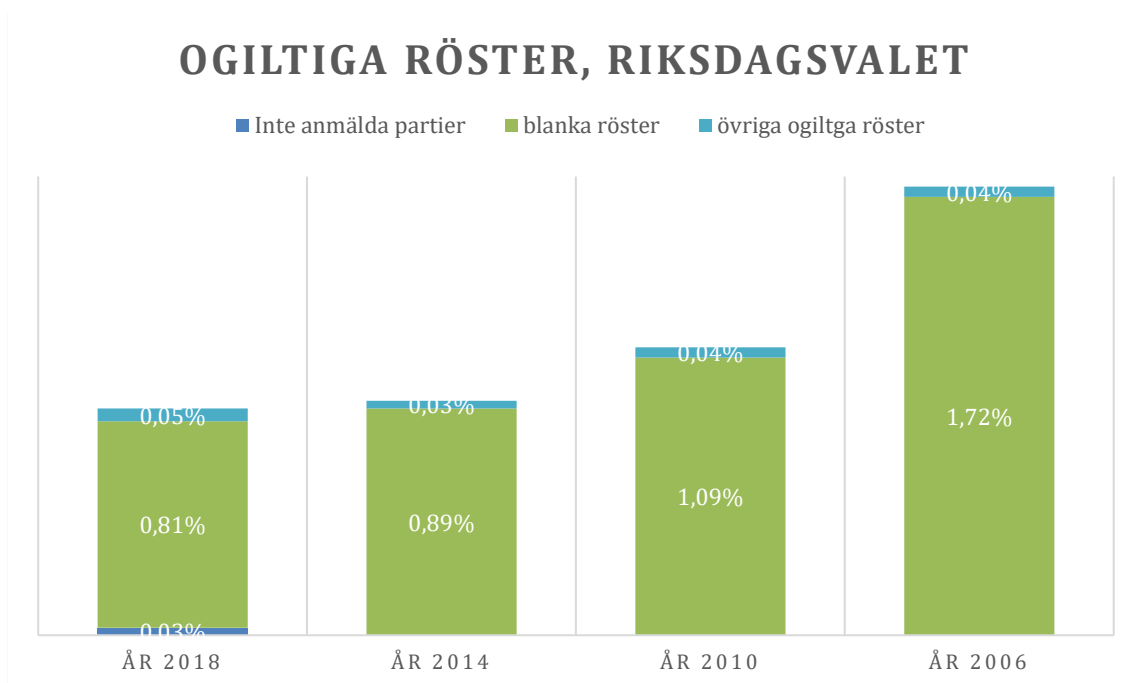
Kommun med högst valdeltagande	Lomma	92,88%
Kommun med lägst valdeltagande	Haparanda	63,32%

Ogiltiga röster

Andelen ogiltiga rösterna i riksdagsvalet fortsatte att minska jämfört med tidigare val. Antalet ogiltiga röster var 58 546 röster. Det motsvarade 0,90 procent av rösterna, en minskning med 0,03 procentenheter jämfört med år 2014. Antalet blanka röster uppgick till 53 084 röster medan röster på inte anmälda partier uppgick till 2 120 röster.

Tabell 17 Antal ogiltiga röster. Valåren 2018, 2014, 2010 och 2006.

År	Antal röster				Andel av avgivna röster			
	2018	2014	2010	2006	2018	2014	2010	2006
Ogiltiga röster, totalt	58546	58443	68274	99138	0,90%	0,93%	1,13%	1,75%
Varav inte anmälda partier	2120				0,03%			
Varav blanka	53084	56287	65938	96922	0,81%	0,89%	1,09%	1,72%
Varav övriga	3342	2156	2336	2216	0,05%	0,03%	0,04%	0,04%



Figur 2 andel ogiltiga röster av totalt angivna röster i riksdagsvalet fördelat efter ogiltighetsgrund och valår.

Valda ledamöter

Antalet unika kandidater som utsågs till ledamöter i något av valen uppgick till 13 768.

Tabell 18 Valda ledamöter efter valtyp.

	Antal ledamöter
Endast i kommunfullmäktige	11741
Endast i landstingsfullmäktige	879
I landstings- och kommunfullmäktige	799
Endast i riksdagen	207
i riksdagen och kommunfullmäktige	124
i riksdagen och landstingsfullmäktige	5
i riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige	13

Personvalda

Bland de kandidater som utsågs till riksdagsledamöter blev 94 personvalda. Motsvarande siffra för landstingsfullmäktige var 285, respektive 2 415 i kommunfullmäktige.

Tabell 19 antal personvalda ledamöter efter valtyp.

	Personvalda
Riksdag	94
Landstingsfullmäktige	285
Kommunfullmäktige	2 415

Tomma platser

Antal platser där ingen ledamot kunde utses på grund av att de partier som fick mandatet inte hade tillräckligt antal kandidater uppgick i kommunfullmäktige till 23 platser. I riksdag och landstingsfullmäktige fanns inga tomma platser.

Tabell 20 antal tomma platser efter valtyp.

	Tomma platser
Riksdagen	0
Landstingsfullmäktige	0
Kommunfullmäktige	23