



De förslag till ändringar i vallagen som presenterats i proposition 2021/22:52 (Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning) kan komma att leda till ändringar i detta ställningstagande.

Ställningstagande angående värdeneutrala röstmottagningsställen

1 Sammanfattning

Ett röstmottagningsställe ska enligt vallagen inte ha anknytning till viss politisk sammanslutning. Enligt vallagen bör lokalen vidare inte ha en sådan anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till visst företag som kan påverka väljaren i samband med röstning.

Sådana röstmottagningsställen bör väljas som underlättar röstning för alla väljare. När lokaler utses ska god tillgänglighet för väljarna därför väga tyngre än en i övrigt bättre lämpad lokal, även om den har anknytning till ett företag, en religiös sammanslutning eller dylikt. En lokal med politisk anknytning som kan uppfattas som icke värdeneutral ska däremot inte användas. Skulle det finnas tveksamhet om lokalen kan uppfattas ha politisk anknytning rekommenderar Valmyndigheten att man undviker att använda lokalen som röstmottagningsställe.

Valnämnden bör göra en ny bedömning utifrån de kriterier som finns i detta ställningstagande inför varje val. I de fall något kriterium behöver stå tillbaka bör valnämnden motivera vad som gör att man ändå väljer den lokalen.

2 Frågeställning

I vallagen (2005:837) finns bestämmelser om att varje valnämnd ansvarar för att anordna lämpliga röstmottagningsställen vid allmänna val, det vill säga vallokaler för valdagen och röstningslokaler under förtidsröstningen.

Förtidsröstningen har ökat, vilket gett behov av fler röstningslokaler och det har tillkommit krav i vallagen för samtliga röstmottagningsställen gällande tillgänglighet samt vilken anknytning som får finnas till olika typer av organisationer och verksamheter. Valnämnderna efterfrågar riktlinjer och förtydliganden angående vilka lokaler som kan användas. Frågan är därför vilka krav som ställs i vallagen på röstmottagningsställen. Frågan är vidare vad det i praktiken innebär att röstmottagningsställen ska vara värdeneutrala.

Ställningstagandet är begränsat till frågan om lokaler och tar inte ställning till exempelvis frågan om propaganda enligt 8 kap. 3 § vallagen.

3 Gällande rätt m.m.

3.1 Bakgrund

Vid införandet av den nya vallagen 2006 blev kommunerna ansvariga för förtidsröstningen. Tidigare gällde att väljarna kunde förtidsrösta på postkontor. I och med att kommunerna tog över förtidsröstningen, att en ökande andel väljare förtidsröstar och att valdeltagandet under 2000-talet har ökat har behovet av lokaler för förtidsröstning ökat.

Efter valen till riksdag, kommun och landsting 2010, uppkom en diskussion om lokalers olika funktioner och användningsområden och om de i röstnings-sammanhang kan uppfattas som värdeneutrala för väljarna. Regeringen fann i och med detta en anledning att i större grad reglera användandet av lokaler.

Under 2014 trädde ändringar i vallagen i kraft som innebär att kommunerna inte längre har möjlighet att, efter dispens från länsstyrelsen, använda lokaler som inte är tillgänglighetsanpassade som röstmottagningsställen.

Kravet på en avskärmad plats för valsedlarna kan framöver antas innebära ett behov av större lokaler än tidigare. Genom en lagändring som tillämpades första gången vid Europaparlamentsvalet 2019 bestämdes att det i anslutning till ett röstmottagningsställe ska ordnas en lämplig avskärmad plats där valsedlar kan läggas ut. Vid valen till riksdag, kommun- och regionfullmäktige är det väsentligt fler valsedlar som ska avskärmade och därmed kan större lokaler behövas.

Sammantaget medför dessa förändringar att kommunerna haft stor anledning att fundera över sitt val av röstmottagningsställen, samtidigt som det är en process som aldrig kan anses avslutad.

3.2 Vallagens krav på lämpliga vallokaler och röstningslokaler

Enligt 4 kap. 20 och 22 §§ vallagen angående vallokaler och röstningslokaler ska varje kommun se till att det finns lämpliga lokaler som kan användas som röstmottagningsställen och som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta.

Vidare framgår av samma bestämmelser att en vallokal respektive röstningslokal ska vara tydligt avgränsad och även i övrigt lämpad för ändamålet så att väljare inte hindras eller störs under röstningen. Den ska inte ha anknytning till viss politisk sammanslutning. Lokalen bör inte ha en sådan anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till visst företag som kan påverka väljaren i samband med röstning.

I förarbetena till dessa bestämmelser (prop. 2013/14:124 s 19-22) uttalade regeringen följande.

”För att kunna uppnå ett högt valdeltagande är det av stor vikt att det finns lätt tillgängliga röstningslokaler. Platser där ett stort antal personer vistas eller passerar är från den synpunkten mycket lämpliga. Regeringen vill dock understryka att det skydd som väljarna har rätt till i en röstningslokal, bl.a. att i enlighet med 8 kap. 3 § vallagen inte utsätts för



politisk propaganda i muntlig, skriftlig eller annan form, måste kunna garanteras. Vidare måste det vara klart inom vilket område röstmottagarna har befogenhet och skyldighet att upprätthålla sådan ordning som förutsätts för att väljaren ostört ska kunna genomföra sin valhandling.

För att röstmottagarna ska kunna uppfylla kraven enligt bestämmelserna i 8 kap. 4 § vallagen på ett effektivt sätt anser regeringen i likhet med kommittén att röstmottagningsstället behöver vara klart avgränsat, t.ex. genom avskärmning eller på liknande sätt, så att det i förhållande till omgivande verksamheter skapas ett klart avgränsat utrymme där röstningen äger rum. [...] Vilka lokaler som ska användas bestämmer varje kommun. Det är alltså kommunerna som ansvarar för att det finns lämpliga lokaler för röstmottagning, och därmed för att röstmottagningsstället utformas på ett lämpligt sätt för ändamålet. [...] Det kan dock vara lämpligt att valnämnden rådgör med länsstyrelsen om detta inför prövningen av vilka lokaler som ska användas i valet. [...]

Det ligger i sakens natur att det ofta blir fråga om kommunens egna lokaler, t.ex. kommunkontor, skolor och bibliotek. Det finns dock inget som hindrar en kommun från att använda lokaler som tillhör någon annan huvudman, t.ex. en förskola eller skola som ägs och drivs i privat regi. [...]

Det är för regeringen en självklar utgångspunkt och målsättning att lokaler som används för röstmottagning bör uppfattas som värdemässigt neutrala av väljarna. Om det kan antas att en väljare kan komma att påverkas i samband med röstningen på grund av att röstningen äger rum i en lokal som på ett eller annat sätt präglas av att den har anknytning till en viss organisation, kan det hävdas att lokalen inte kan uppfattas som värdemässigt neutral. Detta torde i första hand vara aktuellt i fråga om lokaler som har anknytning till organisationer med politiska kopplingar. Den värdemässiga neutraliteten kan också ifrågasättas om det kan antas att vissa väljare kommer att avstå från att använda en viss lokal av t.ex. religiösa skäl. Ett annat förhållande som kan medföra att den värdemässiga neutraliteten kan ifrågasättas är t.ex. att röstmottagning anordnas i lokaler dit tillträdet är begränsat till dem som arbetar i lokalerna och att det bland dem finns påtagliga kopplingar till en eller flera organisationer med politisk anknytning.

Regeringen kan dock inte bortse från de problem som kan komma att uppstå för kommuner att erbjuda goda möjligheter för väljare att rösta i tillgänglighetsanpassade lokaler om kommitténs förslag genomförs fullt ut. Förutsättningarna för vilka lokaler som kan användas skiljer sig åt från kommun till kommun.

En fullt ut tvingande reglering synes enligt regeringens mening kunna få till följd att särskilt glesbygdsbefolkningens möjligheter att delta i val kan komma att påverkas negativt. För att gagna ett högt valdeltagande anser regeringen att kravet på god tillgänglighet i vart fall för närvarande behöver ges företräde framför ett tvingande krav på att lokaler undantagslöst måste vara utformade så att de uppfattas som värdemässigt neutrala och sakna varje anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till ett visst företag. I likhet med kommittén anser regeringen dock att det bör slås fast att ett lägsta krav på lokaler för röstmottagning är att dessa inte ska ha anknytning till en viss politisk sammanslutning. [...]

Regeringen delar alltså kommitténs uppfattning att val- och röstningslokaler inte ska ha anknytning till en viss politisk sammanslutning. För att inte riskera att regleringen om



neutrala lokaler får till följd att tillgängligheten till vallokaler påverkas negativt, med påföljande risk att valdeltagandet sjunker, anser regeringen att intresset av värdemässigt neutrala lokaler i övrigt bör återspeglas i lagen som en tydlig målsättning i stället för ett absolut krav. [...]

Risken för att en väljare ska påverkas i sin valhandling på sådant sätt som beskrivs ovan framstår enligt regeringen som försumbar när röstmottagning anordnas i t.ex. köpcentrum, förskolor eller äldreboenden. Detta gäller oberoende av om verksamheten i dessa lokaler drivs i kommunal regi eller privat regi.”

4 Bedömning

4.1 Kriterier vid val av lokal

Att hitta lämpliga lokaler som i fråga om lokalisering, tillgänglighet och öppethållande ger väljarna goda möjligheter att rösta, samtidigt som de är tydligt avgränsade och även i övrigt lämpade för ändamålet så att väljare inte hindras eller störs under röstningen, är redan det en utmaning för valnämnderna. Lokalen ska därtill uppfattas som värdeneutral, det vill säga att den ska inte ha anknytning till en viss politisk sammanslutning och den bör inte ha sådan anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till ett visst företag som kan påverka väljaren i samband med röstningen. Sist men inte minst finns det ett krav att lokalen ska vara tillgänglighetsanpassad och det saknas numera dispensmöjlighet från detta krav.

Det går inte alltid att uppfylla alla kraven. Valmyndigheten rekommenderar att valnämnden gör en bedömning av lokalens lämplighet och i de fall något kriterium behöver stå tillbaka motiverar vad som gör att man ändå väljer den lokalen. Detta görs lämpligen i beslutet om vilka röstmottagningsställen som ska användas. Valnämnden bör göra en ny bedömning inför varje val.

Vilka kriterier som väger tyngst varierar beroende på kommunens förutsättningar. I kommuner med mycket landsbygd är till exempel avvägningar som avstånd och restid väsentliga. I andra kommuner är angelägna avvägningar till exempel att det inte får bildas för mycket köer och trängsel.

Genom att välja fler strategiska platser för röstningslokaler ökar sannolikheten att de röstande sprider ut sig så att det inte skapas folksamlingar. Även öppettiderna är en del av pusslet. Har kommunen exempelvis en röstningslokal vid en knutpunkt för kollektivtrafik kan den med fördel ha längre öppettider än en mindre välbesökt plats. På samma sätt lär röstning i köpcenter samla mer folk under helger än under vardagarna och det kan därför finnas skäl att i högre grad förlägga öppettiderna på helgerna. Valnämnden bör planera så gott det går för att undvika köbildning, genom val av tillräckligt många strategiska platser och lämpliga öppettider.

Valmyndigheten rekommenderar följande kriterier och egenskaper gällande lämpliga röstmottagningsställen. Kriterierna är listade utan inbördes ordning.

- Tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning
- Lokalens förutsättningar att underlätta för väljarna att rösta
- Geografiskt avstånd för väljaren

- Praktisk placering, t.ex. närhet till annan service
- Lokalens förutsättningar vad gäller trängsel och köer
- Möjligheter till avgränsning och avskildhet
- Avstånd till politiska evenemang eller liknande
- Väljaren ska uppfatta lokalen som värdeneutral

4.2 Vårdeneutrala lokaler

Som framgått ovan finns det många faktorer att väga in vid bedömningen när valnämnden ska besluta om lämpliga lokaler för röstning. Nedan utvecklas hur Valmyndigheten tänker kring värdeneutraliteten för några olika typer av lokaler som förekommer, men detta är alltså endast ett av flera kriterier som valnämnden har att ta hänsyn till.

4.2.1 Kommunkontor, skolor, bibliotek och köpcentrum

Lämpliga lokaler som valnämnder använder som förtidsröstningslokaler och vallokaler är ofta kommunkontor, skolor och bibliotek. Det finns inget som hindrar att valnämnden använder lokaler i annan regi än kommunens, till exempel en förskola, en skola eller ett vård- och omsorgsboende som ägs och drivs privat. En galleria eller ett köpcentrum består normalt av flera olika butiker, väljarna bör därmed generellt inte förknippa lokalen med en viss butik och påverkas av detta, värdeneutraliteten kan därmed inte sägas vara ett hinder mot att ett röstmottagningsställe inrättas där. Som framgår av förarbetena (se avsnitt 3) bedömer regeringen att risken för att en väljare ska påverkas i sin valhandling är försumbar när röstmottagning anordnas i till exempel köpcentrum. Valmyndigheten vill dock uppmärksamma att det i ett köpcentrum kan uppstå problem vad gäller möjligheter till avgränsning och avskildhet, så båda delarna bör beaktas.

Det som formulerats i lagtexten är att kommunerna inte bör använda lokaler som har en anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till ett visst företag. Valnämnden måste enligt förarbetena fråga sig om det kan leda till att valdeltagandet sjunker på grund av att vissa lokaler nyttjas eller inte nyttjas. I den avvägning som valnämnden gör när den ska bestämma om en lokal är lämplig, måste det vägas in om väljarna går miste om närhet och tillgänglighet. Det kan exempelvis bli svårare för personer med funktionsnedsättning att rösta, om vissa lokaler inte kan användas.

När lokaler utses ska god tillgänglighet för väljarna väga tyngre än en i övrigt bättre lämpad lokal, även om den har anknytning till ett företag, en religiös sammanslutning eller dylikt.

4.2.2 Begränsat tillträde

Valmyndigheten anser att lokaler där tillträdet är begränsat på grund av begränsade eller mindre fasta öppettider är mindre lämpliga att använda. Som indirekt framgår av 3 kap. 5 § vallagen innebär detta självklart inte ett hinder mot så kallad röstning med begränsat tillträde där valnämnden anordnar röstmottagning på sjukhus, kriminalvårdsanstalt, häkte eller liknande inrättning.

4.2.3 Församlingshem

Det är vanligt att valnämnder använder till exempel församlingshem och dessa bedöms ofta ha god tillgänglighet. Inte minst på glesbygden kan det vara det mest lämpliga alternativet.

Av förarbetena framgår att önskemålet att inte försämra möjligheterna att rösta i glesbygden var ett skäl att inte helt förbjuda lokaler med religiös anknytning. Efter en avvägning av kriterierna ovan kan därför vallagens "bör" resultera i att valnämnden kan använda församlingshem som röstmottagningsställe.

4.2.4 Skola med religiös huvudman

Även om det i förarbetena nämns att det faktum att en skola har en annan huvudman än en kommunal inte är ett hinder mot att använda lokalen som röstmottagningsställe, skulle situationen kunna uppfattas annorlunda om huvudmannen är en religiös sammanslutning. Det är enligt Valmyndighetens bedömning viktigt att valnämnderna i dessa fall inte glömmer att göra en avvägning enligt kriterierna ovan.

4.2.5 Folkets hus och bygdegårdar

Av lagtexten följer vidare att en lokal som kan uppfattas som att den har anknytning till en politisk sammanslutning, inte ska användas. Ett exempel som ofta lyfts i dessa sammanhang är Folkets hus och bygdegårdar. Folkets hus finns på många orter och skulle kunna ses som en möjlig lokal för röstmottagning. Folkets hus startades emellertid då arbetarrörelsen hade behov av lokaler för sina politiska och fackliga möten och har sedan dess varit starkt förknippade med det socialdemokratiska partiet. Idag finns dock många Folkets hus där kommunen är huvudman för byggnaden och använder den som en allmän samlingslokal med mötesplatser för kulturevenemang och aktiviteter. För det fall valnämnden vill använda sig av ett Folkets hus som inte längre drivs av en politisk förening bör den vid bedömning av kriterierna ovan även väga in på vilket sätt byggnaden används idag och hur de röstberättigade kan förväntas uppfatta lokalen. Om valnämnden då finner att lokalen numera saknar politisk koppling och att det saknas bättre alternativ skulle lokalen kunna användas som röstmottagningsställe.

På liknande sätt har bygdegårdar kommit att förknippas med Centerpartiet, som på den tiden det kallades Bondeförbundet ofta uppförde och förvaltade bygdegårdar. På samma sätt som för Folkets hus får en valnämnd som vill använda sig av en bygdegård som inte längre drivs av en politisk förening, vid bedömningen av kriterierna ovan väga in på vilket sätt byggnaden används idag och hur de röstberättigade kan förväntas uppfatta lokalen.

4.2.6 Studieförbunds lokaler

De flesta studieförbund har även de vuxit fram ur olika politiska eller religiösa inriktningar och det finns därför risk att deras lokaler inte uppfattas som värdeneutrala. På samma sätt som ovan behöver en bedömning göras i de fall det skulle kunna bli aktuellt att nyttja en sådan lokal.

4.2.7 Folkhögskolor

Vad gäller folkhögskolor är många bundna till föreningar, stiftelser, folkrörelser eller ideella organisationer. De folkhögskolor som drivs av regionerna bör enligt Valmyndigheten anses vara värdeneutrala. Vad gäller övriga folkhögskolor bör valnämnden liksom ovan fundera på om skolan har anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till ett visst företag som kan påverka väljaren i samband med röstningen eller anknytning till en viss politisk sammanslutning. Folkhögskolor med politisk anknytning ska då inte användas som röstmottagningsställe. En folkhögskola med anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till ett visst företag som skulle kunna påverka väljaren i samband med röstningen bör

endast användas då valnämnden kommit fram till att andra kriterier väger tyngre och det saknas bättre alternativ.

4.3 Utsmyckning av lokal

Även om lokalen på pappret kan förefalla värdeneutral kan intrycket för väljaren förändras genom eventuell utsmyckning.

För det fall kriteriet värdeneutralitet tvingas stå tillbaka för att andra kriterier väger tyngre kan exempelvis religiösa symboler avlägsnas från röstmottagningsstället för att öka dess värdeneutralitet. Detta bör enligt Valmyndigheten ske om det kan genomföras utan att göra åverkan på lokalen och utan att arbetsinsatsen blir orimligt omfattande.

Att lokalen inte ska ha anknytning till viss politisk sammanslutning medför enligt Valmyndigheten att den inte heller ska ha utsmyckning som anknyter till viss politisk sammanslutning.

4.4 Vid tveksamhet bör man avstå

Skulle det finnas tveksamhet om lokalen kan uppfattas ha politisk anknytning rekommenderar Valmyndigheten att man undviker att använda lokalen som röstmottagningsställe. Frågeställningar kring om lokalen är politiskt värdeneutral bör även bedömas utifrån reglerna om propaganda, denna fråga behandlas dock inte i detta ställningstagande.

Valmyndighetens ställningstaganden innehåller en redogörelse för myndighetens uppfattning i rättsliga frågor. De är styrande för Valmyndighetens verksamhet men vägledande för valadministrationen. Detta ställningstagande har beslutats av Valmyndighetens nämnd.