

Nr 10

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om vissa förtydliganden och ändringar i vallagarna rörande beskaffenheten av valsedlar m. m.

Uti de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 146 i första kammaren av fröken *Mattson m. fl.* och nr 179 i andra kammaren av fru *Sjövall m. fl.* föreslås att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om skyndsamt utredning beträffande sådana förtydliganden och förändringar i vallagarnas ordalydelse att det klart framgår huruvida till valsedel kan användas vitt papper med färgad linjering, att det i lagtext klart utsåges att slutlig ståndpunkt till samtliga valsedlars giltighet skall ha tagits innan sammanräkningen i myndigheten göres samt att vid varje led i valförrättningen, även sammanräkningen, en medborgerlig medverkan skall vara föreskriven, exempelvis genom att av valkorporationerna utsedda representanter tillsammans med myndigheten verkställer förrättningen.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

De av motionärerna väckta frågorna om valsedlarnas beskaffenhet, ordningen för röstsammanräkningen samt medborgerlig medverkan vid valförrättning och röstsammanräkning behandlas i fortsättningen var för sig.

I. Valsedlarnas beskaffenhet

Enligt nu gällande stadganden i vallagarna skola valsedlarna vid val till såväl första som andra kammaren samt vid kommunalval vara av »vitt papper utan kännetecken». Valsedel, till vilken använts annat än vitt papper, är ogill liksom ock valsedel, å vilken finnes något kännetecken, som uppenbarligen blivit med avsikt där anbragt.

Ifrågavarande stadganden blevo vid 1927 års riksdag föremål för uppmärksamhet med anledning av väckt motion (II: 126) om införande av bestämmelser om valsedels storlek och beskaffenhet vid allmänna val. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet (utl. nr 3) och avslogs av riksdagen. Utskottet framhöll, att införandet av dylika bestämmelser icke vore lämpligt vid dåvarande tidpunkt. Stadganden om valsedels storlek och beskaffenhet skulle nödvändiggöra nya kassationsbestämmelser av ganska ömtålig natur, en konsekvens som måste anses betänklig. Med lagstiftningsåtgärder i motionens syfte borde därför anstå tills erfarenheten visat, om valhem-

Bihang till riksdagens protokoll 1960. 5 saml. 2 avd. Nr 10

lighetens bevarande sattes i allvarlig fara genom rätten att använda valsedlar av olika storlek och beskaffenhet.

I motioner vid såväl 1934 års riksdag (II: 151 och II: 152) som 1943 års riksdag (I: 98 och II: 152) föreslogs införande i vallagarna av bestämmelser om storlek på valsedlar. Även dessa motioner avslögs av riksdagen på hemställan av konstitutionsutskottet (utl. nr 14/1934 och utl. nr 3/1943). Utskottet anförde härvid bland annat, att det kunde ifrågasättas om valhemlighetens tryggande nämnvärt skulle kunna främjas utan bestämmelser jämväl om valedels beskaffenhet. Föreskrifter härom skulle enligt utskottet nödvändiggöra nya kassationsbestämmelser. Vidare framhöll utskottet, att det för övrigt borde ligga i de olika partiorganisationernas eget intresse att tillse att de valsedlar, som de tillhandahöllo de röstande, icke sinsemellan företedde väsentliga olikheter vid ett och samma valtillfälle.

Vid 1951 års riksdag väcktes ånyo motioner rörande valedlarnas beskaffenhet vid riksdagsmannaval och kommunala val. I några motioner (I: 115 och II: 153) föreslogs införandet av sådana bestämmelser angående valedlarnas storlek och papperskvalitet att valhemligheten därigenom ytterligare säkrades. I ytterligare motioner (I: 169 och II: 226) anhölls om en översyn av vallagarna i syfte att genom fastställande av enhetlig storlek på och standardiserad papperssort för röstsedlarna skydda valhemligheten. I sitt utlåtande över motionerna (nr 13) uttalade utskottet såsom sin uppfattning, att det icke med fog kunde göras gällande att valhemligheten äventyrades genom den rådande friheten att vid allmänna val begagna valsedlar av olika storlek och papperskvalitet. Enligt utskottet borde den av motionärerna åsyftade lagstiftningen ej utan tillräckligt vägande skäl beslutas bland annat därför, att den skulle framtvunga nya kassationsbestämmelser. På utskottets hemställan lämnades motionerna utan bifall av riksdagen.

Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 27 maj 1955 tillsatte dåvarande chefen för justitiedepartementet en utredning för att verkställa en teknisk översyn av bestämmelserna rörande allmänna val. I direktiven för utredningen — benämnd 1955 års valutredning — uttalade departementschefen bland annat att vissa bestämmelser av formell natur i vallagarna enligt hans mening vore i behov av översyn. Departementschefen förklarade sig därvid närmast syfta på vissa formalitetsregler rörande bland annat valedlarnas utseende. I fortsättningen anförde departementschefen följande:

Dessa bestämmelsers främsta syfte är att säkerställa, att rösträtten kan med bevarande av valhemligheten fritt utövas, att full klarhet råder om den mening åt vilken avgiven valedel ger uttryck samt att förvanskning av valen och valresultaten ej kan ske. Med hänsyn till valens grundläggande betydelse för vårt samhällsskick är det av utomordentlig vikt att dessa syften blir säkerställda. De nuvarande lagbestämmelserna är emellertid i hög grad detaljerade och präglade av en viss formalism. Vid nästan varje val inträffar att röstsedlar i större eller mindre omfattning kasseras till följd av att

gällande formalitetsregler inte strikt iakttagits. Stundom förekommer också att val får göras om, därför att formella fel begåtts och detta även i sådana fall då den reella betydelsen av avsteg från gällande regler icke har varit av den storlek att ogiltighet nödvändigtvis hade behövt inträda.

Den översyn i fråga om nu nämnda formella bestämmelser som jag alltså finner påkallad bör i främsta rummet inriktas på de regler som enligt vad erfarenheten visat föranleder kassering av valsedlar eller ogiltighet av val. Därvid bör det undersökas i vad mån det är möjligt — utan att valsäkerheten äventyras — att skapa enklare regler och i högre grad än för närvarande låta den faktiska betydelse av ett avsteg från reglerna vara bestämmande för den verkan avsteget skall ha.

Utskottet. Frågan huruvida valsedlar, skrivna å linjerat papper, kunna anses giltiga eller ej har förelegat till bedömande i några fall, som underkastats regeringsrättens prövning. I ett av dessa fall hade vid ett å kyrkostämman företaget val av ledamöter till församlings skolråd linjerat papper använts till några valsedlar. Regeringsrätten fann därvid nämnda förhållande icke kunna föranleda till att ifrågakavande valsedlar ansågos märkta (RÅ 1926 ref. 51). Det oaktat synes tvekan understundom föreligga om giltigheten av dylika valsedlar. Med hänsyn härtill är det önskvärt att denna tveksamhet undanröjes genom förtydligande av gällande bestämmelser härutinnan utan att valhemligheten äventyras. Spörsmålet om ett dylikt förtydligande av vallagarna kan förväntas bli behandlat av 1955 års valutredning. Denna verkställer nämligen översyn av bl. a. formalitetsreglerna rörande valsedlarnas utseende. Utskottet anser därför motionerna i denna del icke behöva föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

II. Ordningen för röstsammanräkning

Vid såväl riksdagsmannaval som kommunalval ankommer det på valmyndigheten att, sedan väljarna avlämnat sina valsedlar, genom rösternas sammanräknande fastställa vilka personer som enligt i lag givna regler skola anses valda till ledamöter i representationen i fråga.

De närmare reglerna om sammanräkningsförfarandet, vilket omfattar fastställandet av vilka sedlar som skola medräknas samt sammanräknandet av dessa, finnas för riksdagsmannavalets vidkommande intagna i lagen om val till riksdagen (Val L) med den lydelse nämnda lag skall ha enligt lagen den 23 mars 1956 med vissa bestämmelser om val till riksdagens andra kammare för perioden 1957—1960 samt såvitt angår kommunalvalen i kommunala vallagen (KVL) med den lydelse denna lag skall ha enligt lagen den 28 mars 1958 med vissa bestämmelser om kommunalval för perioden 1959—1962 m. m.

Vid val till riksdagens första kammare verkställs omedelbart efter slutad omröstning prövning av valsedlarnas giltighet samt anteckning och sammanräknande av de avgivna rösterna (Val L § 16).

Gäller valet ledamöter av riksdagens andra kammare, landstingsmän,

kommunalfullmäktige, municipalfullmäktige, stadsfullmäktige för stad, som ej deltagar i landsting, eller kyrkofullmäktige för församling, kyrklig samfällighet och skoldistrikt, som består av enbart landsbygd eller av landsbygd och stad, skall preliminär röstsammanräkning omedelbart företagas (Val L § 68, KVL § 34: 1). Vid val av stadsfullmäktige för stad, som deltagar i landsting, samt vid val av kyrkofullmäktige för stadsförsamling, kyrklig samfällighet i stad eller skoldistrikt i stad är frågan huruvida preliminär rösträkning i dessa fall skall äga rum beroende på beslut av magistraten, respektive valnämnden eller överståthållarämbetet (KVL § 34: 2).

Den preliminära sammanräkningen har endast till syfte att möjliggöra ett snabbt redovisande av valresultatet i huvuddrag och den har icke någon betydelse för den definitiva sammanräkningen eller över huvud någon för valutgången bindande verkan.

Den definitiva sammanräkningen sker på grundval av det till sammanräkningsmyndigheten inkomna valmaterialet. Denna myndighet skall därför i god tid före förrättningen tillse att hela det föreskrivna valmaterialet inkommit och eljest infordra det felande. Myndigheten skall även verkställa en förberedande granskning av materialets yttre skick och, därest härutinnan yppas anledning till anmärkning, på lämpligt sätt inhämta erforderliga upplysningar om anledningen till felet (Val L § 76 st. 3, KVL § 43 st. 4). Då sedan sammanräkningen verkställs, handläggas de från röstmottagare inkomna ytterkuverten särskilt. Ytterkuvert, som inkomma efter sammanräkningens början lämnas åsido. Övriga ytterkuvert granskas med hänsyn till dels om de kunna antagas ha blivit öppnade, dels om samma väljare avgivit flera ytterkuvert; är endera fallet lämnas de åsido. Enahanda är förhållandet, om väljaren ej är i röstlängden för det i röstlängdsutdraget angivna valdistriktet upptagen såsom röstberättigad vid valet eller om han utövat sin rösträtt vid valförrättningen. Återstående ytterkuvert brytas därefter och valkuverten och valsedelsförsändelserna uttagas och granskas. Föreligger anledning till anmärkning läggs de åsido, eljest nedläggas valkuverten och försändelsernas innerkuvert i en urna, i sammanhang varmed i röstlängden vid väljarens namn antecknas att rösträtten utövats (Val L § 77: 1—3, KVL § 44: 1—3). Vidare granskas vid den definitiva sammanräkningen de valprotokoll och omslag, vilka inkommit från valförrättarna. Förekommer därvid ej skälig anledning antaga att omslag blivit efter tillslutandet öppnat brytas de. I annat fall lämnas omslaget orubbat och där inneslutna valsedlar inverka ej på valet (Val L § 77: 4, KVL § 44: 4). De kuvert, som nedlagts i en urna, uttagas härefter ur denna. Valsedlarna uttagas ur dessa kuvert och ur de från valförrättarna inkomna kuverten. De sålunda uttagna valsedlarna jämte, där preliminär sammanräkning ägt rum, de från valförrättarna insända valsedlarna granskas, varefter myndigheten prövar valsedlarnas giltighet och meddelar de beslut, vartill valsedlarna och protokollen, med hänsyn jämväl till de upplysningar som myndigheten in-

hämtat angående de till myndigheten inkomna handlingarna, må giva anledning (Val L § 78, KVL § 44: 5).

Bestämmelserna, som ange i vilka fall en valsedel skall vara ogill, finnas för förstakammarvalens vidkommande intagna i Val L § 17 och för andrakammarvalens vidkommande i Val L § 79. Motsvarande bestämmelser finnas för kommunalvalen intagna i KVL § 25.

Reglerna rörande rösternas sammanräknande för fördelningen av platserna inom varje parti och partierna emellan återfinnas för förstakammarvalen i Val L §§ 19—22 och för andrakammarvalen i Val L § 81 samt för kommunalvalen i KVL § 46.

Sedan sammanräkningen slutförts, inläggas godkända och underkända valsedlar var för sig i förseglade omslag (Val L § 24 st. 2 och § 83 st. 2, KVL § 49: 3). För andrakammarvalens och kommunalvalens vidkommande stadgas att valets utgång skall omedelbart kungöras genom uppläsning av det vid förrättningen förda protokollet och att valet är avslutat med protokollets uppläsning (Val L § 85, KVL § 50).

Såväl den preliminära som den definitiva sammanräkningen sker vid offentlig förrättning.

Utskottet. Såsom framhållits i den tidigare redogörelsen sker vid den preliminära sammanräkningen icke något slutgiltigt och för valutgången bindande ståndpunktstagande till valsedlarnas giltighet. Den i motionerna väckta frågan om ordningen för rösternas sammanräknande i förhållande till den slutliga prövningen av valsedlarnas giltighet äger således uteslutande avseende å förfarandet hos de myndigheter, som ha att verkställa definitiv sammanräkning. De rörande detta förfarande givna lagbestämmelserna innehålla icke något klart uttalande i denna fråga. Ej heller synes ifrågasvarande spørsmål ha behandlats i förarbetena till dessa bestämmelser. Enligt motionärerna ger den ordningsföljd, i vilken vallagarna upptaga de för sammanräkningsakten gällande bestämmelserna, indirekt en anvisning om att prövningen av valsedlarnas giltighet skall föregå sammanräkningsproceduren. Emellertid kan man svårligen draga några slutsatser i angivet hänseende av den placering de olika stadgandena inbördes erhållit. Enligt vad utskottet inhämtat pläga sammanräkningsmyndigheterna regelmässigt förfara så att nyssnämnda prövning sker jämsides med själva sammanräkningen. Ur praktisk synpunkt äro också betydande fördelar förenade med ett sådant förfaringssätt. Härigenom behöver vanligtvis valsedelsmaterialet — om här bortses från eventuellt erforderliga kontrollräkningar — blott genomgå en gång. Vidare kan den för förrättningen avsedda arbetskraften redan från början tagas i anspråk för rösträkning utan att resultatet behöver avvaktas av den med avseende å vissa valsedlars giltighet företagna prövningen, vilken måste anförtros åt därtill kvalificerad personal. Det angivna förfarandet medför följaktligen icke blott en väsentlig arbetsbesparing utan

möjliggör även att förrättningen kan slutföras tidigare än eljest skulle kunna ske. Enligt utskottets uppfattning kunna sådana invändningar icke göras mot det sålunda praktiserade förfarings sättet att anledning föreligger för utskottet att i förevarande del tillstyrka utredning om lagändringar i motionernas syfte.

III. Medborgerlig medverkan vid valförrättning och sammanräkning

Vid förstakammarval förrättas valet av en valkorporation så att röstavgivning och sammanräkning kunna ske i ett sammanhang. Valförrättare är landstingets ordförande om valkrets ej omfattar flera landstingsområden än ett. Ingå flera landstingsområden i valkretsen är valförrättaren den till levnadsåren äldste av de ordförande i landsting, som deltaga i valet. I stad, som utgör egen valkrets, förrättas valet av stadsfullmäktiges ordförande. De särskilt bildade valkorporationerna utse inom sig erforderligt antal personer att biträda valförrättaren.

Andrakammarvalen och kommunalvalen förrättas valdistriktsvis och för varje distrikt finnes ett valförrättningsorgan. På landet är valnämnden sådant organ. Nämnden består av fem inom valdistriktet boende personer, vilka utses för fyra år. Ordförande i denna nämnd jämte suppleant för honom förordnas av länsstyrelsen medan de fyra ledamöterna jämte lika antal suppleanter väljas av kommunens beslutande organ. I stad med magistrat är magistraten valförrättare. I stad utan magistrat skall finnas en valnämnd med uppgift att förrätta val för staden och eljest taga den befattning med val som i andra städer tillkommer magistraten. Denna valnämnd består av kommunalborgmästaren i staden såsom ordföranden samt två ledamöter jämte suppleanter för dem, vilka väljas för fyra år av stadsfullmäktige. Är stad indelad i flera valdistrikt skall magistraten eller i stad utan magistrat valnämnden för varje valdistrikt utse tre eller flera personer att såsom magistratens eller valnämndens deputerade vara valförrättare i distriktet. Av dessa förer den främste ordet. För Stockholms vidkommande äro magistratens bestyr med allmänna val överflyttade på andra organ. Sålunda handhaves valförrättningen av en särskild valnämnd bestående av fem inom staden boende personer, vilka utses för fyra år. Ordföranden i denna nämnd jämte suppleant för honom förordnas av överståthållarämbetet. De fyra ledamöterna jämte lika antal suppleanter väljas av stadsfullmäktige.

Vid andrakammarvalen är vederbörande länsstyrelse eller för Stockholms vidkommande överståthållarämbetet den myndighet, som har att verkställa den definitiva sammanräkningen.

Motsvarande myndighet är beträffande kommunalfullmäktigeval, municipalfullmäktigeval och landstingsmannaval på landet ävensom beträffande landstingsmannaval i stad tillhörande landstingsvalkrets, vari ingår jämväl landsbygd, samt val av kyrkofullmäktige för församling, kyrklig samfäl-

lighet eller skoldistrikt, om församlingen, samfälligheten eller skoldistriktet består av enbart landsbygd eller av landsbygd och stad: *länsstyrelsen*; beträffande landstingsmannaval i landstingsvalkrets, som består av flera städer men vari landsbygd ej ingår: *magistraten* (respektive *valnämnden*) i valkretsens folkrikaste stad; samt beträffande landstingsmannaval i stad, som utgör egen landstingsvalkrets, ävensom beträffande samtliga stadsfullmäktigeval samt val av kyrkofullmäktige för stadsförsamling, kyrklig samfällighet i stad eller skoldistrikt i stad med undantag för Stockholm: stadens *magistrat* (respektive *valnämnd*). Röstsammanräknande myndighet beträffande fullmäktigval i Stockholm är *överståthållarämbetet*.

Utskottet. I motionerna föreslås att i vallagarna införes stadgande om medborgerlig medverkan vid varje led i valförrättning, även sammanräkning, exempelvis genom att av valkorporationerna utsedda representanter tillsammans med myndigheten verkställer förrättningen. Syftet med förslaget är att säkerställa den medborgerliga insynen i valförrättningarna.

Enligt föreskrifter i vallagarna skall val äga rum inför öppna dörrar och sammanräkningen av avgivna röster verkställas vid offentlig förrättning. Härigenom möjliggöres en fullt tillfredsställande medborgerlig insyn i valmyndigheternas handhavande av valbestyren.

I vissa fall förstärkes denna medborgerliga insyn i valmyndigheternas handhavande av valbestyren. Sålunda ingår i valnämnd ledamöter, vilka utsetts av vederbörande kommunala representation. Vidkommande magistraterna kan resultatet av pågående utredning rörande rådhusrätternas framtida ställning förväntas leda till att valbestyren i magistratsstäderna såsom redan skett i Stockholm bli överförda på valnämnder med liknande sammansättning som valnämnderna i fögderistäder och landskommuner. När det gäller förstakammarvalen utse valmännen, såsom framgår av den tidigare redogörelsen, inom sig erforderligt antal personer för att biträda valförrättaren. Härigenom beredas valmännen på ett betryggande sätt möjlighet att kontrollera de olika leden i valförrättningen.

På grund av det anförda saknar utskottet anledning att i nu förevarande del tillstyrka en utredning i motionernas syfte.

Utskottet hemställer alltså,

att förevarande motioner I: 146 och II: 179 icke måtte till
någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 24 mars 1960

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Ollén, Svenings-
son, Erik Olsson, Aspling, Palm, Eric Carlsson* och Hedblom; samt

från andra kammaren: herrar Pettersson i Norregård, Spångberg,
von Friesen*, Jonsson i Haverö, Braconier, Hammar, Andersson i Linköping,
Alemyr, Svenungsson* och Henningsson i Hälsingborg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.