

GRUNDLAGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av vallagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 mars 2006 en proposition med förslag till lag om ändring av vallagen (RP 14/2006 rd) till grundlagsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- justitieminister Leena Luhtanen, valdirektör Arto Jääskeläinen och överinspektör Jukka Leino, justitieministeriet

- juris licentiat, förvaltningsråd Lauri Tarasti
- ledande konsult, projektchef Ari Huitti, chefsarkitekt Marko Kaakinen och datasäkerhetsexpert Tomi Tuominen, TietoEnator
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår sådana ändringar i vallagen som möjliggör elektronisk röstning på röstings- och förhandsröstningsställen samt vid hemma-röstning. Om den röstande så önskar, kan han eller hon alltid rösta med valsedel. Det elektroniska röstningsförfarandet tas i bruk på försök och stegvis i enlighet med vad justitieministeriet särskilt beslutar om saken.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 juli 2006.

Enligt motiven till lagstiftningsordningen är det åtminstone i början fråga om ett försök med elektronisk röstning i några av justitieministeriet utsedda kommuner. Det betyder att alla röstberättigade inte har samma möjligheter att delta i försöket. Å andra sidan påverkar lagstiftningen inte någons rätt att rösta med röstsedel. Propositionen anses inte vara problematisk med tanke på 6, 14 eller 25 § i grundlagen och därmed bör lagförslaget kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Allmän motivering**Allmän bedömning*

Det huvudsakliga syftet med propositionen är att de röstande ska kunna utöva sin rösträtt elektroniskt på röstningsställen, förhandsröstningsställen och vid hemmaröstning. Det elektroniska röstningsförfarandet ska till en början införas på försök bara i tre kommuner i Nylands valkrets och de bestäms genom förordning av justitieministeriet. Med ökad erfarenhet ska lagstiftningen stegvis utvidgas till att omfatta hela landet. Det handlar alltså i sak om ett regionalt begränsat och stegvis expanderande försök, trots att det inte explicit framgår av bestämmelserna i den föreslagna lagen.

Jämlikhetsbestämmelserna i grundlagens 6 § kräver i princip lika behandling oavsett bl.a. var man bor. Men grundlagsutskottet har ansett att experimentell lagstiftning som innebär en viss grad av särbehandling är acceptabel i sig i jämlikhetssammanhang. Utskottet har understrukt att jämlikhetsprincipen inte leder till några strikta begränsningar av lagstiftarens prövning när syftet är att generera bestämmelser som samhällsutvecklingen kräver och att ett försök åtminstone till en viss gräns kan vara en godtagbar grund för att tumma på jämlikhetsprincipen i regionalt hänseende (t.ex. GrUU 4/2003 rd, s. 2/I, GrUU 8/2003 rd, s. 3/I).

Det elektroniska röstningsförfarandet avser att göra röstningsproceduren snabbare framför allt på förhandsröstningsställen och att minska och förenkla valmyndigheternas arbete. Det ska också ge vissa kostnadsbesparingar. Den nya tekniken kan med tiden antas förbättra röstningsmöjligheterna och den vägen göra det lättare att utöva rätten att rösta och delta i val enligt 14 § i grundlagen. Lagstiftningen har alltså ett godtagbart syfte med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Med hänsyn dessutom till att lagstiftningen inte påverkar någons rätt att rösta på traditionellt vis med valsedel utan att det handlar om ett alternativ till det traditionella val-

sättet, är den inte något problem med tanke på jämlikhetsbestämmelserna i grundlagen.

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning anser utskottet att propositionen i sig är nödvändig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Bestämmelserna om försöksområdet och tidsgränsen för försökslagen

Enligt föreslagna 83 a § 2 mom. föreskrivs det genom förordning av justitieministeriet i vilka kommuner det är möjligt att rösta elektroniskt. Genom förordning av ministeriet föreskrivs också om de förhandsröstningsställen och röstningsställen på valdagen där de röstberättigade i de berörda kommunerna får rösta elektroniskt. I 3 mom. sägs att det dessutom föreskrivs genom förordning av justitieministeriet om de kommuner där det är möjligt att förhandsrösta på elektronisk väg i anstalter och hemma. Enligt samma moment ska det likaså föreskrivas genom förordning av justitieministeriet om elektronisk röstning på finska fartyg. Utskottet har informerats om att försöket med elektronisk röstning ska omfatta Grankulla, Högfors och Vichtis kommuner.

Till denna del är förslagen betydelsefulla med tanke på 14, 25 och 54 § i grundlagen, där det sägs att det ska föreskrivas genom lag om kommunala och statliga val. Varje finsk medborgare som har fyllt 18 år och varje utlänning som är stadigvarande bosatt i Finland har enligt 14 § 2 mom. i grundlagen rätt att rösta i kommunalval och kommunala folkomröstningar enligt vad som bestäms genom lag. Närmare bestämmelser om tidpunkten för riksdagsval, kandidatnomineringen, valförrättningen och valkretsarna utfärdas enligt 25 § 4 mom. i grundlagen genom lag. Motsvarande bestämmelse om val av republikens president finns i 54 § 3 mom. i grundlagen. Där sägs att bestämmelser om tidpunkten för val och närmare bestämmelser om förfarandet vid val av president utfärdas genom lag.

Grundlagsutskottet har haft som praxis att i sina bedömningar av experimentell lagstiftning understryka att det i allmänhet ska föreskrivas genom lag om grundläggande fri- och rättigheter och att det här kravet också omfattar jämlikhetsprincipen (GrUU 58/2001 rd, s. 2/II, GrUU 11/2002 rd, s. 3/II, GrUU 70/2002 rd, s. 2/II). Utskottet har krävt att kravet ska beaktas bl.a. när försöksområdet bestäms. Utifrån detta har det ställts som villkor för vanlig lagstiftningsordning i samband med försöksprojekt att försöksområdet anges direkt i lag eller sekundärt att beslutet om försöksområdet binds upp genom tillräckligt exakt fastlagda kriterier i lag (GrUU 19/1997 rd, s. 3/II, GrUU 58/2001 rd, s. 2/II, GrUU 11/2002 rd, s. 3/II, GrUU 39/2002 rd, s. 2/II, GrUU 70/2002 rd, s. 2/II, jfr GrUU 4/2003 rd, s. 2/II). Dessutom har det krävts en tidsgräns för bestämmelserna om ett försök; de har fått gälla bara under den korta tid som är nödvändig för försöket (GrUU 58/2001 rd, s. 2/II), GrUU 39/2002 rd, s. 2/II, GrUU 70/2002 rd, s. 2/II, GrUU 8/2003 rd, s. 3).

De föreslagna bemyndigandena att utfärda förordning i 83 a § 2 och 3 mom. är mer eller mindre bestående och i sak helt öppna och uppfyller därmed inte de krav som utskottet brukar ställa. Lagstiftningen tangerar de grundläggande fri- och rättigheterna och därför måste det föreskrivas om försöksområdet direkt i lag. Utskottet har justerat förslaget i enlighet med detta och kompletterat ikraftträdandebestämmelsen med en passus om att lagen tillämpas bara i de tilltänkta tre kommunerna. Dessutom ska lagen vara i kraft bara den tid som behövs för försöket. Med lagstiftning av den här typen är det viktigt att det är riksdagen som utifrån erfarenheterna i praktiken beslutar om försöket eventuellt förlängs och utvidgas och om lagstiftningen permanent ska omfatta hela landet.

Försöket

Val. Enligt propositionens motivering ska ett första försök med elektronisk röstning göras redan i samband med riksdagsvalet 2007. Möjligheten att rösta elektroniskt kan inverka på röstningsbeteendet på många olika sätt och därmed

också på valresultatet. Med tanke på lika rösträtt är det alltså inte helt problemfritt om det skiljer sig stort i röstningsmöjligheterna i olika delar av valkretsen. Därför har man enligt utskottet skäl att genomföra försöket så att det inte uppstår betydande skillnader i röstningsmöjligheterna inom en och samma valkrets.

För att riksdagsvalet är så nära förestående har det inte varit praktiskt möjligt att ordna ett försök med elektronisk röstning i alla kommuner i Nylands valkrets. Det är inte lämpligt att det första försöket genomförs i samband med statliga val. Som utskottet ser det skulle det ha fallit sig naturligt att göra ett försök med elektronisk röstning i kommunalvalet, också med hänsyn till att systemet ännu är under utveckling. Utskottet har justerat lagförslaget på detta sätt.

Röstningsalternativ. Den som röstar elektroniskt kan enligt förslaget inte rösta blankt utan måste ge sin röst åt någon av de uppställda kandidaterna. Det betyder att den som utnyttjar det elektroniska röstningssystemet har mer begränsade möjligheter än den som röstar på traditionellt vis. Enligt utskottet finns det inga hållbara grunder för en sådan begränsning. Även om en blank eller på någon annan grund ogiltig röst inte inverkar på valresultatet bör en väljare vid fria val i ett demokratiskt samhälle ha möjlighet att utöva sin rösträtt också för att uttrycka att han eller hon inte ger sin röst åt någon av kandidaterna. Av princip bör också den som röstar elektroniskt ha en sådan möjlighet. Utskottet har justerat lagförslaget på detta sätt.

Andra omständigheter

I 195 § i den gällande vallagen finns en allmän bestämmelse om justitieministeriets befogenhet att meddela närmare föreskrifter och anvisningar om tillämpningen av lagen. Det handlar huvudsakligen om ministeriets befogenhet att i egenskap av högsta valmyndighet meddela övriga valmyndigheter s.k. förvaltningsinterna föreskrifter. Men enligt utskottets mening bör ministeriets bemyndigande att utfärda normer också i ett sådant fall formuleras i lag i linje med huvudregeln i 80 § i grundlagen så att det avser en för-

ordning från ministeriet, inte minst som föreskrifterna i många fall har verkningar också för väljarna och därmed utanför förvaltningen. Bemyndigandena att utfärda förordning bör gälla enskilda bestämmelser eller saker och i vilket fall som helst vara mer exakta än den allmänna bestämmelsen i 195 § i vallagen. Dessutom har grundlagsutskottet i sin praxis ansett att det är onödigt med bestämmelser om föreskrifter i lag, eftersom en myndighet inom sitt lagfästa område får meddela föreskrifter också utan bemyndigande. Bestämmelserna om föreskrifter är bara ägnade att fördunkla skillnaden mellan förpliktande rättsregler som meddelas med stöd av lag och föreskrifter som närmast är rekommendationer (t.ex. GrUU 14/2006 rd, s. 3). Regeringen bör därför vidta åtgärder för att harmonisera normgivningsbemyndigandena i vallagen med kraven i 80 § i grundlagen och grundlagsutskottets praxis.

Detaljmotivering

83 a §. Röstning på elektronisk väg. Av de orsaker som framgår av den allmänna motiveringen har utskottet strukit bestämmelserna i 2 och 3 mom. om justitieministeriets befogenhet att föreskriva genom förordning om röstning på elektronisk väg inom vissa begränsade områden och på vissa röstningsställen. Strykningarna gör att föreslagna 4 mom. blir 2 mom.

På grund av de strukna bemyndigandebestämmelserna har utskottet kompletterat lagens ikraftträdandebestämmelse på nödvändigt sätt med var, på vilka röstningsplatser och på vilka personer lagen tillämpas. Det är alltså möjligt för de röstberättigade i Grankulla, Högfors och Vichtis kommuner att rösta elektroniskt vid kommunalvalet 2008 på allmänna förhandsröstningsställen och röstningsställen på valdagen i kommunerna.

83 b §. Förfarandet vid elektronisk röstning. I 1 mom. stryks hänvisningen till de 2 och 3 mom. som utskottet strukit i 83 a § och det som sägs om valbestyrelsen på grund av att lagens till-

lämpningsområde har justerats. Dessutom har lydelsen i 1 mom. preciserats.

I 2 mom. har det som sägs om valbestyrelsen strukits och momentet har kompletterats med en bestämmelse om att valförrättaren eller valnämnden ska göra i ordning ett elektroniskt röstkort och ge det till den röstande.

Utskottet har ändrat 1 punkten i 3 mom. genom att stryka justitieministeriets bemyndigande att bestämma hur den röstande ska verifiera sin identitet i röstningssystemet och genom att komplettera punkten med att den röstande verifierar sin identitet i systemet med ett elektroniskt röstkort. Momentets 2 punkt har setts över och bestämmelserna om vilka valmöjligheter som står till buds för den röstande har förenklats. Dessutom har punkten kompletterats med möjligheten att rösta blankt. Den finska språkdräkten i momentet har setts över.

Utskottet har strukit 4 mom., då det inte längre behövs på grund av ändringarna i 2 och 3 mom. Föreslagna 5 mom. blir därför 4 mom.

83 d §. Övriga förfaranden vid elektronisk röstning. Utskottet har justerat lydelsen i paragrafen och kompletterat den med att 85 § 1 mom. 5 punkten ska tillämpas på elektronisk röstning. En elektronisk röst är därmed ogiltig om det inte klart framgår vilken kandidat rösten har givits åt. Enligt hänvisningsbestämmelsen är också en blank röst ogiltig. Paragrafen har kompletterats med en hänvisning också till 184 § om närvarorätt för valombud och valobservatörer. Hänvisningen gör att föreslagna 86 a § 3 mom. inte längre behövs.

86 a §. Räkning av elektroniska röster. Hänvisningen till statliga val har strukits i paragrafens 1 och 4 mom.

Paragrafens 3 mom. har strukits eftersom det på grund av utskottets ändring i 83 d § är onödigt att de personer som nämns i 184 § är närvarande vid räkning av elektroniska röster. Det betyder att föreslagna 4 och 5 mom. blir 3 och 4 mom.

Valkrets nämnder behöver inte längre nämnas i samband med riksdagsval och stryks därför i 4 mom.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet har sett över ikraftträdandebestämmelsen så att lagen gäller mellan den 1 januari 2007 och den 31 december 2008. På grund av tilläggen i bestämmelsen tillämpas lagen vid kommunalvalen 2008, då de röstberättigade i Grankulla, Högfors och Vichtis kommuner har möjlighet att rösta elek-

troniskt på allmänna förhandsröstningsställen och på röstningsställen på valdagen i de berörda kommunerna.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår grundlagsutskottet

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av vallagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i vallagen av den 2 oktober 1998 (714/1998) 29 § 1 mom. och 79 § 1 mom. 4 punkten, samt *fogas* till lagen nya 45 a, 66 a och 86 a § samt ett nytt 6 a kap. som följer:

3 kap.	6 a kap.
Rösträtsregister	Elektronisk röstning
29 § (Som i RP)	83 a §
	<i>Röstning på elektronisk väg</i>
5 kap.	(1 mom. som i RP) (2 och 3 mom. <i>utesl.</i>) (2 mom. som 4 mom. i RP)
Förhandsröstning	
45 a § (Som i RP)	83 b §
	<i>Förfarandet vid elektronisk röstning</i>
6 kap.	En röstberättigad som vill rösta elektroniskt skall anmäla sig för valförrättaren (<i>utesl.</i>) eller valnämnden på ett (<i>utesl.</i>) förhandsröstningsställe eller röstningsställe på valdagen <i>samt</i> styrka sin identitet.
Röstning på valdagen	
66 a och 79 § (Som i RP)	

Valförrättaren (*utesl.*) eller en medlem av valnämnden kontrollerar uppgifterna om den röstande i rösträttsregistret och godkänner att den röstande utövar sin rösträtt på elektronisk väg *samt gör i ordning ett elektroniskt röstkort och ger det till den röstande.*

Den röstande röstar i valbåset med hjälp av det elektroniska röstningssystemet eller på något annat sätt som tryggar valhemligheten genom att

1) verifiera sin identitet i systemet *med det elektroniska röstkortet,*

2) (*utesl.*) anteckna en kandidats nummer på en bildskärm *eller genom att välja det alternativ på bildskärmen som anger att han eller hon utövar sin rösträtt utan att ge sin röst åt någon av de uppställda kandidaterna,* och

3) bekräfta sitt val.

(4 mom. *utesl.*)

(4 mom. som 5 mom. i RP)

83 c §
(Som i RP)

83 d §

Övriga förfaranden vid elektronisk röstning

Utöver vad som föreskrivs i detta kapitel, skall vid förrättandet av (*utesl.*) elektronisk röstning (*utesl.*) i tillämpliga delar iaktas det som föreskrivs i 85 § 1 mom. 5 punkten och 184 § samt 5 och 6 kap.

7 kap.

Uträkning och fastställande av valresultatet

86 a §

Räkning av elektroniska röster

Justitieministeriet meddelar centralvalnämnden i *kommunen* senast klockan 19 fredagen före valdagen det antal förhandsröster som kommunens röstberättigade avgett elektroniskt i varje röstningsområde.

(2 mom. som i RP)

(3 mom. *utesl.*)

Justitieministeriet skall i god tid före fastställandet av resultatet vid kommunalval meddela centralvalnämnden i *kommunen* röstetalen för varje kandidat, parti, valförbund och gemensamma lista. Den kommunala centralvalnämnden (*utesl.*) sammanför resultatet av de elektroniska rösterna med resultatet av antalet röstsedlar.

(4 mom. som 5 mom. i RP)

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007 och gäller till den 31 december 2008. Lagen tillämpas vid kommunalvalen 2008 i Grankulla, Högfors och Vichtis kommuner, där de röstberättigade har möjlighet att rösta elektroniskt på allmänna förhandsröstningsställen och röstningsställen på valdagen i nämnda kommuner.

Helsingfors den 12 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd

Klaus Pentti /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.