

Nr 15

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om sekretesskydd för röstlängd.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas motionerna I: 409 av herr Axel Kristiansson samt herrar Ernst W. Olsson, Egon Andreasson och Ferdinand Nilsson (alla cp) och II: 480 av herrar Jonasson, Börjesson i Falköping och Persson i Heden (alla cp). — Texten är tryckt i *första* kammaren.

Hemställan avser: »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t an- hålla om utredning och förslag syftande till att efter allmänna val valläng- derna betraktas som icke offentlig handling och som sådan förvaras å läns- styrelserna».

Gällande bestämmelser och deras tillkomst

Vallagstiftningen innehåller ett flertal bestämmelser i syfte att trygga val- hemligheten. Därmed avses allenast, att ingen skall kunna erhålla insyn i hur den enskilda väljaren röstar. Hänvisas må särskilt till de likalydande bestämmelserna i 60 § lagen om val till riksdagen och 26 § kommunala val- lagen, att i vallokal skall till lämpligt antal finnas avskilda platser, »avsedda att möjliggöra för väljare att med valhemlighetens bevarande inlägga sin valsedel i valkuvert». Däremot uppställer vallagstiftningen icke något hin- der mot att utröna, om en enskild röstberättigad utövat sin rösträtt eller icke. Tvärtom följer av offentlighetsgrundsatsens utformning, att ingen kan förvägras att göra sig underrättad i detta hänseende genom de till grund för rösträttens utövande liggande handlingarna, vid val till andra kammaren eller kommunala val sålunda den avprickade röstlängden.

Röstlängd är offentlig handling enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Offentligheten torde inträda i och med att röstlängden avsänts eller avläm- nats på sätt i 39 § första stycket lagen om val till riksdagen och 9 § första stycket kommunala vallagen sägs, sålunda senast den 30 juni varje år. I de nämnda lagrummens andra stycken utsäges, att envar äger under behörig tillsyn taga del av röstlängden ävensom göra avskrift därav. Enligt följande stadganden skall upprättad röstlängd vara framlagd för granskning under viss tid samt underkastas särskilt anmärknings- och besvärösförfarande. En- ligt 52 § lagen om val till riksdagen och 10 § kommunala vallagen skall den

Bihang till riksdagens protokoll 1969. 5 saml. 2 avd. Nr 15

därefter, om inte särskilda förhållanden föranleder till annat, lända till efterrättelse till dess ny röstlängd upprättats. Dess giltighetstid är sålunda i princip ett år.

Röstlängderna tillskapades i samband med 1909 års lag om val till riksdagen. Särskilt stadgande om röstlängdernas offentlighet upptogs icke däri. Över huvud berördes icke spörsmålet i samband med tillkomsten av nämnda lag. Det upptogs emellertid vid 1914 års B-riksdag. Vid granskningen av justitieombudsmannens ämbetsförvaltning fäste sig lagutskottet (LU 1914 B: 2) särskilt vid två ärenden, avseende myndighets vägran att på begäran förete röstlängd. Utskottet uttalade, att det vid vallagens stiftande otvivelaktigt avsetts, att röstlängd skulle vara offentlig handling. Detta framgick även av lagens närmare bestämmelser om röstlängderna. Dessa syntes emellertid, såsom de båda anmärkta ärendena utvisade, icke medföra erforderlig trygghet för att offentligheten blev iakttagen även under tid, då röstlängd icke var framlagd för särskild granskning. Med hänsyn till längdens betydelse syntes det vara av vikt, att vallagens bestämmelser blev förtydligade på denna punkt. Då det ej ankom på utskottet att därutinnan väcka förslag, ville utskottet fästa riksdagens uppmärksamhet på förhållandet. Utlåtandet föranledde konstitutionsutskottet vid samma riksdag (KU 1914 B: 4) att med begagnande av sin initiativrätt framlägga förslag i ämnet. Utskottet anslöt sig till lagutskottets uppfattning, att det vid vallagens tillkomst måste ha ansetts självklart, att röstlängden skulle vara offentlig handling. Med hänsyn till dess grundläggande betydelse för rösträttens utövande måste det enligt utskottet betraktas som ett allvarligt missförhållande, att en annan mening gjort sig gällande bland myndigheter, som hade sig anförtrodd vård och uppsikt över röstlängder. En uttrycklig bestämmelse om offentligheten syntes därför av behovet påkallad. En sådan föreslogs upptagen i vallagen. Sedan riksdagen antagit det framlagda lagförslaget och även Kungl. Maj:t godkänt detsamma, företogs lagändring samma år.

Det stadgande, som sålunda tillkom 1914, överfördes sedermera med oförändrad avfattning och placering till nu gällande lag om val till riksdagen såsom 39 § andra stycket. Det har ej ändrats och icke heller upptagits till särskilda överväganden efter 1914.

Frågans behandling vid 1964 års riksdag m. m.

I en motion till 1964 års riksdag förordades en utsträckning av skyddet för valhemligheten till att omfatta även i vad mån en röstberättigad begagnat sin rösträtt genom inskränkning av röstlängdens offentlighet. I sitt utlåtande över motionen (KU 1964: 10) framhöll konstitutionsutskottet att röstlängdens offentlighet var ett uttryck ej allenast för den allmänna offentlighetsgrundsatsen utan även för vallagstiftningens speciella hänsyn. Denna bygger sålunda på grundprincipen, att valförrättning skall vara offentlig, med

möjlighet till full insyn från allmänheten men med väl garanterat skydd för valhemligheten i dess förut angivna betydelse. Sålunda sker både röstavgivningen, den preliminära rösträkningen och den slutliga sammanräkningen inför öppna dörrar. Ett led i detta system är, att även röstlängd, som ligger till grund för valet, skall vara offentlig handling. Avsikten med dessa bestämmelser är att skapa starka garantier för förrättade vals äkthet och mot obehöriga förfaranden.

Enligt utskottets mening var det icke möjligt att på något sätt inskränka den offentlighet vid valförrättning, som tillhör vallagstiftningens grundprinciper. Såvitt möjligt fullständiga garantier måste upprätthållas mot obehöriga förfaranden. Av största vikt är även, att allmänheten hyser fullt förtroende för valförrättningens korrekthet. Det framstår därför som otänkbart, att avprickning av röstande sker i en handling, som är undandragen offentligheten. Sådan avprickning sker både under röstavgivningen och, med avseende å poströster, vid sammanräkningen. Att röstlängden även måste vara offentlig vid den preliminära rösträkningen är tydligt, då kontrollmöjligheter eljest skulle saknas. Utskottet hemställde att motionen icke skulle föranleda någon riksdagens åtgärd och riksdagen biföll utskottets hemställan.

Till utskottets utlåtande, som stöddes av elva ledamöter, hade fogats en reservation av sex ledamöter (3 h + 3 fp) i vilken hemställdes om skyndsamt utredning och förslag till ytterligare förstärkning av skyddet för valhemligheten i samband med de allmänna valen. Reservanterna anförde att starka skäl talade för att utvidga skyddet för valhemligheten till att även avse om den enskilde röstberättigade utövat sin rösträtt eller ej. Utformningen av en sådan lagstiftning var otvivelaktigt förenad med vanskligheter. Motionärernas förslag att i lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar införa ett stadgande, som begränsade rätten att taga del av avprickad röstlängd, syntes emellertid utgöra en framkomlig väg.

Bestämmelserna om röstlängd har varit föremål för översyn av röstlängdsutredningen, som i ett betänkande benämnt »Röstlängdsförfarandet» (SOU 1965: 76) framlade förslag till ändringar i gällande bestämmelser. Såvitt avser här förevarande spørsmål kan nämnas att utredningen i sitt förslag till nya stadganden i vallagarna inte upptagit någon motsvarighet till föreskrifterna i 39 § andra stycket lagen om val till riksdagen och 9 § andra stycket kommunala vallagen att envar äger taga del av röstlängden. Någon motivering lämnas ej av utredningen till denna förändring, som med hänsyn till tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet i allt fall inte får någon praktisk betydelse.

Vissa ändringar av lagbestämmelserna om röstlängd företogs år 1966 efter remissbehandling av röstlängdsutredningens förslag. Dessa ändringar berörde ej de här aktuella stadgandena (prop. 1966: 71, KU 1966: 28).

Motionerna

I motionerna erinras om att ett mycket högt valdeltagande noterats vid de senaste valen i vårt land. Valresultatet kan därför på goda grunder sägas vara ett säkert uttryck för medborgarnas uppfattning. Av utomordentlig betydelse är emellertid inte enbart det höga valdeltagandet utan också att valutslaget är resultatet av varje individs fria ställningstagande. Valhemligheten, eller med andra ord möjligheten för medborgaren att välja parti utan insyn och kontroll av någon, måste på allt sätt skyddas. I stort sett är härvidlag väl sörjt vid den direkta valhandlingen, även om förhållandena kunde göras bättre exempelvis genom standardisering av formatet på valsedlarna, bättre kontroll vid ombudsröstning etc.

Om således skyddet är relativt tillfredsställande vid den direkta valhandlingen, är detsamma, fortsätter motionärerna, för person som vill avstå från att delta i ett val fullständigt obefintligt. Sedan sammanräkning skett på länsstyrelserna återgår vallängderna vederbörligen avprickade och är där efter offentliga handlingar. Det är således fullt möjligt för enskild person eller organisation att utpeka personer som icke deltagit i ett val. Även om härigenom icke kan avslöjas vederbörandes politiska hemvist kan indirekta slutsatser dras och påtryckningar ske. Enbart medvetandet om denna insyn kan medverka till att väljare i realiteten tvingas att rösta på ett visst parti.

Det nuvarande förhållandet ger enligt motionärernas förmenande icke tillräckligt skydd för medborgarnas politiska integritet. Det riktiga måste vara, att vallängderna efter förrättat val betraktas som icke offentlig handling och förvaras å länsstyrelserna så länge de behöver förvaras och att de därefter förstörs. Skulle ett val av någon anledning göras om bör desamma återgå till valnämnderna i omedelbar anslutning till valet.

Utskottet

Förevarande motioner syftar till att begränsa gällande offentlighet för röstlängd. Riksdagen avvisade 1964 motionskrav av samma innebörd. De skäl, som då anfördes av utskottet, har framgått av redogörelsen ovan. Kärnpunkten var, att röstlängdens offentlighet är en viktig garanti mot obehöriga förfaranden i samband med valförrättning. Av samma skäl hemställer utskottet nu,

att riksdagen avslår motionerna I: 409 och II: 480.

Stockholm den 6 mars 1968

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), Sveningsson (m), Harald Pettersson (cp), Sörlin (s), Sörenson (fp), Nyquist (s), Norberg (s), Richardson (fp) och fröken Lundbeck (m); samt

från a n d r a kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Johansson i Trollhättan (s), Boo (cp), Nelander (fp), Andersson i Billingsfors (s), Mossberg (s), Werner (m), Henrikson (s) och Strömberg (fp).

Särskilt yttrande

av herr *Sörenson* (fp) och herr *Werner* (m):

Liksom reservanterna till utskottets utlåtande 1964: 10 anser vi, att den enskilde medborgaren har ett i och för sig berättigat intresse av att utomstående inte utan vidare kan ta reda på om han röstat eller inte i ett allmänt val. Han kan därigenom undgå personliga påtryckningar, som kan kännas som ett intrång i den personliga integriteten. Detta intresse får vägas mot det av utskottet understrukna intresset av offentlighet kring valförfarandet för att undvika manipulationer. Att tekniskt lösa denna intresseavvägning bör, som 1964 års reservanter anförde, inte möta oöverstigliga hinder. Likafullt har vi inte velat motsätta oss att motionerna avslås. Härför har vi haft följande skäl. En utredning för översyn av sekretesslagstiftningen kommer att tillsättas inom den allra närmaste tiden. Utskottet har i sitt utlåtande nr 8 till årets riksdag betonat vikten av att detta arbete bedrivs med den bestämda målsättningen att hävda offentlighetsprincipen. I detta läge har vi inte velat i detta ärende begära, att utskottet skulle, redan innan utredningen hunnit bli tillsatt, påkalla överväganden i motsatt riktning, låt vara att det här gäller en detalj i ett stort sammanhang. Vi är inte heller beredda att redan nu ta ställning till hur den aktuella frågan bör påverkas av den gemensamma valdagens införande, som bl. a. medför att den enskilde skall kunna rösta i bara ett eller två av tre samtidiga val.