



## Vägledande ställningstagande om värdeneutrala röstmottagningsställen och förbud mot propaganda

Valmyndigheten har det övergripande ansvaret för frågor om val. Myndighetens ställningstaganden, som ger vägledning till valadministrationen, innehåller en redogörelse för myndighetens uppfattning i rättsliga frågor.

Detta vägledande ställningstagande har uppdaterats och ersätter tidigare ställningstagande från den 18 februari 2022.

### 1 Sammanfattning

Ett röstmottagningsställe ska inte ha anknytning till viss politisk sammanslutning och bör inte ha en sådan anknytning till en viss religiös sammanslutning eller till visst företag som kan påverka väljaren i samband med röstning. På ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta får det inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. Väljare ska vara skyddade mot propaganda även när de köar för att få rösta.

Ett röstmottagningsställe ska underlätta 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 liknande. En lokal med politisk anknytning som kan uppfattas som icke värdeneutral ska däremot inte användas. Det får heller aldrig förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val på röstmottagningsställe eller i utrymme intill detta.

Finns tveksamhet om propaganda kan komma att förekomma i närheten av röstmottagningsstället eller om lokalen kan uppfattas ha politisk anknytning rekommenderar Valmyndigheten att man undviker att använda lokalen som röstmottagningsställe.

Valnämnden bör göra en ny bedömning av lämpligheten hos de lokaler som avses användas som röstmottagningsställe med beaktande av förbudet mot propaganda och utifrån de kriterier som finns i detta ställningstagande inför varje val. I de fall något kriterium tillåts stå tillbaka bör valnämnden motivera vad som gör att man ändå väljer den lokalen.

Det är inte tillåtet att uppträda som röstmottagare i klädsel som är partipolitisk. Partifunktionärer ska ta av banderoller eller annan klädsel eller utrustning som är partipolitisk när de uppehåller sig på ett röstmottagningsställe eller i ett anslutande utrymme. De bör inte uppehålla sig där längre än vad som behövs för att lämna av valsedlar och kontrollera tillgången på valsedlar i valsedelsställen. Väljare får bära vilken klädsel de vill vid röstningen och en väljare som bär partipolitisk klädsel eller symbol får aldrig vägras att rösta. Den grundlagsskyddade rätten till religionsfrihet kan aldrig inskränkas. Det innebär att det alltid är tillåtet att bära religiös klädsel på och intill ett röstmottagningsställe.



## 2 Gällande rätt m.m.

Vallagen syftar till att ge väljarna ett skydd mot att utsättas för påverkan vid röstningsförfarandet. Detta regleras bland annat i bestämmelser om kravet på värdeneutrala röstmottagningsställen och förbud mot propaganda.

### 2.1 Krav på värdeneutrala vallokaler och röstningslokaler

Varje kommun ska 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. En vallokal eller röstningslokal ska vara tydligt avgränsad och även i övrigt vara 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. (4 kap. 20 och 22 §§ vallagen (2005:837))

Av förarbeten följer att 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. Det måste dock 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. 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. Det är kommunen som ansvarar för att det finns lämpliga lokaler för röstmottagning, och därmed för att röstmottagningsstället utformas på ett för ändamålet lämpligt sätt. Det kan dock vara lämpligt att valnämnden rådgör med länsstyrelsen om detta inför prövningen av vilka lokaler som ska användas i valet. (Prop. 2013/14:124, Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet, s. 19 f.) Det ligger i sakens natur att kommunens egna lokaler, t.ex. kommunkontor, skolor och bibliotek används som röstmottagningsställen. 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 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. (Prop. 2013/14:124 s. 21)

Det går inte att bortse från de problem som kan komma att uppstå för kommuner att erbjuda goda möjligheter för väljare att rösta i tillgänglighetsanpassade lokaler. Förutsättningarna för vilka lokaler som kan användas skiljer sig åt från kommun till kommun. För att gagna ett högt valdeltagande ska dock kravet på god tillgänglighet 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 lagen finns dock ett lägsta krav på lokaler för röstmottagning vilket är att dessa inte ska ha anknytning till en viss politisk sammanslutning. (Prop. 2013/14:124 s. 21 f.)

Risken för att en väljare ska påverkas i sin valhandling ifråga om kravet på värdeneutrala lokaler bedöms vara 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. (Prop. 2013/14:124 s. 22)

## 2.2 Grundläggande fri- och rättigheter

Alla ska vara garanterade yttrandefrihet gentemot det allmänna, det vill säga frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor, samt religionsfrihet, det vill säga frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. (2 kap. 1 § regeringsformen (1974:152))

## 2.3 Förbud mot propaganda

På röstmottagningsställe eller i utrymme intill detta får det inte förekomma propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val. (8 kap. 3 § vallagen)

Förbudet mot politisk propaganda har sina rötter i äldre lagstiftning. Syftet med regleringen är att väljaren ska vara ostörd och skyddad från varje form av påverkan under själva valhandlingen och bestämmelsen utgör ett led i att trygga genomförandet av fria och hemliga val. I tidigare lagstiftning talades om propagandaförbud i form av ett förbud mot tal och tryckta eller skrivna opprop. (Prop. 2021/22:52, Förstärkt skydd för väljare vid röstmottagning, s. 39) Vidare har propaganda beskrivits som ett begrepp som i sin bredaste mening är ett budskap där avsändaren vill få mottagaren att ändra uppfattning eller övertygelser och i förlängningen sitt beteende. I en sådan bred förståelse av begreppet rymms konventionell politisk påverkan från t.ex. politiska partier, företag och intresseorganisationer. (SOU 2020:56, Det demokratiska samtalet i en digital tid, s. 31)

2020 års valutredning genomförde en enkätundersökning där 80 procent av landets kommuner deltog. 60 procent av kommunerna hade antagit riktlinjer för politiska aktiviteter och reglerat bl.a. minsta avstånd mellan politiska aktiviteter och röstmottagningens entré i meter eller genom av att använda sig av uttryck som utom syn- och hörhåll, minsta avstånd till affischering och partiföreträdarnas utdelning av valsedlar samt tillåtligheten av partisymboler på kläder inne i val- och röstningslokaler. (Prop. 2021/22:52 s. 39)

Valprövningsnämnden har i beslut som rörde förtidsröstning uttalat att förbudet mot propaganda får tolkas så att förbudet inte är begränsat endast till utrymmen som ligger i omedelbar anslutning till ett röstmottagningsställe. Enligt nämnden torde det knappast vara möjligt eller ens lämpligt att i föreskrifter precisera hur stort utrymme som omfattas av förbudet. En bedömning måste göras i det enskilda fallet, utifrån platsens särskilda förutsättningar att ge skydd för väljarna mot att utsättas för politisk propaganda under valhandlingen. Valprövningsnämnden menade vidare att det är av betydelse vilken omfattning den politiska propagandan har och i vilka former de politiska partierna söker fånga väljarnas intresse. (VPN 2010:36) Valprövningsnämnden har vidare uttalat att företrädare för olika partier enligt tradition får dela ut valsedlar utanför röstmottagningsställen under pågående röstning. Partifunktionärer med banderoller eller annan klädsel eller utrustning som är partipolitisk får dock inte uppehålla sig i röstningslokal



eller anslutande utrymme. Om partifunktionärer ska gå in i röstmottagningslokaler måste de ta av sig banderoller och liknande. (VPN 1992:1, 1994:26 och 1994:38)

Regeringen har vidare i förarbeten, rörande förstärkt skydd för väljarna på röstmottagningsställe, angående frågan om förbud mot propaganda uttalat att det knappast är möjligt eller lämpligt att i vallagen närmare precisera hur stort utrymme som omfattas av förbudet mot propaganda. En bedömning måste göras i det enskilda fallet. (Prop.2021/22:52 s. 37 f.)

## 3 Bedömning

### 3.1 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. Propaganda eller annat som syftar till att påverka eller hindra väljarna i deras val får inte förekomma på ett röstmottagningsställe eller i ett utrymme intill detta. Lokalen ska vara tillgänglighetsanpassad och det saknas dispensmöjlighet från detta krav.

Valmyndigheten rekommenderar att valnämnden gör en bedömning av lämpligheten för varje röstmottagningsställe. Om lokalens utformning medför att man inte kan upprätthålla förbud mot propaganda ska lokalen inte användas. Resterande kriterier kommer inte alltid att kunna uppfyllas. Vilka av dessa kriterier som väger tyngst varierar beroende på kommunens förutsättningar. Valnämnden bör i sin bedömning vid val av lokal kunna ange vilka avvägningar som har gjorts för den specifika platsen och kunna särskilt motivera varför eventuella kriterier inte har kunnat uppfyllas. Valnämnden bör göra en ny bedömning inför varje val.

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, avskärmning och avskildhet
- Väljaren ska uppfatta lokalen som värdeneutral

Kravet om förbud mot propaganda måste alltid kunna upprätthållas.

## **3.2 Vårdeneutrala lokaler**

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.

### **3.2.1 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. Vårdeneutraliteten kan därmed inte sägas vara ett hinder mot att ett röstmottagningsställe inrättas där. Valmyndigheten vill dock uppmärksamma att det i ett köpcentrum kan uppstå problem vad gäller möjligheter till avgränsning och avskildhet. Vidare finns såsom anges nedan skäl att ta hänsyn till förbudet mot propaganda på sådana platser.

### **3.2.2 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.

### **3.2.3 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.

### **3.2.4 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.

### **3.2.5 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 ofta uppförts och förvaltats av organisationer kopplade till politiska partier. 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.

### **3.2.6 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.

### **3.2.7 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.

### **3.2.8 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.

### 3.3 Förbud mot propaganda

Förbudet mot propaganda innebär att väljaren ska vara ostörd och skyddad från varje form av påverkan under själva valhandlingen. Valnämnden bör vid valet av lämpliga lokaler beakta avstånd till sådant utrymme där politiska evenemang eller liknande kan förekomma.

Det är inte möjligt för nämnden att i principbeslut precisera exakt hur stort utrymme som ska omfattas av förbudet mot propaganda. Valnämnden bör dock iaktta förbudet vid planering av vilka lokaler som ska användas. En bedömning måste göras i det enskilda fallet utifrån platsens särskilda förutsättningar att ge skydd för väljarna mot att utsättas för politisk propaganda under valhandlingen. Det gäller även under den tid väljarna köar för att få rösta.

Bedömningen av en hur stort utrymme som ska omfattas av förbudet mot propaganda får även ske utifrån vilken omfattning den eventuella politiska propagandan kan förväntas ha och i vilka former de politiska partierna kan söka fånga väljarnas intresse.

I fråga om köer bör valnämnden ta hänsyn till att det vid omfattande köer, som sträcker sig utanför den byggnad där röstmottagningen pågår, är viktigt att säkerställa att partiföreträdare som delar ut valsedlar inte stör väljarna. Valmyndigheten bedömer att den plats väljare köar på ska anses vara en del av röstmottagningsstället eller ett utrymme intill detta. De politiska partierna får därför endast dela ut valsedlar utanför det område där väljare köar. Valmyndigheten bedömer vidare att röstmottagare aldrig ska erbjuda väljare förtur att rösta på grund av att de har med sig valsedlar.

När ett röstmottagningsställe ligger i en offentlig miljö där många människor passerar eller rör sig, t.ex. i en stationsbyggnad, en galleria eller ett köpcentrum, bör valnämnden beakta om där finns en plats där olika anföranden eller framträdanden brukar och kan förväntas ske, exempelvis via en scen, och att köbildning kan komma att uppstå eller att väljare kan komma att vänta på sin tur på annat sätt, exempelvis med kölapp. En sådan plats bör inte användas för röstmottagning.

Vid sidan om uppenbar propaganda såsom partimöten m.m. kan valaffischer, tryckt material, flaggor och vimplar m.m. utgöra propaganda liksom kläder eller banderoller med partibeteckning.

I lokaler som används som röstmottagningsställen bedrivs vanligtvis annan verksamhet. I den verksamheten kan olika aktiviteter pågå och olika symboler finnas. På ett bibliotek kan exempelvis pågå aktiviteter där prideflaggan används som symbol.

Prideflaggan har i olika sammanhang kommit att användas i politiskt syfte. Valmyndigheten anser dock att flaggan i valsammanhang ska bedömas utifrån den verksamhet den förekommer i, exempelvis utifrån den verksamhet som i vanliga fall bedrivs på ett bibliotek. Vidare ska den bedömas utifrån om den aktör som står bakom desamma avser utsätta väljare som besöker röstningslokalen för politisk påverkan, vilken omfattning den politiska propagandan i så fall kan anses ha samt i vilka former den söker fånga väljarnas intresse.



Partifunktionärer med banderoller eller annan klädsel eller utrustning som är partipolitisk bör inte uppehålla sig på röstmottagningsställe eller i anslutande utrymme under längre tid än vad som krävs i samband med att valsedlar avlämnas eller att tillgången på valsedlar i valsedelsställen kontrolleras. Partifunktionärer ska då ta av sig banderoller eller liknande. Det är inte tillåtet att en röstmottagare uppträder i sådan klädsel.

En väljare som bär klädsel med partipolitiskt budskap får aldrig vägras att rösta.

Reglerna om propaganda innebär aldrig att den grundlagsskyddade rätten till religionsfrihet kan inskränkas. Det innebär att det alltid är tillåtet att bära religiös klädsel på och intill ett röstmottagningsställe.

Detta ställningstagande har beslutats av Valmyndighetens nämnd.