

Vallagens regel om hur valsedlar ska tillhandahållas på röstmottagningsställen

Beslutet i korthet: Under valet till Europaparlamentet 2009 gav en valnämnd uttryck för att valsedlar från s.k. enprocentspartier och övriga partier skulle läggas ut på olika sätt. Alla valsedlar ska dock tillhandahållas likformigt, på en och samma plats. Valnämnden kan därför inte undgå kritik. Bestämmelserna om hur val förrättas utgör demokratins grundläggande spelregler. Även smärre regelavvikelser som riskerar att störa den röstandes fria och självständiga val måste tas på allvar.

Bakgrund och utredning

I en anmälan till JO framförde AA, distriktsledare för Piratpartiets södra distrikt, klagomål mot Valnämnden i Lunds kommun och dess ordförande BB. AA uppgav att Piratpartiets valsedlar vid valet till Europaparlamentet år 2009 hade placerats i strid med 8 kap. 2 § vallagen (2005:837) och anförde bl.a. följande.

Stadsbiblioteket i Lund användes som förtidsröstningslokal vid valet. Den 6 och 7 juni 2009 fanns tre bord i lokalen. På två av dessa fanns pappställ med centralt distribuerade valsedlar och valkuvert. På det tredje bordet, lite mer undanskymt, fanns möjlighet för övriga partier att placera sina valsedlar och valkuvert. När det blev kö till röstmottagarna visade det sig att valsedlarna på det tredje bordet inte syntes och därmed blev svåra att hitta för väljarna. Piratpartiet kontaktade valnämndens ordförande som dock uttryckligen förbjöd partiet att placera sina valsedlar i pappställ. Efter viss debatt med röstmottagarna ändrades bordsplaceringen den 7 juni så att den blev mer likvärdig. Partiets valsedlar låg dock alltså placerade direkt på bordet.

Valnämnden i Lunds kommun anmodades att yttra sig och inkom med följande yttrande.

Valnämnden anser inte att AA:s klagomål är befogade. Nämnden delar de slutsatser som kommer till uttryck i BB:s (m) yttrande.

Skrivelsen från BB fogades som bilaga till JO:s beslut. Skrivelsen återges inte här, se i stället www.jo.se, dnr 3270-2009. Bland BB:s slutsatser, till vilka nämnden alltså anslöt sig, ingick bedömningen att det ”för att ordning bland valsedlarna skall

kunna upprätthållas förutsätts att valsedlar från 'enprocentspartier' hålls åtskilda från valsedlar från 'övriga partier'".

AA kommenterade remissvaret och ingav därvid vissa fotografier från den aktuella vallokalen.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska den som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I 8 kap. 2 § vallagen finns en bestämmelse om utläggning av valsedlar i anslutning till röstlokaler. Den har följande lydelse.

I anslutning till ett röstmottagningsställe skall det ordnas en lämplig plats där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får en sådan plats i stället ordnas inne i lokalen. På denna plats skall väljarna ha tillgång till

1. valsedlar med enbart valbeteckning,
2. valsedlar med parti- och valbeteckning a) för val till riksdagen samt landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som vid något av de två senaste riksdagsvalen har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet, b) för val till landstings- och kommunfullmäktige för varje parti som redan är representerat där och som inte uppfyller kraven i a ovan, när det gäller röstmottagningsställen inom det landsting eller den kommun där partiet är representerat,
3. valsedlar med parti- och valbeteckning för val till Europaparlamentet för varje parti som vid något av de två senaste valen till Europaparlamentet har fått mer än 1 procent av rösterna i hela landet eller valsedlar med parti- och valbeteckning samt uppgifter om kandidater om ett sådant parti deltar med endast en valsedel.

De partier som deltar i valen skall också kunna lägga ut sina valsedlar på denna plats.

Regleringen bygger på att en åtskillnad görs mellan partier som vid föregående val erhållit någorlunda substantiella röstetal – ”enprocentspartier” – och övriga partier som deltar i valet. De förstnämnda särbehandlas administrativt bl.a. genom att den för valet ansvariga myndigheten är skyldig att se till att dessa partiers valsedlar finns tillgängliga för väljarna i vallokalerna. För övriga partier som ställer upp i valet gäller att företrädare för dessa själva får lägga ut sina valsedlar.

De regler som numera finns i 8 kap. 2 § vallagen infördes den 1 juni 1997. I förarbetena angavs följande (prop. 1996/97:70 s. 201).

[...] partierna skall ha möjlighet att lägga ut sina valsedlar, dvs. sådana valsedlar som inte hålls till handa av valmyndigheterna, på den plats som anordnats. I dag görs i princip en skillnad mellan den plats som finns för de blanka och de partimarkerade valsedlarna samt för den plats som finns för andra valsedlar. Det är emellertid rimligt att valsedlarna finns tillgängliga för väljarna på samma plats. Valförrättarna eller röstmottagarna har ansvar för tillgängligheten endast vad avser blanka valsedlar samt partimarkerade valsedlar för partier som fått mer än en procent av rösterna vid något av de två föregående angivna valen. Därutöver har valförrättarna eller röstmottagarna enligt grunderna för 14–16 §§ förslaget ett allmänt ansvar för ordningen i vallokalen och därtill anslutande utrymmen. Det medför att dessa även

svarar för ordningen bland samtliga valsedlar som läggs ut (jfr VPN 1985:35). Detta behöver inte utsägas direkt i lagtext.

Beslut eller andra åtgärder enligt vallagen får i vissa fall överklagas hos Valprövningsnämnden, se 15 kap. 3 § vallagen. Det som får överklagas är, såvitt här är av intresse, den centrala valmyndighetens beslut att fastställa valets utgång. Valprövningsnämnden får bara besluta om rättelse om det med fog kan antas att vad som förekommit har inverkat på valutgången.

Valprövningsnämnden har vid ett flertal tillfällen prövat överklaganden som gällt 8 kap. 2 § vallagen. Det gäller bl.a. de avgöranden som refererats i VPN 2002:48 och 2009:13.

I VPN 2002:48 hade valsedlar från såväl ”enprocentspartierna” som ”övriga partier” placerats på ett bord i en korridor utanför vallokalen. Vid ett kontrollbesök upptäckte valarbetare från Sverigedemokraterna att partiets valsedlar hade flyttats till ett separat bord flera meter längre fram i korridoren, efter ingången till vallokalen. Valsedlarna uppgavs därmed ha blivit svåra att se. Valprövningsnämnden uttalade bl.a.

Enligt [klaganden] har valsedlar för bl.a. Sverigedemokraterna flyttats och placerats på ett annat bord flera meter bort från det bord där andra valsedlar låg. Denna uppgift motsägs inte av utredningen i ärendet. Skäl talar alltså för att det förekommit avvikelser från föreskriven ordning.

Som Valmyndigheten anfört hade det krävts mer än en fördubbling av antalet röster för Sverigedemokraterna för att partiet, allt annat lika, skulle ha erhållit ett mandat. Det kan därför inte med fog antas att vad som förekommit inverkat på valutgången.

Valprövningsnämnden avslår överklagandet.

I VPN 2009:13 uppgav klaganden bl.a. att valsedlar för icke etablerade partier hade saknats i vissa lokaler inför valet till Europaparlamentet 2009, eller hade lagts på en undanskymd plats, vilket medfört att obehöriga personer kunnat avlägsna dessa valsedlar. Valmyndigheten yttrade sig över överklagandet. Myndigheten hänvisade därvid till det nyhetsbrev som gått ut till valnämnderna den 25 maj 2009. I detta hade bl.a. angivits:

I övrigt gäller valnämndens beslut om ordningen på valsedlarna i valsedelsställen. I valsedelsställen borde både 1 %-partierna och övriga partier få plats. Det kan verka störande för väljarna om övriga partier måste lägga sina valsedlar på någon annan plats.

Valmyndigheten uteslöt i sitt yttrande inte att det funnits röstmottagningsställen där valsedlarna varit mindre lämpligt placerade, ”främst beroende på att ambitionen att se till de valsedlar som röstmottagarna har att svara för tagit överhanden”.

Valprövningsnämnden uttalade bl.a. följande.

När det gäller de av [klaganden] påtalade avvikelserna från föreskriven ordning i vallokalerna instämmer Valprövningsnämnden i Valmyndighetens bedömning vad det gäller ordningen på vissa röstningsställen.

Valprövningsnämnden konstaterade dock att det inte förekommit någon omständighet som kunde föranleda omval eller annan åtgärd enligt vallagen. Överklagandet avslogs.

Bedömning

Jag noterar inledningsvis att förfarandet i Valprövningsnämnden är inriktat på sådana rättsliga avvikelser som påverkar valutgången i form av mandatfördelning mellan partierna m.m. Som framgått av redogörelsen ovan inträffar det att Valprövningsnämnden konstaterar att avvikelser från gällande ordning förekommit, men att valutgången inte påverkats. Det finns en viss risk att detta tas till intäkt för att regelavvikelser kan godtas så länge de inte får sådana effekter. En sådan slutsats vore emellertid uppenbart oriktig. Bestämmelserna om hur val förrättas utgör demokratins grundläggande spelregler. De formkrav som uppställts är av stor betydelse för det svenska statskicketets legitimitet. Brister i reglernas efterlevnad bör därför kunna granskas oberoende av om valutgången påverkats. Eftersom det inte finns någon ordinarie instans med en sådan tillsynsuppgift har jag ansett att en utredning i detta fall bör ske hos JO.

Enligt 8 kap. 2 § vallagen ska det, som framgått, i anslutning till ett röstmottagningsställe ordnas "en lämplig plats" där valsedlar kan läggas ut. Om detta inte är möjligt får "en sådan plats" i stället ordnas inne i lokalen. På "denna plats" ska övriga partier också kunna lägga ut sina valsedlar. Uppdelningen av valsedlarna i två kategorier är enbart betingad av praktiska skäl, som har med valets administration att göra. För de röstande är den utan intresse. Det finns således inget skäl för valförrättaren att synliggöra en skillnad mellan de två kategorierna av valsedlar, exempelvis genom att förbehålla ett särskilt valsedelställe för den ena gruppen. Tvärtom är det från objektivitetssynpunkt angeläget att någon åtskillnad av det slaget inte görs, jfr 1 kap. 9 § regeringsformen. Alla valsedlar ska med andra ord tillhandahållas på ett likformigt sätt, på en och samma plats. Exakt hur det ska ske är en praktisk fråga, men utgångspunkten ska vara att valsedelpresentationen för de röstande framstår som likformig.

Röstmottagarna svarar för ordningen i röstlokalen och har bl.a. att se till att de valsedlar som lagts ut finns tillgängliga på detta sätt. Den särskilda skyldighet som åvilar dem beträffande vissa av valsedlarna kan inte anses så betungande eller komplicerad att dess efterlevnad kräver att de två kategorierna av valsedlar tillhandahålls på skilda sätt eller synbart åtskilda från varandra.

Det synsätt Valnämnden i Lund gett uttryck för, dvs. att regelverket förutsätter att valsedlar för "enprocentspartier" hålls åtskilda från valsedlar från "övriga partier", är med andra ord felaktigt. Valnämnden har vidgått att de respektive valsedlarna avsiktligt tillhandahållits på olika sätt. Redan de uppgifter nämnden själv lämnat ger därmed tillräcklig grund för konstaterandet att gällande regler inte efterlevts. Valnämnden kan därför inte undgå kritik. Det gäller även om det inte förekommit annat än smärre avvikelser och om valutgången inte påverkats. Sett från de

synpunkter vallagens bestämmelser ska tillvarata måste varje regelbrott som riskerar att störa envar röstandes fria och självständiga val tas på allvar. I vidare mening påverkas valresultatet av varje röst som på grund av felaktigheter vid valets genomförande registreras på annat sätt än den skulle ha gjort vid en korrekt tillämpning av regelverket.