

RAPPORT 2012:1

Erfarenheter från omvalen den 15 maj 2011

Handläggare: Kristina Lemon
Tel: 08-635 69 09

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Erfarenheter från omvalen den 15 maj 2011

Valmyndigheten har sammanställt erfarenheter från omvalen till Västra Götalands läns landsting samt Örebro kommunfullmäktiges nordöstra valkrets i bifogad rapport.

Rapporten innehåller Valmyndighetens bedömningar och vissa förslag till förändringar eller översyn.

Ärendet har avgjorts av Valmyndighetens ordförande Hans-Eric Holmqvist samt ledamöterna Henrik Jermsten, Helena Jäderblom, Lena Langlet och Maritta Soinen. Vid den slutliga handläggningen har i övrigt närvarit ersättarna Jörgen Hermansson och Ann-Cathrine Jungar, kanslichefen Kerstin Andersson, juristen Madeleine Kanold samt Kristina Lemon, föredragande.



Hans-Eric Holmqvist



Kristina Lemon

Erfarenheter från omvalen den 15 maj 2011

1. Inledning.....	2
2. Förtidsröstning vid omval.....	2
2.1 Regelverket vid omval.....	3
2.2 Förordning om statsbidrag för kommunernas medverkan vid omvalen.....	4
2.2.1 Återbetalning av statsbidrag för kommuner utanför omvalsområdena.....	5
2.3 En rättighet att kunna förtidsrösta i hela landet vid omval?.....	5
3. Giltighet för anmälan av kandidater	6
4. Valsedlar.....	7
4.1 Ny informationstext på valsedlarna.....	7
4.2 Hantering av gamla valsedlar.....	7
4.3 Tillgången till partivalsedlar vid förtidsröstning utanför ett omvalsområde	7
5. Konsekvenser av omval i en valkrets av flera	8
5.1 Hur ledamöter och ersättare utses.....	9
5.1.1 Invald i mer än en valkrets	9
5.1.2 Hur ersättare utses	9
5.1.3 När ledamöter och ersättare avgår under mandatperioden	10
5.2 Kandidater som inte kunde utses	10
5.3 Behov av förändringar i regelverket gällande omval i en valkrets av flera	11
6. Överklaganden.....	11
7. Valmyndighetens hemställan.....	11

1. Inledning

Den 11 februari 2011 beslutade Valprövningsnämnden att omval skulle hållas till Västra Götalands läns landstingsfullmäktige och till Örebro kommunfullmäktige i den nordöstra valkretsen (Valprövningsnämndens beslut 2010:45 m.fl. samt 2010:36)

I denna rapport redovisar Valmyndigheten erfarenheter från omvalen, som hölls den 15 maj 2011. Rapporten har behandlats av Valmyndighetens nämnd den 16 februari 2012.

Rapporten är inriktad på Valmyndighetens bedömningar av behov av förändringar i regelverk som berörs av omval. I Valmyndighetens årsredovisning för 2011 kommer det att finnas en redogörelse i stort för myndighetens verksamhet vid omvalen 2011.

Erfarenheterna i denna rapport baserar sig på de uppföljningar som Valmyndigheten har genomfört med de länsstyrelser och valnämnder som medverkat vid omvalen, de synpunkter som kommit in till myndigheten från allmänheten och partier samt Valmyndighetens kontakter med leverantörer av varor och tjänster.

Förberedelser för omval hade i viss utsträckning påbörjats redan under hösten 2010. Valmyndigheten gjorde bedömningen att det var möjligt att något eller några val behövde göras om med anledning av de överklaganden som inkommit. Aktivitetsplanering samt anpassning av it-stödet för valadministrationen hade redan påbörjats när Valprövningsnämndens beslut om omval offentliggjordes.

En framställning gjordes till regeringen om vissa ändringar i valförordningen (dnr.11/029-5). Framställningen behandlade bestämmelserna om en upplysning om personvalets innebörd på valsedlarna, utformningen av ytterkuvertet för budröst och avsaknaden av klara regler kring förtidsröstningens geografiska omfattning vid omval. Framställningen innehöll också en begäran om extra resurser för genomförandet av omvalen.

Valmyndigheten gjorde en genomgång av innehållet i handböcker, manualer och utbildningsmaterial för att förändra och förtydliga de frågeställningar som kommenterats i Valprövningsnämndens beslut.

Valmyndigheten påbörjade kostnadsberäkningar för omvalen omedelbart efter det att besluten från Valprövningsnämnden offentliggjordes. Beräkningarna utgick från de förhållanden som gällde vid de allmänna valen 2010 vad avser valdeltagandet och omfattningen av förtidsröstningen. Vissa kostnader, såsom distribution av förtidsröster samt Postens skyldighet att bistå med lantbrevbärare vid val, omförhandlades. Valmyndighetens direkta särkostnader för omvalen, inklusive ersättning till berörda länsstyrelser, uppgick till 12,8 miljoner kronor. Detta var lägre än beräknat främst på grund av det låga valdeltagandet, få försändelser av förtidsröster och att valmaterial från Valmyndighetens beredskapslager kunde användas i stor utsträckning. I summan ingår inte statsbidrag till kommunerna.

2. Förtidsröstning vid omval

Syftet med förtidsröstning är att möjliggöra för de röstberättigade att avge sin röst på en annan plats och under en längre tidsperiod än i sin ordinarie vallokal på valdagen. Förtidsröstning har

funnits sedan 1942, då en möjlighet att förtidsrösta på postkontor infördes för första gången för vissa röstberättigade. Posten AB var huvudman för förtidsröstningen på postkontor fram till den 1 januari 2006, då den nuvarande vallagen (2005:837) trädde i kraft. Kommunerna tog då över Posten AB:s uppgifter för förtidsröstning och är numera ansvariga för all förtidsröstning inom kommunen.

2.1 Regelverket vid omval

Det senaste omvalet före omvalen 2011 skedde 2003 och gällde kommunfullmäktige i Orsa. Enligt 11 kap. 1 § och 12 kap. 1 och 2 §§ i den tidigare gällande vallagen (1997:157) ansvarade den centrala valmyndigheten för att de väljare som inte röstade i vallokal skulle ges möjlighet att rösta på postkontor eller vid särskilda röstmottagningsställen. Den centrala valmyndigheten skulle efter samråd med Posten AB bestämma på vilka postkontor som förtidsröstning skulle anordnas vid omval. Enligt 11 kap. 4 § samma lag fick den centrala valmyndigheten vid omval till landsting- och kommunfullmäktige bestämma att det inte skulle anordnas någon röstmottagning på postkontor på valdagen. Beslutsordningen för förtidsröstningen var således reglerad i lag, och den centrala valmyndigheten hade möjlighet att efter samråd besluta om omfattningen av förtidsröstningen.

Frågan om hur den nuvarande vallagens bestämmelser ska tolkas beträffande kommunernas ansvar för omfattningen av förtidsröstningen har kommit upp vid omvalen 2011. Frågan rör dels vad som generellt ska anses gälla vid ett omval, dels betydelsen av att det handlade om två geografiskt begränsade omval, varav ett i en valkrets av flera.

I 7 kap. 1 § vallagen (2005:837) anges att väljarna före eller under valdagen kan rösta i val- och röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat. I 3 kap. 3 § vallagen anges i första stycket att det i varje kommun ska finnas en valnämnd som är lokal valmyndighet med ansvar i kommunen för frågor om val. I tredje stycket anges att i val som gäller hela landet ansvarar varje kommun också för att det i kommunen finns röstningslokaler som i fråga om öppethållande, tillgänglighet och lokalisering ger väljarna goda möjligheter att rösta. Av författningskommentarerna till 3 kap. 3 § framgår att andra, tredje och fjärde styckena är en följd av att hela det lokala ansvaret för genomförande av val i landet samlas hos kommunerna samt att tredje stycket innebär ett förtydligande av vad som redan fick anses gälla (SOU 2004:111 s. 247 och prop. 2004/05:163 s. 111). En möjlig tolkning av bestämmelsen i 3 kap. 3 § tredje stycket vallagen skulle kunna vara att kommunerna är ansvariga för att ordna förtidsröstning endast om det är val i hela landet. I de allmänna bestämmelserna om på vilka sätt man kan rösta (7 kap. 1 § första stycket vallagen) framgår det emellertid att väljare före eller under valdagen också kan rösta i röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna ordnat.

Valmyndigheten bedömer, trots att bestämmelsen i 3 kap. 3 § tredje stycket möjliggör en annan tolkning, att vallagens bestämmelser i 3 kap. 3 § första stycket och 7 kap. 1 § sammantagna ger stöd för att en kommun som berörs av ett omval, dvs. ligger inom det område där omval ska hållas, har ett ansvar för att ordna förtidsröstning. I avsaknad av särskilda bestämmelser gällande förtidsröstning vid omval kan lydelsen i de allmänna bestämmelserna som reglerar förtidsröstning i vallagen, mot bakgrund av vad som gällde enligt den tidigare vallagen och de författningskommentarer som finns till den nuvarande vallagen, inte ge stöd för en tolkning att kommuner utanför ett omvalsområde har ett ansvar att ordna förtidsröstning. Valmyndigheten anser att regleringen av kommunernas förtidsröstning vid omval bör bli tydligare. Frågan är också kopplad till finansieringen genom statsbidrag, som behandlas i nästa avsnitt.

2.2 Förordning om statsbidrag för kommunernas medverkan vid omvalen

Regeringen utfärdade den 17 mars 2011 förordningen (2011:273) om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2011 års omval. Förordningen angav dels att statsbidrag skulle utgå till de kommuner som omfattades av omvalen, dels att statsbidrag skulle utgå till kommuner utanför omvalsområdena om de anmälde till Valmyndigheten att de avsåg att ordna förtidsröstning.

De kommuner som omfattades av omvalen fick ett statsbidrag liknande det statsbidrag som utgick vid de allmänna valen, dvs. ett fast och ett rörligt bidrag. Övriga kommuner fick ett fast bidrag, där utbetalningen villkorades med en skyldighet att betala tillbaka de medel som inte förbrukades. 45 kommuner utanför omvalsområdena anmälde till Valmyndigheten att de avsåg ordna förtidsröstning. Statsbidrag utgick med sammanlagt 13 924 779 kronor, varav 2 143 414 kronor till kommuner utanför omvalsområdena. Valmyndigheten ansvarade för utbetalningarna. (Se vidare avsnitt 2.2.1)

Förordningen angav en tidpunkt då statsbidrag senast skulle vara utbetalt till de kommuner som omfattades av omvalen. Dessa kommuner behövde inte anmäla att de skulle ordna förtidsröstning eftersom ett sådant ansvar följer av bestämmelser i vallagen. Övriga kommuner skulle, enligt förordningen, få statsbidrag utbetalt senast två veckor efter anmälan till Valmyndigheten.

En anmälan enligt denna förordning kunde i princip ske när som helst innan omvalen. Något sista datum för anmälan var inte angivet. Valmyndigheten var angelägen om att anmälan inkom så tidigt som möjligt, eftersom kommunen skulle behöva beställa och få levererat valmaterial, hitta lämplig lokal för förtidsröstning, utbilda röstmottagare samt annonsera och informera allmänheten innan förtidsröstningen började. Nyhetsbrev med meddelande om förordningens innehåll tillsammans med viss praktisk information skickades ut till samtliga kommuner. Dock inkom ett antal anmälningar relativt nära första dagen för förtidsröstning, de två senaste en knapp vecka innan förtidsröstningens start. De sena anmälningarna om förtidsröstning utanför omvalskommunerna gjorde det svårt för Valmyndigheten att nå ut med fullständig information till de röstberättigade, partierna och valadministrationen om vilka kommuner som ordnade förtidsröstning.

Information om var i landet förtidsröstning kommer att ordnas vid omval behövs i god tid av flera skäl. Vid omval i ett begränsat område behöver ansvariga kommuner informera de röstberättigade om var röstning kan ske. Det sker dels via röstkortet men kan också ske genom andra informationskanaler som kommunen anser vara lämpliga. Vid omvalen 2011 fick de kommuner som omfattades av omvalen information om förtidsröstning i andra delar av landet så sent att annonseringar och informationskampanjer redan var påbörjade eller genomförda. Vidare försvårades möjligheterna för de politiska partierna att lägga ut namnvalsedlar i lokaler för förtidsröstning då detta kräver tid, planering och resurser.

Varje kommun ansvarar för all förtidsröstning inom den egna kommunen. De förtidsröster som tas emot i kommunen kan antingen komma från väljare som är folkbokförda i kommunen eller från väljare som är folkbokförda i en annan kommun. Förtidsröster från väljare från en annan kommun behöver distribueras till den kommun där väljaren är folkbokförd. Vid omvalen var totalt 50 kommuner skyldiga att ordna förtidsröstning vid omvalen, 49 i Västra Götalands län samt Örebro kommun. För dessa kommuner kunde den rutin för distribution av förtidsröster som användes vid valen 2010 användas eftersom det var förutsägbart direkt efter besluten om omval vilka kommuner som skulle beröras.

Denna rutin kunde inte användas för de kommuner som ordnade förtidsröstning utanför omvalsområdena. Skälen var flera. Dels kunde varken antalet kommuner eller det geografiska läget förutses, dels kunde en anmälan om statsbidrag för förtidsröstning göras nära inpå röstningsprocessens början. En ny rutin för distribution fick därför tas fram för dessa kommuner.

De kommuner inom omvalsområdena som tog emot förtidsröster från andra kommuner behövde således hantera två olika rutiner för inkommande förtidsröster. Ett sista anmälningsdatum i förordningen hade förmodligen ökat möjligheterna att använda en enhetlig rutin för distribution av förtidsröster mellan kommunerna eftersom det då skulle vara möjligt att i ett tidigare skede förutse vilka kommuner som skulle ordna förtidsröstning. De två rutinerna fungerade trots allt väl främst på grund av det fåtal röster som avgavs utanför omvalskommunerna (735 röster totalt). Valmyndigheten anser att en bättre förutsägbarhet angående var förtidsröstning ska ordnas är nödvändig för att minska risker för fel.

2.2.1 Återbetalning av statsbidrag för kommuner utanför omvalsområdena

Samtliga 45 kommuner utanför de områden som omfattades av omvalen och som ordnade förtidsröstning anmälde detta till Valmyndigheten. Varje kommun fick efter anmälan ett engångsbelopp på 125 000 kronor enligt förordningen om statsbidrag för kommunernas medverkan vid 2011 års omval. De medel som inte förbrukades skulle återbetalas. Totalt utbetalades 5 625 000 kronor, varav 3 481 586 kronor återbetalades. I genomsnitt uppgick kostnaden för förtidsröstningen utanför omvalsområdena till cirka 47 600 kronor per kommun, med en variation i kostnader som sträckte sig från 5 000 till 125 000 kronor.

2.3 En rättighet att kunna förtidsrösta i hela landet vid omval?

En fråga som aktualiserades i den allmänna debatten var huruvida de röstberättigade borde ha likvärdiga eller till och med samma möjligheter att avge sin förtidsröst vid omval som vid ordinarie val. Att kunna förtidsrösta i hela landet vid allmänna val uppfattades i debatten som en rättighet som också borde gälla när ett allmänt val behöver göras om.

Frågan aktualiserade ett antal praktiska problem eftersom kommuner utanför de områden som omfattades av omvalen behövde bilda sig en uppfattning om vilket behov som förelåg av att ordna röstmottagning. Flera kommuner utanför omvalsområdena uttryckte ett behov av att hitta relevanta underlag för att kunna fatta beslut om förtidsröstning. Det fanns svårigheter att få tillgång till information från t.ex. universitet, vårdinrättningar och stora arbetsplatser om det fanns personer där som hade rösträtt till något av omvalen. Det uttrycktes också att det fanns svårigheter med avvägningen gällande förhållandet mellan servicen att ordna röstmottagning och antalet förmodade röstberättigade som befann sig i kommunen eller staden.

Frågan om de röstberättigades rättigheter vid omval tillsammans med kommunernas praktiska svårigheter att hitta beslutsunderlag för att kunna pröva behovet av att ordna förtidsröstning utanför ett omvalsområde förstärker enligt Valmyndighetens mening behovet av ett tydligare regelverk för omval.

För att skapa förutsägbara villkor för de röstberättigade, de politiska partierna och de berörda valmyndigheterna anser Valmyndigheten att beslutsordningen för och omfattningen av förtidsröstningen vid omval behöver utredas och närmare regleras.

3. Giltighet för anmälan av kandidater

Bestämmelser om anmälan av kandidater finns i 2 kap. 9-13 §§ vallagen. I 9 § framgår det att ett parti som vill anmäla samtliga sina kandidater för ett visst val skall göra detta skriftligen hos den centrala valmyndigheten eller, i den utsträckning som regeringen bestämmer, länsstyrelsen. Bestämmelsen anger inte hur länge en anmälan ska gälla annat än att den skall gälla för ett visst val. Vidare anges att varje kandidat som partiet anmäler ska egenhändigt underteckna en förklaring att han eller hon samtycker till anmälan. Det framgår inte heller här hur länge en sådan förklaring ska vara giltig. I 2 kap. 10 § vallagen anges att en anmälan skall avse en viss valkrets för val till riksdagen och avse kommunen eller landstinget vid val till kommun- eller landstingsfullmäktig. Gällande omvalet till Örebro kommunfullmäktige omfattade omvalet endast en valkrets av flera.

I Handbok för länsstyrelsens arbete med omvalen informerade Valmyndigheten att partier som redan hade anmält kandidater till valet 2010 inte skulle behöva anmäla samma personer på nytt. På detta sätt möjliggjordes tidsbesparingar för partierna eftersom tiden inför omvalen var knapp och anmälningarna från valen 2010 fortfarande fanns tillgängliga för länsstyrelserna som skulle administrera anmälningarna vid omvalen. Bestämmelsen i 2 kap. 9 § vallagen tolkades därmed på så sätt att endast kandidater som inte var anmälda till valet 2010 behövde anmälas om partiet önskade anmäla sina kandidater till omvalen. En anmälan av kandidater tillsammans med kandidaternas förklaringar blev därmed giltiga både för ett ordinarie val och ett omval.

Vidare tolkades 2 kap. 10 § vallagen på så sätt att partier som vid valet 2010 inte hade anmält kandidater och ville ställa upp i omvalet till Örebro kommunfullmäktiges nordöstra valkrets hade möjlighet att anmäla sina kandidater till omvalet, trots att omvalet omfattade endast en valkrets av fyra.

För partier som inte anmäler kandidater vid ett ordinarie val och som sedan bestämmer sig för att anmäla kandidater vid ett omval som är begränsat till en valkrets av flera uppkommer följande effekt. I händelse av att ett sådant parti tar mandat både i valkretsar som inte omfattas av ett omval och i den valkrets som omvalet avser kommer det under mandatperioden att finnas valsedlar som innehåller både icke anmälda kandidater och anmälda kandidater. Det kan enligt Valmyndighetens mening ifrågasättas om detta är en önskvärd effekt. Det framgår å ena sidan av bestämmelserna i 2 kap. 9 § vallagen att en anmälan ska göras för visst val. Å andra sidan anger 2 kap. 10 § vallagen att anmälan skall gälla kommunen eller landstinget, vilket inte blir fallet vid omval i en valkrets av flera.

Tolkningen av bestämmelsen i 2 kap. 9 § vallagen att en anmälan som är gjord inför ett ordinarie val också ska gälla för ett omval kan ifrågasättas eftersom bestämmelsen anger att anmälan ska ske vid ett visst val. Dock kan Valmyndigheten inte finna att tolkningen har resulterat i några praktiska konsekvenser.

Valmyndigheten anser att bestämmelserna i 2 kap. vallagen om anmälan av kandidater är oklara och bör bli föremål för utredning i syfte att klargöra hur länge en anmälan och en förklaring ska anses vara giltig samt klargöra en anmälan omfattning vid omval. Enligt Valmyndighetens mening förstärker effekten av bestämmelserna om anmälan av kandidater vid omval de argument som myndigheten redan framfört i rapporten Erfarenheter från valen den 17 september 2010 (Valmyndighetens rapport 2011:1) om att införa offentliga valförberedelser.

4. Valsedlar

4.1 Ny informationstext på valsedlarna

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse i 6 kap. 3 § vallagen att valsedlarna ska innehålla en upplysning om personröstningens innebörd. I enlighet därmed infördes en ny bestämmelse i 5 § valförordningen (2005:874) som anger innehållet i denna upplysning. De valsedlar som trycktes inför omvalen innehöll denna upplysning och de partier som beställde valsedlar informerades om förändringen. Den nya informationstexten innebar att det maximala antalet kandidater som får plats på en valsedel minskade från 76 till 73.

4.2 Hantering av gamla valsedlar

Bestämmelsen om en informationstext på valsedlarna innebar att partierna skulle behöva trycka nya valsedlar med kandidatnamn vid omvalen. Dock fanns det ingen möjlighet för valmyndigheterna att försäkra sig om att gamla valsedlar ändå inte skulle komma att användas av partier och väljare. Det finns ingen bestämmelse i 13 kap. vallagen om underkännande av kandidatnamn på en valsedel som tryckts upp för ett tidigare val, trots att en sådan valsedel inte skulle ha den upplysningen som valförordningen anger.

Länsstyrelsen behövde således kunna hantera både gamla och nya valsedlar vid den slutliga rösträkningen av omvalen. Med anledning av ändringen i valförordningen om upplysningen på valsedlarna uppmärksammades att länsstyrelsen kunde behöva utökat tekniskt stöd för hanteringen av gamla valsedlar för partier som anmält kandidater vid omvalen. Det it-stöd som Valmyndigheten tillhandahåller för valadministrationen har tidigare inte kunnat ge sådant stöd utan länsstyrelserna har hanterat sådana gamla valsedlar utanför det gemensamma it-stödet. Valmyndigheten beslutade att genomföra en anpassning av it-stödet för att möjliggöra för länsstyrelsen att hantera både gamla och nya valsedlar med kandidatnamn inom systemet.

Länsstyrelsens arbete med bedömningen av valsedlar vid den slutliga rösträkningen upplevs som tids- och resurskrävande (se Valmyndighetens rapport 2011:1, s. 15). Med nuvarande bestämmelser i 13 kap. 8 § vallagen om obefintliga kandidatnamn behöver länsstyrelsen i sin bedömning av en gammal valsedel först identifiera kandidaterna på den gamla valsedeln för att kunna kontrollera om de är anmälda för det aktuella valet. Sedan behöver länsstyrelsen notera om en personröst är avgiven för en sådan kandidat och redovisa denna personröst. Vid omvalen genomfördes omfattande förberedelser för att hitta handläggningsrutiner för detta. Endast ett fåtal gamla valsedlar användes av väljarna vid omvalen. Trots det ringa antalet gamla valsedlar är frågan av principiell betydelse. Länsstyrelsernas arbete under den slutliga rösträkningen med bedömning av valsedlar bör inte, enligt Valmyndighetens mening, vara omgärdat av bestämmelser som föranleder alltför stora efterforskningar och som tar tid från granskningen av övriga valsedlar.

Valmyndigheten anser att länsstyrelsens arbete med bedömningen av valsedlar behöver förenklas och hänvisar till den slutsats som Valmyndigheten återgett i Rapport 2011:1 Erfarenheter från valen den 19 september 2010 (s. 10) om att det i lämpliga former utreds hur förbättringar och förenklingar ska kunna göras gällande hanteringen av, och systemet för valsedlar.

4.3 Tillgången till partivalsedlar vid förtidsröstning utanför ett omvalsområde

Det faktum att två omval ägde rum samtidigt aktualiserade frågan om tillgången till partimarkerade valsedlar vid förtidsröstningen. Enligt 8 kap. 2 § vallagen ska väljarna i anslutning

till ett röstmottagningsställe ha tillgång till, bland annat, valsedlar med parti- och valbeteckning för varje parti som vid något av de två senaste valen fått mer än en procent av rösterna i hela landet. Vidare anger bestämmelserna att det inom det landsting eller den kommun som valet avser också ska finnas valsedlar med parti- och valbeteckning för de partier som redan är representerade i det fullmäktige som avses. Detta möjliggör för lokala och regionala partier att få partivalsedlar utlagda där de är representerade.

Denna ordning är en förutsättning för att antalet valsedlar vid ordinarie val inte ska bli ohanterligt för väljare, partier och röstmottagare. Lagstiftaren anger ingen skillnad i detta hänseende mellan omval och ordinarie val. I samband med de omval som genomfördes 2011 inkom synpunkter som Valmyndigheten vill lyfta fram gällande tillgången till partivalsedlar.

Omvalen 2011 gällde två geografisk avgränsade områden. Lokaler för förtidsröstning i ett omvalsområde hade ingen skyldighet att tillhandahålla partivalsedlar för partier som var representerade i fullmäktige i det andra omvalsområdet om dessa partier inte ingick i gruppen partier som fick mer än en procent av rösterna i hela landet. Situationen var således densamma som vid ordinarie val. Valmyndigheten tog emot ett flertal frågor, både från partier och valnämnder, kring denna gränsdragning. Frågan om tillhandahållandet av partivalsedlar blev också aktuell för de kommuner utanför de områden som omfattades av omvalen och som erbjöd röstmottagning. Dessa kommuner hade ingen skyldighet att tillhandahålla partivalsedlar för några andra partier än de som vid något av de två senaste valen fått mer än en procent av rösterna i hela landet. Partivalsedlar för lokala partier som fanns representerade i fullmäktige behövde inte tillhandahållas, trots att förtidsröstningen utanför omvalsområdena uteslutande var till för de röstberättigade i omvalen.

Tillgången till partivalsedlar kan ses som en möjlighet för att väljarna ska kunna rösta på parti från andra platser än i sin hemkommun. Partivalsedlarna kan också ses som en information till väljarna om vilka partier som är etablerade och ställer upp i valet. I avsaknad av partivalsedlar kan dock väljaren själv skriva partinamnet på en blank valsedel. Detta gäller både vid omval och ordinarie val.

Genom bestämmelsen i 8 kap. 2 § vallagen om vilka valsedlar som väljarna ska ha tillgång till vid förtidsröstning får partivalsedlar för de partier som är störst i hela landet en fördel jämfört med partier som är lokalt förankrade. Ett parti som är representerat i riksdagen behöver inte vara representerat i ett kommun- eller landstingsfullmäktige. Partiernas storlek i hela landet utgör grund för tillhandahållandet av partivalsedlar vid förtidsröstning som sker utanför ett område som berörs av ett visst val.

Valmyndigheten vill uppmärksamma regeringen på de synpunkter som framförts.

5. Konsekvenser av omval i en valkrets av flera

Omvalet i Örebro omfattade en valkrets av fyra. För beräkning av mandatfördelning gäller samma regler för omval i en valkrets som för beräkning där samtliga valkretsar ingår. Regler för mandatfördelning finns i 14 kap. vallagen. Med anledning av att omvalet i Örebro endast omfattade en valkrets uppstod ett antal frågor gällande genomförandet av mandatfördelning och hur ledamöter och ersättare utses.

5.1 Hur ledamöter och ersättare utses

Bestämmelser om vilka mandat som omfattas vid omval finns i 15 kap. 13 § vallagen. I 14 kap. vallagen anges hur ledamöter och ersättare utses. Bestämmelserna i 14 kap. vallagen innehåller ingen reglering för vissa effekter som uppstår vid omval i endast en av flera kommunvalkretsar. Eftersom Valprövningsnämndens beslut om omval avsåg en kommunvalkrets av flera var utgångspunkten hos Valmyndigheten att mandatet i övriga valkretsar inte skulle beröras av omvalet. Emellertid finns det vid omval i endast en kommunvalkrets ett antal situationer där resultatet av omvalet i omvalskretsen skulle kunna få konsekvenser för övriga valkretsar.

5.1.1 Invald i mer än en valkrets

Vid val i flera valkretsar samtidigt sker en så kallad dubbelvalsavveckling om en ledamot väljs in i fler än en valkrets. Detta regleras i 14 kap. 11 och 13 §§ vallagen. Kandidaten väljs in i den valkrets där han eller hon har fått högst andel personröster eller högst jämförelsetal. Reglerna för dubbelvalsavveckling utgår från att val i samtliga valkretsar i ett valområde sker samtidigt eftersom detta utgör normalfallet. Valmyndigheten anser att reglerna om dubbelvalsavveckling inte kan tillämpas vid omval i endast en del av valområdets valkretsar eftersom det skulle kunna få konsekvenser i de övriga valkretsarna. Reglerna har, vad Valmyndigheten erfar, inte varit föremål varken för prövning eller andra överväganden för en situation där val i en valkrets sker vid annan tidpunkt än övriga valkretsar.

Om en kandidat som redan är invald i en annan valkrets även skulle bli invald i en omvalsvalkrets och ha högre andel personröster, eller högre jämförelsetal där, skulle han eller hon enligt bestämmelserna för dubbelvalsavveckling bli invald i omvalsvalkretsen. Det skulle då uppstå en tom stol i valkretsen där personen var ledamot sedan tidigare och en ny ledamot skulle behöva utses där. Omvalet skulle då få återverkningar på ledamöter och ersättare i övriga valkretsar. För de partier som har flera listor skulle det även kunna få konsekvenser på namnordning vid efterträdarval eftersom det är listorna för den ursprungsvalde som beaktas vid efterträdersammanräkningar. En kandidat som blir dubbelvald genom omvalet skulle på så vis kunna påverka invalordningen om ledamöter eller ersättare avgår under mandatperioden, även i övriga valkretsar.

En tolkning av vallagens bestämmelser angående dubbelvalsavveckling gjordes för att avgränsa omvalsvalkretsen så att omvalet inte skulle påverka ledamöterna i övriga valkretsar. Tolkningen gjordes av länsstyrelsen efter dialog med Valmyndigheten och tillämpades på så sätt att de ledamöter som redan var invalda i andra valkretsar bortsågs från vid beräkningarna för att utse ledamöter i omvalsvalkretsen.

5.1.2 Hur ersättare utses

Regler för hur ersättare utses vid val till kommunfullmäktige finns i 14 kap. 16-17 §§ vallagen.

Den i vallagen angivna modellen för beräkning av hur ersättare utses är inte anpassad till omval i endast en valkrets. Enligt 5 kap. 4 § andra stycket kommunallagen (1991:900) bestämmer kommunfullmäktige innan valet hur många ersättarna ska vara. Den så kallade ersättarkvoten får vara högst hälften av det antal platser som varje parti får i fullmäktige. Ersättarkvoten anges för hela valområdet.

När ett partis ersättare utses vid ordinarie val utförs beräkningarna i omgång efter omgång i valområdets samtliga valkretsar så länge antalet ersättare är mindre än det antal som kommunfullmäktige har bestämt. Detta regleras i 14 kap. 16 § vallagen.

Vid omvalet i Örebro, där tre av fyra valkretsar redan hade ersättare, kunde beräkningen inte ske på samma sätt som vid val som omfattar samtliga valkretsar. När det är omval i endast en valkrets är det troligt att kvoten är fylld redan innan den första beräkningen eftersom de övriga valkretsarna redan har ersättare. Så var fallet för samtliga partier utom ett vid omvalet i Örebro.

En tolkning av bestämmelserna blev nödvändig och den beräkningsmodell som länsstyrelsen valde att använda innebar att hänsyn endast togs till antalet ersättare efter varje beräkningsomgång i valområdet och inte till totalt valda ersättare i hela valområdet. Kvoten blev därmed inte automatiskt fylld i valområdet direkt efter första beräkningen. Beräkningsmodellen innebar att ledamöterna i omvalsvalkretsen fick ersättare, vilket de inte med säkerhet hade fått om inte anpassningen av beräkningsmodellen gjorts. Vissa partier fick fler ersättare än ersättarkvoten.

5.1.3 När ledamöter och ersättare avgår under mandatperioden

Under resterande mandatperiod kommer beräkningar att ske på samma sätt som vid ordinarie val, dvs. länsstyrelsen kontrollerar vid en avgång om ersättarkvoten för hela valområdet är uppfylld. För Örebros del innebär detta att partier som efter omvalet hade fler ersättare än ersättarkvoten kan komma att få färre ersättare i en viss krets om någon ledamot eller ersättare avgår, trots att det finns kandidater på tur att bli ersättare.

5.2 Kandidater som inte kunde utses

Inför omvalet i Örebro valde de flesta partier att nominera kandidater som redan var utsedda till ledamöter i någon av de andra valkretsarna på sina valsedlar för omvalet. Samtliga representerade partier i fullmäktige utom ett hade nominerat en eller flera kandidater som redan var ledamöter i någon av de andra valkretsarna. Ett parti hade nominerat så många som 20 kandidater som redan var invalda i andra valkretsar, vilket motsvarade 32 procent av partiets totala antal kandidater på valsedeln. Dessa kandidater kunde inte bli invalda eftersom de var ledamöter in en annan valkrets. En personröst på en kandidat som redan var ledamot i en annan valkrets blev därmed endast en röst på partiet.

Antalet personröster på kandidater som redan var invalda i en annan valkrets varierade mellan 8 och 77 procent mellan de olika partierna. En kandidat fick så många personröster att kandidaten hade klarat spärren för inval på personröster.

Partierna var medvetna om att vissa kandidater inte skulle kunna utses som ledamöter i omvalet när de beställde sina valsedlar med kandidatnamn. Valmyndigheten och länsstyrelsen i Örebro län träffade partierna i Örebro inför omvalet och informerade bland annat om detta. De tryckta valsedlarna innehöll namn på kandidater som var nominerade trots att de inte kunde utses till ledamöter. Väljarna har vid val att ta ställning till de kandidater som finns på partiernas valsedlar. I vissa fall kan väljarna nominera andra kandidater genom att skriva dit ett eller flera namn på valsedeln. De partier som hade plats i kommunfullmäktige i Örebro valde dock att anmäla sina kandidater och därmed inte tillåta väljarna att nominera ytterligare kandidater på valsedeln.

Genom att stå som kandidat på ett partis valsedel indikerar detta för väljarna att kandidaten kan väljas in. Syftet med en valsedel med kandidatnamn på är att meddela väljarna vilka kandidater

som ställer upp i valet. Ett medvetet förfarande där partier nominerar kandidater som inte kan bli valda är vilseledande för väljarna och det kan ifrågasättas om denna ordning är lämplig.

5.3 Behov av förändringar i regelverket gällande omval i en valkrets av flera

Valmyndigheten har i detta kapitel behandlat erfarenheterna av omvalet i Örebro nordöstra valkrets och pekat på svårigheterna för valmyndigheterna att tolka och tillämpa nuvarande bestämmelser (om mandatfördelning, hur ledamöter och ersättare utses och vad som gäller när de avgår) i 14 kap. vallagen när omval har förordnats i en av flera valkretsar i en kommun. Erfarenheterna visar att det finns en mängd olika beroenden mellan den i omvalet direkt berörda valkretsen och övriga valkretsar i kommunen. Dessa beroenden tydliggörs vid de beräkningar som måste göras och som får konsekvenser som förmodligen inte är avsedda.

I Valmyndighetens rapport 2003:1 Erfarenheter från valen den 15 september 2002 lyfte Valmyndigheten fram vissa problem om omval i en valkrets av flera (s. 17-18). Valmyndigheten ansåg att det inte borde vara möjligt att förordna om omval i bara en av flera valkretsar vid val till riksdagen, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige. Som skäl angavs att vid omval i en valkrets av flera kan valresultatet bli ett helt annat eftersom ett nytt valresultat måste räknas fram för hela det berörda valet. Vidare påpekades att dubbelvalsavvecklingen skulle påverka övriga valkretsar. För val till riksdagen och landstingsfullmäktige skulle dessutom utjämningsmandaten kunna påverka det totala antalet mandat i kretsarna. Frågan om utjämningsmandaten har därefter blivit reglerad genom bestämmelsen i 15 kap. 13 § tredje stycket vallagen. Situationen vid omval i en eller en del av valkretsarna vid val till kommunfullmäktige har inte behandlats i betänkandet eller propositionen till den nuvarande vallagen.

Valmyndigheten anser att frågan om omval i en eller några av flera valkretsar i en kommun eller ett landsting behöver övervägas. I sammanhanget bör även övervägas om den nuvarande ordningen, att valseklar vid omval innehåller namn på kandidater som på grund av att de vid det ordinarie valet redan har utsetts till ledamöter i en annan valkrets därmed inte kan utses i omvalskretsen, är lämplig.

6. Överklaganden

Två överklaganden kom in gällande fastställandet av valresultatet vid omvalet till Västra Götalands läns landsting. För omvalet till Örebro kommunfullmäktige, den nordöstra valkretsen, inkom inga överklaganden.

Båda överklagandena, som gällde omvalet i Västra Götaland, rörde personer som redan var avprickade i röstlängden. Överklagandena avslogs av Valprövningsnämnden (VPN Beslut 2011:21 och 2011:22).

7. Valmyndighetens hemställan

Valmyndigheten hemställer att följande områden blir föremål för övervägande:

Område

Hänvisning

- Beslutsordningen för och omfattningen av förtidsröstning vid omval..... Kap. 2
- Bestämmelserna i 2 kap. vallagen om anmälan av kandidater... Kap. 3

- Hanteringen av, och systemet för valsedlar..... Kap. 4
- Omval i en eller några valkretsar av flera i kommuner eller landsting..... Kap. 5