

Nr 27

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om vissa ändringar i bestämmelserna angående förfarandet vid valförrättning.

I de likalydande motionerna nr 467 i första kammaren av herr *Blomquist* och nr 601 i andra kammaren av herr *Sjöholm m. fl.* hemställs, »att riksdagen måtte besluta att hos Kungl. Maj:t anhålla om sådana ändringar i kommunala vallagen och i lagen om val till riksdagen att därigenom stadgas att valurnan skall förseglas av valnämnden före valets början och att sigillen icke får brytas förrän efter valets slut, att platsen för skilda valsedelstypers placering i anslutning till vallokalen skall av valnämnden utmärkas genom respektive valsedlars anbringande å box eller låda, samt att innerkuvert i valförsändelse avseende äkta make eller annan för vilken personlig inställelse ej erfordras skall brytas av sammanräkningsmyndigheten».

Texten till motionerna är tryckt i *andra* kammaren. — Lagen om val till riksdagen förkortas nedan ValL, kommunala vallagen KVL.

Frågan om försegling av valurna

Vallagarna innehåller följande bestämmelser om valurna. I 60 § fjärde stycket ValL och 26 § fjärde stycket KVL stadgas att vid val skall begagnas valurna för nedläggande av kuvert och att ordföranden omedelbart före röstningens början skall visa de närvarande att urnan är tom. Vidare föreskrivs i 66 § ValL och 32 § första stycket KVL att valurnan, då uppehåll sker i valförrättningen, skall omsorgsfullt förseglas under två närvarandes sigill samt därefter sättas i säkert förvar, samt att valförrättaren bör, innan förseglingen vid förrättningens fortsättande borttas, inför öppna dörrar förvissa sig om att sigillen är obrutna.

De nämnda bestämmelserna har med oförändrad lydelse funnits med i vallagarna alltsedan deras tillkomst. Någon sådan utvidgning av sigilleringsplikten, som åsyftas i förevarande motioner, har veterligen inte tidigare föreslagits. Över huvud har föreskrifterna i fråga inte blivit föremål för särskilda reformkrav i riksdagen.

Det bör i sammanhanget antecknas att vallagarna utöver bestämmelserna om försegling av valurna upptar ett flertal andra föreskrifter om sigille-

ring, av innebörd att valsedlar skall inläggas i omslag som skall förseglas med minst två närvarandes sigill, när val- eller sammanräkningsförfarande avbryts eller avslutas. Till dessa föreskrifter ansluter sig vissa kontroll- och kassationsbestämmelser. Med detta regelsystem avses att förebygga, att valmaterial, som kan tänkas ha blivit förvanskat, kommer att inverka på valutgången. Bestämmelserna i fråga har varit föremål för åtskilliga reformkrav till följd av att det gång efter annan inträffat, att åsidosättande av desamma föranlett masskassering av valsedlar. En översyn av reglerna verkställdes av 1955 års valutredning (SOU 1961:20 s. 128 ff) som förordade en viss uppmjukning av reglerna om ogiltigförklarande av valsedelspaket. Förslaget lades till grund för en proposition till 1962 års riksdag (nr 53) som bifölls av riksdagen. På den sålunda genomförda lagändringens innebörd saknas anledning att ingå i förevarande sammanhang, men ur konstitutionsutskottets utlåtande (nr 9) må följande återges:

Det framstår uppenbarligen som önskvärt att sådana masskasseringar undvikas. I likhet med departementschefen och valutredningen finner utskottet det emellertid icke möjligt att genom en ändring av sigilleringsföreskrifterna minska kassationsfrekvensen. När det gäller reglerna rörande verkan av att valsedlar icke förvarats på föreskrivet sätt är det givetvis av största vikt att dessa regler är så utformade, att kravet på valsäkerhet blir i erforderlig grad tillgodosett. Å andra sidan är det önskvärt, att reglerna icke ger anledning till masskassering av valsedlar på enbart formella grunder. Det synes sålunda otillfredsställande att masskassering av valsedlar sker i sådana fall, där varje anledning saknas till antagande att ett begånget fel med avseende å valsedlars förvaring utnyttjats till att utsätta valsedlarna för obehörig behandling. Det förslag till en uppmjukning av kassationsreglerna, som förevarande proposition upptar, finner utskottet väl avvägt från nu angivna synpunkter. Utskottet får därför tillstyrka förslaget jämväl i denna del. Med understrykande av det angelägna i att även med en tillämpning av de föreslagna reglerna antalet fall av sigilleringsfel nedbringas, får utskottet i detta sammanhang framhålla att i rättstillämpningen ämbetsansvar ansetts åvila icke blott ordförande i valnämnd — liksom magistrat och dess deputerade — utan även ledamöter i övrigt av sådan nämnd. Denna ståndpunkt har också intagits av justitieombudsmannen i hans till 1960 års riksdag avgivna ämbetsberättelse och har vidare kommit till uttryck i departementschefens anförande i förevarande proposition.

Bestämmelserna om sigillering av valurna berördes inte i detta sammanhang.

Frågan om utläggande av valsedlar

I 60 § andra stycket Vall och 26 § andra stycket KVL föreskrivs att särskilt utrymme, där valsedlar kan utläggas, skall finnas anordnat antingen i anslutning till vallokalen eller, där så ej lämpligen kan ske, i denna.

Nämnda regler tillkom år 1960. På hemställan av konstitutionsutskottet

(nr 8) hade 1958 års A-riksdag begärt utredning och förslag i ämnet, var-
efter 1955 års valutredning framlagt en promemoria (stencil) därom år
1959. Denna lades till grund för en proposition (nr 103) påföljande år,
vilken tillstyrktes av utskottet (nr 12) och bifölls av riksdagen.

I förarbetena till 1960 års bestämmelser diskuterades ingående vilken be-
fattning valförrättarna borde ta med tillhandahållandet av valsedlar och i
vad mån de olika sedlarnas platser borde utmärkas med anslag e. d. Konsti-
tutionsutskottet framhöll år 1958 särskilt, att någon ny kassationsgrund
inte borde tillskapas. Utredningen anförde i nyssnämnda frågor följande,
efter att ha uttalat att den åsyftade reformen inte kunde kritiseras från
valfrihetssynpunkt:

Detta gäller under förutsättning att valsedlarna ej utläggs på ett sätt,
som kan innebära propaganda. Härvidlag finns en viss risk att tryckta eller
textade anslag, som i och för sig kan vara motiverade för att för väljarna
utvisa var olika partiets sedlar finns, kan komma att tolkas som propagan-
da och även utnyttjas i sådant syfte. Till undvikande härav får det anses
lämpligt, att endast partibeteckningar förekommer på eventuella anslag.
Särskild föreskrift härom torde ej erfordras, då valförrättaren i kraft av sin
ordningsmakt torde kunna avvisa ett olämpligt anslag. Det synes ända-
målsenligt, om genom valnämndens försorg anslag tillhandahålles för de
partier, som enligt vad på förhand är känt kommer att delta i valet inom
valdistriktet. För valsedlar, som ej hänför sig till något sådant parti, torde
rubriken »Övriga valsedlar» vara tillfyllest.

I likhet med konstitutionsutskottet anser utredningen det angeläget att
någon ny kassationsgrund ej tillskapas, och utredningen vill därför före-
slå, att valmyndighetens befattning med utläggandet av valsedlar inskrän-
kes till att avse iordningsställandet av erforderligt utrymme för ändamålet.
Härutöver skall valförrättaren endast ha att taga sådan befattning med de
utlagda valsedlarna, som inrymmes i hans skyldighet att upprätthålla ord-
ningen vid valet. Ansvar för att valsedlar alltid finns att tillgå skall ej vila
å valförrättaren utan bör i sin helhet åvila den, som utlagt sedlarna. Ej
heller kan valförrättaren åläggas att pröva behörigheten hos den som kom-
mer och vill lägga ut valsedlar.

De berörda frågorna upptogs i flera remissyttranden; härom torde få
hänvisas till propositionen (s. 13 ff). Departementschefen (s. 47 f) fram-
höll särskilt, att det om möjligt borde undvikas att valsedlarna läggs ut i
själva vallokalen, och anförde i övrigt i nyssnämnda frågor:

Någon föreskrift om uppsättande av anslag, som för väljaren markerar
var de olika partiernas valsedlar finnes, synes ej behöva upptagas i lagen.
Å andra sidan bör ej stadgas något förbud mot att anslag uppsättes. Frågan
härom får således bedömas av valförrättaren. Detsamma gäller frågan vilka
anordningar i övrigt som bör vidtagas för valsedlarnas utläggande. Hinder
möter ej att de utan särskilda föranstaltningar läggs ut på ett bord eller
liknande. Lämpligen bör dock valmyndigheten anskaffa exempelvis papp-
kartonger, vari valsedlarna kan placeras.

Valmyndighetens befattning med utläggandet av valsedlar bör såsom
utredningen föreslagit inskränkas till att avse iordningsställandet av erforder-

derligt utrymme för valsedlarna. Det förutsattes alltså att vederbörande partiorganisationer tillser att valsedlar finns tillgängliga under hela valförrättningen. Det bör ej föreligga någon skyldighet för valförrättaren att pröva behörigheten hos den som kommer och vill lägga ut valsedlar. Valförrättaren har emellertid att sörja för ordningen vid förrättningen, och inom ramen för denna befogenhet har han att ingripa, därest något störande skulle inträffa i samband med utläggningen av valsedlarna.

Utskottet lämnade propositionens förslag utan erinran.

Det må i sammanhanget antecknas att riksdagen åren 1964 och 1965 i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan (nr 10 resp. nr 34) avslagit motioner om införande av bestämmelser, motsvarande de här berörda, angående tillhandahållande av valsedlar vid poströstning.

Frågan om brytande av innerkuvert i valsedelsförsändelsen

Vallagarna innehåller bestämmelser om två typer av valsedelsförsändelser, nämligen dels äktamakeförsändelse, dels försändelse som må avges av väljare som till följd av sjukdom, lyte, vanförhet eller hög ålder är oförmögen att iaktta personlig inställelse. De grundläggande stadgandena ges i 62 och 63 §§ ValL samt 28 och 29 §§ KVL. I samtliga dessa lagrum föreskrivs bl. a. att för valsedelsförsändelse skall användas ett innerkuvert och ett ytterkuvert, båda av särskilt slag, och att andra kuvert inte får begagnas. Om beskaffenheten av dessa kuvert och om tillhandahållande därav stadgas i 96 § ValL och 60 § KVL; där anges bl. a. att kuverten endast tillverkas genom statsverkets försorg. Samma slags innerkuvert tillhandahålls för båda typerna av valsedelsförsändelser, ehuru detta inte är direkt föreskrivet i vallagarna. Om avlämnande av försändelse vid valförrättning stadgas i 64 § ValL och 30 § KVL. Är allt i ordning skall innerkuvertet uttas och läggas ned i valurnan. Poströstning må ske med äktamakeförsändelse enligt 74 § ValL och 39 § KVL men inte med den andra typen av försändelse. Om brytande av valkuvert vid den preliminära röstsammanräkningen stadgas i 68 § 3 mom. a) ValL och 34 § 1 mom. a) KVL. Skillnad görs inte mellan vanliga valkuvert och innerkuvert till valsedelsförsändelse.

Anledningen till att det föreskrivits, att andra kuvert än de vanliga, vid röstning i vallokal begagnade skall användas som innerkuvert i valsedelsförsändelse, är att man velat stärka garantierna för att väljarna skall fritt avge sina röster, utan obehörig påverkan. Om de vanliga valkuverten skulle finnas tillgängliga för allmänheten före röstningen, skulle det kunna inträffa, att tillslutna valkuvert med inlagda valsedlar tillställdes osjälvständiga väljare som sedan efter påtryckning skulle avlämna dessa vid röstningen. Tidigare förekom ett förfarande med stämpling av kuvert som ut-

lämnades av valförrättaren. Problematiken har senast övervägts av 1955 års valutredning (SOU 1961:20 s. 150 ff) som förordade att nuvarande ordning skall bibehållas; som alternativ diskuterades återgång till ett stämpningsförfarande.

Den preliminära röstsammanräkningen infördes för andrakammarval år 1927. Såvitt framgår av propositionen därom (nr 188) övervägdes det varken av utredningsmannen eller av departementschefen att begränsa förfarandet till de vanliga valkuverten och låta innerkuverten till äktamakeförsändelser förbli öopplade till den slutliga sammanräkningen hos KB, på sätt åsyftas i de nu föreliggande motionerna. Denna möjlighet antydde inte heller i de redovisade remissyttrandena eller i konstitutionsutskottets utlåtande (nr 17). För de kommunala valens del infördes preliminär sammanräkning vid KVL:s tillkomst år 1930. Förslag om lagändring i den riktning som avses i motionerna har veterligen inte framförts tidigare.

Det bör i sammanhanget erinras om att utredning rörande den preliminära röstsammanräkningens omfattning för närvarande pågår genom 1965 års valtekniska utredning. Syftet är att få till stånd ett förfarande som ger ett mera rättvisande slutresultat genom att det även omfattar poströsterna. I direktiven anförs i denna del:

En annan valfråga av likaledes teknisk natur som fått aktualitet på sistone är spørgsmålet om den preliminära röstsammanräkningens omfattning. För närvarande ingår icke poströsterna i den preliminära röstsammanräkningen. Olägenheterna härav var i allmänhet föga framträdande, så länge poströstningsfrekvensen var jämförelsevis låg. Till följd av olika reformer i syfte att underlätta valdeltagandet har emellertid antalet poströster efter hand stigit avsevärt och är numera så stort, att en preliminär röstsammanräkning utan dem lätt ger en icke rättvisande bild av den faktiska valutgången. Såsom jag har framhållit i ett interpellationssvar vid 1964 års höstriksdag, är detta förhållande otillfredsställande. Intresset att snabbt få ett tillförlitligt besked om valutgången talar otvivelaktigt för en sådan reform, att den preliminära röstsammanräkningen kommer att omfatta också poströsterna. En dylik reform torde emellertid icke kunna genomföras utan den konsekvensen, att poströstningen måste avslutas tidigare än vad nu sker. Härigenom går vissa fördelar med nuvarande poströstningssystem förlorade. Hur stora olägenheterna härav behöver bli, är svårt att överblicka utan närmare undersökning. Den av mig förordade utredningen bör få i uppdrag att verkställa en sådan undersökning. I anslutning härtill bör utredningen pröva, hur poströstningen och den vidare behandlingen av därvid avgivna valsedlar lämpligen bör vara anordnad för att möjliggöra den här i frågasatta reformen. Härvid bör även beaktas i vad mån valdeltagandet kan främjas och en eventuell reform av poströstningen underlättas genom att tiden för allmänna vals förrättande utsträcker till två dagar. Det bör ankomma på utredningen att utarbeta de författningsförslag som erfordras för genomförande av den här diskuterade reformen rörande den preliminära röstsammanräkningen och vad därmed sammanhänger.

Utskottet

I förevarande motioner föreslås lagändringar i tre hänseenden beträffande förfarandet vid valförrättning.

Till en början förordar motionärerna en föreskrift om att valurna skall vara förseglad under röstavgivningen, så att möjlighet inte föreligger att komma åt valseدلarna. Som redovisats i det föregående har vallagarnas sigilleringsbestämmelser nyligen varit föremål för en översyn, vilken ledde till viss lagändring år 1962 i syfte att nedbringa antalet valsedelkassationer till följd av sigilleringsfel. Mot denna bakgrund finner sig utskottet böra avstyrka att en ny föreskrift om förseglning införs på sätt motionärerna yrkat.

Vidare hemställer motionärerna att skyldighet stadgas för valnämnden att på visst sätt utmärka de platser, där olika valsedelstyper får utläggas i avslutning till eller i vallokal. Som framgått av redogörelsen ovan övervägdes det särskilt, då bestämmelserna om utläggning av valseدلar infördes år 1960, vilken befattning valnämnden bör ta med sedlarna. Förslag i den riktning, som motionärerna åsyftar, avvisades. Utskottet finner ej anledning att nu inta en annan ståndpunkt utan avstyrker motionerna även i denna del.

Slutligen föreslår motionärerna att brytandet av de innerkuvert till valsedelsförsändelser, som avlämnas i vallokal, skall uppskjutas till den slutliga sammanräkningen. Utskottet erinrar om att utredning för närvarande pågår om att åstadkomma ett mera fullständigt och rättvisande preliminärt sammanräkningsförfarande, omfattande även poströsterna. Motionernas förslag står i strid med dessa reformsträvanden och avstyrks därför av utskottet.

Utskottet får sålunda hemställa,

att motionerna I: 467 och II: 601 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 1 mars 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Damström, Sveningsson, fru Segerstedt Wiberg, herrar Carl Albert Anderson, Sörenson, fröken Stenberg och herr Karl Pettersson; samt

från andra kammaren: herr Adamsson, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra, Andersson i Billingsfors, Andersson i Storfors, Wennerfors, Boo och Norrby.