

UTKAST
22.12.2016

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att vallagen ändras så att sådana röstberättigade finländare som är permanent bosatta utomlands (utlandsfinländare) och övriga röstberättigade finländare som vid tidpunkten för ett val tillfälligt bor eller vistas utomlands ska få rätt att rösta i allmänna val per brev. De röstberättigade som vill rösta per brev beställer 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.

Lagen avses träda i kraft den 1 mars 2018.

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Både enligt 1906 och 1928 års riksdagsordning hade endast de rösträtt i riksdagsval som hade eller som under de senaste tre åren hade haft hemvist i Finland. 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 bostadsort. Det första valet där utlandsfinländarna hade rösträtt var riksdagsvalet 1975.

Röstning utomlands blev möjligt 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 röstningsätt 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 röstades fria viljebildning måste tryggas, viljeyttringen (röstandet) måste vara hemlig och de röstades 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 röstades fria viljeyttring förverkligas. 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 undantagsfall: 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 bestämt.

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 röstsedeln och följbrevet 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 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 nåbarhet 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
- Valet till Europaparlamentet 2014: 177 ställen i 83 stater
- Riksdagsvalet 2015: 233 ställen i 89 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).

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 riksdagsval 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 ca 47 000 röstberättigade på allmänna röstningsställen (233) utomlands. Av dessa var ca 44 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).

Valdeltagandet 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 bristande röstningsmotivation (frågor i det gamla hemlandet intresserar inte längre), tekniska svårigheter med röstningen (för många utlandsfinländare är det närmaste röstningsstället för långt borta) 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 (mer än 20 000 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), per telefax eller via internet (internetröstning). 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.

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 50 dagar 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 röstberättigads 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 följbrevet 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 följbrevet en egen försäkran att röstningen har förlöpt lagenligt. Den röstande innesluter sedan valkuvertet, följbrevet 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 %. 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 rösträttsregistret 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.

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 skäliga 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 röstningsstället, 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 nåbarheten för röstningsställena. 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 förhandsröstningsställena på sådana platser där röstarna annars också rör sig, exempelvis i köpcentrum, bibliotek och samservicekontor. Vallagen medger även cirkulerande allmänna röstningsställena, 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 förhandsröstningsställena 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. Förhandsröstningsställena 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 förhandsröstningsställena på olika håll i landet. Trots det som ovan sagts kan nåbarheten för förhandsröstningsställena allmänt taget inte anses helt tillfredsställande i nuläget.

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. Det finns således ett tekniskt hinder för utnyttjandet av rösträtten. I det här avseendet kan således dessa personer anses befinna sig i en ojämlig ställning jämfört med röstberättigade som bor i hemlandet och även jämfört med sådana röstberättigade som bor utomlands, som händelsevis bor nära ett förhandsröstningsställe.

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 röstsedeln 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. Däremot föreslås det 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 Posten.

Rätt till brevröstning

Det föreslås att endast röstberättigade utlandsfinländare samt sådana röstberättigade som 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.

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 och 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 röstberättigade som bor 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 sitt namn 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 röstsedeln innesluts, 4) följebrev för brevröstning, 5) ytterkuvert för brevröstning i vilket valkuvertet och följebrevet innesluts 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 oskälig 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 vallagen föreslås uttryckliga bestämmelser om att brevröstning ska ske utomlands, dvs. någon annanstans än i Finland. I övrigt får den röstande själv avgöra var brevröstningen sker. Det kan 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 följebrevet 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 följebrevet intyga att den röstande har röstat genom bevarande av valhemligheten och med respekt för valfriheten. Det föreslås inga andra behörighetskrav för vittnena än att de har fyllt 18 år. 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 skriver numret på sin kandidat på röstsedeln och innesluter röstsedeln i valkuvertet för brevröstning.

Efter det här fyller den röstande i följbrevet för brevröstning. På följbrevet 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 datum och ort (stad/kommun och stat) i följbrevet. Efter den röstandes underskrift ska ovan nämnda vittnen underteckna följbrevet.

Den röstande ska rikta följbrevet till centralvalnämnden i den kommun som i rösträttsregistret 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 följbrevet 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 bosättnings- 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.

Det föreslås uttryckliga bestämmelser om att den som röstar per brev själv 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. Om 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, 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 tappar bort eller skadar ytterkuvertet.

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 rösträttsregistret för valet),
- 2) valkuvertet för brevröstning är försett med en obehörig anteckning om den röstande eller en kandidat eller något annat obehörigt,
- 3) följebrevet 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 som gjorts på ytterkuvertet för brevröstning inte med säkerhet går att få visshet om att kuvertet har postats i 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 följebrevet för brevröstning saknas underskrifterna av de vittnen för brevröstningen som avses i 66 d § 5 mom.

Efter granskningen skickar centralvalnämnden godkända valkuvert för förhandsröstning och valkuvert för brevröstning tillsammans och grupperade enligt röstningsområde i andra än kommunalval till valkrets-nämnden i fråga. Valkuverten för brevröstning avviker utseendemässigt från valkuverten för förhandsröstning. Inom ett röstningsområde kan således finnas två slags valkuvert.

Räkning av brevröster

De röstsedlar som finns i valkuvert för brevröstning räknas på samma sätt som de röstsedlar som finns i valkuvert för förhandsröstning. Vid kommunalval sköter centralvalnämnden i kommunen röst-räkningen och vid övriga val valkrets-nämnden.

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 före räkningen inleds. Därför föreslås bestämmelser om att innan räkningen av förhandsrösterna och brevrösterna inleds ska centralvalnämnden i kommunen (vid kommunalval) och valkrets-nämnden (vid andra val) öppna valkuvert för brevröstning, ta ut röstsedlarna och stämpla dem. Stämplingen får påbörjas tidigast på valdagen kl. 10. Räkningen av de röstsedlar som stämplats på detta sätt får emellertid inledas först när förhandsrösterna enligt vallagen tidigast får börja räknas, dvs. tidigast kl. 12.

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 tillgodoseendet 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.

I fråga om avståndet mellan den röstberättigade och det närmaste röstningsstället försätter brevröstningsmöjligheten 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.

4.2. Konsekvenser för förrättande av val

Valhemligheten och valfriheten vid röstningstillfället

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 röstsedelns 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 följebrevet. 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 följebrevet.

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 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. Sanktioner bör påföras för brott mot valhemligheten.

I propositionen 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 följebrevet 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 följebrevet 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 följebrevet finns underskrifter av två vittnen.

Efter att röstsedeln har inneslutits i valkuvertet för brevröstning och valkuvertet har postats till Finland i ytterkuvertet för brevröstning, är det valmyndigheterna som 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.

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 att Finlands eller någon annan stats postväsende 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, eftersom han eller hon frivilligt valt brevröstning i stället för röstning vid en beskickning. Erfarenheter som fått 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 röstsedel.

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 extra arbete som brevröstningen orsakar kommunens centralvalnämnd (granskning av brevröstningshandlingarna) är obetydligt och torde inte orsaka kommunen något tryck från extra utgifter. Vid kommunalval blir centralvalnämnden utöver sin granskningsuppgift dock också tvungen att stämpla godkända röstsedlar för brevröstning som finns i valkuverten. Inte heller detta extra arbete förväntas bli alltför betydande, eftersom det vid kommunalval kommer att göras betydligt färre brevröstningar än vid andra val, emedan utlandsfinländare inte är röstberättigade i kommunalval.

Däremot bedöms det att valkrets nämnden i andra val än kommunalval orsakas extra arbete och därigenom extra kostnader av stämpling av röstsedlar. Exakta kostnadsförslag kan man dock inte framlägga, eftersom kostnaderna beror på praxis i respektive valkrets nämnd. Om brevröstningen ökar röstningsaktiviteten, innebär det för valkrets nämnderna också fler röstsedlar att räkna.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid justitieministeriet. Utlåtande om propositionsutkastet begärdes av x remissinstanser.

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, följbrevet 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 stark autentisering. 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 kl. 19.

I 3 mom. ska det föreskrivas om innehållet i brevröstningshandlingarna. I beställningen ska åtminstone anges 1) den röstberättigades namn, 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. Beställningen skickas inte till en adress i Finland.

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 4 mom. föreskrivs det att justitieministeriet utan dröjsmål ska skicka brevröstningshandlingarna till den adress som anges i beställningen. Ingen exakt tidsgräns för en enskild beställning ska dock 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 befordras 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 automatiskt två röstsedlar, två valkuvert för brevröstning, två följebrev för brevröstning och två ytterkuvert för brevröstning.

Till varje beställare skickas endast en uppsättning brevröstningshandlingar.

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.

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 förvissas sig om att kuvertet verkligen försluts.

I enlighet med vad som föreslås i 4 mom. ska den röstande i följebrevet 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.

Det enda behörighetskravet för vittnena är att de uppnått 18 års ålder. Sålunda kan t.ex. en familjemedlem till den röstande vara vittne. Vittnet behöver inte heller vara finsk medborgare eller röstberättigad i finska val. Vittnet ska utöver sin underskrift i följbrevet skriva sitt namnförtydligande, sitt födelsedatum och sin nuvarande adress. Vittnesförsäkringen kommer att låta tryckas i följbrevet utöver på finska och svenska också 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 datum och ort (stat och stad/kommun, t.ex. "Australien, Sydney") samt undertecknar följbrevet. Underskriften innefattar både en 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 på 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 på kortet. De som inte får ett meddelandekort kan reda ut den riktiga kommunen 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 ansvarar för att hans eller hennes ytterkuvertskickas per post 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.

Den röstande ska själv bekosta det porto som behövs och den eventuella ytterligare postavgift som orsakas av att brevet skickas som ett rekommenderat brev. Däremot behöver den röstande inte betala de kostnader som skulle föranledas 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 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 tappar bort eller skadar ytterkuvertet, eller befordrar 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. Biträdet får i princip dock 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.

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 rösträttsregistret, 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 som gjorts på ytterkuvertet för brevröstning inte med säkerhet går att få visshet om att kuvertet har postats i 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 till Finland från utlandet. Ytterkuvertet ska därför vara försett med utländska frimärken och en utländsk poststämpel.

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 t.ex. 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 rösträttsregistret vid den röstberättigade en anteckning att han eller hon har röstat.

Godkända valkuvert för brevröstning tillsammans med andra valkuvert skickas i andra än kommunalval till vederbörande valkrets nämnd och i kommunalval bevaras valkuverten i säkert förvar tills räkningen inleds på valdagen.

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 a §. Räkning av röster som getts vid brevröstning. Röstsedlar som getts vid brevröstning räknas i övrigt på samma sätt som andra röstsedlar, men eftersom de röstsedlar som finns i valkuvert för brevröstning inte är stämplade, måste de stämplas före räkningen inleds för att de inte i räkningen skiljer sig från de övriga röstsedlarna och sålunda äventyrar valhemligheten. I paragrafen föreslås det därför att det föreskrivs att innan räkningen av röstsedlarna inleds ska vid kommunalval kommunens centralvalnämnd och vid andra val valkrets nämnden öppna valkuverten för brevröstning, ta röstsedlarna ur kuverten, stämpla dem och först efter detta räkna röstsedlarna. Valkuverten vid brevröstning grupperas enligt röstningsområde bland de andra valkuvert, men de är lätta att urskilja, eftersom de till både utseende och färg avviker från de övriga valkuverten. Stämplingen av röstsedlar får påbörjas tidigast på valdagen kl. 10. Räkningen av röstsedlar som stämplats på detta sätt får, tillsammans med andra röstsedlar, i enlighet med 86 § i vallagen dock inledas tidigast kl. 15 eller av särskilda skäl enligt nämndens prövning även tidigare, dock tidigast kl. 12.

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 mars 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 vistas utomlands. Propositionen leder till att röstberättigade som bor utomlands kan rösta t.ex. i sitt eget hem, medan röstberättigade som bor i Finland fortfarande måste gå 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 ojämlig 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 vals system. 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 och 84 § samt 188 § 1 mom. 3 punkten, av dem 4 § och 188 § 1 mom. 3 punkten sådana de lyder i lag 247/2002 och 84 § sådan den lyder i lag 563/2015, och fogas till lagen ett nytt 5 a kap. och en ny 86 a § som följer:

4 §

Valförrättning

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

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*) i enlighet med detta kapitel.

66 b §

Brevröstningshandlingar

De handlingar som ska användas vid brevröstning (*brevröstningshandlingar*) och som justitieministeriet ska låta tillverka är

- 1) brevröstningskuvert,
- 2) röstsedlar enligt 51 §,
- 3) valkuvert för brevröstning,
- 4) följebrev för brevröstning,

- 5) ytterkuvert för brevröstning,
- 6) röstningsanvisningar för brevröstning.

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,
- 2) den röstberättigades försäkran om att han eller hon är röstberättigad vid valet i fråga och 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 skickar justitieministeriet utan dröjsmål brevröstningshandlingarna till den adress som uppgetts i beställningen.

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 fyller i röstsedeln genom att iaktta vad som föreskrivs i 58 § 1 och 2 mom. och innesluter röstsedeln i valkuvertet för brevröstning. Därefter ska den röstande på följbrevet för brevröstning anteckna ort och datum för röstningen samt egenhändigt underteckna följbrevets försäkran om att

1) han eller hon är röstberättigad vid valet i fråga och 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.

Den röstande ska se till att det vid förrättandet av brevröstning utöver honom eller henne samtidigt finns två personer närvarande som fyllt 18 år (*vittnen vid brevröstning*). Båda vittnena undertecknar egenhändigt 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 nuvarande adress.

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 innesluter valkuvertet för brevröstning och det undertecknade följbrevet för brevröstning i ytterkuvertet för brevröstning så att adressen på den mottagare som skrivits på följbrevet syns genom kuvertets fönster.

Den röstande svarar själv för att ytterkuvertet för brevröstning sänds med posten 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 när kuvertet postas anlita postväsendet i bosättnings- eller vistelsestaten.

66 f §

Anlitande av biträde vid brevröstning

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. Ingetdera av de vittnen vid brevröstning som avses i 66 d § 4 mom. får dock vara biträde. I fråga om biträdets skyldigheter gäller bestämmelserna i 58 § 3 mom. och 73 § 5 mom.

66 g §

Granskning av brevröstningshandlingarna i den kommunala centralvalnämnden

De brevröstningshandlingar som inkommit till den kommunala centralvalnämnden granskas i enlighet med 63 §.

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

- 1) det utifrån de postningsanteckningar som gjorts på ytterkuvertet för brevröstning inte med säkerhet går att få visshet om att kuvertet har postats i utlandet,
- 2) valkuvertet för brevröstning är öppet och man kan dra den slutsatsen att det är öppet av någon annan orsak än att valkuvertet inte har fungerat tekniskt sett eller om det annars inte med säkerhet går att få visshet om att röstningen har försiggått på det sätt som föreskrivs i lag,
- 3) följbrevet för brevröstning saknar underskrifter av de vittnen vid brevröstning som avses i 66 d § 5 mom.

Godkända valkuvert för brevröstning lämnas in till respektive valkrets nämnd i enlighet med 64 §.

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 a §

Räkning av röster som getts in vid brevröstning

Valkuverten för brevröstning ska öppnas och de röstsedlar som finns i dem ska stämplas innan räkningen av förhandsrösterna inleds i enlighet med 86 §, dock tidigast på valdagen klockan 10. I övrigt gäller i fråga om räkning av röstsedlar som getts in vid brevröstning vad som föreskrivs om räkning av förhandsröster.

188 §

Kostnadsfördelningen mellan valmyndigheterna

Justitieministeriet svarar för

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