

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av vallagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att vallagen ändras så att sådana röstberättigade finländare som är permanent bosatta utomlands och övriga röstberättigade som vid tidpunkten för ett val tillfälligt bor eller vistas utomlands ska få rätt att rösta i allmänna val från utlandet per brev. De röstberättigade som vill rösta per brev ska kunna beställa brevröstningshandlingarna från Finland t.ex. till sitt hem. Efter att ha fått handlingarna röstar den röstberättigade och returnerar därefter sin röst i ett ytterkuvert till den egna kommunens centralvalnämnd i Finland. Införande av brevröstning förbättrar avsevärt möjligheten att rösta för många utlandsfinländare och andra röstberättigade som annars vistas utomlands. Införande av brevröstning omintetgör inte möjligheten enligt gällande lag att rösta på förhand utomlands vid de beskickningar och deras verksamhetsställen som fastställs genom förordning av statsrådet. De röstberättigade som befinner sig utomlands ska alltså fritt få bestämma huruvida de röstar vid valet per brev eller genom att gå till ett förhandsröstningsställe.

Lagen avses träda i kraft den 1 november 2018 och den ska tillämpas första gången vid riksdagsvalet år 2019.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGET	3
2.1 Allmänt om att rösta vid val.....	3
2.2 Om röstning utomlands	4
2.3 Utlandsfinländarnas valdeltagande	5
2.4 Röstning utomlands för andra än utlandsfinländare.....	6
2.5 Internationell jämförelse	6
Sverige.....	7
2.6 Bedömning av nuläget	9
3 DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	11
Nytt röstningsförfarande	11
Rätt till brevröstning.....	11
Beställning av brevröstningshandlingar	11
Beställningsförfarande	12
Förrättning av brevröstning	13
Postning av ytterkuvertet till Finland	14
Granskning av brevröstningshandlingarna i Finland.....	14
Räkning av brevröster	15
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	15
4.1 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna.....	15
4.2 Konsekvenser för förrättande av val	17
Valhemligheten och valfriheten vid röstningstillfället samt valens tillförlitlighet..	17
Valsäkerhet.....	18
4.3 Konsekvenser för myndigheternas uppgifter samt ekonomiska konsekvenser.....	19
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	20
DETALJMOTIVERING	21
1 LAGFÖRSLAG	21
2 IKRAFTTRÄDANDE	28
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	28
LAGFÖRSLAG	29
Lag om ändring av vallagen	29
BILAGA	33
PARALLELLTEXT	33
Lag om ändring av vallagen	33

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

I både 1906 års riksdagsordning och den efterföljande riksdagsordningen från 1928 föreskrevs det att endast de som hade eller som under de senaste tre åren hade haft hemvist i Finland hade rösträtt i riksdagsval. Utlandsfinländare, dvs. sådana finska medborgare som hade flyttat utomlands permanent, infördes inte vid den tiden ännu i mantalslängderna. Först 1969 års lag om befolkningsböcker (141/1969) ändrade situationen: finska medborgare som permanent flyttat utomlands infördes i befolkningsregistret i en förteckning över frånvarande. Man behövde sålunda inte längre koppla rösträtten till bostadsorten. Sålunda ändrades riksdagsordningen genom en lag från 1972 (357/1972) så att varje finsk medborgare är röstberättigad i statliga val oberoende av boningsort. Det första valet där utlandsfinländarna hade rösträtt var riksdagsvalet 1975.

Röstning utomlands blev möjligt i valen i Finland genom lagar som utfärdades 1955 om riksdagsmannaval (336/1955) och om val av elektorer för valet av republikens president (337/1955). Röstningsställen var alla finska beskickningar och andra verksamhetsställen som särskilt bestämts genom förordning samt finska fartyg. Röstning var möjligt för alla som var röstberättigade vid tidpunkten, t.ex. personer som befann sig på arbets- eller semesterresor och diplomater. Första gången röstning ordnades utomlands var vid valet av elektorer för valet av republikens president 1956.

2 Nuläget

2.1 Allmänt om att rösta vid val

I den kodex för god valpraxis (Code of good practice in electoral matters, 2003) som meddelats av Europeiska kommissionen för demokrati genom lag (s.k. Venedigkommissionen, ett rådgivande expertorgan inom Europarådet) konstateras under det avsnitt som gäller de röstandes frihet att ge uttryck för sin egen vilja och åtgärder i syfte att förhindra valfusk bl.a. att de röstande alltid ska ha möjlighet att rösta på ett röstningsställe i närvaro av en valmyndighet och att andra röstningssätt endast kan tillåtas när vissa förutsättningar föreligger. T.ex. när det gäller brevröstning konstateras det att sådan röstning endast bör tillåtas i områden där postgången är säker och tillförlitlig. Brevröstning bör tillåtas endast för sådana röstberättigade, som befinner sig på sjukhus eller i fängelse och vilkas rörelsefrihet är begränsad eller som bor utomlands. Men det här ska vara möjligt endast då det inte föreligger risk för valfusk och påtryckning. I kodexen konstateras också att röstningen ska vara personlig, s.k. familjeröstning (där en familjemedlem röstar på de övriga familjemedlemmarnas vägnar) eller andra förfaranden där någon kan kontrollera en annans röstning bör förbjudas.

Resultaten i allmänna val är alltid slutgiltiga och bindande. Valresultatet är avgörande för vilka partier eller grupper som överhuvudtaget får kandidater invalda och vilka av kandidaterna som väljs in i riksdagen, Europaparlamentet och fullmäktige samt vilken kandidat som väljs till republikens president. Detta ställer särskilda krav på valen: de röstandes fria viljebildning måste tryggas, viljeyttringen (röstandet) måste vara hemlig och de röstandes vilja måste kunna klarläggas på ett felfritt sätt. Till valresultatets bindande natur hör också att besvär över valresultatet kan anföras hos en oberoende domstol.

I det finska valsystemet har man hittills utgått från att röstning vid val alltid bör ske personligen och inför en valmyndighet. Man har ansett att det endast i närvaro av valmyndigheten är möjligt att garantera att valhemligheten bevaras och att de röstandes fria viljeyttring förverkligas. Förfarandet har också den fördelen att valmyndigheterna i en eventuell problemsituation

omedelbart kan instruera den röstande i det rätta tillvägagångssättet. Den röstande ska således på valdagen ta sig till röstningsstället inom sitt eget röstningsområde, eller om han eller hon röstar på förhand, till något allmänt röstningsställe i hemlandet eller utomlands. Inför en valmyndighet röstar man även i exceptionella situationer: på sjukhus och i fängelser mottas röstningen av en valbestyrelse som cirkulerar och vid hemmaröstning cirkulerar en valförrättare. Vid fartygsröstning mottas röstningen av fartygets befälhavare som utnämns till valförrättare, eller en person som denne bestämmer.

Endast vid kommunal folkomröstning har man hos oss ansett det vara möjligt att avvika från röstning inför en valmyndighet. Det här beror på att folkomröstning till skillnad från val är rådgivande och det slutliga beslutet i ett ärende alltid fattas av kommunfullmäktige. Enligt lagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar (656/1990) ordnas en kommunal folkomröstning som omröstning på valdagen och som brevröstning. Kommunen postar brevröstningsmaterialet till alla röstberättigade. Den röstberättigade kan välja om han eller hon röstar per brev eller på röstningsdagen på röstningsstället. Vid brevröstning fyller den röstande, t.ex. i sitt hem, i röstedeln och foljebrevet och returnerar dem till kommunen per post. Vid de 61 kommunala folkomröstningar som hittills förrättats har brevröstning i allmänhet varit det rådande röstningssättet: i genomsnitt upp till 80 procent av alla röstande har använt detta röstningssätt.

I lagtings- och kommunalvalen i landskapet Åland har det varit möjligt att rösta per brev sedan 1987. Röstning per brev är tillåten inte bara för sådana röstberättigade som befinner sig utomlands utan också för sådana röstberättigade som bor i hemlandet men som t.ex. på grund av sjukdom inte kan ta sig till ett röstningsställe. I de åländska valen röstas det i mycket liten omfattning per brev: Enligt en utredning som landskapsregeringen låtit göra röstade endast cirka en procent av alla röstande per brev vid lagtingsvalet 2015.

I ett välfungerande valsystem är röstandet så lätt och snabbt som möjligt för de röstberättigade. Med beaktande av kravet på röstande inför en valmyndighet innebär detta i praktiken att det ska finnas tillräckligt många röstningsställen och de ska vara belägna så att de röstande lätt kan nå dem. I hemlandet kan god närhet för röstningsställena i allmänhet ordnas, men utomlands går det inte lika bra.

2.2 Om röstning utomlands

Enligt 9 § i den gällande vallagen (714/1998) är förhandsröstningsställen utomlands de finska beskickningar och deras verksamhetsställen som bestäms genom förordning av statsrådet samt finska fartyg som befinner sig utomlands när förhandsröstning verkställs. Beskickningarna och deras verksamhetsställen är allmänna förhandsröstningsställen där vilken röstberättigad som helst får rösta. På fartyg kan emellertid endast fartygets personal rösta. Utomlands går det inte längre att rösta på valdagen.

I några av de senaste valen har antalet beskickningar som utgjort förhandsröstningsställen och deras verksamhetsställen varit följande:

- Riksdagsvalet 2011: 241 ställen i 91 stater
- Presidentvalet 2012: 255 ställen i 91 stater
- Kommunalvalet 2012: 127 ställen i 77 stater
- Valet till Europaparlamentet 2014: 177 ställen i 83 stater

- Riksdagsvalet 2015: 233 ställen i 89 stater
- Kommunalvalet 2017: 125 ställen i 78 stater.

För riksdagsvalet 2015 fanns det flest förhandsröstningsställen utomlands i Sverige (35), Förenta staterna (19), Norge (12), Spanien (11), Storbritannien och Nordirland (8), Kanada (7) och Frankrike (7).

Antalet förhandsröstningsställen utomlands är klart lägre vid kommunalvalet än de övriga valen eftersom utlandsfinländare inte är röstberättigade i kommunalvalet.

Förhandsröstningstiden utomlands är fyra dagar. Den inleds onsdagen den elfte dagen före valdagen och avslutas lördagen den åttonde dagen före valdagen. Alla allmänna förhandsröstningsställen utomlands håller emellertid inte öppet under alla fyra dagar, utan genom statsrådets förordning kan man även föreskriva om en kortare öppettid, t.ex. endast en dag under förhandsröstningsperioden.

De allmänna förhandsröstningsställena utomlands fastställs alltid specifikt för varje val genom förordning av statsrådet. Innan förordningen utfärdas ber justitieministeriet utrikesministeriet att sammanställa ett förslag till vilka beskickningar och verksamhetsställen som kan komma i fråga. Sådana aspekter som ska beaktas vid beredningen av förslaget är antalet finska medborgare som bor eller vistas i området samt de kostnader som uppkommer för beskickningarna för arrangemangen kring förhandsröstning. I fråga om kostnaderna har principen i allmänhet varit att de inte bör vara oskäligen i förhållande till antalet röstande. Utöver det anslag som står till förfogande beaktas beskickningens personalresurser vid tidpunkten. I allmänhet kan man konstatera att det är mycket svårt att genomföra ett arrangemang där alla som är röstberättigade (ca 4,4 miljoner) i val utan svårigheter ska kunna rösta oberoende av var de vistas vid tidpunkten för ett val. Det här gäller särskilt röstberättigade som bor eller vistas utomlands.

Vid riksdagsvalet 2015 röstade sammanlagt 34 928 röstberättigade på allmänna förhandsröstningsställen (233) utomlands. Av dessa var 43 procent röstberättigade som bor i Finland, resten utlandsfinländare.

2.3 Utlandsfinländarnas valdeltagande

Antalet röstberättigade utlandsfinländare vid senaste riksdagsval 2015 var 242 096, dvs. 5,4 procent av alla röstberättigade. Av dessa hade 169 643 (70 procent) en adress antecknad i befolkningsdatasystemet och till dessa kunde således sändas ett meddelande om rösträtt (meddelandekort) enligt 21 § i vallagen. Största delen av meddelandekorten, ca 86 000, sändes till Sverige samt resten till de övriga nordiska länderna och Baltikum (ca 8 400), övriga Europa (ca 46 400) och utanför Europa (ca 29 000).

Utlandsfinländarnas valdeltagande vid statliga val (riksdagsval, presidentval och val till Europaparlamentet) har varierat enligt typen av val:

- riksdagsval mellan 5,6 procent (1991) och 10,6 procent (2011),
- presidentval mellan 10,2 procent (1994, första valomgången) och 13,9 procent (2012, andra valomgången) och
- val till Europaparlamentet mellan 2,7 procent (1999) och 4,3 procent (2014).

Utlandsfinländarnas valdeltagande vid 2015 års riksdagsval var 10,1 procent. De som utnyttjade sin rösträtt då var sammanlagt 24 368, av vilka 9 431 (38,7 procent) bodde i Sverige.

Det finns många orsaker till utlandsfinländarnas låga valdeltagande, men undersökningar ger vid handen att de tre viktigaste är tekniska svårigheter med röstningen (för många utlandsfinländare är det närmaste röstningsstället för långt borta), bristande röstningsmotivation (frågor i det gamla hemlandet intresserar inte längre) samt låg politisk kunskapsnivå (ringa kunskaper om Finlands politik).

Utlandsfinländare, liksom även övriga röstberättigade, kan rösta på förhand på vilket allmänt förhandsröstningsställe utomlands eller i Finland som helst eller alternativt på valdagen i Finland. Utlandsfinländarna har införts i vallängden för ett röstningsområde i respektive kommun. I praktiken röstar utlandsfinländarna naturligtvis ändå nästan uteslutande på förhand på allmänna förhandsröstningsställen utomlands.

Utlandsfinländarparlamentet, ett samarbetsforum för finländare som är bosatta utomlands på olika håll, har upprepade gånger föreslagit att alla utlandsfinländare bör få möjlighet att rösta per distans genom brevröstning och även internetröstning, eftersom många utlandsfinländares resor till röstningsställena är oskäligt långa i synnerhet i stater utanför Europa. Det här skulle enligt Utlandsfinländarparlamentet avsevärt kunna öka utlandsfinländarnas valdeltagande. Nu för tiden är många utlandsfinländare tvungna att resa hundratals kilometer med flyg för att kunna rösta och för att resan ska kunna genomföras inom någorlunda rimlig tid. Det här förorsakar i sin tur stora kostnader för de röstberättigade. Många röstberättigade är inte beredda att göra sådana satsningar enbart för att kunna utnyttja sin rösträtt.

2.4 Röstning utomlands för andra än utlandsfinländare

På allmänna förhandsröstningsställen utomlands röstar utöver utlandsfinländare även ett stort antal (exempelvis 15 028 personer i 2015 års riksdagsval) röstberättigade som är permanent bosatta i Finland och som är utomlands t.ex. på arbets- eller semesterresa eller i fredsbevarande uppdrag eller motsvarande uppgifter. För en person som åker från Finland på en två veckors semesterresa dagen innan förhandsröstningen inleds är röstning på en beskickning under semestern således i praktiken den enda möjligheten att rösta.

2.5 Internationell jämförelse

Röstningsmöjligheterna för medborgare som bor eller vistas utomlands har genomförts på olika sätt i olika stater. I vissa stater har utomlands bosatta medborgare inte rätt att rösta eller har rätten att rösta endast reserverats t.ex. för anställda vid beskickningar (av de europeiska staterna exempelvis Albanien, Grekland och Malta). De flesta stater vill emellertid ge sina medborgare som bor eller vistas utomlands en möjlighet att rösta. Röstning utomlands har i allmänhet genomförts på tre olika sätt: 1) personlig röstning vid en beskickning eller dess verksamhetsställe (beskickningsröstning), 2) den röstberättigade ger fullmakt till någon annan röstberättigad att rösta i hans eller hennes ställe (fullmaktsröstning) samt 3) distansröstning, där den röstande röstar oberoende av plats per brev (brevröstning), via internet (internetröstning) eller med hjälp av teknisk utrustning av annat slag. Nedan förtecknas de förfaranden som vissa europeiska stater använder (källa: IDEA, Voting from abroad database, www.idea.int):

Endast beskickningsröstning: Bulgarien, Island, Kroatien, Moldavien, Finland, Tjeckien, Ukraina, Vitryssland, Ryssland.

Beskickningsröstning och brevröstning: Bosnien och Hercegovina, Lettland, Litauen, Norge, Portugal, Rumänien, Slovenien, Danmark, Ungern.

Beskickningsröstning, brevröstning och fullmaktsröstning: Belgien, Sverige.

Beskickningsröstning, brevröstning och internetröstning: Schweiz, Estland.

Beskickningsröstning, fullmaktsröstning och internetröstning: Frankrike (röstning via internet tillämpades dock inte vid 2017 års val).

Beskickningsröstning, brevröstning, fullmaktsröstning och telefaxröstning: Polen.

Ingen beskickningsröstning, endast brevröstning: Spanien, Irland, Italien, Österrike, Liechtenstein, Luxemburg, Tyskland.

Ingen beskickningsröstning, men brevröstning och fullmaktsröstning: Nederländerna, Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att de vanligaste förfarandena är beskickningsröstning (i 24 stater) och brevröstning (i 23 stater). Fullmaktsröstning tillämpas i sex stater, internetröstning i tre stater och telefaxröstning i en stat. I 17 stater tillämpas minst två alternativa förfaranden.

Detaljerna för genomförandet av de olika röstningsförfarandena är i huvuddrag desamma i olika stater: Vid beskickningsröstning skickar beskickningarna de röster som avgetts där i kuvert till valmyndigheten i hemlandet. Vid brevröstning beställer den röstande i allmänhet själv brevröstningshandlingarna t.ex. från beskickningen, röstar och postar sin röst i ett kuvert till valmyndigheten i hemlandet. Det förekommer skillnader t.ex. i fråga om tidpunkterna för röstningen, om det behövs närvarande vittnen vid brevröstning samt när de brevröster som skickas tillbaka senast ska vara i hemlandet för att de ska hinna beaktas i valresultatet. I det följande presenteras det förfarande som tillämpas i Sverige.

Sverige

Till de utlandssvenska röstberättigade vars adressuppgifter finns i Sveriges befolkningsregister skickas ett utlandsröstkort senast den 50:e dagen före valdagen. Utlandssvenskar får rösta antingen vid en beskickning eller per brev, men också röstning per bud är möjlig. Dessutom får röstberättigade som tillfälligt vistas utomlands och som har hemkommun i Sverige rösta antingen vid en beskickning eller per brev.

Vid de svenska beskickningarna kan röstningen inledas tidigast den tjugofjärde dagen före valdagen. Beskickningarna skickar de avgivna rösterna i kuvert till respektive röstberättigades egen kommun i Sverige så att rösterna är framme i kommunerna senast på valdagen. I övrigt förrättas beskickningsröstning i huvuddrag på samma sätt som i val i Finland.

Alla utlandssvenskar hade första gången möjlighet att rösta per brev i riksdagsvalet 2002. För brevröstning behövs ett separat material som omfattar ett valkuvert, röstsedlar, ett ytterkuvert, omslagskuvert, adresskort och instruktioner. Till de utlandssvenska röstberättigade, vars adress är känd (vid det senaste valet var de ca 120 000), skickas brevröstningsmaterialet automatiskt tillsammans med utlandsröstkortet, men andra utlandssvenskar (utan adress) och svenskar som tillfälligt vistas utomlands ska beställa det särskilt antingen från den centrala valmyndigheten, kommunen, ambassaden eller från konsulatet.

Brevröstning är inte bunden till en ort, vilket innebär att den röstande kan avge sin röst t.ex. i sitt hem. Den röstande fyller själv i röstsedeln som innesluts i valkuvertet och försäkrar i följebrevet genom sin underteckning att han eller hon själv har fyllt i röstsedeln och inneslutit den i valkuvertet med bevarande av valhemligheten. Två närvarande vittnen som har fyllt 18 år undertecknar i följebrevet en egen försäkran att röstningen har förlöpt lagenligt. Den röstande innesluter sedan valkuvertet, följebrevet och utlandsröstkortet i omslagskuvertet, klistrar fast omslagskuvertet och postar det till den centrala valmyndigheten i Sverige. Valmyndigheten skickar det vidare till den kommun där den röstande är folkbokförd.

Postningen av brevrösterna från utlandet till Sverige får inledas tidigast 45 dagar före valdagen. Brevröster får inte postas från Sverige, det leder till att rösterna förkastas. För att en röst som avgetts per brev ska godkännas, ska valmyndigheten ha den i sin besittning senast dagen efter valdagen. De röster som anlänt efter valdagen räknas på den onsdag som följer efter valdagen.

Alla som har röstat per brev har även rätt att avge en s.k. ångerröst. Ångerröstning går ut på att en röstande som har röstat på förhand eller per brev kan ångra sin röst (av någon orsak) ännu på valdagen och rösta på nytt, men endast på röstningsstället inom sitt eget röstningsområde. På grund av långa avstånd har det naturligtvis endast varit teoretiskt möjligt för röstande som har brevröstat utomlands att avge ångerröster.

Av tabellen nedan framgår de röster som avgavs utomlands vid riksdagsvalet i Sverige 2002—2014 (Källa: Valmyndigheten) och utlandssvenskarnas valdeltagande (Källa: Statistiska centralbyrån). I fråga om siffrorna på de fyra första raderna i tabellen har inte utlandssvenskarnas röster avskilts från de röster som avgetts av röstberättigade som är bosatta i Sverige. Av den statistiska metod som används i Sverige följer också att de sifferuppgifter som finns på de tre första raderna inte är riktigt exakta, utan endast riktgivande.

Tabell: Röstning utomlands vid riksdagsvalet i Sverige 2002—2014:

	2002	2006	2010	2014
Utomlands avgivna röster sammanlagt	37 363	47 969	67 062	74 433
Röster avgivna vid beskickningar	19 045	23 537	30 869	35 540
Brevröster	18 318	24 432	36 193	38 893
Brevrösternas andel av utomlands avgivna röster (%)	49	51	54	52
Antalet röstningsställen (på beskickningar) utomlands	319	294	239	238
Antalet röstberättigade (som har röstat) utlandssvenskar	102 912 (27 786)	125 312 (35 839)	124 887 (38 465)	136 130 (44 106)
Utlandssvenskarnas valdeltagande (%)	27	28,6	30,8	32,4

Utlandssvenskarnas valdeltagande i 1998 års riksdagsval var 27 procent. Valdeltagandet steg inte ännu till följd av att brevröstning infördes vid valet 2002, men i valen därefter har utlandssvenskarnas valdeltagande stigit och 2014 var det ca fem procentenheter högre jämfört med 1998. En orsak till det stigande valdeltagandet kan vara att det har blivit etablerad praxis att använda brevröstning eftersom antalet brevröster har mer än fördubblats från 2002 till 2014.

Utlandssvenskarnas valdeltagande är större än utlandsfinländarnas. Sifferuppgifterna är emellertid inte direkt jämförbara eftersom rösträtten bestäms på olika sätt i Sverige och i Finland. Då en svensk medborgare flyttar utomlands permanent, får han eller hon behålla sin rösträtt vid statliga val, men i regel endast under tio års tid. Efter det här ska han eller hon anmäla sig särskilt till rösträtsregistret för följande tio år. I Finland får alla utlandsfinländare behålla sin rösträtt utan begränsningar, vilket innebär att antalet röstberättigade utlandsfinländare i förhållande är större än antalet röstberättigade utlandssvenskar. I riksdagsvalet 2015 röstade hos oss 24 368 utlandsfinländare och valdeltagandet låg på 10,1 procent. Om antalet röstande ställs i proportion till antalet utlandssvenskar, skulle valdeltagandet bli 17,9 procent.

Införandet av brevröstning har naturligtvis avsevärt minskat antalet svenska beskickningar som fungerar som röstningsställen. År 2002 kunde man rösta på 319 beskickningar men 2014 endast på 238. Trots detta avges vid beskickningarna fortfarande nästan hälften av utlandsrösterna.

I Sverige har andelen brevröster som förkastats eller som lämnats obeaktade i allmänhet varit relativt stor. Det är inte möjligt att få exakt statistik, men utifrån de riktgivande antal som nämns i tabellen ovan måste t.ex. ca 10 procent av brevrösterna i valet 2014 förkastas eller lämnas obeaktade. De vanligaste orsakerna till att röster förkastades var att brevrösten kom fram för sent till valmyndigheten eller att brevrösten inte åtföljdes av några uppgifter om den röstande eller till vilken kommun rösten skulle ha hört.

2.6 Bedömning av nuläget

Enligt 14 § 1 mom. i grundlagen har varje finsk medborgare som har fyllt aderton år rätt att rösta i statliga val och folkomröstningar. Enligt 14 § 2 mom. i grundlagen har varje finsk medborgare och varje i Finland bosatt medborgare i någon annan medlemsstat i Europeiska unionen som har fyllt aderton år rätt att rösta i val till Europaparlamentet enligt vad som bestäms genom lag. Enligt 14 § 3 mom. i grundlagen har varje finsk medborgare och varje i Finland stadigvarande bosatt utlänning som har fyllt aderton år rätt att rösta i kommunalval och i kommunala folkomröstningar enligt vad som bestäms genom lag.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 25 § 1 mom. i grundlagen väljs riksdagsledamöterna genom direkta, proportionella och hemliga val. Alla röstberättigade har lika rösträtt.

Ett övergripande mål för valarrangemang är att så många röstberättigade som möjligt ska kunna utnyttja sin rösträtt så lätt och smidigt som möjligt. Det här innebär att det ska finnas tillräckligt med röstningsställen som är placerade så att de röstande lätt kan nå dem till skäligen kostnader och inom rimlig tid.

Man kan inte anse att den rätt att rösta som garanteras i grundlagen förverkligas i praktiken om en röstberättigad exempelvis bor eller vistas så långt borta från det närmaste röstningsstället att han eller hon måste ta sig dit med flyg. Å andra sidan har det inte definierats och går det inte heller att definiera ett avstånd som är skäligt för att det inte ska anses utgöra ett tekniskt hinder för att rösta. I praktiken kan man alltså konstatera att de röstande i det här avseendet aldrig kan vara fullständigt jämlika. En röstande bor på 500 meters avstånd från röstningsstäl-

let, en annan på 50 kilometers avstånd och en tredje på 500 kilometers avstånd osv. Det som är väsentligt är att det närmaste röstningsstället ska finnas på skäligt avstånd för alla röstberättigade.

Här i Finland går det relativt bra att sörja för närheten för röstningsställen. Med stöd av 9 § i vallagen är det varje kommuns skyldighet att se till att det finns tillräckliga röstningsmöjligheter inom kommunens område. Kommunstyrelsen fattar beslut om de allmänna förhandsröstningsställena i kommunen för respektive val och de dagar och tider då förhandsröstningsstället är öppet. Kommunstyrelsen ser också till att varje röstningsområde i kommunen har ett röstningsställe på valdagen. I varje kommun finns en valbestyrelse, som sköter röstningen vid anstalterna inom kommunen. Dessutom utser kommunens centralvalnämnd valförrättarna för hemmaröstning. I de senaste valen har kommunerna i allt större utsträckning placerat ut förhandsröstningsställen på sådana platser där röstarna annars också rör sig, exempelvis i köpcentrum, bibliotek och samservicekontor. Vallagen medger även cirkulerande allmänna röstningsställen, t.ex. röstningsbussar som kör enligt en på förhand angiven tidtabell i olika delar av kommunen.

Utomlands är möjligheterna till flexibla arrangemang kring förhandsröstning mera begränsade och grundar sig huvudsakligen på var utrikesförvaltningens verksamhetsställen finns och deras personalresurser. Med stöd av 17 § i vallagen förordnar chefen för en beskickning valförrättarna till allmänna förhandsröstningsställen utomlands. Det faktum att förhandsröstningsstället inte behöver hålla öppet alla fyra dagar under den förhandsröstningsperiod som gäller utomlands, utan att minst en öppethållningsdag under förhandsröstningsperioden är tillräcklig har i viss mån gjort arrangemangen smidigare. Samma valförrättare kan ordna förhandsröstning på flera orter. Förhandsröstningsställen utomlands inrättas naturligtvis på sådana ställen där det är känt att röstberättigade bor eller vistas i större omfattning. T.ex. i Sverige där de flesta utlandsfinländarna bor, har det i allmänhet funnits ca 30—35 förhandsröstningsställen på olika håll i landet. Trots det som ovan sagts kan närheten för förhandsröstningsställen allmänt taget inte anses helt tillfredsställande i nuläget.

Utöver det att tillräckliga praktiska röstningsmöjligheter kan garanteras är det andra viktiga krav som ställs på valarrangemangen att valsystemet ska vara tillförlitligt. Röstning inför en valmyndighet har garanterat att varje röstning sker på ett sätt som säkerställer att valhemligheten hos den röstande och den röstades fria viljeyttring tryggas. I praktiken har detta förutsatt att den röstande varit tvungen att bege sig till ett röstningsställe för att kunna utöva sin rösträtt.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att många röstberättigade utlandsfinländare och finländare som tillfälligt vistas utomlands i själva verket är förhindrade att utnyttja sin rösträtt pga. att det närmaste röstningsstället är för långt borta från det ställe där de bor eller vistas. I det här avseendet kan således dessa personer anses befinna sig i en ojämlik ställning jämfört med röstberättigade som bor i hemlandet och även jämfört med sådana röstberättigade som bor utomlands, som händelsevis bor nära ett förhandsröstningsställe. Eftersom valsystemet å andra sidan ska vara absolut tillförlitligt blir man tvungen att begrunda frågan på vilket sätt de faktiska röstningsmöjligheterna för dem som är bosatta utomlands eller vistas utomlands kan förbättras så att valsystemets tillförlitlighet också fortsättningsvis ska vara hög.

3 De viktigaste förslagen

Nytt röstningsförfarande

I propositionen föreslås att det införs ett tredje röstningsförfarande, röstning per brev (brevröstning) vid sidan av förhandsröstning och röstning på valdagen. Brevröstning går till så att den röstberättigade inte går till ett röstningsställe utan av valmyndigheten beställer brevröstningshandlingarna vanligen hem till sig. När handlingarna har anlänt fyller han eller hon i röstdeln och innesluter den i valkuvertet och returnerar kuvertet med posten till valmyndigheten.

Det föreslås att justitieministeriet, som är den högsta valmyndigheten i landet, ska ansvara för organiseringen av brevröstning. Organiseringsansvaret lämpar sig dock inte naturligt för andra befintliga valmyndigheter, dvs. valkrets nämnderna, kommunernas valmyndigheter, Befolkningsregistercentralen eller utrikesministeriet. Det finns inte heller någon anledning att inrätta en ny myndighet för den här uppgiften. Det hör emellertid redan med stöd av 50, 52, 53 och 70 § i gällande vallag till justitieministeriets uppgifter att låta tillverka valhandlingar och tillbehör och sända dem till förhandsröstnings- och röstningsställena. Det föreslås att justitieministeriet på avtalsbasis delegerar de praktiska uppgifterna i samband med organiseringen av brevröstning (t.ex. låter trycka brevröstningshandlingar, tar emot beställningar av handlingar, sammanställer brevröstningspaket och skickar det till beställaren) till någon annan instans på samma sätt som redan är praxis i fråga om tillverkning och sändning av valhandlingar, så att ministeriet kommer överens om tryckningen av valhandlingarna med tryckeriet och distributionen med tryckeriet och postföretaget.

Rätt till brevröstning

Det föreslås att endast röstberättigade utlandsfinländare samt sådana röstberättigade som permanent bor här i landet och som är utomlands under hela den tid man får rösta i Finland, dvs. under förhandsröstningstiden och på valdagen ska få brevrösta. Brevröstningen ska uttryckligen ske utomlands.

De utlandsfinländare som är permanent bosatta utomlands är en klar målgrupp när det gäller brevröstningen. Men också sådana röstberättigade som har en hemkommun i Finland men som under valen bor eller vistas utomlands t.ex. på grund av arbete eller studier är i praktiken i samma ställning som utlandsfinländare. Därför föreslås det i denna proposition att också dessa ska ha rätt att rösta per brev.

Beställning av brevröstningshandlingar

Befolkningsregistercentralen skickar alla röstberättigade, som är införda i rösträttsregistret och vilkas adress är känd ett meddelandekort som avses i 21 § i vallagen. Rösträttsregistret inrättas senast på onsdagen den 46 dagen före valdagen. De meddelandekort som är avsedda för utlandsfinländare postas först, i allmänhet under den vecka som följer på inrättandet av registret. På det meddelandekort som sänds till utlandsfinländare ska nämnas att den röstberättigade har tre alternativa sätt för hur han eller hon kan rösta. Det kan ske 1) på ett allmänt förhandsröstningsställe i Finland eller utomlands eller 2) per brev eller 3) på valdagen i Finland. Även på det meddelandekort som sänds till de röstberättigade som bor permanent i Finland ska möjligheten till brevröstning nämnas, ifall den röstberättigade är utomlands under hela den tid som man kan rösta i Finland. På meddelandekortet ges anvisningar om var och hur man kan beställa brevröstningshandlingarna.

Man kan utgå från att en stor del av beställningarna på brevröstningshandlingar görs först efter det att den röstberättigade har fått sitt meddelandekort. Enligt propositionen föreslås emellertid att beställningen även kan göras tidigare, men högst tre månader före valdagen. Den första möjliga beställningsdagen är således 14.1.2019 exempelvis för riksdagsvalet 2019 (valdag 14.4.2019). Det fastställs ingen bakre gräns för beställningen, men däremot föreslås bestämmelser om att den röstberättigade själv ansvarar för att beställningen görs i så god tid att det ytterkuvert som han eller hon ska returnera hinner fram till centralvalnämnden i hans eller hennes egen kommun i Finland senast kl. 19 på fredagen den andra dagen före valdagen. Om ett ytterkuvert inkommer till centralvalnämnden efter utgången av nämnda tidsfrist lämnas det obeaktat utan att öppnas.

Via utrikesministeriet och utlandsfinländarorganisationer kommer information att spridas så brett som möjligt om möjligheten att brevrösta långt innan meddelandekorten börjar postas till de röstberättigade. Möjligheten att kunna beställa brevröstningshandlingarna redan innan man får meddelandekortet är till fördel för att den röstande ska kunna rösta och returnera ytterkuvertet så snabbt som möjligt till Finland efter det att sammanställningarna av kandidatlistorna eller uppgifterna i kandidatförteckningen för presidentval har fastställts.

Beställningsförfarande

En röstberättigad som vill rösta per brev ska skriftligen beställa brevröstningshandlingarna till sig själv från justitieministeriets beställningstjänst. Genom att beställa handlingarna ger den röstberättigade uttryck för sin vilja att rösta i valet i fråga. Beställningen görs på en blankett som följer den modell som ministeriet fastställt. Blanketten finns tillgänglig på webbplatsen vaalit.fi där den kan fyllas i och skickas elektroniskt till beställningstjänsten. På avsändarens skärm syns en kvittering på att beställningen har gått fram. Genom länkar kan beställningsblanketten ges stor spridning på webben. Blanketten kan också skrivas ut på papper och skickas till beställningstjänsten per post eller elektronisk post. På beställningar som görs per post får beställaren dock ingen kvittering på att beställningen har gått fram. Justitieministeriets beställningstjänst ska utan dröjsmål behandla beställningen och skicka brevröstningshandlingarna till beställaren.

I sin beställning ska den röstberättigade uppge åtminstone sitt namn, sin personbeteckning och den adress utomlands till vilken han eller hon önskar att brevröstningshandlingarna ska skickas. Strävan är att förhindra oegentligheter genom att beställningen inte kan göras till en adress i Finland. Dessutom ska den röstberättigade i sin beställning försäkra att han eller hon är röstberättigad i valet i fråga och befinner sig utomlands under hela förhandsröstningsperioden (den elfte till den femte dagen före valdagen) och på valdagen och att han eller hon således inte har möjlighet att rösta i Finland.

Brevröstningshandlingar är 1) brevröstningskuvert i vilket övriga handlingar postas till beställaren, 2) röstsedel för valet i fråga, 3) valkuvert för brevröstning i vilket den ifyllda rötsedeln innesluts, 4) foljebrev för brevröstning, 5) ytterkuvert för brevröstning i vilket valkuvertet och foljebrevet ska inneslutas samt 6) justitieministeriets röstningsanvisningar för brevröstning.

I propositionen föreslås att uppgifter om kandidaterna i valet inte ska ingå i de brevröstningshandlingar som skickas till de röstberättigade. Orsaken till detta är att sammanställningarna av kandidatlistorna för riksdagsval, kommunalval och val till Europarlamentet fastställs först den 31 dagen före valdagen och för presidentval den 38 dagen före valdagen. Ifall uppgifter om kandidaterna ska ingå i brevröstningshandlingarna, innebär det i praktiken att brevröstningshandlingarna kan börja postas till röstberättigade som har beställt dem först när kandidatnomineringen har fastställts. Det här skulle emellertid märkbart öka risken för att de röstande får handlingarna så sent att de inte hinner returnera ytterkuvertet i tid till Finland. Därför föreslås i

propositionen uttryckliga bestämmelser om att den som brevröstar själv ska ta reda på uppgifter om kandidaterna för valet i fråga. En sådan skyldighet torde inte kunna anses oskäligen i dagens läge. Det torde vara enklast att ta reda på uppgifterna via webben. I de anvisningar som ingår i brevröstningshandlingarna kommer man också att nämna webbplatsen vaalit.fi där uppgifter om kandidaterna finns till påseende.

Förrättning av brevröstning

Till följd av de tidtabeller som gäller för fastställandet av kandidatnomineringen kan brevröstning i presidentval ske tidigast på den 38 dagen före valdagen och i övriga val tidigast på den 31 dagen före valdagen. Kandidaternas nummer är inte klara före nämnda tidpunkter.

Den röstberättigade kan brevrösta efter att han eller hon har fått brevröstningshandlingarna till den adress som han eller hon har uppgett och tagit reda på uppgifter om kandidaterna. I valla-gen föreslås uttryckliga bestämmelser om att brevröstning ska ske utomlands, dvs. någon annanstans än i Finland. I övrigt ska den röstande själv få avgöra var brevröstningen sker. Det skulle kunna t.ex. ske hemma hos den röstande.

Då det är fråga om brevröstning finns det ingen valmyndighet som övervakar att den röstande röstar så att valhemligheten bevaras och så att den fria viljebildningen inte kränks. Därför föreslås för tydlighets skull uttryckliga bestämmelser om att den röstande vid röstningstillfället själv ska se till att valhemligheten och valfriheten tryggas. Den röstande ska i foljebrevet underteckna en försäkran om att han eller hon har fyllt i röstsedeln och inneslutit den i valkuvertet med bevarande av valhemligheten och valfriheten. Dessutom föreslås att den röstande inkallar att närvara två personer som har fyllt 18 år vilka har till uppgift att genom sina underskrifter i foljebrevet intyga att den röstande har röstat genom bevarande av valhemligheten och med respekt för valfriheten. Som vittne ska inte kunna fungera den röstandes make eller maka, barn eller förälder och inte heller någon som är uppställd som kandidat vid valet eller är närstående till en kandidat. Det föreslås inga andra behörighetskrav för vittnena. De behöver således inte heller vara finska medborgare. Vittnena sköter naturligtvis inte myndighetsuppgifter och handlar inte heller under tjänsteansvar.

I övrigt går brevröstning huvudsakligen till på samma sätt som förhandsröstning så, att den röstande antecknar numret på sin kandidat på röstsedeln och innesluter röstsedeln i valkuvertet för brevröstning. Efter det här ska den röstande fylla i foljebrevet för brevröstning. På foljebrevet finns en färdigt tryckt försäkran enligt vilken den röstande 1) bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden och på valdagen och 2) själv har fyllt i röstsedeln och inneslutit den i valkuvertet genom bevarande av valhemligheten och valfriheten. Den röstande ska underteckna försäkran och dessutom anteckna sitt namn, sin personbeteckning eller sitt födelsedatum och sin adress samt datum och ort (stad/kommun och stat) i foljebrevet. Efter den röstandes underskrift ska ovan nämnda vittnen underteckna foljebrevet.

I propositionen föreslås inte att den som röstat per brev efter röstningen skulle kunna annullera sin röst eller ersätta röstningen genom antingen en ny brevröstning eller genom att gå till beskickningen eller på valdagen till röstningsstället och rösta under valmyndighetens överinseende. I praktiken skulle det inte finnas tid för att beställa nytt brevröstningsmaterial och möjligheten att ersätta brevröstningen genom besök på beskickningen skulle gälla för det första endast dem som råkar bo i närheten av beskickningen, och för det andra skulle besöket omin- tetgöra den viktigaste grunden till brevröstningen, dvs. att den som röstar per brev inte behöver resa till röstningsstället. Om brevröstningen ersattes med röstning på valdagen i hemlandet skulle detta å sin sida förutsätta arrangemang som är svåra att genomförbara bl.a. i fråga om rösträkningen. I propositionen föreslås med andra ord att brevröstningen ska vara det enda och slutliga sättet att utöva sin rösträtt för sådana röstberättigade som valt brevröstning.

Den röstande ska rikta foljebrevet till centralvalnämnden i den kommun som i rösträtsregistret har antecknats som hans eller hennes hemkommun, rösträttskommun eller folkbokföringskommun i Finland. Vid behov ska den röstande själv ta reda på vilken kommun det är. Om den röstande har fått ett meddelandekort kan han eller hon antingen från det kopiera namnet och adressen till den korrekta centralvalnämnden eller innesluta hela meddelandekortet i ytterkuvertet så att centralvalnämndens adress som finns på meddelandekortet syns i ytterkuvertets fönster. Om det inte finns något meddelandekort, kan den röstande reda ut den riktiga kommunen exempelvis från justitieministeriets eller Befolkningsregistercentralens servicetelefon, vilkas nummer nämns i röstningsanvisningarna.

Postning av ytterkuvertet till Finland

Till sist innesluter den röstande valkuvertet för brevröstning (i vilket röstsedeln inneslutits) och foljebrevet för brevröstning i ytterkuvertet för brevröstning så att det i ytterkuvertets fönster syns namn och adress på centralvalnämnden i den kommun till vilket kuvertet ska skickas. Efter det här ska den röstande förse ytterkuvertet med tillräckliga frimärken och posta det till Finland. Postningen sker på normalt sätt genom att ytterkuvertet lämnas till postverket i bostättnings- eller vistelsestaten. Ytterkuvertet behöver inte skickas som rekommenderat brev utan det kan lämnas i en postlåda på samma sätt som t.ex. vanliga brev eller postkort. Men det finns inte heller något hinder mot att den röstande rekommenderar ytterkuvertet. Ytterkuvertet ska uttryckligen postas från utlandet. Det får inte postas från Finland. Som alternativ till postningen skulle den röstberättigade även kunna anlita någon internationell kurirtjänst.

I propositionen föreslås uttryckliga bestämmelser om att den som röstar per brev själv och på egen bekostnad ansvarar för att hans eller hennes ytterkuvert hinner fram till centralvalnämnden i hans eller hennes egen kommun senast fredagen den andra dagen före valdagen. Det här innebär i praktiken att den röstande för det första ska förse ytterkuvertet med tillräckliga frimärken och för det andra posta ytterkuvertet till Finland i tillräckligt god tid. Eftersom den röstande frivilligt har valt brevröstning i stället för att gå till en beskickning, ansvarar han eller hon själv för den situation att kuvertet inte rör på sig eller rör på sig för långsamt i posten exempelvis av den orsaken att det inte finns tillräckligt med frimärken på det eller att postväsendet i bostättningsstaten eller postväsendet i Finland, eller, om den röstande anlitat kurirtjänst, kurirtjänsten av misstag tappar bort eller skadar ytterkuvertet. De tviste- eller ersättningsfall som eventuellt uppstår ska lösas mellan den röstande och postverket eller kurirtjänsten.

Granskning av brevröstningshandlingarna i Finland

Centralvalnämnden granskar ytterkuvertet för brevröstning efter att det har inkommit huvudsakligen på samma sätt som den granskar förhandsröstningens ytterkuvert som inkommer. Brevröstning lämnas obeaktad, om

- 1) den röstande inte har rösträtt vid valet i fråga (han eller hon har inte införts i rösträtsregistret för valet),
- 2) valkuvertet för brevröstning är försett med en obehörig anteckning om den röstande eller en kandidat eller något annat obehörigt,
- 3) foljebrevet för brevröstning är så bristfälligt eller otydligt att det inte med säkerhet går att få visshet om att röstningen har försiggått på det sätt som bestäms i lag eller fastställas vem den röstande är,

4) om det utifrån de anteckningar om postning eller sändning som gjorts på ytterkuvertet för brevröstning inte med säkerhet går att få visshet om att kuvertet har postats i eller sänts från utlandet,

5) valkuvertet för brevröstning är öppet och man kan dra den slutsatsen att kuvertet är öppet av någon annan orsak än att det tekniskt sett inte har fungerat eller att valkuvertet annars är sådant att det inte med säkerhet går att få visshet om att röstningen har försiggått på det sätt som bestäms i lag,

6) i foljebrevet för brevröstning saknas underskrifterna av vittnen för brevröstningen.

De röstsedlar som finns i valkuvert från brevröstning är ostämplade. För att dessa röstsedlar inte ska skilja sig från de övriga röstsedlarna vid räkningen och för att valhemligheten för deras del således inte ska äventyras, bör de stämplas innan räkningen inleds. Därför föreslås bestämmelser om att centralvalnämnden i kommunen vid granskningen av brevröstningshandlingarna ska öppna godkända valkuvert för brevröstning, ta ut röstsedlarna och stämpla röstsedlarna. Valsedlarna får inte öppnas. Efter stämplingen ska centralvalnämnden innesluta röstsedlarna i vanliga valkuvert. På detta sätt skulle det inte längre vid rösträkningen gå att skilja huruvida röstsedeln härstammar från brevröstningen eller förhandsröstningen. Stämplingen och omslutningen i nya kuvert ska göras vid statliga val innan de godkända valkuverten tillställs valkrets-nämnden och vid kommunalval senast lördagen före valdagen före kl. 15.

Efter granskningen skickar centralvalnämnden godkända valkuvert (som alltså inbegriper de röster som getts vid brevröstningen) grupperade enligt röstningsområde i andra än kommunalval till valkrets-nämnden i fråga. Vid kommunalval ska valkuverten lämnas att vänta på den rösträkning som centralvalnämnden själv gör.

Räkning av brevröster

De röster som givits in vid brevröstning skiljer sig alltså inte längre utseendemässigt från de röster som givits vid förhandsröstning och rösterna räknas på samma sätt som de röstsedlar som finns i valkuvert för förhandsröstning. Brevrösterna ska alltså inte bilda något eget valresultat, utan de ska alltid ingå i resultatet av förhandsröstningen. Vid kommunalval sköter centralvalnämnden i kommunen rösträkningen och vid övriga val valkrets-nämnden.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna

I det följande bedöms propositionens konsekvenser med tanke på den i 14 § i grundlagen föreskrivna rösträtten och rätten till inflytande och den i 6 § i grundlagen föreskrivna jämlikhetsprincipen.

Brevröstning underlättar i betydande grad röstningen för de röstberättigade som bor eller vistas utomlands och som vill rösta vid allmänna val i Finland men som har lång väg till närmaste beskickning som är förhandsröstningsställe. Förslaget främjar sålunda det faktiska tillgodeendet av rösträtten och rätten till inflytande för personerna i fråga och i detta hänseende ökar förslaget jämlikheten för dessa personer i förhållande till de röstberättigade som bor i Finland.

Brevröstningsmöjligheten försätter alla utlandsfinländare och andra röstberättigade som vid tidpunkten för val bor eller vistas utomlands sinsemellan i en jämlik position. Var och en av

dem får välja om de tar sig till en beskickning för att rösta eller om de beställer brevröstningshandlingarna t.ex. till sitt hem.

Endast de röstberättigade som bor eller vistas utomlands föreslås få möjlighet att rösta per brev, inte röstberättigade som bor i Finland. Röstberättigade som bor i Finland är tvungna att använda sin rösträtt på samma sätt som nu genom att gå till ett förhandsröstningsställe eller till en vallokal på valdagen, eller om det är fråga om personer med fysisk eller annan funktionsnedsättning, att beställa en hemmaröstning. Också många röstberättigade som bor i Finland kan ha en till och med mycket lång väg till närmaste röstningsställe. Beträktat från detta perspektiv kan förslaget ge ett intryck av att röstning allmänt taget till och med blir lättare för dem som bor utomlands än för dem som bor i Finland, eftersom de som bor utomlands nödvändigtvis inte behöver resa någonstans för att kunna rösta.

Om man som enda kriterium använder avståndet mellan den röstande och röstningsstället, garanterar förslaget inte fullständig jämlikhet mellan röstberättigade som bor utomlands och röstberättigade som bor i Finland. Man kan dock konstatera att det bedömt med samma kriterium inte heller råder och inte ens kan råda fullständig jämlikhet mellan röstberättigade som bor i Finland. I förslaget är det dock i grund och botten fråga om att möjligheten till brevröstning ger faktisk möjlighet att rösta för sådana röstberättigade som befinner sig på oskäligt långt avstånd från ett röstningsställe, t.ex. så långt att de skulle bli tvungna att använda flygplan för röstningsresan. Det att förslaget samtidigt också kommer att underlätta röstningen för sådana röstberättigade som bor utomlands och vars röstningsresa inte är oskäligt lång, är i praktiken en oundviklig följd av förslaget. Det faller sig naturligt och är motiverat att i brevröstningsförfarandet dra gränsen uttryckligen mellan röstning som sker utomlands och röstning som sker i Finland.

Möjligheten till brevröstning underlättar röstningen för de röstberättigade som bor utomlands och sålunda ökar deras rättigheter de facto jämfört med andra röstberättigade. Som motvikt till detta åläggs de dock i anslutning till röstningen också några skyldigheter som de som röstar på röstningsställen inte har: de ska själva och på egen bekostnad beställa brevröstningshandlingarna, utreda uppgifter om kandidaterna i valet, skaffa två vittnen till röstningstillfället och vid behov ett biträde, skaffa frimärken för ytterkuvertet och se till att ytterkuvertet postas till Finland. En röstberättigad som bor i Finland är tvungen att på egen bekostnad ta sig till röstningsstället, men han eller hon får där tillgång till alla de röstningshandlingar som behövs och vid behov ett biträde och till sist ser valmyndigheten till att den röst som den röstande avgett transporteras för att bli räknad. Vid en helhetsanalys av rättigheterna och skyldigheterna för dem som använder brevröstning och för dem som röstar på ett röstningsställe torde man kunna säga att propositionen sist och slutligen inte i betydande grad försätter röstberättigade som använder brevröstning i en bättre ställning än röstberättigade som bor i Finland.

Med tanke på jämlikheten kan man också konstatera att förslaget i en internationell jämförelse försätter finländska röstberättigade som bor utomlands i samma ställning som flera andra europeiska staters röstberättigade som bor utomlands. Brevröstning används i 23 europeiska stater.

Slutligen finns det dock skäl att konstatera att alla som röstar per brev inte nödvändigtvis i valtekniskt hänseende är i en sinsemellan jämlik ställning, eftersom postgången i vissa länder kan vara mer osäker i andra. I fråga om dem som är bosatta i en sådan stat och som röstar per brev kan sannolikheten för att den brevröst som dessa gett beaktas i valresultatet vara i någon mån mindre än i fråga om de röstande per brev som bor i någon annan stat.

4.2 Konsekvenser för förrättande av val

Valhemligheten och valfriheten vid röstningstillfället samt valens tillförlitlighet

Hemliga och fria val är det högsta uttrycket för västerländsk demokrati. Därför föreskrivs det också i 25 § 1 mom. i Finlands grundlag att riksdagsvalen är hemliga. Hittills har förverkligandet av valhemligheten och valfriheten i praktiken varit helt på valmyndighetens ansvar. En central utmaning vid brevröstning är hur valhemligheten och valfriheten kan tryggas hos den röstande när röstningen inte äger rum på ett röstningsställe och under valmyndighetens övervakning. Vid brevröstning är det t.ex. möjligt att den röstande frivilligt, påtvingat eller mot betalning visar någon annan person den röstningsanteckning han eller hon har gjort innan röstsedeln innesluts i valkuvertet eller att någon annan person utövar påtryckning eller manipulerar den röstande att göra en viss röstningsanteckning. Det är också möjligt att röstsedeln fylls i av någon helt annan person än den som undertecknar foljebrevet. Dessutom är det möjligt att röstningstillfället i sin helhet spelas in och läggs ut på internet. Ett eget kapitel är också de personer som röstar per brev och som på grund av sin svaga hälsa behöver ett biträde för att göra röstningsanteckningen och fylla i foljebrevet.

I rättslitteraturen har man ansetts att valhemligheten tryggar en självständig användning av rösträtten utan inflytande från externa faktorer. Trots att det skydd som getts valhemligheten i första hand gynnar den röstande, står det också i statens intresse att folkets riktiga vilja fås fram vid val oberoende av ekonomisk, politisk eller annan påtryckning. Valhemligheten är dock inte enbart en rättighet hos den röstande utan också en skyldighet. Röstning som görs offentligt på ett röstningsställe kan inte godkännas, eftersom det skulle kunna innebära påverkan av viljan hos andra röstande (Tarasti-Jääskeläinen, Suomen vaalilainsäädäntö, 2014). I kodexen för god valpraxis konstaterar Venedigkommissionen vid Europarådet å sin sida bl.a. att den röstandes valhemlighet utöver en rättighet också är en skyldighet och överträdelse av valhemligheten bör leda till att röstsedeln ogiltigförklaras. Röstningen bör vara personlig: s.k. familjeröstning (där en familjemedlem röstar på de övriga familjemedlemmarnas vägnar) eller andra förfaranden där någon kan kontrollera en annans röstning måste förbjudas. Enligt kodexen bör sanktioner påföras för brott mot valhemligheten.

I denna proposition utgår man från att valhemligheten och valfriheten för den som röstar per brev i praktiken inte kan tryggas vid röstningstillfället på samma sätt som vid röstning på ett röstningsställe, eftersom röstningen inte sker under valmyndighetens övervakning. Detta skulle innebära en mycket betydande ändring jämfört med det nuvarande valsystemet. Eftersom valmyndigheten inte kan trygga dessa principer vid röstningstillfället föreslås det uttryckligen i propositionen att det ska föreskrivas att den röstande blir tvungen att själv se till att principerna blir uppfyllda. Det är klart att en del av de röstberättigade vill och kan ombesörja sin valhemlighet och valfrihet, men det finns också sådana som skulle vilja göra det, men som inte kan göra det, t.ex. på grund av svag hälsa. Dessutom finns det förmodligen också sådana som inte ens vill bevara sin valhemlighet utan frivilligt eller mot betalning visar andra hur de röstat.

Man kan dock konstatera att användning av brevröstning i princip är frivilligt för den röstande och ett alternativ till att han eller hon skulle ta sig till den närmaste beskickningen för att rösta. När en röstande väljer brevröstning är han eller hon medveten om att valhemligheten och valfriheten i hans eller hennes röstning kan uppfyllas på annat sätt än t.ex. vid beskickningsröstning. Visserligen är brevröstning i praktiken det enda alternativet för dem som bor långt från det närmaste förhandsröstningsstället.

Eftersom kommunens centralvalnämnd bedömer brevröstningens lagenlighet endast utifrån de handlingar som inkommit till den, kommer eventuella oegentligheter som förekommit vid

röstningstillfället i allmänhet inte till centralvalnämndens kännedom. Sålunda blir t.ex. en brevröstning där den röstande pressas göra en viss röstningsanteckning, men där röstsedeln och foljebrevet formellt sett är korrekt ifyllda, godkända som en del av valresultatet. En röstande som utsatts för påtryckning får inte rösta på nytt. Detsamma gäller också situationer där den röstande tar emot en belöning för att rösta på ett visst sätt.

I 14 kap. 1—3 § i Finlands strafflag föreskrivs om olika valbrott. Den som med våld eller hot påverkar eller försöker påverka någon annans röstning ska dömas till böter eller fängelse i högst två år. Röstköp och röstningsfusk eller försök till röstningsfusk, t.ex. att rösta i någon annans namn, leder till böter eller fängelse i högst ett år. Strafflagens bestämmelser gäller också brevröstning, men bevisningsfrågorna kan bli svåra och ofta leda till situationer där ord står mot ord.

Skillnaderna i antalet röster de olika kandidaterna fått är i allmänhet rätt stora i valresultatet i riksdagsval, presidentval och Europaparlamentsval. I kommunalval är skillnaderna däremot ofta rätt små och det finns många situationer med lika röstetal där man blir tvungen att ty sig till lottdragning. På det sättet kan brevröstning där det eventuellt hade förekommit oegentligheter men som trots detta, eftersom valmyndigheten inte känt till detta, dock blivit godkänd påverka valresultatet mest precis i kommunalval. Dock finns det i kommunalval betydligt färre brevröstande än i andra val, eftersom utlandsfinländarna inte är röstberättigade i dessa val.

För att kommunens centralvalnämnd inte enbart ska ha den röstandes egen försäkran som grund när den bedömer lagenligheten av en brevröstning föreslås det att den röstande ska skaffa två utomstående personer till röstningstillfället som genom sin underskrift i foljebrevet intygar att röstningen skett med respekt för valhemligheten och valfriheten. Vittnena är inte valmyndigheter och deras uppgift är inte att sörja för den röstandes valhemlighet eller valfrihet, utan endast att vittna om att den röstande har sett till att dessa principer tillgodoses. Centralvalnämnden kan dock inte heller till denna del bedöma vittnandets autenticitet i sig, utan den kontrollerar endast att det i foljebrevet finns underskrifter av två vittnen.

Valhemlighet och valfrihet är centrala faktorer vid bedömningen av valens tillförlitlighet. Förrättande av val så att de röstberättigade kan lita på valresultatet är en av de viktigaste förutsättningarna för samhällets störningsfria funktion. Om förtroendet sätts på prov, dvs. om det t.ex. uppstår mer omfattande misstankar om att röster möjligen avgivits under påtryckning, kan detta vara ägnat att minska det allmänna förtroendet för valförrättningen. När det gäller brevröstning kan man troligtvis inte helt undgå sådana misstankar.

Efter att röstsedeln har inneslutits i valkuvertet för brevröstning och valkuvertet har postats till Finland i ytterkuvertet för brevröstning, är det valmyndigheterna som under tjänsteansvar sörjer för den röstandes valhemlighet.

Valsäkerhet

Brevröstning medför vissa helt nya riskfaktorer som gäller det tekniska förrättandet av val och som till en del inte helt kan undanröjas. Riskerna kan vara t.ex. de följande: Både det brevröstningskuvert som skickas till den röstande och ytterkuvertet för brevröstning som den röstande postar till Finland kan i olika länders postutdelning gå till fel adress, förkomma eller förstöras på vägen eller befordras så pass långsamt att ett ytterkuvert som returneras till Finland försenas och inte kan beaktas i valresultatet. Det är möjligt att den röstande beställer brevröstningshandlingarna med bristfälliga adressuppgifter. Den röstande läser inte nödvändigtvis röstningsanvisningarna och handlar därmed felaktigt vid röstningstillfället, returnerar t.ex. inte alla handlingar eller gör det för sent. Brevröstningshandlingarna kan trots kvalitetskontroll

vara behäftade med trycktekniska fel eller det kan hända att de inte fungerar som de ska (t.ex. kuvertens lim håller inte som det ska). Den beställningstjänst som finns på internet för beställning av brevröstningshandlingarna fungerar inte nödvändigtvis på behörigt sätt, t.ex. på grund av en samordnad överbelastningsattack. Någon av handlingarna saknas i den försändelse som skickas den röstande.

Systemet för beställning av brevröstningshandlingar är också i viss mån känsligt för missbruk, exempelvis så att en som är röstberättigad i Finland kan beställa brevröstningshandlingar till en adress i Tallinn, resa till Tallinn och där rösta per brev samt posta kuvertet till Finland. Handlingar kan troligtvis också beställas för en annan persons räkning utan att personen vet om det, om beställaren känner till den andra personens personbeteckning. Trots att riskerna är delvis teoretiska, kan de inte elimineras i praktiken. Å andra sidan finns det inte någon orsak att göra beställningsförfarandet för komplicerat att använda.

I propositionen har man därför strävat efter att klart konstatera ansvaret både hos justitieministeriet och hos den röstberättigade som valt brevröstning. Justitieministeriet ansvarar för att sammanställa sådana anvisningar för beställning av brevröstningshandlingar och röstningsanvisningar för brevröstning att den röstberättigade med stöd av dem kan handla på rätt sätt. Ministeriet ansvarar också för att låta tillverka brevröstningshandlingarna och för att handlingarna är klanderfria både i trycktekniskt och funktionellt hänseende samt dessutom för tillgängligheten av beställningstjänsten och för att den fungerar på behörigt sätt. Om användning av den internetbaserade beställningstjänsten blir förhindrad t.ex. som en följd av en samordnad överbelastningsattack kan den röstberättigade också göra beställningen per e-post eller brev. Ministeriet ansvarar dessutom för att beställningen behandlas skyndsamt och att brevröstningskuvertet postas till beställaren så snart som möjligt som ett Priority-brev. Ministeriet ansvarar dock inte för hur postväsendet i Finland eller någon annan stat fungerar, inte heller för hur den kurirtjänst som eventuellt anlitas fungerar.

Fel i de anvisningar som ges de röstande, i hur man låtit tillverka handlingarna eller i beställningstjänstens funktion kan när de konkretiseras orsaka sådana omfattande problem som leder till valbesvär efter valet. Då tar domstolen ställning till om myndighetens beslut eller åtgärder har varit lagstridiga och om lagstridigheten uppenbarligen kan ha påverkat valresultatet.

En röstande som valt brevröstning har för sin del ansvar för att beställa brevröstningshandlingarna, för att läsa och tillägna sig röstningsanvisningarna, för att förrätta brevröstningen i enlighet med anvisningarna samt för att posta ytterkuvertet för brevröstning till Finland. Trots att den röstande i praktiken inte kan påverka hur postväsendet fungerar i bosättningsstaten eller i Finland, faller ansvaret t.ex. för en alltför långsam postgång eller för att ett ytterkuvert förkommit dock på den röstande själv, eftersom han eller hon frivilligt valt brevröstning i stället för röstning vid en beskickning. Erfarenheter som fåtts i andra länder ger skäl att anta att man i synnerhet i det begynnande skedet när brevröstningsförfarandet tas i bruk troligen blir tvungen att förbise många brevröstningar t.ex. på grund av att ytterkuvert kommit in för sent och den röstande har handlat i strid med anvisningarna och t.ex. endast returnerat röstsedeln.

4.3 Konsekvenser för myndigheternas uppgifter samt ekonomiska konsekvenser

Brevröstning medför en betydlig ökning av justitieministeriets arbete och ansvar. Ministeriets nya uppgifter omfattar åtminstone att sammanställa och låta trycka brevröstningshandlingarna, att skicka brevröstningspaket till dem som beställt sådana samt inrättande av en beställningstjänst och uppgifter i anslutning till administrationen av beställningarna. De nya uppgifterna beräknas orsaka ministeriet engångskostnader på ca 210 000 euro samt valspecifika kostnader på ca 530 000 euro. Engångskostnaderna omfattar planering av brevröstningsmaterial, inrättande av en beställningstjänst och införande av ändringar i valdatasystemet. De valspecifika

kostnaderna omfattar tryckning av material, förpackning, drift av beställningstjänsten och försändningskostnader (postavgifter). Arbetsinsatsen ingår i dessa kostnadsförslag. Sålunda behöver man inte inrätta nya tjänster eller uppgifter vid ministeriet, utan arbetsinsatsen upphandlas hos leverantörer.

Brevröstningen bedöms minska utrikesministeriets och de finska beskickningarnas arbete, eftersom de som röstar per brev inte kommer till beskickningarna för att rösta. I det första valet där brevröstning tas i bruk kan man med hänsyn till valsäkerheten ännu inte alls minska det nuvarande antalet förhandsröstningsställen utomlands. Men därefter, om det i ljuset av de erfarenheter som fås visar sig att brevröstning är ett förfarande som anlitas och fungerar, kan antalet förhandsröstningsställen utomlands minskas, dock inte helt läggas ned. Av detta föranleds naturligtvis inbesparingar.

Det bedöms att centralvalnämnden i kommunen orsakas extra arbete och därigenom extra kostnader av stämpling av röstsedlar. Exakta kostnadsförslag kan dock inte framläggas, eftersom kostnadernas storlek beror på praxis i respektive nämnd. Om brevröstningen ökar röstningsaktiviteten, innebär det för centralvalnämnderna också fler valkuvert att granska och fler röstsedlar att räkna. Det extra arbetet kan eventuellt vid behov beaktas när beslut om beloppet av den i 188 § 2 mom. i vallagen avsedda engångsersättningen (s.k. kommunersättning) fattas.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänstearbete vid justitieministeriet. Utlåtande om propositionsutkastet (22.12.2016) begärdes av 31 remissinstanser. Utlåtande erhöles från sammanlagt 22 remissinstanser under tiden 11.1–17.3.2017. Ett sammandrag av utlåtandena har sammanställts vid justitieministeriet. I erhållna remissyttranden bifölls i allmänhet förslaget att införa brevröstning.

Alla sju riksdagspartier som avgett utlåtande understödde reformen med avseende på förbättrandet av de röstberättigades lika behandling och möjligheter att delta. Partierna var dock bekymrade över huruvida valhemligheten och valsäkerheten förverkligas vid brevröstningen.

Justitiekanslern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman ansåg propositionens målsättning vara godtagbar, men konstaterade att grundlagsutskottets ställningstagande till propositionen bör inhämtas i fråga om valhemligheten och valfriheten.

Helsingfors, Nylands och Egentliga Finlands valkrets nämnder ställde sig positiva till förslaget, men föreslog vissa ändringar i det. Ändringsförslagen gäller överföring av arbetet med stämplingen av brevröstningens röstsedlar från valkrets nämnder till kommunernas centralvalnämnder, eftersom arbetet lämpar sig bättre för dem samt jäv för vittnena vid brevröstningen. Två centralvalnämnder i städer som fått begäran om utlåtande har inte avgett något utlåtande över förslaget. Däremot har Finlands Kommunförbund bifallit förslaget. Utrikesministeriet välkomnade förslaget på det allmänna planet, men föreslog vissa ändringar i propositionen: brevröstningshandlingarna bör kunna sändas också till en adress i Finland för sådana röstberättigades del som bor i Finland och brevröstningshandlingarna bör också kunna returneras med anlitande av en kurirtjänst. Befolkningsregistercentralen föreslog att man i anslutning till beställningstjänsten skapar en service genom vilken utlandsfinländare själva kan kontrollera vilken deras egen rösträttskommun är.

Minister Lauri Tarasti ställde sig positiv till propositionens målsättning, men ansåg att de svåra frågorna kring valhemlighet och valsäkerhet ännu ger anledning att begrunda införandet av reformen genom en jämförelse av dess positiva och negativa sidor. Om man beslutar att in-

föra reformen, bör den enligt Tarastis åsikt inte omfatta kommunalvalen, eftersom kommunalvalet är det mest sårbara valet exempelvis med tanke på eventuella oegentligheter.

I det gemensamma remissyttrandet från Suomi-Seura ry (Finland-Samfundet) och utlandsfinländarparlamentet bifölls förslaget.

Finansministeriet ansåg att förslaget förbättrar val- och deltagarrättigheterna enligt grundlagen, men uttryckte bekymmer över att den som röstar per brev själv måste stå för kostnaderna för returneringen av brevrösten. Finansministeriet fäste också uppmärksamhet vid att det i framtiden, när röstningssätten utvecklas, är ändamålsenligt att granska eventuella överlappande röstningsformer och sträva efter att eliminera överlappningar och sådana röstningsformer som orsakar kostnader.

Posti Group Oyj konstaterade att eftersom postmarknaden i och med digitaliseringen genomgår den största omvälvningen i sin historia, har nivån på postverksamhet i många länder förändrats under den senaste tiden. Således är de exempel på hur snabbt postförsändelserna rör sig till och från olika länder ögonblickliga uppskattningar av läget, och man bör förbereda sig på förändringar i framtiden.

Professor Kimmo Grönlund, som företrädare för Finlands nationella valforskningskonsortium, understödde förslaget i sitt utlåtande. Han ansåg dock inte kravet på två närvarande vittnen vid brevröstningstillfället vara behövligt. Å andra sidan ansåg han vissa ansvar som föreslås bli ålagda den som röstar per brev vara för stora. Ålands landskapsregering å sin sida konstaterade att om brevröstning införs i riksomfattande val i Finland skulle det vara önskvärt att förfarandet skulle vara likadant som det som sedan 1987 tillämpas vid brevröstningen i lagtings- och kommunalvalen på Åland. Det föreslagna förfarandet skiljer sig från den åländska brevröstningen bl.a. på den punkten att inga vittnen används vid Ålands brevröstning.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

4 §. Valförrättning. Det föreslås att det till lagen utöver förhandsröstning och röstning på valdagen fogas ett tredje röstningsförfarande, dvs. brevröstning. Justitieministeriet ska ansvara för ordnande av brevröstning. Ansvaret att ordna brevröstning innefattar att låta tillverka brevröstningshandlingar, att inrätta en beställningstjänst för handlingar, beställningstjänstens verksamhet och rådgivning till röstberättigade.

66 a §. Rätt att brevrösta. Rätt till brevröstning har enligt förslaget de röstberättigade som varaktigt bor utomlands (utlandsfinländare) och de röstberättigade med hemkommun i Finland som tillfälligt bor eller vistas utomlands så att de i praktiken inte kan rösta i Finland under förhandsröstningsperioden eller på valdagen. I fråga om de sistnämnda förutsätts att de är frånvarande från Finland under hela den förhandsröstningsperiod som avses i 47 § och dessutom på valdagen. Av paragrafen framgår också att brevröstning endast kan äga rum från utlandet.

66 b §. Brevröstningshandlingar. I paragrafen ska ingå en förteckning över de handlingar som ska användas vid brevröstning och som justitieministeriet ska låta tillverka. Den röstsedel som används vid brevröstning ska alltid vara precis densamma som den röstsedel som används vid förhandsröstning och röstning på valdagen vid valet i fråga. Däremot ska valkuvertet, foljebrevet och ytterkuvertet för brevröstning till sitt utseende avvika från motsvarande handlingar

som används vid förhandsröstning. I röstningsanvisningarna ingår en detaljerad redogörelse över hur den röstberättigade ska genomföra brevröstningen. Alla sagda handlingar skickas i ett brevröstningskuvert till de röstberättigade som beställt handlingarna.

66 c §. *Beställning av brevröstningshandlingar.* I 1 mom. föreskrivs det om hur brevröstningshandlingarna kan beställas. För att kunna rösta per brev måste den röstberättigade beställa brevröstningshandlingarna från justitieministeriets beställningstjänst. Beställningen bör göras skriftligen på en blankett som följer den modell som ministeriet fastställt. Ministeriet inrättar en elektronisk beställningstjänst (elektronisk blankett), som de röstberättigade kan använda t.ex. genom webbplatsen vaalit.fi.

Den elektroniska beställningstjänsten kan användas utan sådan stark autentisering som avses i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009). Stark autentisering föreslås inte eftersom många av utlandsfinländarna inte till sitt förfogande har något av de tre identifieringsverktyg som används för autentisering: ett chipsförsedd identitetskort som beviljats av polisen i Finland, nätbankkoder för en finländsk bank eller finländska teleoperatörers mobilcertifikat eller mobil-ID.

Beställaren får en kvittering av systemet om mottagning av beställningen. I de anvisningar som finns på meddelandekortet berättas det hur beställningstjänsten ska användas. Den elektroniska beställningstjänsten kan ges stor spridning på nätet t.ex. genom länkar till utrikesministeriets, beskickningarnas och utlandsfinländarorganisationernas webbplatser.

Brevröstningshandlingarna kan också beställas per e-post och då får beställaren ett kvitteringsmeddelande till sin e-post om att beställningen tagits emot. Dessutom kan beställningen göras genom att beställningsblanketten skrivs ut på papper och postas till beställningstjänsten. Beställaren får dock ingen kvittering av en beställning som skickats per post. Beställaren ansvarar också själv för att en beställning som skickats per post kommer fram i tid till justitieministeriets beställningstjänst. Beställningen kan inte göras per telefon (muntligt). På detta sätt undviks situationer där t.ex. den adress beställningen ska skickas till blir oriktigt antecknad.

Genom att beställa brevröstningshandlingarna ger den röstberättigade uttryck för sin vilja att rösta i valet i fråga. Den som vill förhandsrösta eller rösta på valdagen uttrycker sin vilja att rösta genom att gå till ett röstningsställe. Den som vill rösta hemma anmäler sig till hemmaröstning. Sålunda grundar sig röstningen i alla röstningssätt på den röstberättigades egen viljeförklaring.

I princip beställer varje röstberättigad sina egna brevröstningshandlingar. Beställningen kan dock göras på en röstberättigads vägnar av någon annan person i egenskap av biträde (se vad som föreslås i 66 f §). Handlingarna bör även då beställas på den röstberättigades namn och adress. Det är också möjligt att biträdet beställer handlingar för flera än en röstberättigad. Då blir han eller hon dock tvungen att göra lika många separata beställningar som antalet personer för vilka han eller hon gör en beställning.

I 2 mom. föreskrivs det att brevröstningshandlingarna kan beställas tidigast tre månader före valdagen. Före detta är justitieministeriets beställningstjänst inte i funktion. Det föreskrivs också att den som vill ha brevröstning själv ansvarar för att han eller hon beställer handlingarna i tillräckligt god tid för att han eller hon efter att ha fått handlingarna hinner posta ytterkuvertet tillbaka till Finland så att kuvertet når den egna kommunens centralvalnämnd senast fredagen före valdagen före kl. 19.

I 3 mom. ska det föreskrivas om innehållet i brevröstningshandlingarna. I beställningen ska åtminstone anges 1) den röstberättigades namn och personbeteckning, 2) den röstberättigades

försäkran om att han eller hon är röstberättigad i valet i fråga och att han eller hon är utlandsfinländare eller bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden samt på valdagen och han eller hon sålunda inte har möjlighet att rösta i Finland, 3) den adress i utlandet till vilken den röstande vill att brevröstningshandlingarna skickas.

Vid behandlingen av beställningen kontrolleras det inte om beställaren är röstberättigad. Eftersom rösträttsregistret inrättas senast den 46 dagen före valdagen är det inte ens möjligt att kontrollera rösträtten i fråga om sådana beställningar som inkommer före detta. Rösträtten kontrolleras först i samband med att kommunens centralvalnämnd i enlighet med 63 § och föreslagna 66 g § i vallagen kontrollerar de ytterkuvert som inom utsatt tid inkommit till nämnden. I beställningen ska dock den röstberättigades finländska personbeteckning anges. Med hjälp av den kan man vid behov i befolkningsdatasystemet kontrollera att beställaren är en faktiskt existerande person.

I 4 mom. föreskrivs det att justitieministeriet utan dröjsmål ska skicka brevröstningshandlingarna till den adress som anges i beställningen. Beställningen skickas inte till en adress i Finland. Någon exakt tidsgräns för en enskild beställning ska inte uppställas. Man kan låta tillverka handlingarna redan i god tid och kuvertera dem färdigt så att behandlingen av själva beställningen kan skötas snabbt. Brevröstningshandlingarna postas till beställarna i brevröstningskuvert som Priority-brev, vilka enligt uppgifter som fåtts av Posti befördras på ca 2—5 dagar till de nordiska länderna och Centraleuropa, på ca 3—6 dagar till andra länder i Europa och på ca 4—10 dagar till världens andra stora städer.

I presidentval skickas till beställaren två röstsedlar, två valkuvert för brevröstning, två följebrev för brevröstning och två ytterkuvert för brevröstning, om beställaren inte uppger något annat i beställningen.

Endast en uppsättning brevröstningshandlingar per beställning skickas.

Trots att den röstberättigade beställer brevröstningshandlingar, är han eller hon efter att ha fått handlingarna dock inte skyldig att rösta. Personen kan låta bli att rösta t.ex. av den orsaken att han eller hon inte hittar någon lämplig kandidat eller glömmer bort saken. I dessa situationer behöver personen inte anmäla någonstans att han eller hon inte röstat. Det är också möjligt att den röstberättigade, fastän han eller hon beställt brevröstningshandlingar, trots allt beslutar rösta vid beskickningen. I dessa situationer blir brevröstningshandlingarna oanvända, vilket naturligtvis föranleder en åtminstone teoretisk risk för att de hamnar i fel händer. När det gäller sådana situationer kan det nämnas att röstning utan rösträtt och röstning i någon annans namn samt försök därtill är kriminaliserat enligt 14 kap. 3 § i den finska strafflagen.

Uppgifterna i justitieministeriets beställningstjänst ska bilda ett personregister som omfattar samtliga personer som beställt brevröstningshandlingar. Eftersom utgångspunkten är att den som beställt handlingar också kommer att rösta, ska uppgifterna i beställningstjänsten jämföras med de uppgifter om röstning som finns i rösträttsregistret och röstlängden. Därför föreslås i 5 mom. bestämmelser om att uppgifterna i beställningstjänsten inte ska vara offentliga innan röstningen har avslutats kl. 20 på valdagen. De personbeteckningar som sparats i beställningstjänsten ska inte vara offentliga efter valförrättningen heller i enlighet med 187 § i vallagen. De personuppgifter som ingår i beställningstjänsten ska förstöras efter det att valresultatet vunnit laga kraft. Det ska dock vara möjligt att av uppgifterna i beställningstjänsten sammanställa sedvanlig numerär statistik.

66 d §. Förrättande av brevröstning. Röstning per brev kan i praktiken tidigast ske först när kandidaterna i valet fått sina kandidatnummer fastställda. Detta konstateras i 1 mom. Kandidatförteckningen vid presidentval uppgörs på torsdagen den 38 dagen före valdagen. Vid

andra val fastställs sammanställningarna av kandidatlistorna på torsdagen den 31 dagen före valdagen. Uppgifter om kandidater finns till påseende på webbplatsen vaalit.fi i allmänhet redan samma dag och senast följande dag.

I 2 mom. föreslås det en uttrycklig bestämmelse om att den röstande vid brevröstning själv ansvarar för att se till att hans eller hennes valhemlighet och valfrihet bevaras vid röstningstillfället. Vid förhandsröstning och röstning på valdagen är det valmyndigheterna som ser till att valhemligheten och valfriheten bevaras. Vid brevröstning finns det dock inte några valmyndigheter närvarande, varför ansvaret faller på den röstande som frivilligt valt brevröstning i stället för att ta sig till ett allmänt förhandsröstningsställe. Den röstandes ombesörjningsskyldighet omfattar för det första det att han eller hon ordnar röstningstillfället så att hans eller hennes valfrihet bevaras, för det andra att han eller hon gör sin röstningsanteckning i skydd för andras blickar och för det tredje att han eller hon innesluter röstsedeln i valkuvertet och förvisar sig om att kuvertet verkligen försluts.

I enlighet med vad som föreslås i 4 mom. ska den röstande i följbrevet för brevröstning underteckna en försäkran att han eller hon har röstat med bevarande av valhemligheten och valfriheten. För att kommunens centralvalnämnd när den kontrollerar brevröstningshandlingarna i enlighet med 63 § och föreslagna 66 g § ska kunna bedöma om de sagda centrala röstningsprinciperna uppfyllts vid brevröstningen föreslås det i 5 mom. att det utöver den röstandes egen försäkran ska föreskrivas om vittnen vid brevröstning. Den som röstar per brev ska till röstningstillfället inkalla att närvara två vittnen som fyllt 18 år. Dessa har till uppgift att underteckna en försäkran i följbrevet om att den röstande har röstat med bevarande av valhemligheten och så att hans eller hennes valfrihet inte har kränkts. Vittnena har inte till uppgift att se till att de sagda principerna uppfylls utan endast att intyga att den röstande har sört för att principerna uppfyllts. Vittnena handlar självfallet inte under tjänsteansvar.

Som vittne kan inte fungera den röstandes maka eller make, barn, syskon eller föräldrar och inte heller en person som är uppställd som kandidat vid valet i fråga, dennes make eller maka, barn, syskon eller föräldrar. Syftet med dessa bestämmelser är att för sin del bidra till röstningstillfällets tillförlitlighet. Den som röstar per brev skulle vara tvungen att skaffa vittnena utanför sin egen familjekrets. Förbudet mot kandidat och dennes närmaste som vittnen motsvarar de bestämmelser om valbiträden som fogades till vallagen år 2016 (lag 361/2016). Det enda behörighetskravet för vittnena är i övrigt att de uppnått 18 års ålder. Vittnet behöver inte vara finsk medborgare eller röstberättigad i finska val. Vittnet ska utöver sin underskrift i följbrevet skriva sitt namnförtydligande, sitt födelsedatum och sin nuvarande adress. Vittnesförsäkran kommer att låta tryckas i följbrevet utöver på finska och svenska också åtminstone på engelska.

Eftersom det i de brevröstningshandlingar som skickas till den röstande inte kommer att ingå uppgifter om och kandidatnummer för kandidaterna i valen, föreslås det i 3 mom. att det uttryckligen föreskrivs att den röstande själv ska ta reda på uppgifter om kandidaterna i den egna valkretsen, när det gäller riksdagsval, och uppgifter om den egna kommunens kandidater i kommunalval samt uppgifter om kandidaterna i presidentval och Europaparlamentsval. I anvisningarna för brevröstning kommer man att nämna webbplatsen vaalit.fi, där uppgifter om kandidaterna finns till påseende. Dessutom hittar man lätt information om kandidaterna t.ex. på partiernas och mediernas webbplatser samt i finska dagstidningar. Man kan dessutom fråga efter uppgifter om kandidaterna vid närmaste beskickning eller genom justitieministeriets valservicenummer.

I 4 mom. föreskrivs i detalj om hur man går till väga vid brevröstning. Den röstande antecknar sin kandidats nummer på röstsedeln, viker röstsedeln och innesluter den i valkuvertet för brevröstning. Den röstande bör försäkra sig om att valkuvertets limyta håller. Om limytan inte ser

ut att hålla bör han eller hon använda lim för att försluta kuvertet. Efter det att röstsedeln inneslutits i valkuvertet får valkuvertet inte längre öppnas. Efter detta antecknar den röstande i följbrevet för brevröstning följande uppgifter: den röstandes fullständiga namn, finländska personbeteckning (som finns antecknad i Finlands befolkningsdatasystem) eller, om den röstande inte känner till den, födelsedatum och nuvarande adress samt datum och röstningsställe (stat och stad/kommun, t.ex. "Australien, Sydney"). Till slut undertecknar den röstande egenhändigt följbrevet. Underskriften innefattar två stycken försäkringar som är färdigt tryckta på följbrevsblanketten, den ovan nämnda försäkran om att valhemligheten och valfriheten bevarats och en försäkran om att den röstande är utlandsfinländare eller att han eller hon bor eller vistas utomlands under hela den tidsperiod förhandsröstningen varar och hela valdagen, och han eller hon sålunda inte har någon möjlighet att rösta i Finland. Till sist uppmanar den röstande vittnena vid brevröstning i följbrevet anteckna ovan nämnda uppgifter och sina underskrifter.

66 e §. *Postning av ytterkuvertet för brevröstning.* I 1 mom. föreslås det en bestämmelse enligt vilken den röstande ska rikta följbrevet för brevröstning till centralvalnämnden i den kommun som enligt rösträttsregistret är hans eller hennes hemkommun, rösträttskommun eller folkbokföringskommun i Finland och att den röstande vid behov själv ska ta reda på denna kommun. De röstberättigade som per post får ett meddelandekort från Befolkningsregistercentralen kan kontrollera den riktiga kommunen och dess adress på kortet. De som inte får ett meddelandekort kan reda ut den riktiga kommunen och dess adress t.ex. genom att ringa Befolkningsregistercentralen, magistraten eller justitieministeriets servicenummer i Finland.

Den röstande skriver den kommunala centralvalnämndens namn och adress på behörigt ställe på följbrevet för brevröstning t.ex. på följande sätt: "Helsingfors stads centralvalnämnd, Kajsaniemigatan 3 B 16, 00100 Helsingfors, Finland". Därefter innesluter den röstande på det sätt som föreslås i 2 mom. valkuvertet för brevröstning och följbrevet för brevröstning i ytterkuvertet för brevröstning så att centralvalnämndens adress syns i ytterkuvertets fönster. Liksom när det gäller valkuvertet ska den röstande försäkra sig om att också ytterkuvertets lim verkar hållbart.

I 3 mom. föreskrivs det att den röstande själv på egen bekostnad ansvarar för att hans eller hennes ytterkuvert skickas från utlandet till Finland till den behöriga centralvalnämnden och att ytterkuvertet når centralvalnämnden senast kl. 19 på fredagen den andra dagen före valdagen. För detta ändamål ska den röstande förse ytterkuvertet med korrekt porto och posta kuvertet till Finland. Postningen sker genom att ytterkuvertet lämnas till postväsendet i bosättnings- eller vistelsestaten på normalt sätt. Ytterkuvertet behöver inte skickas som rekommenderat brev utan det kan lämnas i en brevlåda på samma sätt som vanliga brev eller postkort. Men ingenting hindrar dock heller att den röstande rekommenderar ytterkuvertet. Ytterkuvertet måste uttryckligen postas från utlandet. Det får inte postas i Finland. I stället för postning ska den röstande, om denne så önskar, även kunna anlita en internationell kurirtjänst.

Den röstande ska själv bekosta det porto som behövs och den eventuella ytterligare postavgift som orsakas av att brevet skickas som ett rekommenderat brev eller betala kostnaden för anlitandet av kurirtjänst. Däremot behöver den röstande inte betala de kostnader som skulle föränlidas av en resa till beskickningen för att rösta. Jämförelsevis kan det konstateras att de röstberättigade som bor i Finland alltid blir tvungna att själva bekosta sin resa till förhandsröstningsstället eller till röstningsstället på valdagen.

Enligt propositionen ansvarar den röstande själv för att det ytterkuvert som han eller hon postat eller sänt hinner fram inom utsatt tid och till den rätta centralvalnämnden. Om kuvertet inte rör sig eller rör sig för långsamt i posten t.ex. av den anledningen att kuvertet inte är försett med adekvat porto, ligger ansvaret på den röstande. Eftersom den röstande frivilligt har

valt brevröstning i stället för att gå till en beskickning, ansvarar han eller hon även för den situationen att postväsendet i bosättningsstaten eller postväsendet i Finland eller kurirtjänsten tappar bort eller skadar ytterkuvertet, eller befördrar det så långsamt att det kommer fram först efter den utsatta tiden.

66 f §. *Anlitande av biträde vid brevröstning.* En röstande vars förmåga att göra röstningsanteckning är väsentligt nedsatt får vid de åtgärder som avses i 66 c—66 e § som biträde anlita en person som han eller hon själv utsett. Biträdet får sålunda assistera den röstande t.ex. vid beställning av brevröstningshandlingarna, utredande av uppgifter om kandidater, införande av röstningsanteckningen, ifyllande av följbrevet och postning av ytterkuvertet. I paragrafen föreskrivs dock, på motsvarande sätt som i den gällande vallagen, att som sådant biträde som den röstande själv valt kan vid själva röstningstillfället inte fungera en person som är uppställd som kandidat vid valet i fråga eller en närstående person till en kandidat. Biträdet får i princip inte underteckna följbrevet på den röstandes vägnar, utan den röstande måste själv underteckna brevet. Endast när det är helt omöjligt, t.ex. på grund av den röstandes svaga hälsa, kan biträdet underteckna också följbrevet. Då bör dock biträdandet framgå av underskriften (Y såsom biträde för X). För klarhetens skull föreslås det en bestämmelse att ingendera av de personer som varit vittne vid brevröstning får vara biträde. I fråga om biträdets skyldigheter när han eller hon bistår den röstande att göra röstningsanteckning gäller vad som föreskrivs om biträde vid förhandsröstning och röstning på valdagen, dvs. att han eller hon är skyldig att samvetsgrant följa den röstandes anvisningar och hemlighålla vad han eller hon fått veta i samband med röstningen. Namn och adress för det biträde som assisterar den röstande med att göra röstningsanteckning ska antecknas i följbrevet för brevröstning.

66 g §. *Granskning av brevröstningshandlingarna i den kommunala centralvalnämnden.* Ytterkuvert för brevröstning som inkommit granskas vid den kommunala centralvalnämnden i princip på samma sätt som ytterkuvert för förhandsröstningen. De ytterkuvert granskas som inkommit före den utsatta tiden, dvs. senast fredagen den andra dagen före valdagen före kl. 19, men de kuvert som inkommit efter den utsatta tiden lämnas obeaktade utan att öppnas.

De ytterkuvert för brevröstning som ska granskas öppnas och deras innehåll granskas. Brevröstningen ska lämnas obeaktad, om någon av de följande omständigheterna föreligger:

- 1) den som röstat har inte införts i rösträtsregistret, dvs. han eller hon har inte rösträtt i valet i fråga,
- 2) valkuvertet för brevröstning är försett med en obehörig anteckning om den röstande eller en kandidat eller något annat obehörigt,
- 3) följbrevet för brevröstning är så bristfälligt eller otydligt att det inte med säkerhet går att få visshet om att röstningen har försiggått på det sätt som bestäms i lag eller fastställas vem den röstande är,
- 4) om det utifrån de anteckningar om postning eller sändning som gjorts på ytterkuvertet för brevröstning inte med säkerhet går att få visshet om att kuvertet har postats i eller sänts från utlandet,
- 5) valkuvertet för brevröstning är öppet och man kan sluta sig till att kuvertet är öppet av någon annan orsak än att det tekniskt sett inte har fungerat eller att valkuvertet annars är sådant att det inte med säkerhet går att få visshet om att röstningen har försiggått på det sätt som bestäms i lag,

6) följbrevet för brevröstning saknar underskrifter av de vittnen vid brevröstning som avses i 66 d § 5 mom.

Punkterna 4—6 i 2 mom. i den föreslagna paragrafen är nya grunder för att lämna röster obeaktade och gäller uttryckligen brevröstning. En brevröstning ska för det första inte beaktas, om det av ytterkuvertet för brevröstning inte går att sluta sig till att kuvertet har postats eller sänts till Finland från utlandet. Ytterkuvertet ska därför vara försett med utländska frimärken och en utländsk poststämpel, eller, om en internationell kurirtjänst har anlitats, ska det på kuvertet eller i samband med det finnas något annat motsvarande bevis på att kuvertet härstammar från utlandet.

För det andra lämnas brevröstningen obeaktad när valkuvertet för brevröstning är öppet, men dock inte när det går att sluta sig till att kuvertet är öppet av den anledningen att det tekniskt sett inte har fungerat. I enlighet med vad som föreslås i 66 d § 2 mom. ansvarar en röstande som valt brevröstning själv för att hans eller hennes valhemlighet bevaras, vilket också innebär att han eller hon ska innesluta sin röstsedel i valkuvertet. Om den röstande lämnar kuvertet öppet, kan centralvalnämnden få visshet om att valhemligheten har bevarats i röstningen. Till den röstandes nackdel ska däremot inte räknas ett sådant eventuellt tekniskt fel att valkuvertets limyta av någon orsak inte håller och det förslutna kuvertet öppnas av sig själv inne i ytterkuvertet. Ett valkuvert som är öppet på detta sätt ska vid centralvalnämnden förslutas med bevarande av valhemligheten, och valkuvertet ska beaktas. Också sådana förslutna valkuvert ska lämnas obeaktade av vilka det inte med säkerhet går att sluta sig till att röstningen gått till väga på det sätt som föreskrivs i lag. Sådana är t.ex. kuvert av vilka det går att dra den slutsatsen att de först har förslutits och sedan slitits upp och därefter förslutits på nytt.

För det tredje lämnas en brevröstning obeaktad också när underskrifterna från de två vittnena vid brevröstning saknas i följbrevet. Underskrifterna ska innehålla alla de uppgifter som anges i 66 d § 5 mom. (underskrift, namnförtydligande, födelsedatum, adress). Centralvalnämnden har dock inga praktiska möjligheter att undersöka autenticiteten hos underskrifterna och de uppgifter som anges i samband med dem.

De granskade men obeaktade brevröstningshandlingarna ska fogas till centralvalnämndens protokoll. I fråga om de brevröstningar som godkänts införs i rösträtsregistret vid den röstberättigade en anteckning att han eller hon har röstat.

De röstsedlar som finns i valkuvert från brevröstning är ostämplade. För att dessa röstsedlar inte ska skilja sig från de övriga röstsedlarna vid räkningen och för att valhemligheten således inte ska äventyras, bör de stämplas innan räkningen inleds. Därför föreslås i 3 mom. bestämmelser om att centralvalnämnden i kommunen vid granskningen av brevröstningshandlingarna ska öppna godkända valkuvert för brevröstning (vilka redan i detta skede har skiljts från följbrevet), ta ut röstsedlarna och stämpla röstsedlarna. Valsedlarna får inte öppnas. Efter stämplingen ska centralvalnämnden innesluta röstsedlarna i vanliga valkuvert för förhandsröstning. På detta sätt skulle det inte längre vid rösträkningen gå att skilja huruvida röstsedeln härstammar från brevröstningen eller förhandsröstningen. Stämplingen och inneslutningen i nya kuvert ska göras vid statliga val innan de godkända valkuverten skickas till valkrets-nämnden och vid kommunalval senast lördagen före valdagen före kl. 15.

84 §. Myndigheter med ansvar för resultaträkningen. Till paragrafen föreslås ett omnämnande av att samma instanser som ansvarar för räkning av andra röstsedlar också ansvarar för räkning av de röstsedlar som getts vid brevröstning. I kommunalval ansvarar kommunens centralvalnämnd för räkningen och i andra val valkrets-nämnden.

86 §. Räkning av förhandsröster och brevröster. Paragrafen föreslås bli ändrad så att det av paragrafen framgår att de röster som getts in vid brevröstningen vid rösträkningen ingår i de givna förhandsrösterna och att de alltså inte bildar något eget valresultat.

188 §. Kostnadsfördelningen mellan valmyndigheterna. I 1 mom. 3 punkten ska fogas ett omnämnande av att justitieministeriet ansvarar för de kostnader som föranleds av skickande av brevröstningshandlingar till de röstberättigade.

2 Ikraftträdande

I propositionen föreslås det att lagen träder i kraft den 1 november 2018 och att den tillämpas första gången vid riksdagsvalet 2019.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I bruktagande av sådan brevröstning som föreslås i propositionen underlättar i betydande grad röstningen för de röstberättigade som bor eller vistas utomlands och som vill rösta vid allmänna val i Finland men som har lång väg till närmaste beskickning som är förhandsröstningsställe. Förslaget främjar sålunda det faktiska tillgodoseendet av rösträtten och rätten till inflytande enligt 14 § i grundlagen för personerna i fråga och i detta hänseende ökar förslaget den i 6 § i grundlagen avsedda jämlikheten för dessa personer i förhållande till de röstberättigade som bor i Finland. Det kan också konstateras att det allmänna enligt 22 § i grundlagen ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I propositionen föreslås det inte att i Finland bosatta röstberättigade ges rätt till brevröstning, utan denna rätt ges endast utlandsfinländare och dem som under valet tillfälligt bor eller vistas utomlands. Propositionen leder till att röstberättigade som bor utomlands kan rösta per brev t.ex. i sitt eget hem, medan röstberättigade som bor i Finland fortfarande måste gå till ett förhandsröstningsställe eller på valdagen till ett röstningsställe för att rösta. När man bedömer tillgodoseendet av den i 6 § i grundlagen avsedda jämlikheten från detta perspektiv kan man, med hänvisning till det som anförts ovan i avsnitt 4.1, konstatera att propositionen dock inte som helhet bedömd i betydande grad ställer röstberättigade som bor i Finland och röstberättigade som bor utomlands i en ojämlik ställning. Dessutom föreligger det vägande skäl som angetts i det föregående avsnittet för att ge rätt till brevröstning uttryckligen till de röstberättigade som bor utomlands.

Enligt gällande lagstiftning ska den röstande vid allmänna val rösta inför en valmyndighet och under dess övervakning för att den röstandes valhemlighet och valfrihet ska kunna ombesörjas. Brevröstning, som den röstberättigade själv har valt i stället för att ta sig till ett förhandsröstningsställe, kan dock inte förrättas under valmyndighetens övervakning, varvid ansvaret för tillgodoseende och ombesörjande av den i 25 § i grundlagen avsedda valhemligheten liksom också den röstandes fria viljebildning på det sätt som föreslås i propositionen ligger hos den röstande själv. Detta innebär en mycket betydande ändring i vårt valsystem. Ändringens konsekvenser har bedömts närmare ovan i avsnitt 4.2.

Enligt regeringens uppfattning bör propositionen sändas till riksdagens grundlagsutskott för behandling.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av vallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vallagen (714/1998) 4, 84 och 86 § samt 188 § 1 mom. 3 punkten, sådana de lyder, 4 § och 188 § 1 mom. 3 punkten sådana de lyder i lag 247/2002, den finska språkdräkten i 84 § sådan den lyder i lag 563/2015 och 86 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 247/2002, samt *fogas* till lagen ett nytt 5 a kap. som följer:

4 §

Valförrättning

Val förrättas genom att det anordnas förhandsröstning, brevröstning och röstning på valdagen. Kommunen svarar för att förhandsröstning och röstning på valdagen anordnas i Finland, och utrikesministeriet svarar för att förhandsröstning anordnas utomlands. Justitieministeriet svarar för att det anordnas brevröstning.

5 a kap.

Brevröstning

66 a §

Rätt att brevrösta

Röstberättigade som inte har hemkommun i Finland och andra röstberättigade som bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden och på valdagen får rösta per brev från utlandet (*brevröstning*) på det sätt som anges i detta kapitel.

66 b §

Brevröstningshandlingar

De handlingar som ska användas vid brevröstning (*brevröstningshandlingar*) är

- 1) brevröstningskuvert,
- 2) röstsedlar enligt 51 §,
- 3) valkuvert för brevröstning,
- 4) följbrev för brevröstning,
- 5) ytterkuvert för brevröstning,
- 6) röstningsanvisningar för brevröstning.

Justitieministeriet ska låta tillverka brevröstningshandlingarna.

66 c §

Beställning av brevröstningshandlingar

För att rösta per brev ska den röstberättigade beställa brevröstningshandlingar från justitieministeriets beställningstjänst. Beställningen ska göras skriftligen på en blankett enligt formulär som justitieministeriet fastställt.

Beställningen kan göras tidigast tre månader före valdagen. Den röstberättigade svarar själv för att han eller hon beställer brevröstningshandlingarna i tillräckligt god tid för att det ytterkuvert för brevröstning som han eller hon sänder tillbaka ska komma in till den kommunala centralvalnämnden inom den tid som anges i 66 e § 3 mom.

I beställningen ska åtminstone följande anges:

- 1) den röstberättigades namn och personbeteckning,
- 2) den röstberättigades försäkran om att han eller hon är röstberättigad vid valet i fråga och att han eller hon saknar hemkommun i Finland eller bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden och på valdagen och sålunda inte har möjlighet att rösta i Finland,
- 3) den adress i utlandet till vilken den röstberättigade vill att brevröstningshandlingarna ska skickas.

Efter att ha tagit emot beställningen ska justitieministeriet utan dröjsmål skicka brevröstningshandlingarna till den adress som uppgetts i beställningen.

Uppgifterna i justitieministeriets beställningstjänst om vem som beställt brevröstningshandlingar är inte offentliga förrän röstningen har avslutats på valdagen. De personuppgifter som ingår i beställningstjänsten ska förstöras efter att valresultatet vunnit laga kraft.

66 d §

Förrättande av brevröstning

Vid presidentval kan den röstande rösta per brev tidigast den 38 dagen före valdagen och vid övriga val tidigast den 31 dagen före valdagen.

Den röstande ska själv se till att hans eller hennes valhemlighet och valfrihet bevaras vid röstning per brev.

Den röstande ska själv ta reda på den valkrets eller kommun där han eller hon är röstberättigad, uppgifterna i sammanställningen av kandidatlistor, uppgifterna i kandidatförteckningen för presidentval och uppgifterna i sammanställningen av kandidatlistorna för Europaparlamentsval.

Den röstande ska fylla i röstsedeln med iakttagande av vad som föreskrivs i 58 § 1 och 2 mom. och innesluta röstsedeln i valkuvertet för brevröstning. Därefter ska den röstande på foljebrevet för brevröstning anteckna sitt fullständiga namn, sin finländska personbeteckning eller sitt fördelsdatum och sin adress, röstningsställe och datum samt egenhändigt underteckna foljebrevets försäkran om att

1) han eller hon är röstberättigad vid valet i fråga och att han eller hon saknar hemkommun i Finland eller bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden och på valdagen och sålunda inte har möjlighet att rösta i Finland, och

2) han eller hon själv har fyllt i röstsedeln och inneslutit den i valkuvertet med bevarande av valhemligheten och valfriheten.

När brevröstningen förrättas ska den röstande se till att det utöver honom eller henne samtidigt finns två andra personer närvarande som vittnen för brevröstningen. Vittnena ska ha som fyllt 18 år. Den röstandes make, barn eller förälder får inte vara vittne. Detsamma gäller den som är uppställd som kandidat vid valet, dennes make, barn, syskon eller förälder. Båda vittnena ska egenhändigt underteckna den försäkran som finns i foljebrevet för brevröstning om att den röstande har röstat med bevarande av valhemligheten och så att hans eller hennes val-

frihet inte har kränkts. Båda vittnena ska utöver sin underskrift i foljbrevet skriva sitt namn-förtydligande, sitt födelsedatum och sin adress.

66 e §

Postning av ytterkuvertet för brevröstning

Den röstande ska ställa foljbrevet för brevröstning till centralvalnämnden i den kommun som enligt rösträttsregistret är hans eller hennes hemkommun, rösträttskommun eller folkbok-föringskommun i Finland. Vid behov ska den röstande själv ta reda på vilken kommun det är.

Den röstande ska innesluta valkuvertet för brevröstning och det undertecknade foljbrevet för brevröstning i ytterkuvertet för brevröstning så att adressen till den mottagare som skrivits på foljbrevet syns genom kuvertets fönster.

Den röstande svarar själv på egen bekostnad för att ytterkuvertet för brevröstning sänds från utlandet till Finland till den kommunala centralvalnämnden och att kuvertet når centralval-nämnden senast den andra dagen före valdagen före klockan 19. I detta syfte ska den röstande förse ytterkuvertet med korrekt porto och vid postningen av kuvertet anlita postväsendet i bo-sättnings- eller vistelsestaten. Den röstande kan, om denne så önskar, sända ytterkuvertet för brevröstning till centralvalnämnden också genom att anlita en internationell kurirtjänst.

66 f §

Anlitande av biträde vid brevröstning

En röstande vars förmåga att göra röstningsanteckning är väsentligt nedsatt får för de åtgär-der som avses i 66 c—66 e § som biträde anlita en person som han eller hon själv utsett. I en sådan röstningssituation som avses i 66 d § 4 mom. får biträdet dock inte vara en person som är uppställd som kandidat vid valet eller dennes make, barn, syskon eller förälder och inte hel-ler någotdera av de vittnen vid brevröstning som avses i 66 d § 5 mom. I fråga om bitrådets skyldigheter gäller bestämmelserna i 58 § 3 mom. och 73 § 5 mom. Bitrådets namn och adress ska antecknas i foljbrevet för brevröstning.

66 g §

Granskning av brevröstningshandlingarna i den kommunala centralvalnämnden

De brevröstningshandlingar som inkommit till den kommunala centralvalnämnden granskas med iakttagande av vad som föreskrivs 63 §.

Brevröstningen ska utöver de orsaker som anges i 63 § 1—3 mom. lämnas obeaktad, om

1) det utifrån de postnings- eller sändningsanteckningar som gjorts på ytterkuvertet för brev-röstning inte med säkerhet går att få visshet om att kuvertet har postats i eller sänts från utlan-det,

2) valkuvertet för brevröstning är öppet och man kan dra den slutsatsen att det är öppet av någon annan orsak än att valkuvertet tekniskt sett inte har fungerat, eller valkuvertet annars är sådant att det inte med säkerhet går att få visshet om att röstningen har försiggått på det sätt som föreskrivs i lag,

3) foljbrevet för brevröstning saknar underskrifter av de vittnen vid brevröstning som avses i 66 d § 5 mom.

Efter att brevröstningshandlingarna granskats ska centralvalnämnden med bevarande av val-hemligheten öppna godkända valkuvert för brevröstning, stämpla de röstsedlar som funnits i kuverten och innesluta de stämplade röstsedlarna i sådana valkuvert som avses i 50 § 1 mom. Stämplingen och inneslutningen i nya kuvert ska vid andra än kommunalval göras innan val-

kuverten enligt 64 § sänds till valkrets nämnden och vid kommunalval senast lördagen före valdagen före klockan 15.

84 §

Myndigheter med ansvar för resultaträkningen

Räkningen av de röstsedlar som getts in vid förhandsröstningen och brevröstningen samt kontrollräkningen av de röstsedlar som getts in vid röstningen på valdagen sköts

1) vid riksdagsval, presidentval och Europaparlamentsval av valkrets nämnden vid dess sammanträde,

2) vid kommunalval av den kommunala centralvalnämnden vid dess sammanträde.

86 §

Räkning av förhandsröster och brevröster

Granskningen av de röstsedlar i valkuvert vilka getts in vid förhandsröstning och brevröstning får inledas på valdagen tidigast klockan 15 eller, av särskilda skäl, enligt nämndens prövning också tidigare, dock tidigast klockan 12. De röstsedlar som är ogiltiga avskiljs till en särskild grupp. Övriga röstsedlar sorteras så att de som gäller en viss kandidat bildar en särskild grupp. Antalet röstsedlar i varje grupp ska räknas.

Det sammantagna resultatet av förhandsröstningen och brevröstningen räknas separat ut för vart och ett av kommunens röstningsområden, med undantag för sådana fall som avses i 82 §.

Information om räkningen av förhandsröster och brevröster ges på det sätt som justitieministeriet bestämmer.

188 §

Kostnadsfördelningen mellan valmyndigheterna

Justitieministeriet svarar för

3) kostnaderna för tillverkning av röstsedlar, vallängder och andra valhandlingar samt valstämplar, förseglingshjälpmedel och valurnor och kostnaderna för att sända dem till de kommunala centralvalnämnderna samt dessutom kostnaderna för att sända brevröstningshandlingar till de röstberättigade,

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 19 september 2017

Statsminister

Juha Sipilä

Justitieminister Antti Häkkinen

Lag

om ändring av vallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i vallagen (714/1998) 4, 84 och 86 § samt 188 § 1 mom. 3 punkten, sådana de lyder, 4 § och 188 § 1 mom. 3 punkten sådana de lyder i lag 247/2002, den finska språkdiräkten i 84 § sådan den lyder i lag 563/2015 och 86 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 247/2002, samt *fogas* till lagen ett nytt 5 a kap. som följer:

Gällande lydelse

4 §

Valförrättning

Val förrättas genom att det anordnas förhandsröstning och röstning på valdagen. Kommunen svarar för att förhandsröstning och röstning på valdagen anordnas i hemlandet och utrikesministeriet svarar för att förhandsröstning anordnas utomlands.

Föreslagen lydelse

4 §

Valförrättning

Val förrättas genom att det anordnas förhandsröstning, *brevröstning* och röstning på valdagen. Kommunen svarar för att förhandsröstning och röstning på valdagen anordnas i Finland, och utrikesministeriet svarar för att förhandsröstning anordnas utomlands. *Justitieministeriet svarar för att det anordnas brevröstning.*

5 a kap.

Brevröstning

66 a §

Rätt att brevrösta

Röstberättigade som inte har hemkommun i Finland och andra röstberättigade som bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden och på valdagen får rösta per brev från utlandet (brevröstning) på det sätt som anges i detta kapitel.

66 b §

Brevröstningshandlingar

De handlingar som ska användas vid brevröstning (brevröstningshandlingar) är
1) brevröstningskuvert,

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

- 2) röstsedlar enligt 51 §,
 - 3) valkuvert för brevröstning,
 - 4) följebrev för brevröstning,
 - 5) ytterkuvert för brevröstning,
 - 6) röstningsanvisningar för brevröstning.
- Justitieministeriet ska låta tillverka brevröstningshandlingarna.*

66 c §

Beställning av brevröstningshandlingar

För att rösta per brev ska den röstberättigade beställa brevröstningshandlingar från justitieministeriets beställningstjänst. Beställningen ska göras skriftligen på en blankett enligt formulär som justitieministeriet fastställt.

Beställningen kan göras tidigast tre månader före valdagen. Den röstberättigade svarar själv för att han eller hon beställer brevröstningshandlingarna i tillräckligt god tid för att det ytterkuvert för brevröstning som han eller hon sänder tillbaka ska komma in till den kommunala centralvalnämnden inom den tid som anges i 66 e § 3 mom.

I beställningen ska åtminstone följande anges:

1) den röstberättigades namn och personbeteckning,

2) den röstberättigades försäkran om att han eller hon är röstberättigad vid valet i fråga och att han eller hon saknar hemkomun i Finland eller bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden och på valdagen och sålunda inte har möjlighet att rösta i Finland,

3) den adress i utlandet till vilken den röstberättigade vill att brevröstningshandlingarna ska skickas.

Efter att ha tagit emot beställningen ska justitieministeriet utan dröjsmål skicka brevröstningshandlingarna till den adress som uppgetts i beställningen.

Uppgifterna i justitieministeriets beställningstjänst om vem som beställt brevröstningshandlingar är inte offentliga förrän röstningen har avslutats på valdagen. De personuppgifter som ingår i beställningstjänsten ska förstöras efter att valresultatet vunnit laga kraft.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

66 d §

Förrättande av brevröstning

Vid presidentval kan den röstande rösta per brev tidigast den 38 dagen före valdagen och vid övriga val tidigast den 31 dagen före valdagen.

Den röstande ska själv se till att hans eller hennes valhemlighet och valfrihet bevaras vid röstning per brev.

Den röstande ska själv ta reda på den valkrets eller kommun där han eller hon är röstberättigad, uppgifterna i sammanställningen av kandidatlistor, uppgifterna i kandidatförteckningen för presidentval och uppgifterna i sammanställningen av kandidatlistorna för Europaparlamentsval.

Den röstande ska fylla i röstsedeln med iakttagande av vad som föreskrivs i 58 § 1 och 2 mom. och innesluta röstsedeln i valkuvertet för brevröstning. Därefter ska den röstande på följbrevet för brevröstning anteckna sitt fullständiga namn, sin finländska personbeteckning eller sitt fördelsdatum och sin adress, röstningsställe och datum samt egenhändigt underteckna följbrevets försäkran om att

1) han eller hon är röstberättigad vid valet i fråga och att han eller hon saknar hemkommun i Finland eller bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden och på valdagen och sålunda inte har möjlighet att rösta i Finland, och

2) han eller hon själv har fyllt i röstsedeln och inneslutit den i valkuvertet med bevarande av valhemligheten och valfriheten.

När brevröstningen förrättas ska den röstande se till att det utöver honom eller henne samtidigt finns två andra personer närvarande som vittnen för brevröstningen. Vittnena ska ha som fyllt 18 år. Den röstandes make, barn eller förälder får inte vara vittne. Detsamma gäller den som är uppställd som kandidat vid valet, dennes make, barn, syskon eller förälder. Båda vittnena ska egenhändigt underteckna den försäkran som finns i följbrevet för brevröstning om att den röstande har röstat med bevarande av valhemligheten och så att hans eller hennes valfrihet inte har kränkts. Båda vittnena ska utöver sin underskrift i följbrevet skriva sitt namnförtydligande, sitt födelsedatum och sin adress.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

66 e §

Postning av ytterkuvertet för brevröstning

Den röstande ska ställa följbrevet för brevröstning till centralvalnämnden i den kommun som enligt rösträttsregistret är hans eller hennes hemkommun, rösträttskommun eller folkbokföringskommun i Finland. Vid behov ska den röstande själv ta reda på vilken kommun det är.

Den röstande ska innesluta valkuvertet för brevröstning och det undertecknade följbrevet för brevröstning i ytterkuvertet för brevröstning så att adressen till den mottagare som skrivits på följbrevet syns genom kuvertets fönster.

Den röstande svarar själv på egen bekostnad för att ytterkuvertet för brevröstning sänds från utlandet till Finland till den kommunala centralvalnämnden och att kuvertet når centralvalnämnden senast den andra dagen före valdagen före klockan 19. I detta syfte ska den röstande förse ytterkuvertet med korrekt porto och vid postningen av kuvertet anlita postväsendet i bosättnings- eller vistelsestaten. Den röstande kan, om denne så önskar, sända ytterkuvertet för brevröstning till centralvalnämnden också genom att anlita en internationell kurirtjänst.

66 f §

Anlitande av biträde vid brevröstning

En röstande vars förmåga att göra En röstande vars förmåga att göra röstningsanteckning är väsentligt nedsatt får för de åtgärder som avses i 66 c—66 e § som biträde anlita en person som han eller hon själv utsett. I en sådan röstningssituation som avses i 66 d § 4 mom. får biträdet dock inte vara en person som är uppställd som kandidat vid valet eller dennes make, barn, syskon eller förälder och inte heller någotdera av de vittnen vid brevröstning som avses i 66 d § 5 mom. I fråga om biträdets skyldigheter gäller bestämmelserna i 58 § 3 mom. och 73 § 5 mom. Biträdets namn och adress ska antecknas i följbrevet för brevröstning.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

66 g §

Granskning av brevröstningshandlingarna i den kommunala centralvalnämnden

De brevröstningshandlingar som inkommit till den kommunala centralvalnämnden granskas med iakttagande av vad som föreskrivs 63 §.

Brevröstningen ska utöver de orsaker som anges i 63 § 1—3 mom. lämnas obeaktad, om

1) det utifrån de postnings- eller sändningsanteckningar som gjorts på ytterkuvertet för brevröstning inte med säkerhet går att få visshet om att kuvertet har postats i eller sänts från utlandet,

2) valkuvertet för brevröstning är öppet och man kan dra den slutsatsen att det är öppet av någon annan orsak än att valkuvertet tekniskt sett inte har fungerat, eller valkuvertet annars är sådant att det inte med säkerhet går att få visshet om att röstningen har förgångit på det sätt som föreskrivs i lag,

3) foljebrevet för brevröstning saknar underskrifter av de vittnen vid brevröstning som avses i 66 d § 5 mom.

Efter att brevröstningshandlingarna granskats ska centralvalnämnden med bevarande av valhemligheten öppna godkända valkuvert för brevröstning, stämpla de röstsedlar som funnits i kuverten och innesluta de stämplade röstsedlarna i sådana valkuvert som avses i 50 § 1 mom. Stämplingen och inneslutningen i nya kuvert ska vid andra än kommunalval göras innan valkuverten enligt 64 § sänds till valkrets-nämnden och vid kommunalval senast lördagen före valdagen före klockan 15.

84 §

Myndigheter med ansvar för resultaträkningen

Räkningen av de röstsedlar som getts in vid förhandsröstningen och kontrollräkningen av de röstsedlar som getts in vid röstningen på valdagen sköts

1) vid riksdagsval, presidentval och Europaparlamentsval av valkrets-nämnden vid dess sammanträde,

2) vid kommunalval av den kommunala centralvalnämnden vid dess sammanträde.

84 §

Myndigheter med ansvar för resultaträkningen

Räkningen av de röstsedlar som getts in vid förhandsröstningen och brevröstningen samt kontrollräkningen av de röstsedlar som getts in vid röstningen på valdagen sköts

1) vid riksdagsval, presidentval och Europaparlamentsval av valkrets-nämnden vid dess sammanträde,

2) vid kommunalval av den kommunala centralvalnämnden vid dess sammanträde.

Gällande lydelse

86 §

Räkning av förhandsröster

Granskningen av de röstsedlar i valkuvert vilka getts in vid förhandsröstning kan inledas på valdagen tidigast klockan 15 eller, av särskilda skäl, enligt nämndens prövning också tidigare, dock tidigast klockan 12. De röstsedlar som är ogiltiga avskiljs till en särskild grupp. Övriga röstsedlar sorteras så att de som gäller en viss kandidat bildar en särskild grupp. Antalet röstsedlar i varje grupp ska räknas.

Resultatet av förhandsröstningen räknas separat ut för vart och ett av kommunens röstningsområden, med undantag för sådana fall som avses i 82 §.

Information om räkningen av förhandsröster ges på det sätt som justitieministeriet föreskriver.

188 §

Kostnadsfördelningen mellan valmyndigheterna

Justitieministeriet svarar för

3) kostnaderna för tillverkning av röstsedlar, vallängder och andra valhandlingar samt valstämplar, förseglingshjälpmedel och valurnor samt för att sända dem till de kommunala centralvalnämnderna,

Föreslagen lydelse

86 §

Räkning av förhandsröster och brevröster

Granskningen av de röstsedlar i valkuvert vilka getts in vid förhandsröstning *och brevröstning* får inledas på valdagen tidigast klockan 15 eller, av särskilda skäl, enligt nämndens prövning också tidigare, dock tidigast klockan 12. De röstsedlar som är ogiltiga avskiljs till en särskild grupp. Övriga röstsedlar sorteras så att de som gäller en viss kandidat bildar en särskild grupp. Antalet röstsedlar i varje grupp ska räknas.

Det sammantagna resultatet av förhandsröstningen *och brevröstningen* räknas separat ut för vart och ett av kommunens röstningsområden, med undantag för sådana fall som avses i 82 §.

Information om räkningen av förhandsröster *och brevröster* ges på det sätt som justitieministeriet bestämmer.

188 §

Kostnadsfördelningen mellan valmyndigheterna

Justitieministeriet svarar för

3) kostnaderna för tillverkning av röstsedlar, vallängder och andra valhandlingar samt valstämplar, förseglingshjälpmedel och valurnor och kostnaderna för att sända dem till de kommunala centralvalnämnderna *samt dessutom kostnaderna för att sända brevröstningshandlingar till de röstberättigade,*

Denna lag träder i kraft den 20 .