

Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet
Enheten för rättsliga och internationella frågor, Rk1a

Beslutande
Vicepresident
Harry Jansson

Föredragande
T.f. rättsjurist
Rasmus Lindqvist

Justerat
Omedelbart

Nr 143

Åland Post Ab:s ansökan om tillstånd för postverksamhet.

ÅLR 2021/4920

553 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beviljar Åland Post Ab tillstånd för postverksamhet enligt bilaga 1.

Nr 144

Åland Post Ab:s ansökan om tillstånd för
frimärksutgivning.

ÅLR 2021/4921

554 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beviljar Åland Post Ab tillstånd för frimärksutgivning enligt bilaga 2.

Nr 145

Tillstånd att verka som utsedd operatör
enligt Världspostkonventionen.

ÅLR 2021/7314

555 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen utser Åland Post Ab att i landskapet verka som en i
Världspostkonventionen avsedd utsedd operatör och att iaktta världspostfördragen enligt
bilaga 3.

Nr 146

Skrivelse till MyHeritage Ltd. om att
inkludera Åland i listan över länder på
webbplatsen.

ÅLR 2021/7315

556 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt tillstålla MyHeritage Ltd. skrivelse enligt bilaga 4.

Nr 147

Arbets- och näringsministeriets begäran om utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 4 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet.

ÅLR 2021/6323

557 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt avge utlåtande enligt bilaga 5.

Nr 148

Arbets- och näringsministeriets begäran om utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag om ändring av lagen om villkoren för tredjelands-medborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete.

ÅLR 2021/5981

558 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt avge utlåtande enligt bilaga 6.

Nr 149

Justitieministeriets begäran om utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelse av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen samt till lagar som har samband med den.

ÅLR 2021/6164

559 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt avge utlåtande enligt bilaga 7.

Nr 150

Lagstiftningspromemoria om förutsättningarna för röstning via internet i samband med lagtingsvalet 2023.

ÅLR 2021/4326

560 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt överföra lagstiftningspromemoria till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder, bilaga 8.

Nr 151

Lagstiftningspromemoria om förslag till ändring av vallagen (2019:45) för Åland rörande brevröstning.

ÅLR 2021/4326

561 Rk1a

Beslut

Landskapsregeringen beslöt överföra lagstiftningspromemoria till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder, bilaga 9.

Hänvisning
Er ansökan av den 7 juni 2021

Åland Post Ab
PB 1000
22101 MARIEHAMN

Kontaktperson
Rasmus Lindqvist

Ärende

Tillstånd för postverksamhet

1 Postföretaget som tillståndet gäller

Åland Post Ab (FO-nummer: 2220702-9)
PB 1000
22101 Mariehamn

2 Område för vilket tillstånd beviljas

Landskapet Åland i dess helhet.

3 Skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster

3.1 Åland Post Ab ska tillhandahålla samhällsomfattande tjänster enligt 4 § landskapslag (2007:60) om posttjänster.

3.2 Åland Post Ab ska uppfylla de kvalitetsnormer för de samhällsomfattande tjänsterna som framgår ur 5 § landskapslag (2007:60) om posttjänster.

3.3. Åland Post Ab ska minst en gång per år underrätta landskapsregeringen vilka hushåll som berörs av bestämmelserna i 11 § 1 och 2 mom. landskapslag (2007:60) om posttjänster gällande undantag från insamlings- och utdelningsbestämmelserna.

3.4 Åland Post Ab ska till landskapsregeringen redogöra för alla planerade indragningar av verksamhetsställen och övriga större förändringar av servicenätet, dock så att åtminstone ett verksamhetsställe ska finnas i varje kommun. Väsentliga förändringar avseende den senaste inlämningstiden får inte göras utan landskapsregeringens godkännande.

3.5 Åland Post Ab ska tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten till priser som grundar sig på kostnaderna.

3.6 Åland Post Ab ska hålla de allmänna villkoren för de samhällsomfattande tjänsterna tillgängliga för allmänheten.

4 Postföretagets övriga skyldigheter

Åland Post Ab ska på begäran för landskapsregeringen kunna visa att postverksamheten bedrivs tillförlitligt och i enlighet med lagstiftningen. Särskilt bör beaktas att skyddet för avsändarnas och mottagarnas personliga integritet upprätthålls.

Åland Post Ab ska underrätta landskapsregeringen om alla väsentliga organisationsförändringar samt om förändringar av tjänstevillkor och priser. Åland Post Ab ska också informera landskapsregeringen om allvarigare driftsstörningar eller händelser såsom stöld, brand eller bedrägeri.

Åland Post Ab ska ha goda rutiner för att ta emot klagomål från kunderna. Klagomålshanteringen ska vara öppen för landskapsregeringens insyn och smidig samt handläggningskostnaderna ska vara rimliga. Åland Post Ab ska årligen publicera uppgifter om tjänsternas kvalitet varvid särskilt ska framgå antalet klagomål och hur dessa har behandlats.

Landskapslag (2007:60) om posttjänster, särskilt kapitel 4, innehåller närmare bestämmelser om postföretagets skyldigheter.

5 Tillståndets giltighetstid

Tillståndet är i kraft från 1.1.2022 till 31.12.2031. Åland Post Ab har inte rätt att överföra tillståndet på någon annan.

Landskapsregeringen förbehåller sig rätten att under villkorens giltighetstid meddela nya eller ändrade villkor när sådan förändring av landskapslagen om posttjänster sker vilken ger landskapsregeringen ett bemyndigande att meddela Posten Åland Ab nya tillståndsvillkor. Villkoren för tillstånd kan även ändras med stöd av 7 § 2 mom. landskapslag (2007:60) om posttjänster.

Tillämpade lagrum

6 och 7 §§ landskapslag (2007:60) om posttjänster

Vicelantråd

Harry Jansson

T.f. rättssakkunnig

Rasmus Lindqvist

Hänvisning
Er ansökan av den 7 juni 2021

Åland Post Ab
PB 1000
22101 MARIEHAMN

Kontaktperson
Rasmus Lindqvist

Ärende

Tillstånd för frimärksutgivning

Beslut

Landskapsregeringen *beviljar* Åland Post Ab (FO-nummer: 2220702-9) tillstånd för frimärksutgivning. Tillståndet är i kraft från den 1.1.2022 till 31.12.2031.

Bakgrund

Åland Post Ab ansöker om förlängt tillstånd för frimärksutgivning. Åland Posts nuvarande tillstånd för frimärksutgivning gäller till och med den 31.12.2021 (beslut den 16 februari 2012, 74 K12, ÅLR 2012/459).

Motivering

Enligt 42 § 1 mom. landskapslag (2007:60) om posttjänster kan landskapsregeringen på ansökan bevilja ett postföretag rätt att utge frimärken att användas som kvitto på betalning av befordran av en postförsändelse. I fråga om frimärken som är avsedda att användas i gränsöverskridande post ska landskapsregeringen vid sin tillståndsgivning beakta de bestämmelser som härvid gäller.

Landskapsregeringen beviljar Åland Post Ab tillstånd för frimärksutgivning i landskapet Åland. I fråga om frimärken för gränsöverskridande post ska Åland Post Ab iakttä de förpliktelser som följer av internationella fördrag och som gäller i landskapet.

Enligt 42 § 2 mom. landskapslag (2007:60) om posttjänster kan ett beslut om rätt att utge frimärken begränsas i tiden och upphör senast att gälla när det ifrågavarande postföretagets tillstånd för bedrivande av postverksamhet upphör.

Med beaktande av att Åland Post Ab:s tillstånd för postverksamhet löper ut den 31.12.2031 gäller tillståndet för frimärksutgivning till samma datum.

Tillämpade lagrum

42 § landskapslag (2007:60) om posttjänster

Vicelantråd

Harry Jansson

T.f. rättsakkunnig

Rasmus Lindqvist

Hänvisning

Åland Post Ab
PB 1000
22101 MARIEHAMN

Kontaktperson

Rasmus Lindqvist

Ärende

Tillstånd att verka som utsedd operatör enligt Världspostkonventionen

Beslut

Med hänvisning till landskapets behörighet gällande posttjänster och Åland Post Ab:s (FO-nummer 222072-9) tillstånd för postverksamhet (ÅLR 2021/4920) utser landskapsregeringen officiellt Åland Post Ab att i landskapet verka som en i Världspostkonventionen avsedd utsedd operatör och att iaktta världspostfördragen.

Åland Post Ab fungerar som utsedd operatör till 31.12.2031 eller så länge som tillståndet för postverksamhet är i kraft.

Bakgrund

Åland Post Ab har tillstånd för postverksamhet till 31.12.2031. Åland Post har sedan 13.1.2012 verkat som utsedd operatör enligt Världspostkonventionen (ÅLR 2012/460, 72 K12). I samband med att Åland Post Ab har ansökt om ett nytt tillstånd för postverksamhet har postföretaget samtyckt till att rätten att verka som utsedd operatör ska förnyas.

Det är viktigt att Åland Post Ab fungerar som utsedd operatör för att kunna delta i europeiska och globala samarbetsorgan. Statusen som utsedd operatör möjliggör att Åland Post Ab får information om och kan påverka den internationella postala utvecklingen.

Motivering

Posttjänster hör till landskapets lagstiftningsbehörighet i enlighet med 18 § 20 punkten självstyrelselagen (1991:71) för Åland. Postväsendet regleras genom landskapslagen (2007:60) om posttjänster.

Finland inklusive Åland anslöt sig 1967 till Världspostföreningens (Universal Postal Union, UPU) konstitution, som därefter har kompletterats genom en konvention med bland annat gemensamma regler om den internationella posttrafiken. Världspostföreningens konstitution och Världspostkonventionen jämte expeditionsreglementen är de mest betydande av de internationella fördrag på postområdet som är bindande för Finland.

Världspostkonventionen revideras regelbundet i samband med Världspostföreningens kongress. Lagtinget har i enlighet med 59 § 1 mom. i självstyrelselagen gett sitt bifall till att konventionen sätts i kraft i landskapet Åland.

Inom Världspostkonventionens medlemsländer utses operatörer som sköter posttjänsterna och fullgör de skyldigheter som föreningens akter förutsätter på det ifrågavarande området. Enligt artikel 1.12 i Världspostkonventionen avses med utsedd operatör en statlig eller icke-statlig enhet, som ett medlemsland officiellt har utsett till att sköta postbefordran och att fullgöra de förpliktelser som följer av föreningens akter i territoriet i fråga.

Enligt artikel 2 i Världspostkonventionen ska medlemsländerna underrätta Internationella byrån om förändringar rörande de officiella operatörer som har valts att sköta posttjänsterna och fullgöra de skyldigheter som föreningens akter förutsätter på det ifrågavarande området. Världspostkonventionen innehåller närmare bestämmelser om de utsedda operatörernas rättigheter och skyldigheter.

Tillämpade lagrum

3 kap. landskapslag (2007:60) om posttjänster

Artikel 1 och 2 i Världspostkonventionen

Vicelantråd

Harry Jansson

T.f. rättssakkunnig

Rasmus Lindqvist



Dokumentnamn	Brevnr
BREV	556 Rk1a
Ärendenr	Datum
ÅLR 2021/7315	25.8.2021

Contact:
Rasmus Lindqvist
rasmus.lindqvist@regeringen.ax
+358 18 25 193

MyHeritage Ltd.
PO Box 50, Terminal Park
Or Yehuda 6037606
Israel

Subject

Letter regarding your list of countries

To whom it may concern,

We are writing to inform you that citizens have been in contact with the Government of Åland regarding MyHeritage list of countries.¹ Users of MyHeritage have noted that it is not possible to choose Åland Islands as a country on your website even though other autonomous regions, for example Greenland, are part of your list of countries.

Åland has been an autonomous region of Finland since 1921.² Åland has its own parliament and government. The official language of Åland is Swedish. Åland has its own flag as well as regional citizenship (right of domicile, *in Swedish: hembygdsrätt*).³ Further, it can be mentioned that Åland has an ISO country code.⁴

If you have the possibility, the Government of Åland would very much appreciate it if you could include the Åland Islands on your list of countries.

Please do not hesitate to contact us if you have further questions.

Yours sincerely,

Deputy Chief Minister

Harry Jansson

¹ <https://www.myheritage.com/ethnicities>

²

<https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1991/en19911144?search%5Btype%5D=pika&search%5Bkieli%5D%5B0%5D=en&search%5Bpika%5D=act%20on%20the%20autonomy%20of%20C3%A5land>

³ <https://www.aland.ax/en/facts-about-aland>

⁴ <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:code:3166:AX>

Hänvisning
VN/17556/2020

Arbets- och näringsministeriet

Kontaktperson
Rasmus Lindqvist

johanna.ylitepsa@tem.fi

Ärende

Utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 4 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet

Bakgrund

Arbets- och näringsministeriet har begärt ett utlåtande av landskapsregeringen om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 4 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet. Enligt förslaget ändras den nämnda lagens 4 § 1 mom. så att arbetstagarens samtycke för insamling av hans eller hennes personuppgifter annanstans än hos arbetstagaren själv inte krävs när arbetsgivaren under ett anställningsförhållande samlar in arbetstagarens personuppgifter för tillgodoseende av lagstadgade rättigheter eller skyldigheter eller när i lag särskilt föreskrivs om behandling av personuppgifter.

Enligt utkastet till proposition stämmer den föreslagna ändringen bättre överens med arbetsgivarnas behov av att samla in uppgifter i samband med anställningsförhållanden och med den allmänna dataskyddsförordningen. Gruppen av personuppgifter som arbetsgivaren får behandla blir inte större i och med förslaget eftersom de uppgifter som insamlas ska uppfylla relevanskravet enligt 3 § i lagen om integritetsskydd i arbetslivet. Enligt 3 § får arbetsgivaren endast behandla sådana personuppgifter som har direkt relevans för arbetstagarens arbetsförhållande och som har att göra med hanteringen av rättigheter och skyldigheter för parterna i arbetsavtalsförhållandet eller med de förmåner arbetsgivaren erbjuder arbetstagarna eller med arbetsuppgifternas särskilda natur.

Behörighetsfördelning

Landskapet har enligt 18 § 1, 2 och 4 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän och kommunernas förvaltning. Landskapet har även lagstiftningsbehörighet gällande näringsverksamhet med vissa undantag och främjande av sysselsättningen enligt 18 § 22 och 23 punkterna i självstyrelselagen.

Riket har enligt 27 § 21 punkten och 29 § 1 mom. 6 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet i fråga om arbetsrätt och arbetsavtal med vissa undantag samt samarbete inom företag. Till rikets lagstiftningsbehörighet hör enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen även stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag. I 2 kap. 10 § grundlagen berörs skyddet för privatlivet och personuppgifter, enligt vilken var och ens privatliv, heder och hemfrid är tryggad. Enligt bestämmelsen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag.

Lagstiftningsbehörigheten i fråga om behandling av personuppgifter prövades i samband med att landskapet fick sin första lagstiftning om personregister för landskaps- och kommunalförvaltningen i början av 1990-talet. Varken personregister eller dataskydd fanns angivet som ett särskilt lagstiftningsområde i den då gällande självstyrelselagen, vilket även är fallet i den gällande självstyrelselagen. Högsta domstolens prövning vid lagstiftningskontrollen gjordes i förhållande till ett landstingsbeslut enligt vilket i riket gällande personregisterlag och personregisterförordning skulle gälla i landskapet, dock enbart i förhållande till rättsområden inom den privata sektorn där landskapet hade lagstiftningsbehörighet. Högsta domstolen konstaterade i sitt beslut från den 27 juni 1991 att då personregisterlagen innehåller allmänna stadganden om personregister kommer den att beröra ett stort antal rättsområden. Högsta domstolen nämnde arbetsavtal, arbets- och bostadsförmedling samt, med vissa begränsningar, näringsrätten som exempel på områden inom landstingets behörighet som skulle komma att beröras av dessa allmänna stadganden om personregister. Högsta domstolens utlåtande innebär att landskapet har behörighet gällande skyddet av personuppgifter inom de rättsområden som landskapet annars också har behörighet inom enligt självstyrelselagen.

Synpunkter

Landskapsregeringen konstaterar att den rikslagstiftning som föreslås berör rättsområden både inom rikets och landskapets behörighet. Då det gäller skyddet för personuppgifter har landskapet lagstiftningsbehörighet inom landskaps- och kommunalförvaltningen. Landskapsregeringen har inte några synpunkter på innehållet i förslaget.

Vicelantråd

Harry Jansson

T.f. Rättssakkunnig

Rasmus Lindqvist

Hänvisning
VN/12646/2020

Arbets- och näringsministeriet

Kontaktperson
Rasmus Lindqvist

ariann.grandell@tem.fi
jarmo.tiukkanen@tem.fi

Ärende

Utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag om ändring av lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete

Bakgrund

Arbets- och näringsministeriet har begärt ett utlåtande av landskapsregeringen om utkastet till regeringens proposition med förslag om ändring av lagen om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (FSF 719/2018). Propositionen har förberetts som en del av arbets- och näringsministeriets, utrikesministeriets, inrikesministeriets, social- och hälsovårdsministeriets och undervisnings- och kulturministeriets gemensamma projekt för utveckling av utlänningslagstiftningen och tillståndsförfarandena inom området.

Enligt utkastet till proposition föreslås det att tredjelandsmedborgare ska beviljas det första uppehållstillståndet för studier direkt för hela studietiden, vilket gör att uppehållstillstånden inte behöver förlängas med jämna mellanrum. För att möjliggöra detta föreslås också undantagsbestämmelser och övervakning i fråga om uppfyllandet av försörjningsförutsättningarna. Vidare föreslås det att giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas efter studierna i syfte att söka arbete eller bedriva företagsverksamhet förlängs och att användningen av uppehållstillstånd görs mer flexibel. Avslutningsvis föreslås en ändring av utlänningslagen (FSF 301/2004) som skulle precisera villkoren för beviljande av permanent uppehållstillstånd för högskolestuderande.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 februari 2022.

Behörighetsfördelning

Enligt 27 § 2 punkten självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet rörande bestämmelser om rätten att vistas i landet. Riket har också i enlighet med 27 § 9 punkten behörighet i fråga om hela riket allmänna villkor för

utlänningars och utländska sammanslutningars rätt att äga och besitta fast egendom och aktier samt att idka näring. I sammanhanget bör dock noteras att enligt 11 § självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet rörande rätten att utöva näring i landskapet.

Enligt 18 § 14 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om undervisning. Landskapsregeringen noterar att Arbets- och näringsministeriet också skickat en begäran om utlåtande till Högskolan på Åland.

Synpunkter

Inledningsvis konstateras att landskapsregeringen endast erhållit en kortare sammanfattning av utkastet till proposition innehållande de föreslagna lagtexterna på svenska. Ämbetsspråket vid landskapsregeringen är enligt 36 § självstyrelselagen för Åland svenska och rikets myndigheter har enligt 38 § självstyrelselagen en skyldighet att kommunicera med landskapsregeringen på svenska. Landskapsregeringen kan därför endast lämna ett utlåtande angående innehållet i sammanfattningen av utkastet till proposition.

Den allmänna motiveringen och detaljmotiveringen har inte tillhandahållits på svenska men landskapsregeringen noterar att enligt förslagets 14 § 2 mom. har tredjelandsmedborgare som vistas i landet med uppehållstillstånd rätt att idka näring. I enlighet med 11 § självstyrelselagen kan rätten att idka näring i landskapet Åland inskränkas genom landskapslag. Rätten att idka näring regleras i landskapet Åland genom landskapslagen (1996:47) om rätt att utöva näring, för närvarande har landskapsregeringen ett förslag till ny landskapslag om näringsrätt och näringstillstånd ute på remiss.

Vicelantråd

Harry Jansson

T.f. Rättssakkunnig

Rasmus Lindqvist

Hänvisning
VN/2434/2018

Justitieministeriet

Kontaktperson
Rasmus Lindqvist

juha.keränen@om.fi
johanna.nyberg@om.fi

Ärende

Utlåtande om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen samt till lagar som har samband med den

Bakgrund

Justitieministeriet har begärt ett utlåtande av landskapsregeringen om utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av Europeiska unionens lagstiftning och den nationella lagstiftningen samt till lagar som har samband med den. Genom den föreslagna lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

Direktivets tillämpningsområde omfattar flera olika politikområden i EU. Redan i ett tidigt skede har direktivets tillämpningsområde konstaterats höra både till landskapets respektive rikets lagstiftningsbehörighet (se bland annat landskapsregeringens utlåtande 546 Rk1a, ÅLR 2018/5826 och justitieministeriets promemoria EU/2018/0936, EU/2018/0938). För närvarande har landskapsregeringen ett pågående lagstiftningsprojekt som syftar till att implementera direktivet inom landskapets lagstiftningsbehörighet (ÅLR 2019/9828).

Behörighetsfördelning

Utkastet till proposition berör följande lagstiftningsområden 1) offentlig upphandling, 2) finansiella tjänster, produkter och marknader samt förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, 3) produktsäkerhet och produktöverenstämmelse, 4) transportsäkerhet, 5) miljöskydd, 6) strålskydd och kärnsäkerhet, 7) livsmedels- och fodersäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande, 8) folkhälsa, 9) konsumentskydd och 10) skydd av privatlivet och personuppgifter samt säkerhet i nätverks och informationssystem.

Dessutom tillämpas skyddet på sådana personer som rapporterar överträdelser rörande Europeiska unionens utgifter, inkomster, understöd och statsstödsregler samt konkurrensregler. Ytterligare tillämpas skyddet på sådana personer som rapporterar överträdelser av lagstiftningen om samfundsskatt eller arrangemang vars syfte är att få en skattefördel.

Landskapet har enligt 18 § 1, 4, 10, 12, 15, 16, 17 och 21 punkten självstyrelselagen för Åland (1144/1991) lagstiftningsbehörighet rörande offentlig upphandling, miljöskydd, livsmedel- och fodersäkerhet samt djurs hälsa och välbefinnande, främjande av folkhälsan samt trafik. Produktsäkerhet har ansetts höra till landskapets behörighet i enlighet med 18 § 12 och 22 punkten självstyrelselagen om hälso- och sjukvård och näringsverksamhet (Ålandsdelegationen, ÅD, 24/19, s. 2). Ytterligare har Högsta domstolen i sitt beslut från den 27 juni 1991 ansett att landskapet ska anses ha behörighet gällande skyddet av personuppgifter inom de rättsområden som landskapet också annars har behörighet inom enligt självstyrelselagen.

Riket har enligt 27 § 1, 10 och 18 punkten självstyrelselagen lagstiftningsbehörighet rörande stiftande, ändring, och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag (skydd av privatlivet), konsumentskydd och kärnkraft. Riket har också med stöd av 29 § 1 mom. 5 punkten lagstiftningsbehörighet rörande bank- och kreditväsendet. Därutöver har även penningtvätt ansetts höra till rikets lagstiftningsbehörighet (se ÅD 18/18).

Synpunkter

Inledningsvis konstateras att landskapsregeringen endast erhållit ett utkast där de föreslagna paragraferna översatts till svenska. Ämbetsspråket vid landskapsregeringen är enligt 36 § självstyrelselagen för Åland svenska och rikets myndigheter har enligt 38 § självstyrelselagen en skyldighet att kommunicera med landskapsregeringen på svenska. Landskapsregeringen kan därför endast lämna ett utlåtande angående innehållet i de översatta paragraferna.

Enligt förslaget ska sådana juridiska personer inom den privata sektorn som har minst 50 arbetstagare anställda i arbetsavtalsförhållande vara skyldiga att inrätta en intern rapporteringskanal för rapportering av information om överträdelser. Landskapsregeringen ser det som positivt att förslaget till lagstiftning till den här delen inte går utanför minimikraven i direktivet. Bland Ålands omkring 2 600 företag sysselsätter mer än 86 procent färre än fem personer. Endast 17 företag sysselsätter 50 personer eller fler.¹ För företag som har färre än 50 anställda skulle det riskera bli för betungande med krav att inrätta interna rapporteringskanaler.

¹ ÅSUB, Företagen på Åland 31.12.2020, <https://www.asub.ax/sv/statistik/foretagen-pa-aland-31122020>

Landskapsregeringen har haft en kontinuerlig dialog med justitieministeriet under beredningen av förslaget vilket varit mycket värdefullt med beaktande av de stora antalet lagstiftningsområden som påverkas av den delade behörigheten mellan landskapet och riket. Landskapsregeringen förutsätter att Justitieministeriet fortsättningsvis under den vidare beredningen för en dialog med landskapsregeringen till den del Åland berörs.

Vicelantråd

Harry Jansson

T.f. Rättssakkunnig

Rasmus Lindqvist

Förutsättningarna för röstning via internet i samband med lagtingsvalet 2023

LAGSTIFTNINGSPROMEMORIA

Dnr: ÅLR 2021/4326

Datum: 23.8.2021

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

Innehållsförteckning

1 Inledning	3
2 Definition av internetröstning	4
3 Bakgrund	4
3.1 Internetröstning utreds första gången.....	4
3.2 Internetröstning utreds andra gången.....	5
3.3 Ny vallag.....	6
3.4 Valet 2019.....	7
4 Omvärldsanalys	10
4.1 Finland.....	10
4.2 Sverige.....	11
4.3 Estland.....	11
4.4 Grönland.....	12
4.5 Världen.....	13
5 Intervjuer med sakkunniga	14
5.1 Sakkunniga	14
5.2 Sammanfattning av intervjusvaren	14
5.2.1 Reflektioner rörande valet 2019	14
5.2.2 Förutsättningarna för att ordna internetröstning i kommande val.....	15
6 Tekniska risker	16
6.1 Bakgrund.....	16
6.2 Centrala begrepp.....	17
6.3 Vem, vilka eller vad utgör ett hot?.....	17
6.4 Vilka metoder används?	17
6.5 Vilka specifika hot finns mot åländska elektroniska valsistem?	18
6.6 Hur kan hot och risker förebyggas?.....	21
7 Kostnader	22
8 Fördelar med internetröstning	23
9 Överväganden och förslag	24
9.1 Internetröstning i samband med valet 2023	24
9.2 Internetröstning i framtida val.....	25

9.3 Lagstiftningen	27
9.4 Förslagets verkningar	28
9.4.1 Ekonomiska konsekvenser	28
9.4.2 Samhälleliga konsekvenser	28
9.4.3 Övriga konsekvenser	29
10 Ärendets beredning	29
11 Sammanfattning	30

1 Inledning

I enlighet med 18 § 1 och 4 punkten självstyrelselagen (1991:71) för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om val av lagtingets ledamöter och kommunala val. Närmare bestämmelser om val finns i vallag (2019:45) för Åland (vallagen). Enligt 5 § vallagen förrättas val genom att det anordnas förtidsröstning och röstning på valdagen. Landskapsregeringen och kommunerna anordnar gemensamt förtidsröstning och kommunerna ordnar röstning på valdagen. I 6 § 1 mom. stadgas att förtidsröstning anordnas på förtidsröstningsställen som antingen är allmänna förtidsröstningsställen eller inrättningar. Enligt 6 § 4 mom. kan förutom på förtidsröstningsställen även förtidsröstning ske per brev eller via internet på det sätt som lagen anger. Enligt 58 § 3 mom. har den som är röstberättigad men inte har sin hemkommun på Åland den 1 september valåret, rätt att förtidsrösta i lagtingsvalet via internet i enlighet med lagens 10 kap.

I vallagens 10 kap. finns bestämmelser om förtidsröstning via internet. Enligt 78 § ska förtidsröstning via internet anordnas i lagtingsval om ett tillförlitligt system för elektronisk röstning via internet finns till förfogande. Om landskapsregeringen senast fyra månader före valdagen inte har tillgång till ett tillförlitligt system som kan användas för elektronisk röstning via internet, ska beslut fattas om att förtidsröstning via internet inte anordnas. Enligt detaljmotiveringen åligger det landskapsregeringen att försöka skaffa sig tillgång till ett system för röstning via internet men om detta visar sig omöjligt till en acceptabel kostnad eller av något annat skäl ska landskapsregeringen fatta beslut om att röstning via internet inte ska anordnas i kommande val.¹

Enligt 79 § ska ett system för elektronisk röstning via internet betraktas som tillförlitligt om det motsvarar vedertagna normer för elektronisk röstning via internet och om det uppfyller följande grundläggande krav: 1) systemet ska garantera att valhemligheten bevaras under hela processen, 2) systemet ska säkerställa integriteten hos systemet och hos förteckningarna över de röstberättigade och kandidaterna, 3) systemet ska tillämpa en säker identifiering och autentisering av de väljare som använder det, 4) endast väljare som har rätt att rösta via internet ska ha tillträde till systemet och kunna rösta i det, 5) en röst ska kunna ändras av den som har avgett rösten, 6) en väljare ska ha möjlighet att utöva sin rösträtt genom att ange en uppställd kandidats nummer, eller genom att välja det alternativ som anger att han eller hon utövar sin rösträtt utan att ge sin röst åt någon av de uppställda kandidaterna, 7) den som har röstat ska kunna verifiera att den avgivna rösten lagras i den elektroniska valurnan som avsetts, 8) det ska vara möjligt att på ett sätt som är fristående från systemet verifiera att a) de röster som räknas har avgetts av väljare som är röstberättigade och, b) att alla röster som har avgetts av väljare som är röstberättigade räknas på det sätt de är avgivna, samt 9) systemet ska kunna revideras; systemet för revidering ska vara öppet och överskådligt, och aktivt rapportera potentiella risker och hot.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att landskapsregeringen har en skyldighet, i enlighet med vallagen, att försöka skaffa sig tillgång till ett tillförlitligt system för elektronisk röstning. Den här utredningen syftar till att utreda förutsättningarna för att ordna elektronisk röstning i samband med nästa ordinarie lagtingsval

¹ LF 3/2018–2019, s. 44–45.

hösten 2023. Först behandlas tidigare utredningar inom området, sedan följer en omvärldsanalys, höranden av sakkunniga, kartläggning av tekniska risker, genomgång av kostnader, genomgång av fördelar med internetröstning och slutligen presenteras förslag för det fortsatta arbetet.

2 Definition av internetröstning

Elektronisk röstning innebär att ett eller flera skeden av röstningsprocessen genomförs med användning av elektronisk utrustning. Elektronisk röstning kan huvudsakligen delas in i två olika kategorier, elektroniska röstningsmaskiner eller röstning via internet.² Elektroniska röstningsmaskiner placeras i vallokaler och väljaren interagerar med maskinen, fördelen med det här röstningsförfarandet är att röstningen sker i en kontrollerad miljö. Internetröstning sker vanligtvis från väljarens egen dator, mobiltelefon eller motsvarande genom att väljaren identifierar sig med en elektronisk identifikation. Som elektronisk identifikation fungerar vanligtvis samma identifikation som används av exempelvis banker. Röstningssystemen kan antingen konstrueras som "black box-system" eller "glass box-system". I ett "black box-system" går rösterna in på ena sidan och valresultatet kommer ut på andra sidan utan att någon har insikt i processen på insidan. I ett "glass-box-system" kan väljarna och andra verifiera att ingen manipulering har skett inne i systemet.³

3 Bakgrund

3.1 Internetröstning utreds första gången

Den första utredningen om röstning via internet i åländska val gjordes redan i början av 2000-talet. Landskapsstyrelsen tillsatte i maj 2000 en arbetsgrupp med uppgift att utreda de juridiska, tekniska, ekonomiska och praktiska förutsättningarna för att införa röstning via internet i lagtings- och kommunalval. Bakom initiativet fanns en politisk vilja att utveckla det åländska IT-samhället men också ett intresse av att förbättra tillgängligheten särskilt för de väljare som var bosatta utanför Åland. I en mellanrapport identifierade arbetsgruppen tre grundläggande problem som behöver lösas innan ett system för internetröstning ska kunna införas: 1) den tekniska utformningen av systemet måste trygga valsäkerheten och väljarnas integritet, 2) identifieringen av väljarna måste bygga på ett befintligt och allmänt spritt elektroniskt system, d.v.s. väljarna måste redan ha elektroniska identiteter samt 3) systemet måste kunna användas även i kommunalvalen utan att valhemligheten äventyras i små kommuner.

Mellanrapporten skickades på remiss och arbetsgruppen skriver i slutrapporten (som överlämnades den 5 september 2001) att de tekniska frågorna tilldrog det största intresset. Svårigheterna inom området bedömdes även av arbetsgruppen som till och med större än vad man bedömt i samband med mellanrapporten. I och med att det fanns olösta frågor kring internetröstningens säkerhet och integritet rekommenderade arbetsgruppen slutligen att *"landskapsstyrelsen följer fortsättningsvis med den internationella utvecklingen när*

² E-röstning och andra valfrågor. SOU 2013:24, s. 259.

³ E-röstning och andra valfrågor. SOU 2013:24, s. 260.

det gäller röstning per internet, men inget system för internetröstning förbereds inför lagtings- och kommunalvalet år 2003".⁴

3.2 Internetröstning utreds andra gången

Landskapsregeringen tillsatte den 9 september 2014 en arbetsgrupp för översyn av vallagstiftningen inför valet 2019. Samtidigt tillsattes även en politisk referensgrupp. Enligt uppdraget skulle arbetsgruppen ta ställning till förutsättningarna för att införa ett elektroniskt förfarande för röstning vid lagtings- och kommunalval samt överväga möjligheter och konsekvenser av att sänka åldern för allmän rösträtt till 16 år. Arbetsgruppen kunde dessutom ge andra förslag till en modernisering av landskapslagen (1970:39) om lagtingsval och kommunalval liksom annan lagstiftning som berör lagtings- och kommunalval. Som tilläggsuppdrag fick arbetsgruppen i uppdrag att föreslå åtgärder för att främja jämställdheten i de valda organen. Arbetsgruppen lämnade sin slutrapport den 18 december 2015.⁵

Arbetsgruppens förslag rörande internetröstning:

- Röstning per internet möjliggörs på försök i lagtingsvalet 2019, dock endast för personer bosatta utanför Åland och som därför saknar rösträtt i kommunalvalet. Röstning per internet ska vara möjligt under förtidsröstningstiden. Systemet ska uppfylla internationellt vedertagna krav på funktion och säkerhet. Ingen av de nuvarande röstningsmöjligheterna tas bort. Försöket utvidgas till valet 2023.
- Möjlighet att förtidsrösta per internet i rådgivande kommunala folkomröstningar införs. Kommunen ska kunna bestämma om förtidsröstningen genomförs som internetröstning eller enligt det nuvarande brevröstningsförfarandet.

Enligt arbetsgruppen var det övergripande skälet till att införa en möjlighet att rösta per internet att det skulle öka tillgängligheten för väljarna att delta i valen (t.ex. utgjorde röstberättigade i lagtingsvalet 2015 6 % av alla röstberättigade medan motsvarande siffror i riksdagsvalet i Finland 2015 var 5 % och i riksdagsvalet i Sverige 2014 2 %). Därtill ansågs röstning per internet kunna utformas på ett sådant sätt att valsäkerheten skulle öka och att vissa risker kunde elimineras (t.ex. sammanblandning av kandidatnummer i lagtings- respektive kommunalvalet). Arbetsgruppen hade bland annat bekantat sig med olika system runt om i världen för internetröstning och även besökt Estland i samband med ett parlamentsval för att närmare studera hur internetröstningen utformats i landet. Arbetsgruppen ansåg det som viktigt att alla väljare på sikt skulle ha möjlighet att internetrösta, det ansågs inte ändamålsenligt att upprätthålla ett system där exempelvis endast röstberättigade utanför Åland skulle ha möjlighet att internetrösta. Däremot ansåg man att internetröstning behöver införas i flera steg för att studera lösningar och utfall, i och med det här föreslogs att det till valet 2019 endast skulle göras möjligt att internetrösta för ålänningar som är bosatta utanför Åland och följaktligen endast har rösträtt i lagtingsval.

⁴ Informations- och kommunikationsteknik (IKT) i valprocessen. Slutrapport från arbetsgruppen för Internetröstning. Åländsk utredningsserie 2001:13, s. 5.

⁵ Arbetsgruppen för översyn av vallagstiftningen. Slutrapport december 2015.

3.3 Ny vallag

Landskapsregeringen föreslog i november 2018 att lagtinget skulle anta en ny vallag i syfte att ersätta den gällande landskapslagen om lagtingsval och kommunalval.⁶ Den enskilt största förändringen som föreslogs var möjligheten att ordna förtidsröstning via internet för väljare i lagtingsval som är bosatta utanför Åland. I lagförslaget ingick även ändringar av kommunallagen för landskapet Åland, landskapslagen om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar samt landskapslagen om valfinansiering. Dessa ändringar utgjorde till övervägande del anpassning till den nya vallagen.

I lagförslagens allmänna motivering kap. 6 beskrivs närmare bakgrunden till införandet av internetröstning. Bland annat att avsikten var att internetröstning skulle omfatta alla väljare i såväl lagtingsvalet som kommunalvalet i samband med valen 2023. Det beskrivs att systemet för internetröstning ska uppfylla högt ställda krav på bland annat datasäkerhet, väljarintegritet och verifierbarhet. För att uppfylla detta föreslogs det att landskapet ska följa de allmänna riktlinjer för röstning via internet som fastslagits av Europarådet.⁷ Avsikten beskrivs inte vara att landskapsregeringen ska anskaffa ett system för internetröstning, kostnaden för det per röst ansågs bli orimligt hög. I stället skulle landskapsregeringen inför varje val anskaffa ett befintligt system genom upphandling. Ytterligare beskrivs det att landskapsregeringens möjligheter att bestämma att röstning via internet inte anordnas är begränsad, detta eftersom det är överensstämmande med grundläggande principer att bestämmelser om val huvudsakligen finns på lagnivå. *”Om röstning via internet ska utvidgas eller avvecklas måste vissa bestämmelser ändras”*.⁸

För att internetröstning ska kunna introduceras på ett framgångsrikt sätt förutsätter lagförslaget att det finns ett grundläggande förtroende för valen och för de myndigheter som administrerar valen. *”Om förtroendet är ifrågasatt i något avseende är det inte att rekommendera att införa nya elektroniska förfaringsätt i valprocessen, i synnerhet inte röstning via internet...det är av väsentlig betydelse att förtroendet för valen inte äventyras i samband med införandet av röstning via internet”*.⁹ Enligt lagförslaget medför röstning via internet en helt ny kategori av risker, så kallade ”systemrisker” som innebär hot mot hela röstningssystemet och som kan innebära manipulation/destruktion av många eller till och med alla angivna elektroniska röster. De allmänna riskerna med ett system för röstning via internet bedömdes som väl kända och måste hanteras av den som levererar systemet medan de specifika risker som implementeringen av systemet i det åländska valen innebär bedömdes behöva hanteras och identifieras lokalt.

Särskilda risker som beskrevs i lagförslaget var intrång eller manipulation (utförda av någon aktör som medvetet är ute efter att störa valet eller påverka resultatet) och överbelastningsattacker (så kallade DDoS-attacker). Om systemet eller någon del av det utsätts för intrång eller attacker av något slag som innebär att

⁶ LF 3/2018–2019.

⁷ Council of Europe: Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting. Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers’ Deputies.

⁸ LF 3/2018–2019, s. 22.

⁹ LF 3/2018–2019, s. 25.

funktionerna förlorar sin tillförlitlighet ansågs det i lagförslaget att röstningen via internet kommer att behöva avbrytas tillfälligt eller permanent.¹⁰ I lagförslaget berörs även justitieministeriets utredning 2017, som utmynnade i en rekommendation till riksregeringen att inte införa röstning via internet. Bedömningen var att riskerna översteg nyttan. I lagförslaget beskrivs att landskapsregeringen bedömde risken för utomstående påverkan som lägre på landskapets val och att nyttan med att införa internetröstning dessutom bedömdes större i landskapet än i riket.

Lagtingets lag- och kulturutskott berörde landskapsregeringens lagförslag i betänkande 9/2018–2019. Utskottet föreslog att lagförslaget i princip skulle antas oförändrat med endast några mindre ändringar. Däremot anförde man några principiella synpunkter på förfarandet med internetröstning. Utskottet skrev följande om internetröstning:

"Enligt utskottets mening är den allvarligaste risken med internetröstning att valsystemets tillförlitlighet, av grundad eller ogrundad anledning, kan ifrågasättas. Frågor som gick min röst fram, kan någon gå in och se hur jag röstade, kan någon annan rösta i mitt namn och kan ett valresultat utan fysiska valedlar kontrollräknas, kan uppstå och leda till att valsystemets legitimitet ifrågasätts vilket är synnerligen allvarligt i en demokrati. Allvaret består i att även om det saknas verklig grund för oro för eller misstankar om manipulation kan valets tillförlitlighet och därmed valresultatets legitimitet ifrågasättas på basen av lösa rykten. Enligt utskottets mening bör man alltså inte lättvindigt överge ett system som av medborgarna genom många årtionden uppfattat som tillförlitligt.

Utskottet delar landskapsregeringens uppfattning att de allmänna valen är ett av fundamenten för ett demokratiskt samhälle och att de regler som tillämpas vid val intar en särskild ställning eftersom det ställs speciella krav på lagstiftningen om val. Utskottet har inga invändningar mot att internetröstning för en begränsad väljargrupp införs på försök men anser med tanke på framtiden att det noga bör övervägas om nyttan av röstning via internet verkligen överväger riskerna.

Sammanfattningsvis konstaterar utskottet att landskapsregeringen har ett stort ansvar för att internetröstningen genomförs på ett rättssäkert sätt".¹¹

3.4 Valet 2019

Åda Ab har i en slutrapport om implementeringen av internetröstningen beskrivit det händelseförlopp som ledde fram till att internetröstningen i lagtingsvalet 2019 inte kunde genomföras. Åda anlätades i april 2018 för upphandlingen av en service för röstning via internet. Åda upphandlade sedan i samarbete med landskapsregeringen ett internetröstningssystem av Scytl secure electronic voting S.A i Barcelona, Spanien. Den 7 januari 2019 skrevs ett avtal med den vinnande leverantören om att ombesörja internetröstning i samband med lagtingsvalet som EaaS (Election as a Service). Samtidigt anlätades i januari 2019 Åda Ab för

¹⁰ Förutsättningar för internetröstning i Finland. Slutrapport från arbetsgruppen. Justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 60/2017 (på finska, sammandrag på engelska och svenska).

¹¹ Lag- och kulturutskottets betänkande 8/2018–2019, s. 3–4.

projektledning samt för delar av projektarbetet för att rösta via internet. Valets genomförande ingick inte i projektet.

I slutrapporten om implementeringen av internetröstningen beskrivs följande om projektförloppet:

”Projektet startade under januari månad 2019. Testmiljön sattes upp av leverantören och levererades till styrgruppen inom utsatt tid. Användarbarhetstester av gränssnittet utfördes i testmiljön under perioden 9 – 24.5 2019 och resultatet levererades till styrgruppen 28.5.2019. En sammanställning över de brister som upptäckts under testperioden levererades vidare till leverantören med uppdrag att uppdatera användargränssnittet. Dessa godkändes sedan av beställaren (CW).

Vid leverans av produktionsmiljön den 12.7.2019 hade leverantören svårigheter med att bygga integrationen mot e-identifikation. Detta då BRC hade produktionsstopp under juli månad. Leveransen av produktionsmiljön försenades delvis p.g.a. svårigheter med denna integration mot e-identifieringsgränssnittet.

Den säkerhetsauditering som utfördes under maj-juni (genomgång av leverantörens system- och tekniska dokumentation) gällande i-röstningssystemet levererades 7.6.2019. Genomgången visade på vissa brister, vilket föranledde att styrgruppen för projektet ansåg att ett penetrationstest av systemet skulle utföras. Projektledaren fick i uppdrag att inhämta offert från företag som genomför penetrationstester. Offerterna behandlades på styrgruppsmöte 19.7.2019 och beslut om vinnande offert togs. Det bestämdes samtidigt att det företag som bistått i systemdokumentations genomgången skulle få i uppgift att koordinera penetrationstesterna, i o m att de besatt den tekniska expertis inom säkerhetsfrågor som krävdes.

Styrgruppen levererade sin rekommendation till landskapsregeringen gällande genomförande av i-röstning den 11.6.2019. Styrgruppen konstaterar då att vissa punkter har lyfts i genomgången av dokumentationen, men att de tillsammans med information om hur systemet används på övriga håll inte pekar på att det skulle föreligga några överhängande risker med att fortsätta genomförandet av projektet och med mål att tillhandahålla e-röstning i höstens lagtingsval.

Planeringen av penetrationstesterna påbörjades i början av augusti där både leverantören av i-röstningssystemet och det företag som skulle genomföra penetrationstesterna, jämte den som skötte koordinering av detta deltog. Från början uppstod problem med access till leverantörens system och svårigheter med att få tillgång till efterfrågad dokumentation. Detta försenades ytterligare och viss dokumentation levererades aldrig till leverantören av penetrationstesterna.

Under augusti utfördes en första pilottest för att kontrollera att e-identifieringens integration var korrekt. Pilottesten skulle enligt tidplan utföras i juni, men bokades om p.g.a. svårigheter med att få tillräckligt antal testpersoner. Under pilottesten upptäcktes stora säkerhetsbrister i integrationen mot e-identifieringen.

En ny pilottest bokades således till 13.9 2019. Denna sköts sedan, på leverantörens begäran, upp till 19-20.9 2019. Då pilottesten påbörjades fanns ännu allvarliga säkerhetsbrister i

integrationen mot e-identifieringen. Pilottesten kunde därför inte slutföras. Under de påföljande veckorna arbetade leverantören med att få integrationen att fungera. Dessa testades sedan och godkändes per mejl den 3.10.2019. Dock kunde aldrig en fullständig pilottest utföras eftersom tidsplanen inte tillät det innan e-röstningen skulle påbörjas.

Under denna tid arbetades det även med penetrationstesterna. Dock hade leverantören svårt att tillhandahålla material för att kunna utföra penetrationstesterna till slut.

Datainspektionen på Åland beslöt i juni att påbörja ett tillsynsärende i juni 2019. Tillsynsrapporten levererades 19.9.2019. Rapporten visade på brister i personuppgiftsbiträdesavtalet mellan Åda och Ålands landskapsregering. Det ansågs vara för allmängiltigt för att omfatta specifika tjänster. Avtalet arbetades om och reglerades innan planerad produktionsättning av tjänsten. Även brister i leverantörens rutiner inom personuppgiftsområdet uppmärksammades i rapporten.

Då rapporten för de delar av penetrationstesterna som kunde utföras levererades till styrgruppen 7.10.2019 visade det sig att det fanns tre medium risker. Vid genomgång av dessa med säkerhetskunniga från Nixu som utfört testerna och säkerhetsansvarig på Åda konstaterades att mediumrisker inte bör förekomma i ett i-röstningssystem och att dessa fel bör åtgärdas omedelbart. Rekommendationen omfattades av styrgruppen. Bristerna påtalades till leverantören 7.10.2019. Leverantören åtgärdade bristerna samma dag och styrgruppen beslutade att beställa en sista test från Nixu. Testen kunde utföras först på eftermiddagen 8.10.2019. Bristerna visade sig då vara åtgärdade och de tre mediumriskerna eliminerade.

Samtidigt som penetrationstrappporten färdigställdes av Nixu så gick säkerhetsansvarig på Åda under perioden 2 - 8.10.2019 genom denna och TechLaws rapport som Datainspektionen beställt och analyserade utfallet av rapporterna. Baserat på analysen av TechLaws rapport, utfallet av penetrationstesterna och svar på frågor som ställts till leverantören med anledning av detta, så var rekommendationen att inte gå vidare med att starta internetröstningen. Det bör även tilläggas att styrgruppen i ett sent (7.10.2019) skede fick muntlig information om att Scytl använder sig av en molntjänst via Amazon Web Services (AWS) för AntiDDoS övervakning via Amazons WAF-tjänst. Denna information hade inte meddelats beställaren och utredning pågår för tillfället för att konstatera om detta var en tredjepartstjänst som borde ha meddelats beställaren i enlighet med personuppgiftsbiträdesavtalet.

Den 8.10.2019 på eftermiddagen beslöt styrgruppen att rekommendera till centralnämnden för lagtingsval att inte gå vidare med internetröstning i lagtingsvalet då flera öppna frågor kring informationssäkerheten och tjänsten fanns. De öppna frågorna var:

- Penetrationstesterna hade inte genomförts i sin helhet. Fullständigt material hade inte erhållits från leverantören varför en del av penetrationstesterna inte kunnat genomföras fullt ut.
- Pilottesterna var inte genomförda i sin helhet. Den var en del av projektleveransen och då produktionsmiljön var behäftad med fel ännu i ett sent skede av projektet så var tiden för knapp för att hinna genomföra en fullständig pilottest. Pilottesterna kunde ha slutförts efter att internetröstningen påbörjats, men innan den avslutats. Dock är syftet med en pilottest att trygga

leveransen för beställaren genom att denne verifierar att tjänsten levererats i enlighet med ställda krav och att betalning kan utgå enligt överenskommen betalningsplan.

• Konsekvensbedömningen var inte genomförd i sin helhet innan internetröstningen skulle påbörjas. Om känsliga persondata hanteras i ett system ska det enligt dataskyddsförordningen och lagstiftningen genomföras en konsekvensbedömning. Detta var även något som påtalades av Datainspektionen vid den granskning som genomfördes. Penetrationstesternas genomförande var en av konsekvensbedömningens aktiviteter, som inte kunde slutföras.”¹²

I slutrapporten till projektet med implementeringen av internetröstningen lämnas ett antal rekommendationer för det framtida arbetet. För det första behöver ett eventuellt projekt för internetröstning i lagtingsvalet 2023 påbörjas i god tid så att alla nödvändiga tester hinner genomföras. Enligt rapporten är det att rekommendera att det finns ett kontrakt med en leverantör minst ett år före tjänsten ska tas i bruk. För det andra behöver det finnas en tidsplan med tydliga beslutspunkter där det tydligt framgår vem som informerar om vad och vid vilka tidpunkter särskilda beslut fattas. Avslutningsvis ansågs det behöva finnas tillräckligt med tid för överlämning av tjänsten till förvaltningen. För implementeringen av internetröstningssystemet blev tiden för implementering och övergång till förvaltningen för kort i och med att tidsplanen försenades redan i början av sommaren 2019.

4 Omvärldsanalys

4.1 Finland

I Finland genomfördes ett försök med e-röstning i tre kommuner i samband med kommunalvalet 2008. E-röstningen skulle utgöra ett komplement till de traditionella röstningsförfarandena. Före röstningen i vallokalen tillfrågades varje väljare om han eller hon ville rösta med pappersvalsedel eller elektroniskt genom särskilda röstningsmaskiner som placerats i vallokalen. Justitieministeriet gjorde sedan en utvärdering av försöken och bedömde att som helhet misslyckades försöket eftersom röstningen hade avbrutits i 232 fall och genom att Högsta förvaltningsdomstolen i efterhand beslöt att valet skulle tas om.

Under 2017 genomförde justitieministeriet en utredning om internetröstning. Arbetsgruppens slutsats var att internetröstning inte ska införas vid allmänna val eftersom riskerna med systemet ansågs vara större än fördelarna.¹³ Arbetsgruppen ansåg att det skulle vara tekniskt sett möjligt att bygga ett system för internetröstning men att tekniken inte ännu är tillräckligt utvecklad. Den största enskilda risken ansågs vara förtroendet för systemet. För att undergräva förtroendet kan det räcka med att sprida falsk information och rykten. När röstning sker på papper kan rösterna konkret räknas och kontrolleras, vilket åtminstone ansågs undanröja misstankar om manipulering av valresultatet. Vid internetröstning behöver man förlita sig på den information som fås ur systemet. Enligt arbetsgruppens uppskattning skulle kostnaderna för införandet av

¹² Slutrapport: Implementation av i-röstning. Styrgruppen för projektet. Version 1.0, 20191202, s. 6–8.

¹³ Förutsättningar för internetröstning i Finland. Slutrapport från arbetsgruppen. Justitieministeriet, betänkanden och utlåtanden 60/2017 (på finska, sammandrag på engelska och svenska).

systemet uppgå till 32 miljoner euro om systemet användes under en period om 15 år. Arbetsgruppen föreslog att Finlands aktivt följer den internationella utvecklingen inom området och utvecklar samarbetet mellan de nordiska valorganisationerna, eftersom man i Norden traditionellt har lagt högt värde på valens allmänna tillförlitlighet.

Landskapsregeringen har varit i kontakt med justitieministeriet så sent som i februari 2021 och meddelats att ingenting har hänt inom området sedan den senaste utredningen genomfördes 2017. Ministeriet har heller inte några planer på att inom den nära framtiden utreda frågan på nytt.

4.2 Sverige

Sveriges regering tillsatte 2011 en vallagskommitté, slutbetänkandet *E-röstning och andra valfrågor* överlämnades till regeringen 2013.¹⁴ Enligt kommittén finns det ett värde i sig att göra det enklare och mindre kostnadskrävande för väljarna att utöva sina demokratiska rättigheter. Ett sätt att uppnå det föreslogs vara att tillåta internetröstning, under förutsättning att de höga säkerhetskrav som måste ställas kan uppfyllas. Syftet med e-röstning rekommenderades dock inte vara att ersätta traditionell röstning utan systemet skulle fungera som ett komplement. Enligt kommittén fanns det ett behov av att genomföra omfattande försök med internetröstning innan systemet kunde implementeras fullt ut. Avsikten med försöken föreslogs bland annat vara att bygga ett förtroende för systemet. Kommittén rekommenderade att de första försöken skulle genomföras i samband med riksdagsvalet 2018. Några försök i samband med valet 2018 genomfördes inte.

Landskapsregeringen har varit i kontakt med den svenska valmyndigheten i mars 2021. Valmyndigheten har låtit meddela att det inte pågår någon diskussion om internetröstning i Sverige för tillfället. Valmyndigheten bevakar den internationella utvecklingen inom området men gör inte några egna utredningar för tillfället utan i stället har man prioriterat att förbättra det analoga valsystemet (digitalisera röstkort etc.). I Sverige har man främst betonat förtroendet för valsystemet och att ett elektroniskt valsystem inte har samma höga förtroende som de traditionella metoderna för röstning.

4.3 Estland

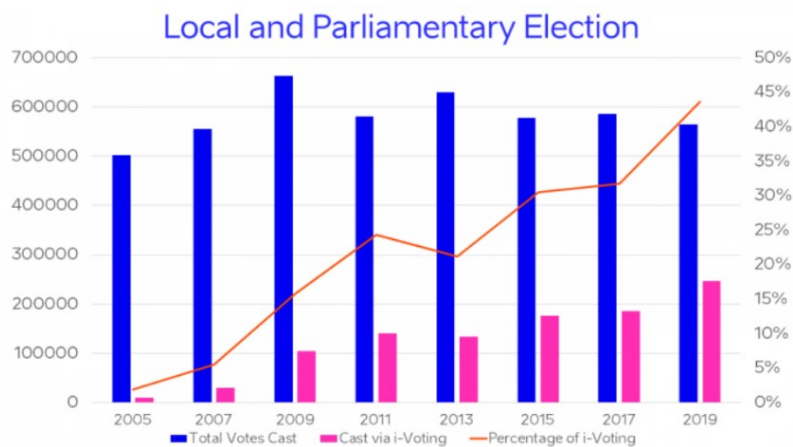
Estland är det land i världen som har den längsta erfarenheten av internetröstning. Idén lanserades redan 2001 och internetröstning användes första gången i lokalvalen 2005.¹⁵ Enligt Europaparlamentets utredningstjänst (EPRS) är Estland det enda landet i världen som erbjuder internetröstning för alla medborgare i val på alla nivåer (lokal, nationell, europeisk).¹⁶ Som figur 1 visar har internetröstningen stadigt ökat i landet sedan den infördes, i parlamentsvalet i mars 2019 röstade hela 43,7 % av de estniska väljarna via internet. År 2007 utsattes Estlands e-infrastruktur för en stor cyberattack men sedan dess har inte några större attacker uppdagats även om mindre incidenter har förekommit. Enligt International Institute for Democracy and Electoral Assistance

¹⁴ E-röstning och andra valfrågor. SOU 2013:24.

¹⁵ E-röstning och andra valfrågor. SOU 2013:24, s. 48–49.

¹⁶ <https://epthinktank.eu/2018/09/12/digital-technology-in-elections-efficiency-versus-credibility/>

(IDEA) rapport 2019 om cybersäkerhet i samband med val är det största problemet i Estland inte försök att hacka valsystemet utan spridandet av information om att det skulle vara möjligt att hacka systemet vilket underminerar förtroendet för valen. Enligt rapporten har Estland använt sig av ett tätt myndighetssamarbete mellan flera myndigheter för att snabbt utreda och motverka risker kopplade till IT-säkerhet. Enligt estniska myndigheters egen bedömning är det låg risk för cyberattacker i samband med lokala val och hög risk i samband med nationella och europeiska val.¹⁷



Figur 1: Internetröstning i Estland. Källa: <https://e-estonia.com/when-will-other-countries-join-estonia-in-voting-on-the-internet/>

En forskargrupp vid University of Michigan undersökte hur Estlands internetröstning fungerade i samband med lokalvalen 2013. Forskargruppen publicerade en artikel med hård kritik mot hur systemet är uppbyggt. Enligt forskarna hade internetröstningssystemet vid tidpunkten så allvarliga brister att det genom en sofistikerad attack utförd av en stat eller cyberkriminella skulle vara möjligt att upptäckt manipulera valresultatet. I artikeln beskrivs hur en del av de risker som ansågs finnas i samband med implementeringen 2005 ansågs kunna lösas genom diverse processer men att dessa fortfarande var olösta i samband med valet 2013. När forskarna redogjorde för sina resultat för de estniska myndigheterna ansåg myndigheterna att problemen antingen redan var lösta eller att det inte skulle vara möjligt att genomföra sådana attacker som forskarna påstod att var möjliga. Forskarna skrev i artikeln 2014 att Estland med beaktande av de identifierade riskerna inte bör använda internetröstning. Det ansågs generellt inte heller i dagsläget vara möjligt att genomföra internetröstning på ett garanterat säkert sätt.¹⁸

4.4 Grönland

Grönland planerar att införa internetröstning på sikt i samtliga val. Eventuellt kommer internetröstning att kunna användas som valmetod i nästa landstingsval som ska hållas senast 2025 (systemet ansågs inte färdigt i

¹⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Cybersecurity in Elections*, 2019, s. 57-58.

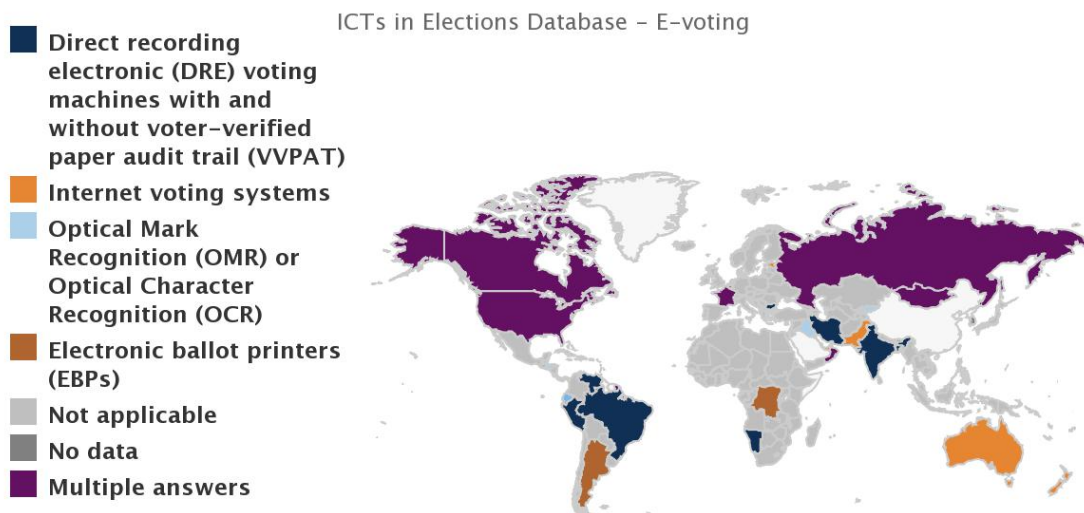
¹⁸ Springall, D., Finkenauer, T., Durumeric, Z., Kitcat, J., Hursti, H., MacAlpine, M. & Halderman, J. A. 2014. *Security Analysis of the Estonian Internet Voting System*.

samband med valet 2021). Administrativt har det stora avstånden inneburit en utmaning för valmyndigheterna, detta har lyfts som en aspekt som internetröstning kunde underlätta. Liksom Estland har också Grönland succesivt utvecklat sina digitala myndighetstjänster och redan 2012 öppnades en medborgarportal på internet (sullissivik.gl).¹⁹

4.5 Världen

Enligt den svenska regeringens utredning 2013 hade redan då genomförts dussintals om inte hundratals försök med röstning över internet, men med några få undantag har detta inte lett till någon universell röstning över internet. Enligt rapporten ansågs tekniken inte vara mogen, det krävs både en fungerande infrastruktur för elektronisk identifiering men också ska systemet klara av att möta väljarnas krav på transparens och verifierbarhet.²⁰ Enligt IDEA:s databas över elektroniska röstningsförfaranden i 178 länder²¹ så används elektronisk röstning i nationella val eller i olika former av folkomröstningar i 26 länder vilket utgör 14,6 % av alla länder som ingår i databasen. Av de länder som har uppgett att de använder elektroniska röstningsförfaranden är det endast 12 länder som använder sig av internetröstning i varierande former. Länderna är Armenien, Australien, Kanada, Estland, Frankrike, Mexiko, Nya Zeeland, Oman, Pakistan, Panama, Schweiz och Förenade Arabemiraten. Inom den här gruppen av tolv länder varierar formerna för internetröstning mycket.

If e-voting is currently being used, what type(s) of technology used?



¹⁹ Møller Jørgensen, Andreas (2016). *Competing Visions of eDemocracy in Greenland: Negotiations of Power in Online Political Participation*. Policy Studies Organization.

²⁰ E-röstning och andra valfrågor. SOU 2013:24, s. 266.

²¹ <https://www.idea.int/data-tools/data/icts-elections>

Figur 2: Internetröstning i Världen. Källa: <https://www.idea.int/data-tools/question-view/743>

Estland har som nämnt de mest utbyggda systemet för internetröstning. I Frankrike planerades internetröstning för fransmän bosatta i utlandet i samband med valet 2017 men detta försök avbröts efter att den nationella cybersäkerhetsmyndigheten bedömde risken för cyberattacker som extremt hög.²² Frankrike planerar ändå att på nytt försöka implementera ett system för internetröstning för väljare i utlandet i kommande parlamentsval. I Kanada har internetröstning använts i vissa regioner. Schweiz tillät i valet 2015 att vissa kantonen testade internetröstning för väljare bosatta i utlandet.²³ Ytterligare ett bevis för att formerna för internetröstning i IDEA:s databas varierar är att Nya Zeeland har uppgett att man använder internetröstning men systemet i landet fungerar enligt en modell där väljare utomlands kan beställa och ladda upp brev röster via internet.²⁴ Med beaktande av det här kan figur 2 ovan fungera som en utgångspunkt för vilka länder som använder internetröstning i världen men den ska läsas med stor reservation för att formerna varierar.

5 Intervjuer med sakkunniga

5.1 Sakkunniga

För uppdraget har landskapsregeringen hört Casper Wrede (tidigare valadministratör), Diana Lönngren (lagberedare), Robert Sundström (ordförande för Centralnämnden för lagtingsval), Raine Katajamäki (tidigare sekreterare i Centralnämnden för lagtingsval) Runa Tufvesson (bitr. finanschef), Anna Nyqvist (valmyndigheten i Sverige), Arto Jääskeläinen (justitieministeriet, skriftligt), Katarina Donning (Åda), Lynn Häggblom (Åda), Kenth Häggblom (ÅSUB), Kim Halavakoski (Deductive labs), Johan Sjölund (Deductive labs), Mikael Lönnqvist (Consilia) och Joel Bergman (Winter).

5.2 Sammanfattning av intervjusvaren

5.2.1 Reflektioner rörande valet 2019

Det hade etablerats en vilja av att vara en föregångare inom området, förebilden var internetröstningen i Estland. Tanken var initialt att Åland skulle testköra ett system för internetröstning som Finland höll på att ta fram men Finland lade ner projektet innan det blev aktuellt. Bedömningen var att det inte fanns kapacitet för att upphandla ett system och därför upphandlades i stället en service/tjänst som inkluderade allt. På grund av att det hade tagit tid att få den nya vallagen på plats så gjordes upphandlingen för sent och tidsramen för hela projektet var i efterhand betraktat för snäv. I och med upphandlingen valdes den klart billigaste leverantören vilket i efterhand kan ha bidragit till projektets utgång. Enligt vissa intervjupersoner förblev det oklart om leverantören förstod omfattningen och seriositeten av projektet. Vissa ifrågasätter även i efterhand om landskapsregeringen utrett IT-säkerhetsriskerna tillräckligt på förhand.

²² <https://www.reuters.com/article/us-france-election-cyber-idUSKBN16D233>

²³ <https://e-estonia.com/when-will-other-countries-join-estonia-in-voting-on-the-internet/>

²⁴ <https://vote.nz/voting/how-to-vote/vote-from-overseas/>

Redan inledningsvis hade det förts en diskussion om hur väljarna skulle identifiera sig. Systemet byggde senare på att det behövdes en finländsk bankidentifikation. Detta uteslöt en del väljare men det ansågs ändå omfatta en tillräckligt stor del av väljarna utanför Åland eftersom den största delen av den här gruppen utgörs av studerande som erhåller studiestöd via Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (AMS). För att erhålla stödet krävdes ett finländskt bankkonto. Integreringen mellan systemet och identifikationsverktygen ansågs slutligen vara det enskilt största problemet. Övriga problem som nämnts: testen utfördes för sent vilket ledde till att det fanns för lite tid att åtgärda felen, leverantören saknade vissa nödvändiga säkerhetscertifieringar, det var problematiskt att en så stor del av arbetet skulle utföras under sommarmånaderna när en stor del av företagets personal var på semester samt att leverantören hemlighöll viss information av affärsmässiga skäl. Slutligen när beslutet om att avbryta valet fattades stod man inför en situation där man inte kunde garantera systemets tillförlitlighet men man kunde inte heller säga att systemet inte var tillförlitligt.

5.2.2 Förutsättningarna för att ordna internetröstning i kommande val

Valets och myndigheternas trovärdighet

Förtroendet för valsystemet och valmyndigheterna är av yttersta vikt och bör hanteras varsamt. Förtroendet har historiskt varit högt men det finns farhågor om att den inställda internetröstningen skadade förtroendet. Hur påverkas förtroendet av ett eventuellt ytterligare försök som misslyckas eller behöver avbrytas i sista stund? Finns det även en risk för att eventuella internetröster kan ifrågasättas? Om man ska gå in för ett internetröstningssystem behöver systemet ha hög trovärdighet.

Bestämmelser om val ska finnas i lag

Principiellt ska bestämmelser om val finnas i lag. Enligt den nuvarande lagen finns det en skyldighet för landskapsregeringen att försöka skaffa sig ett system för internetröstning, om inte detta visar sig vara möjligt bör lagen ändras. Eventuella lagändringar behöver vara på plats senast ett år innan valet.

Långsiktighet

Liksom avsikten med lagstiftningen behöver det finnas en plan för att ett system för internetröstning ska tas i bruk för samtliga väljare. Det är inte ekonomiskt försvarbart att endast upprätthålla ett system för internetröstning för väljare bosatta utanför Åland. I och med att internetröstningen inte kunde genomföras vid valet 2019 skulle det i så fall krävas ett nytt begränsat försök i nästa val.

Upphandlingen

När man gör en sådan här upphandling behöver man titta på mer än bara priset, t.ex. kunde man använda sig av en jury som poängsätter leverantörernas säkerhetsprocesser, tjänsternas kvalitet och tidigare utförda uppdrag. Med specifika krav går det att bygga ett system för internetröstning men det kan vara mycket utmanande att ställa kravspecifikationen. Det är inte långsiktigt hållbart att upphandla ett nytt system vart fjärde år utan det skulle behövas en längre tidsram innehållande ett långsiktigt samarbete med en eventuell leverantör. Ytterligare en principiell sak som behöver funderas över är om hårdvaran måste finnas på Åland

eller om man kan använda sig av molntjänster? Det behöver även göras en inledande kartläggning av risker och hot med internetröstning på Åland.

Projektets genomförande

För genomförandet av ett eventuellt projekt för röstning via internet skulle landskapsregeringen behöva en etablerad partner i branschen som kan ställa tekniska krav på leverantören. Partnerföretaget behöver känna till de lokala förhållandena och de allmänt höga kraven som ställs på allmänna val i Norden. Även om tester sker i tid kommer det behöva göras kontinuerliga tester i och med den tekniska utvecklingen. Penetrationstester kostar omkring 10 000 – 20 000 euro. Det behöver finnas en tydlig plan för vad som skall fungera vid vilken tidpunkt i projektet, om tidsplanen inte håller behöver projektet avbrytas. Det får inte finnas en tvekan att avbryta av prestigeskäl. Eventuellt kan man gå in för att genomföra ett nytt pilottest men även det kostar tid och pengar.

Proportionalitet

Ställt mot landskapets allmänna behov av digitalisering kan kostnaden för en tjänst som endast kan användas ett antal dagar vart fjärde år anses vara hög. Även med beaktande av de höga riskerna. En annan nyckelfaktor är hur stor andel av kostnaderna internetröstning får utgöra i förhållande till kostnaderna för genomförandet av hela valet. Är det värt det ekonomiskt och resursmässigt? En ytterligare faktor är att det behövs en digitalisering av det analoga valsystemet (t.ex. elektroniska röstlängder). Det kan vara skäl att lägga grunden först innan man bygger ut med röstning via internet.

Tekniska aspekter

Det bör inte komma på fråga att bygga ett "enkla" system för internetröstning för Åland. Ska Åland ha ett internetröstningssystem ska det hålla högsta internationella standard. Att bygga ett system för internetröstning är mycket komplext och systemet måste ha mycket hög säkerhet. Samtidigt behöver man vara medveten om att det är mycket svårt att bygga ett helt säkert system för internetröstning men systemet behöver vara så säkert att det kan accepteras av myndigheter och allmänhet.

Övrigt

När det gäller de principiella frågorna är det alltid en risk att lägga ut en del av arrangemanget för allmänna val på en annan aktör som inte är en myndighet. Ytterligare en principiell fråga att beakta är att det är ett mindre ingrepp för den enskilda att röstningssätten klargörs i god tid inför valet än att det sker sena ändringar i röstningssätten. Förtroendefrågan och datasäkerhetsfrågan måste avgöra om det är möjligt att genomföra internetröstning. Efter det kommer kostnaderna. Tidsmässigt finns det fortfarande tillräckligt med tid för att genomföra internetröstning i samband med nästa ordinarie lagtingsval hösten 2023. Viktigt att komma ihåg i jämförelser med Estland är att landet har en helt annan IT-infrastruktur än vad Åland har.

6 Tekniska risker

6.1 Bakgrund

Risker och hotbilder rörande internetröstning har kartlagts i samverkan med IT-säkerhetsföretaget Deductive labs och genom litteraturstudier.

6.2 Centrala begrepp

Med *cybersäkerhet* avses de policys, processer, metoder och åtgärder som används för att skydda och försvara nätverk och tjänster från digitala cyberattacker. *Informationssäkerhet* är de åtgärder och skydd som vidtas för att hindra olovlig åtkomst, förvanskning och förstörelse av information samt för att hålla informationen tillgänglig. Med *cyberrisker* avses risker för finansiella förluster, störningar eller skador för en organisations rykte till följd av ett fel i informationstjänsterna. *Cyberhot* i förhållande till val inkluderar alla teknologiska hot som syftar till att störa eller underminera ett vals integritet.²⁵

6.3 Vem, vilka eller vad utgör ett hot?

Cyberhot kan utgöras av *hacktivister* (högt kunniga angripare eller grupper med politiska motiv), *cyberkriminella* (organiserade verksamheter med resurser och budget för att uppfylla sina mål), *terrorister* (politiskt motiverade extremister eller icke-statliga aktörer som använder digitala verktyg för att skapa fysisk skada, rädsla eller för att påverka en politisk ändring), *opportunisterna* (interna eller externa angripare som exploaterar en brist eller sårbarhet för egen nytta), *industriella spioner* (oftast mycket kunniga och motiverade av finansiell nytta), *nationer* (stater, myndigheter och militär med stora resurser) samt *insiders* (missnöjda anställda som söker finansiell nytta eller vill påverka negativt som hämnd). Hoten mot ett elektroniskt valsystem är inte heller endast begränsade till teknologi utan utgörs även av människor, politik, procedurer och lagstiftning.²⁶ Även yttre hot som stormar och översvämningar kan förstöra den infrastruktur som den digitala miljön är beroende av.²⁷ Motiven för olika grupper/individer att störa valprocessen kan exempelvis vara politiska, geo-politiska, sociopolitiska, nationella intressen, försök till att påverka en nations demokratiska suveränitet, skapa oro i samhället och underminera valet och valresultatet.

6.4 Vilka metoder används?

Generellt finns det två olika kategorier av attacker, *oriktade (indirekta) attacker* där organisationen är del av många andra mål och *riktade (direkta) attacker* där organisationen är det primära målet. I allmänhet är riktade attacker mera sofistikerade och därmed även svårare att avvärja. Metoderna som används kan exempelvis handla om att man försöker övertyga människor att överlämna känslig information, nätfiske (där någon utgör sig för att vara någon annan t.ex. en organisation), skadlig kod och även intrång i programvaran. IDEA har i sin rapport om cybersäkerhet i samband med val sammanställt vilka olika typer av cyberattacker som kan användas för att störa ett val.

²⁵ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Cybersecurity in Elections 2019, s. 10.

²⁶ International foundation for Electoral Systems. Cybersecurity in Elections: Developing a Holistic Exposure and Adaptation Testing (HEAT) Process for Election Management Bodies 2018, s. 34.

²⁷ Isotalo, Anders (2019). E-demokrati: Elektronisk röstning i ett informationssamhälle, s. 64.

Tabell 1: Olika former av cyberattacker och hot som kan användas för att störa ett elektroniskt valsystem.

Generiska cyberattacker, valsystemet utsätts för en indirekt attack	Riktade attacker mot valsystemet	Utnyttjande av valspecifika sårbarheter	Desinformationskampanjer och liknande i syfte att ifrågasätta valets integritet
Denial-of-service (DoS) attack, en attack i syfte att hindra normal användning av systemet. Den vanligaste formen är överbelastningsattacker	Zero-day exploit, utnyttjande av sårbarheter i programvaran som är okända för den som ska försöka förebygga sårbarheterna	Valperioden är satt långt på förhand, det är enkelt att veta när det är attraktivt att störa systemet	Läckandet av konfidentiell information
Deformering av hemsidor och manipulering av informationen	Försöker övertyga människor att delge känsliga uppgifter/nätfiske	Valdagen när mycket står på spel är särskilt sårbar	Spridning av desinformation gällande det elektroniska valsystemets trovärdighet
Indirekta attacker utförda av cyberkriminella eller industrispioner	Manipulerar valdata genom att få tillgång till systemet	Systemet används endast vid enstaka tillfällen med flera års mellanrum men används då av massvis av väljare samtidigt	Spridning av desinformation om valprocesserna
Utnyttjande av låg IT-säkerhet, t.ex. genom att avkoda svaga lösenord	Hackning av elektroniska valsystem	Begränsade resurser att upprätthålla ett tillräckligt säkert system	Projekt för att använda elektroniska valsystem misslyckas vilket leder till att förtroendet undermineras
	Attacker inifrån organisationen	Komplexa strukturer som ofta måste delas mellan olika parter	Desinformation angående valsystemet som sprids som en del av en politisk kampanj

Källa: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Cybersecurity in Elections 2019*, s. 23, egen översättning.

6.5 Vilka specifika hot finns mot åländska elektroniska valsystem?

När landskapsregeringen gick in för röstning via internet bedömdes riskerna för intrång eller störningar vara lägre för åländska val jämfört med val i Finland eller någon annan stat. Enligt förarbetena till vallagen är det mer sannolikt att den som har tillgång till sådana resurser som krävs för att störa ett val väljer att lägga dessa på ett val som har mer internationell betydelse.²⁸ En sådan bedömning anses fortsättningsvis rimlig, riskerna med internetröstning är högre vid exempelvis finländska och svenska val. Som redogjorts för i kapitel 4.3 är riskerna för intrång eller störningar generellt lägre i lokala val än i nationella val och val på EU-nivå. Samtidigt

²⁸ LF 3/2018–2019, s. 28.

kan det anses existera ett förhöjt generellt hot i och med att internetröstning fortsättningsvis är undantagsvis förekommande i världen. Det här kan öka intresset även för val av mindre betydelse om avsikten är att medvetet störa demokratiska processer och demokratiska innovationer. Att internetröstning är ovanligt förekommande kan leda till ett ökat intresse för att störa de system som faktiskt existerar.

Den enskilt viktigaste riskfaktorn att ta i beaktande är, oavsett möjligheterna och motiven för att störa ett eventuellt val via internet, förtroendet för valsystemet. Att väljarna vet hur man röstar med ny teknik är inte tillräckligt, utan det behöver även finnas ett förtroende för integriteten i den teknik som används.²⁹ Det är endast möjligt att införa internetröstning om medborgarna har förtroende för valsystemet och det är ofta inom det här området som flera länder valt att avstå från att i nuläget utveckla system för internetröstning. Om det finns frågetecken kring valsystemets integritet finns det en risk för att både valprocesserna och själva valresultatet kan ifrågasättas t.ex. av grupper som är missnöjda med resultatet. Utöver detta behöver det också finnas ett stort förtroende för valmyndigheterna. I och med att internetröstningen inte gick att genomföra som planerat vid valet 2019 finns det en risk att både förtroendet för ett internetröstningssystem och förtroendet för valmyndigheterna har skadats. Hur skulle exempelvis förtroendet påverkas om ett nytt internetröstningsprojekt behöver avbrytas i ett sent skede eller att redan angivna röster behöver förklaras ogiltiga om en säkerhetsrisk upptäcks medan röstningen pågår? Förtroendefrågan måste övervägas noggrant vid alla beslut som rör valsystemet men specifikt rörande internetröstning.

Förutom de mer generella riskerna berörs i den sammanfattande tabellen nedan även andra tekniska hot och deras sannolikhet som specifikt identifierats rörande internetröstning i åländska val.

Tabell 2: Identifierade hot i samband med internetröstning i landskapet och deras sannolikhet.

Sannolikhet	Hot	Beskrivning
Medium	Osäker teknisk miljö, valutrustning etc. hos ansvariga	IT-infrastrukturen är inte tillräckligt säker eller hanteras osäkert (hur enheter, USB, osv. används)
Hög	Osäker teknisk miljö, valutrustning etc. hos väljare	Väljarens utrustning är sårbar och en angripare kan få tillgång till väljarens enhet och påverka röstningen/resultatet
Hög	Svårt att beskriva, förklara och auditera ett elektroniskt valsystem för allmänheten och få deras förtroende	Om allmänheten, politiska partier, oppositionen eller andra intressenter ifrågasätter valresultatet eller valsystemets förtroende så är det svårt att bevisa att resultatet och systemet fungerat korrekt

²⁹ Isotalo, Anders (2019). E-demokrati: Elektronisk röstning i ett informationssamhälle, s. 66.

Medium	Belastningsattack mot elektroniska valsystemet, väljarna eller åländsk teknisk infrastruktur som påverkar systemet och möjligheten att rösta	En belastningsattack kan göra valsystemet onåbart och således påverka väljarnas möjlighet att rösta elektroniskt
Medium	Attack /intrång på Ålands val.ax informationssida för att sprida felaktig information (före/efter val, valresultat, etc.) eller sprida skadlig kod till medborgare som besöker sidan	Val.ax informationssidan innehåller information om åländska val som är viktiga för medborgarna
Hög	Svårighet/hot med att samordna/samarbeta med många olika parter som är med i design, upphandling, leverans, drift och säkerhet av ett internetröstningssystem	Samordning av alla intressenter, leverantörer och partners i en så komplex miljö som i ett internetröstningssystem kan vara utmanande. Behövs en strukturerad och dokumenterad process som följs
Hög	Begränsade resurser (ekonomiska, budget, personal) för att upprätthålla tillräcklig säkerhet för internetröstning	God informationssäkerhet kräver tillräckliga resurser och kunskaper för att hanteras på ett strukturerat sätt
Låg	Fysisk attack mot teknisk infrastruktur under drift av LR eller extern leverantör	Om en angripare fysiskt kommer åt utrustning som används i samband med internetröstning finns det en risk att valresultatet förstörs eller att valhemligheten röjs
Låg	Interna arbetare/medlemmar i valadministrationen som avsiktligt påverkar säkerheten av elektroniska valet, systemet eller processerna för valet	Interna och betrodda medlemmar i valadministrationen kan avsiktligt försöka påverka säkerheten av valsystemet
Hög	Interna arbetare/medlemmar i valadministrationen som oavsiktligt påverkar säkerheten av elektroniska valet, systemet eller processerna för valet	Interna och betrodda medlemmar i valadministrationen kan oavsiktligt påverka säkerheten om systemet för internetröstning är mycket komplext
Medium	Lagstiftningen inom området är inte tillräckligt uppdaterad. Eventuellt existerar kryphål eller brister som kan påverka förutsättningarna för internetröstning	Gäller inte endast bestämmelserna i vallagen utan kan även röra annan lagstiftning om exempelvis informationshantering och säkerhetsutredningar
Låg	En tillräckligt avancerad angripare gör intrång i systemet och påverkar valresultatet obemärkt	En avancerad angripare med tillräckliga resurser kan ha möjlighet att göra

		intrång i systemet och påverka valresultat eller integriteten av rösterna
Hög	Otillräcklig teknisk övervakning av systemet för att identifiera intrång eller försök till intrång på systemet med avsikt att påverka resultatet	Ett säkert system kräver omfattande och avancerad teknisk övervakning för att ha möjligheten att identifiera angrepp mot valsystemet

6.6 Hur kan hot och risker förebyggas?

Det kan konstateras att det finns många hotbilder, motiv och metoder för att störa ett val som genomförs genom internetröstning. Den tekniska omgivning som krävs kommer att vara komplex. En upphandling för att möjliggöra ett sådant projekt behöver innehålla en mycket omfattande kravställning. Det behöver även finnas en förståelse för att ett datasystem aldrig kommer att kunna göras 100 % säkert.³⁰ Den kända IT-säkerhetsexperten Bruce Schneier har exempelvis skrivit att "ett säkert internetröstningssystem är teoretiskt sett möjligt men det skulle vara den första säkra internetapplikationen som någonsin skapats".³¹

IDEA har kommit med tio slutsatser och rekommendationer som bör iakttas vid genomförande av elektroniska val.³²

1. *Cybersäkerhet i samband med val bör hanteras långsiktigt, resurser som allokeras bör vara långsiktigt säkrade.*
2. *Alla tekniska delar av valprocessen kan utsättas, oavsett om man använder sig av internetröstning eller inte så finns det flera andra delar av valprocessen och systemen som kan utsättas för attacker.*
3. *För att motverka cyberhot krävs ett brett myndighetssamarbete, hoten förebyggs bäst genom att flera myndigheter inom sina respektive områden specialiserar sig och samverkar.*
4. *Det är lika viktigt att upprätthålla allmänhetens förtroende för systemet som det är att förebygga attacker, desinformation och annat förbyggs bäst genom förebyggande åtgärder som t.ex. informationskampanjer. Om incidenter väl uppstår behöver åtgärder vidtas omedelbart.*
5. *Myndighetssamarbetet för att undvika störningar ska vara transparent, myndigheterna ska offentligt redogöra för hur man arbetar med att förhindra risker och hot.*
6. *Internationellt samarbete är nödvändigt, cybersäkerhet i förhållande till val är för komplext och föränderligt för att endast hanteras på nationell nivå. Mer samarbete och utbyte av erfarenheter behövs.*

³⁰ 8 Cybersecurity Reasons Why Online Voting May Never Happen. <https://www.cylumena.com/insights/8-cybersecurity-reasons-online-voting-never-happen/>

³¹ Voting & Technology (egen översättning). <https://www.schneier.com/cryptogram/archives/2000/1215.html#1>

³² International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Cybersecurity in Elections 2019, s. 40-42.

7. *Hela samhället bör involveras*, förutom myndigheterna behöver även den privata sektorn, politiska partier, högskolor, civilsamhället och media involveras i arbetet. I och med flera aktörer involverade så ökar förståelsen för hur risker och hot hanteras samt att motiven för att störa valet minskar.
8. *Politiska partier bör göras medvetna om de förödande konsekvenser som kan uppstå av cyberattacker*, partierna bör informeras om hur de skyddar sig mot cyberattacker och även vara medvetna om sitt eget ansvar för att skydda kritisk infrastruktur.
9. *Om spontant samarbete mellan myndigheter saknas inom området föreslås beslutsfattarna inrätta tydliga strukturer för hur cyberhot ska hanteras*, behöver tillföras resurser till området, t.ex. genom att erkänna att val hör till kritisk infrastruktur.
10. *Valobservatörer bör se över myndighetssamarbetet*, att observera cybersäkerhet i förhållande till val bör även inkludera att se över hur myndigheterna samarbetar för att hantera dessa hot.

Som andra relevanta dokument i förebyggandet av cyberhot vid val kan nämnas Europarådets allmänna riktlinjer för röstning via internet³³ (som använts även vid utformningen av vallagen) samt *The Voluntary Voting System Guidelines* som utfärdats av USA:s Election Assistance Commission (EAC). Ytterligare kan det nämnas att för att förebygga cyberhot i samband med val krävs det ett medvetande om de risker som existerar och handlingsplaner för hur riskerna ska hanteras. En särskild utmaning i det här avseendet kan vara att för den breda allmänheten informera om hur cyberhot och risker förebyggs och hanteras.

7 Kostnader

Enligt vallagens förarbeten åligger det landskapsregeringen att försöka skaffa sig tillgång till ett system för röstning via internet men om detta visar sig omöjligt till en acceptabel kostnad eller av något annat skäl ska landskapsregeringen fatta beslut om att röstning via internet inte ska anordnas.³⁴ Vad som ska anses utgöra en acceptabel kostnad är en politisk avvägning. Följande bakgrundsinformation syftar till att ge en uppskattning av kostnaderna för internetröstning.

När Finland övervägde att införa internetröstning uppskattades kostnaden till 32 miljoner euro över en tidsperiod om 15 år.³⁵ Det skulle ge en årlig kostnad på omkring 2,1 miljoner euro. Kostnaderna för det norska e-röstningsförsöket som pågick mellan åren 2008–2012 uppgick till 195 miljoner NOK.³⁶ Omvandlat i euro uppgick kostnaden för försöket till omkring 19 miljoner euro. Enligt IDEA:s sammanställning av kostnader kring e-val 2011 uppskattades kostnaderna för Estlands internetröstning till 500 000 euro för att etablera systemet och därefter årliga underhållskostnader på omkring 100 000 euro. I Schweiz uppskattades kostnaden till 10

³³ Council of Europe: Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting. Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies.

³⁴ LF 3/2018–2019, s. 44–45.

³⁵ Justitieministeriet, pressmeddelande 19.12.2017. *Arbetsgrupp: Mer risker än fördelar med internetröstning*. <https://oikeusministerio.fi/sv/-/tyoryhma-nettiaanestyksen-riskit-suuremmat-kuin-hyodyt>

³⁶ E-röstning och andra valfrågor. SOU 2013:24, s. 193.

miljoner euro under en tioårsperiod. Kostnaden för varje enskild internetröst uppskattades i Estland till omkring 1–5 euro och i Schweiz till 0,3 euro per röst (om systemet används i tre val årligen).³⁷

I samband med försöket att införa förhandsröstning via internet 2019 lämnade två företag in anbud för att utföra tjänsten. ScytI som slutligen vann upphandlingen hade lämnat ett anbud på omkring 45 000 euro för tjänsten (inkluderande service och implementering) och support. Det andra företagets anbud för motsvarande tjänst och tilläggsuppgifter uppgick till omkring 148 000 euro. Enligt Åda:s slutrapport, när penetrationstester och annat inkluderats, uppgick ScytI:s offert till 81 930 euro. Den totala kostnaden för genomförandet av projektet (inkluderande exempelvis Åda:s och andra externa företags tjänster) skulle enligt offerterna landat på 143 100 euro. Det slutgiltiga utfallet när projektet inte kunde slutföras uppgick dock till 120 190,03 euro.³⁸ Med beaktande av att det vinnande anbudet senast var klart lägre än det andra anbudet, att flera av de intervjuade sakkunniga har bedömt att projektet genomfördes för billigt samt att det eventuellt skulle behövas mer stöd av en tredje part i utformningen av kravspecifikationer och annat förväntas kostnaden för en eventuell internetröstning i samband med lagtingvalet 2023 vara högre än i samband med lagtingsvalet 2019. En mycket grov uppskattning är att projektet inte skulle gå att genomföra för mindre än 250 000 euro, men en längre upphandling som sträcker sig över flera val skulle innebära en ännu högre kostnad.

I dagsläget finns det 1 675 personer som är bosatta utanför Åland och som är röstberättigade i lagtingsval. I valet 2019 uppgick valdeltagandet för den här gruppen till 18 % och i det senaste fem valen har valdeltagandet för bosatta utanför Åland varierat mellan 16–21 %.³⁹ Förtidsröstning via internet är i lagtingsval enligt 58 § 3 mom. vallagen förbehållen röstberättigade bosatta utanför Åland. Som redogjorts för ovan har avsikten varit att internetröstning inledningsvis ska testas för den här begränsade gruppen innan systemet kan göras tillgängligt för samtliga väljare. Den mycket preliminärt uppskattade kostnaden om 250 000 euro skulle om samtliga röstberättigade utanför Åland internetröstade ge en kostnad på ungefär 166 euro per avlagd röst. Om fortsättningsvis endast omkring 20 % av de röstberättigade utanför Åland skulle rösta uppgår kostnaden för varje enskild internetröst till ungefär 833 euro. Den uppskattade kostnaden för internetröstning kan även ställas i relation till kostnaderna för valet i övrigt. I samband med valet 2019 uppgick kostnaderna för lagtingsvalet till ungefär 156 000 euro (exklusive kostnader för internetröstning).⁴⁰ Kostnaderna för varje enskild röst i lagtingsvalet (exklusive internetröstning) var ungefär 7,44 euro i valet 2019.

8 Fördelar med internetröstning

I tidigare kapitel har framför allt risker med internetröstning behandlats. I detta kapitel kommer därför fördelar med internetröstning att lyftas fram. Fördelarna med internetröstning baserar sig främst på de tidigare utredningar som har gjorts (som även berördes i kapitel 3). Det främsta argumentet för att använda

³⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *Introducing Electronic Voting: Essential Considerations*, 2011, s. 31–32.

³⁸ Slutrapport: Implementation av i-röstning. Styrgruppen för projektet. Version 1.0, 20191202, s. 5-6.

³⁹ ÅSUB, *Valdeltagandet 2019*. <https://www.asub.ax/sv/statistik/valdeltagandet-2019>.

⁴⁰ Landskapet Ålands årsredovisning 2019, s. 224.

internetröstning är att det skulle förenkla för röstberättigade som befinner sig utanför Åland. I första hand handlar det om bosatta utanför Åland men även exempelvis sjömäns valdeltagande kunde underlättas genom internetröstning. Som redogjordes för i kapitel 3.2 har Åland en större andel röstberättigade som är bosatta utanför landskapet än t.ex. Finland och Sverige. Vidare har det framförts att särskilt ungas valdeltagande kunde främjas genom internetröstning. Många åländska ungdomar studerar utanför Åland när det ges möjlighet att rösta i lagtingsvalet för första gången. Det är allmänt känt inom statsvetenskaplig forskning att valdeltagandet främjas av kontinuitet och att deltagande i det första valet som röstberättigad i allmänhet främjar valdeltagandet under resten av livet.

En annan positiv aspekt som har framförts är att vissa risker kunde reduceras genom internetröstning. Bland annat är det vanligare att väljarna sammanblandar kandidatnummer mellan lagtingsval och kommunalval i landskapet än i jämförbara val i närregionen. I och med coronapandemin har även riskerna för valdeltagandet i samband med pandemier aktualiserats. I en situation där en individ vistas i karantänliknande förhållanden skulle det underlätta om individen hade möjlighet att internetrösta. Utöver detta har det ansetts allmänt viktigt att myndigheterna hänger med i den samhälleliga tekniska utvecklingen. En situation där samhället i övrigt är långt framme i den tekniska utvecklingen medan myndigheterna inte är det riskerar i längden att leda till att förtroendet för myndigheterna kan skadas.

9 Överväganden och förslag

9.1 Internetröstning i samband med valet 2023

Den främsta faktorn till att internetröstning inte gick att genomföra i samband med valet 2019 var enligt slutrapporterna tidsbrist. Enligt de flesta bedömare som kontaktas i samband med den här utredningen skulle det tidsmässigt vara möjligt att arrangera internetröstning i samband med nästa ordinarie lagtingsval hösten 2023. Enligt vallagen ska ett system för internetröstning vara tillförlitligt och finnas tillgängligt till en acceptabel kostnad. Internetröstning har övervägts i ett flertal länder, i bland annat Finland och Sverige har det konstaterats att för tillfället finns det inte några system tillgängliga där fördelarna överväger nackdelarna. På Åland gjordes en annan bedömning inför valet 2019, fördelarna övervägde nackdelarna. Sedan dess har cybersäkerhetshotet blivit än mer komplext och desinformationskampanjer överlag och även i samband med val allt vanligare runtom i världen. I närregionen finns även Estland som är längst fram i världen när det gäller att använda sig av internetröstning. Estland har dock en helt annan IT-infrastruktur än vad Åland har och den estniska internetröstning har även kritiserats för att innehålla brister.

Det externa cyberhotet mot åländska val har bedömts vara lägre i jämförelse med val t.ex. i Finland eller Sverige även om inte heller detta hot ska förringas med beaktande av att det ordnas så få val genom internetröstning i världen idag. Oavsett bör ansvariga myndigheter på Åland sträva efter högsta säkerhet i anordnande av val som hör till självstyrelsens behörighet. Förenklade lösningar bör inte accepteras. Enligt 25 § 1 mom. Finlands grundlag (FFS 731/1999) väljs riksdagsledamöterna genom direkta, proportionella och hemliga val. Enligt riksdagens grundlagsutskott gäller valhemligheten av hävd också andra val (GrUB 3/2017 rd). Högsta domstolen ansåg i sitt utlåtande över vallagen (2019:34) att "*man utgår från att landskapsregeringen i samband*

med lagtingsval samt kommunerna i samband med rådgivande kommunala folkomröstningar när de vid tillämpningen av lagstiftningen fattar beslut om röstning via internet noggrant beaktar röstningsförfarandets förhållande till såväl valhemligheten som till de grundläggande fri- och rättigheterna i övrigt".

När det gäller kostnaden för internetröstning kan det konstateras att den är hög i jämförelse med vad det kostar att arrangera valet i övrigt. Enligt 14 § 4 mom. grundlagen har dock det allmänna en skyldighet att främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet. Det kan konstateras att Åland har en högre andel väljare bosatta utanför landskapet än vad t.ex. Finland och Sverige har. Dock kan exempelvis ålänningar bosatta utanför Åland välja att brevrösta eller resa till landskapet i samband med val. I förhållande till bosatta utanför Ålands möjligheter att delta i valen kan det även anses vara ett mer omfattande ingrepp för den enskilde att avbryta internetröstningen, som vallagen möjliggör, kort innan röstningen ska påbörjas eller efter att den har påbörjats. Väljare utanför Åland gynnas av att förutsättningarna för röstning är kända i god tid före valet.

I förhållande till de fördelar som lyftes fram med internetröstningen i 8 kapitlet så är dessa av stor vikt. Det är centralt att främja röstberättigade utanför Ålands valdeltagande, ungas valdeltagande, undvika sammanblandning av kandidatnummer, förbereda inför pandemier och allmänt digitalisera myndigheternas verksamhet. Trots detta är inte internetröstning den enda möjliga lösningen till dessa problem. Samtliga röstberättigades valdeltagande kan främjas också genom andra lösningar rörande deltagande (se t.ex. om röstning via brev och röstning via ambassader i kapitel 10.2) och informationskampanjer. Även om myndigheternas förtroende kunde stärkas av att vara långt framme rörande internetröstning så stärks inte förtroendet av att kostsamma riskprojekt inte går i mål. Det finns grundläggande områden både rörande valadministrationen och landskapets lagstiftning inom IT som behöver utvecklas i första hand innan det finns reella förutsättningar för att gå vidare till att använda internetröstning.

I bästa fall resulterar internetröstning i samband med lagtingsvalet 2023 att fler väljare bosatta utanför Åland röstar i valet och att ett lyckat genomförande möjliggör att internetröstning kan göras tillgängligt för samtliga väljare i valet 2027. I värsta fall behöver röstningen avbrytas på grund av att systemets säkerhet av något skäl inte kan garanteras eller att valsystemet och/eller valresultatet misstänkliggörs och ifrågasätts. Allmänhetens förtroende för valmyndigheterna riskerar även att äventyras om internetröstningen behöver avbrytas i ett sent skede ånyo. Det är inte heller lämpligt att ett projekt med internetröstning blir ett kostsamt prestigeprojekt där det kan finnas en tveksamhet kring att avbryta internetröstningen vid minsta osäkerhet på grund av de höga insatserna. Med beaktande av detta är helhetsbedömningen att oavsett kostnadernas skälighet är riskerna med att anordna internetröstning i samband med valet 2023 betydande. I och med de höga riskerna för valet och valmyndigheternas trovärdighet kan inte internetröstning förordas som valmetod i lagtingsvalet 2023.

9.2 Internetröstning i framtida val

Det är mycket svårt, om inte omöjligt, att förutspå den tekniska utvecklingen i allmänhet och rörande internetröstning i synnerhet. Valmyndigheterna i Sverige och Finland har gjort bedömningen att internetröstning inte kommer att vara tillgängligt inom en överskådlig framtid. Inte heller internationellt sett ser det möjligt ut att internetröstning inom en snar framtid kommer att användas på bred front. En av IDEAs

rekommendationer (se kap. 6.6) rörande internetröstning var att allmänheten måste ha ett förtroende för internetröstning. Rörande förtroendefrågan är det möjligt att befolkningen i framtiden är invanda i ett system där de flesta myndighetsärendena och liknande sköts digitalt. I en sådan framtid är det inte otänkbart att befolkningen överlag är mer medveten om cybersäkerhetsrisker och även har en förståelse för hur sådana risker kan motverkas. Det här i samband med ett ökat förtroende för digitala lösningar i allmänhet kan öka förtroendet även för att använda internetröstning.

I framtida försök med internetröstning bör det även noggrant övervägas om delar av valsystemet ska kunna hanteras av en tredje part eller om infrastrukturen bör finnas hos den ansvariga myndigheten. I försöken med elektronisk röstning i Norge ansågs det exempelvis nödvändigt att ansvariga myndigheter själva bygger upp den infrastruktur och kompetens som behövs för att kunna hantera samtliga aspekter av valsystemet och säkra dess trovärdighet hos allmänheten. I den svenska vallagskommitténs slutbetänkande lyftes det fram som viktigt att staten är drivande i processen.⁴¹ Det att myndigheterna inte själva förfogar över infrastrukturen kan vara en nackdel exempelvis vid ett oförutsett nyval. Valprocedurerna behöver så långt som möjligt vara detsamma oavsett om de rör sig om ordinarie val, omval eller nyval. Valmyndigheterna behöver upprätthålla en beredskap för att när som helst kunna arrangera ett val.

Även om internetröstning inte kan förordas i valet 2023 finns det mycket som kan göras på både kort och lång sikt inom området. Exempelvis har både finländska och svenska valmyndigheter i samband med den här utredningen visat intresse för utvecklingen på Åland. I kapitel 6.6 lyftes vikten av internationellt samarbete inom området. Eventuellt, om intresse finns från alla parter, kunde det vara möjligt att tillsammans inrätta ett pilotprojekt där internetröstning ska testas på Åland men där respektive behörig myndighet på Åland, i Finland och i Sverige bidrar med resurser och kunskap. Vid genomförandet av ett pilotprojekt finns inte heller någonting som säger att ett test av internetröstning måste genomföras i skarpt läge i ett riktigt val. Det kunde vara skäl att testa förfarandet vid helt andra tillfällen för att minska belastningen för ansvariga myndigheter och för att minimera riskerna i samband med egentliga val.

Under utredningens gång har även lyfts fram att man behöver börja med att få den digitala grunden för valsystemet på plats innan man bygger på med internetröstning. I riket finns bland annat ett elektroniskt valdatasystem i fem olika delar som innehåller bland annat ett elektroniskt rösträttsregister (används t.ex. för att registrera vem som har röstat på ett förhandsröstningsställe) och ett resultatuträkningssystem. Dessa system har inte ens i riketsvalen på Åland använts fullt ut. Landskapsregeringen har meddelat riksmyndigheterna, som ställt sig positivt, att det finns ett intresse för att använda systemen även vid val i landskapet. Fortsatta diskussioner ska föras efter rikets kommunalval sommaren 2021. Det finns alltså ett behov av att lägga även den digitala grunden för valsystemet.

Avslutningsvis har myndigheterna ett ansvar för att främja medborgarnas deltagande i samhället. Detta gäller även ålänningar bosatta utanför Åland. Landskapsregeringen föreslår i samband med denna utredning

⁴¹ E-röstning och andra valfrågor. SOU 2013:24, s. 263.

exempelvis moderniseringar som syftar till att förtydliga brevröstningsprocessen. Ytterligare kunde utrikesministeriets möjligheter att bistå landskapsmyndigheterna i samband med landskapsval utredas. Enligt den finländska vallagen 4 § (FFS 714/1998) svarar utrikesministeriet för förhandsröstningen utomlands. Landskapsmyndigheterna har ingen möjlighet att anordna motsvarande. Ett alternativ är att bestämmelser om utrikesministeriets handräckning vid valen i landskapet förs in i självstyrelselagen. Det kan även konstateras att deltagande i samhället inte endast främjas genom deltagande i val. Den enskildes deltagande i samhället kan främjas på många olika sätt. Ingenting hindrar exempelvis att ålänningar bosatta utanför Åland mer aktivt tas med i beslutsprocesserna även på andra sätt.

9.3 Lagstiftningen

Vallagen förutsätter att landskapsregeringen försöker anordna internetröstning. Det är inte förenligt med lagen att under mandatperioden fatta ett beslut om att inte ordna förtidsröstning via internet i samband med nästa val. Att inte försöka upphandla ett system för internetröstning för att sedan i enlighet med lagen fatta ett beslut om att internetröstning inte är möjligt är inte heller förenligt med lagen. Landskapsregeringens beslut om att förtidsröstning via internet inte ska anordnas kan endast fattas utgående från en bedömning av de grundläggande kraven på tillförlitlighet som finns listade i vallagens 79 §. Motiveringen till det är att bestämmelser om val ska fattas på lagnivå, det vill säga av lagtinget. Det lagtekniska alternativen har kartlagts av lagberedare Diana Lönngren som haft det huvudsakliga ansvaret för att bereda den nuvarande vallagen.

Alternativen:

1. Att upphäva alla bestämmelser om förtidsröstning via internet i vallagen.
2. Att bryta ut bestämmelserna om förtidsröstning via internet ur vallagen och lägga in dem i en separat lag, som träder i kraft men börjar tillämpas först när lagtinget genom landskapslag har bestämt det (jfr landskapsskattelagen).
3. Att ändra bestämmelsen om rätt till förtidsröstning via internet i vallagen så att rätten slopas, men att den kan återinföras genom landskapslag.
4. Att ta in en bestämmelse om tillfälligt uppehåll när det gäller förtidsröstning via internet någonstans i vallagen, som anger att förtidsröstning via internet inte ska anordnas i valet 2023.
5. Att stifta en särskild landskapslag med samma innehåll som punkt 4.
6. Att upphäva bestämmelserna om förtidsröstning via internet temporärt under en viss angiven tid.

Valet av lösning bör göras utgående från den långsiktiga målsättningen. Anses det inte att internetröstning alls ska användas som valmetod bör alla bestämmelser om internetröstning upphävas. Om man däremot kan tänka sig internetröstning i framtiden finns fler tänkbara lösningar. I det fall man vill skjuta upp förtidsröstningen via internet tills vidare är lösningen något av de lagtekniska alternativen 1–3 ovan. Gemensamt för dem är att det krävs en lagstiftningsåtgärd för att möjligheten ska återinföras. Det som skiljer de olika alternativen åt är hur omfattande och resurskrävande ett återinförande är, så att alternativ 1 är det som kräver förhållandevis mest resurser och alternativ 3 det som kräver minst resurser. Om man enbart vill

skjuta upp möjligheten att förtidsrösta via internet över valet 2023 är lösningen något av de lagtekniska alternativen 4–6. Inget av alternativen kräver någon vidare lagstiftningsåtgärd för att möjligheten att förtidsrösta via internet ska gälla i valet 2027. En aspekt som också måste beaktas är tydligheten i lagstiftningen, eftersom det kravet är särskilt högt när det gäller vallagstiftning.

Bedömningen är att det finns en stor osäkerhet kring användningen av internetröstning även på längre sikt, d.v.s. åtminstone under tiden fram till valet 2027. Även om resurser skulle tillföras och ett pilotprojekt kunna genomföras är det osäkert om internetröstning kan anordnas i samband med valet 2027. Med beaktande av detta anses det mer skäligt att lagtinget genom ett aktivt beslut skulle behöva besluta om att internetröstning ska användas i samband med allmänna val, d.v.s. lagtinget skulle inte inför varje val besluta om internetröstning är möjligt eller inte. Således återstår alternativ 1–3. Med beaktande av att värdefulla bestämmelser tagits fram rörande förtidsröstning via internet i vallagen och förarbetena finns det skäl att bibehålla dessa för att med mindre resurser och utgående från en stabilare grund snabbare kunna aktivera bestämmelser om internetröstning om omständigheterna förändras. Då återstår alternativ 2 och 3. Av dessa förordas alternativ 2, vilket innebär att bestämmelserna om förtidsröstning via internet bryts ut och sätts i en separat lag som börjar tillämpas först när lagtinget beslutar om det. Alternativet innebär att bestämmelserna om internetröstning kan tas i bruk med mindre resurser men samtidigt innehåller vallagen endast bestämmelser som tillämpas vilket gynnar tydlighet och transparens.

Ytterligare finns i 11a § landskapslag (1998:20) om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar bestämmelser om förtidsröstning via internet. Bestämmelserna infördes samtidigt som förtidsröstning via internet infördes i vallagen. Det anses inte ändamålsenligt att bestämmelser om förtidsröstning via internet finns kvar i landskapslagen om kommunala folkomröstningar om motsvarande bestämmelser stryks ur vallagen. Bedömningen är att det finns omfattande risker med att ordna internetröstning i nuläget och att det kommer bli utmanande för kommunerna att säkerställa att all nödvändig infrastruktur finns på plats. I stället finns det skäl att se över hur kommunerna kan involveras i eventuella pilotprojekt med internetröstning.

9.4 Förslagets verkningar

9.4.1 Ekonomiska konsekvenser

Att inte anordna förtidsröstning via internet i samband med lagtingsvalet 2023 ger en inbesparing på uppskattningsvis 250 000 euro. Om ett pilotprojekt eventuellt genomförs kommer projektet att medföra kostnader.

9.4.2 Samhälleliga konsekvenser

Enligt 58 § 3 mom. vallagen är det endast röstberättigade som inte har sin hemkommun på Åland som har rätt att förtidsrösta via internet. Denna grupp har dock möjlighet att antingen brevvrösta eller resa till Åland för att rösta. Väljare bosatta utanför Ålands valdeltagande gynnas inte heller av att det råder en osäkerhet om internetröstningen kommer att kunna genomföras eller inte. Landskapsregeringen avser se över regelverket kring brevvröstning.

9.4.3 Övriga konsekvenser

Förslaget förväntas inte medföra några miljömässiga eller jämställdhetsmässiga konsekvenser. Förslaget innebär inte heller några konsekvenser för barn.

10 Ärendets beredning

Ärendet har beretts som tjänstemannaberedning vid Enheten för rättsliga och internationella frågor. Den 24 maj 2021 höll landskapsregeringen ett informations- och diskussionsmöte för samtliga lagtingspartier där utredningen presenterades. Den 27 maj 2021 skickade landskapsregeringen ett utkast av utredningen och tillhörande lag-PM på remiss till lagtingspartierna. Sista dagen för att lämna in utlåtanden var den 30 juni 2021. Endast Ålands Socialdemokrater valde att lämna in ett utlåtande. Socialdemokraterna ansåg att utredningen är grundlig men att den präglas av överdriven försiktighet och bristande ambition. Det att internetröstning inte används innebär enligt utlåtandet att en stor grupp unga väljare kommer att välja bort politiskt deltagande. Man efterlyser en strategi och en ambition för hur man ska arbeta med frågan på längre sikt samt att de ändringar som görs i vallagen ändå håller kvar möjligheten att med minsta besvär ha en juridisk väg öppen för att ordna e-röstning.

Landskapsregeringen delar oron för ungas valdeltagande. Ett sätt att främja ungas valdeltagande i åländska val kunde vara att sänka rösträttsåldern för att på så sätt säkerställa att de flesta unga får en möjlighet att rösta i åtminstone ett åländskt val innan man flyttar utanför Åland för att studera, vilket kunde främja valdeltagandet på längre sikt. Högsta domstolen (HD 2017/136) ansåg i sitt utlåtande den 12 september 2017 att rösträttsåldern i kommunala val inte hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Nyligen skickades ett utkast till proposition med förslag till ny självstyrelselag på remiss. I förslaget föreslås det fastslås att rösträttsåldern för de allmänna valen i landskapet hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Landskapsregeringen avser invänta den föreslagna lagändringen innan frågan om sänkt rösträttsålder ånyo kan bli aktuell. Ytterligare anser landskapsregeringen att det krävs särskild försiktighet när det gäller de allmänna valens genomförande. Det är centralt för demokratin att allmänheten har förtroende för valmyndigheterna och att valens integritet säkerställs i alla lägen. Landskapsregeringen har en tydlig ambition att digitalisera den offentliga förvaltningen och de allmänna valen utgör inget undantag. En digitalisering av valsyste­men behöver dock ske varsamt, stegvis och genom samarbete med relevanta aktörer i närområdet.

11 Sammanfattning

- Förtidsröstning via internet för väljare bosatta utanför Åland föreslås inte genomföras i samband med lagtingsvalet 2023. Detta utgående från en helhetsbedömning rörande säkerhetsrisker med röstning via internet och allmänhetens förtroende för valprocesserna och ansvariga myndigheter.
- Vallagen (2019:45) för Åland föreslås ändras så att bestämmelserna om förtidsröstning via internet flyttas ur vallagen och sätts in i en separat lag som träder i kraft men börjar tillämpas först när lagtinget genom landskapslag bestämmer det.
- 11a § i landskapslag (1998:20) om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar föreslås upphävas.
- Lagberedningen får i uppdrag att bereda ändringarna i vallagen så att dessa kan träda i kraft i god tid inför valen 2023. Enligt Europarådets rekommendationer ska vallagsändringar göras senast ett år före följande val.⁴²
- Den övergripande valmyndigheten (landskapsregeringen) får i uppdrag att aktivt omvärldsbevaka utvecklingen av internetröstning samt att se över hur både det analoga och digitala valsystemet kan utvecklas.

⁴² European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Code of Good Practice in Electoral Matters. Guidelines and Explanatory Report. Adopted by the Venice Commission at its 52nd session, Venice 18–19 October 2002. The Council of Europe, Strasbourg, 23 May 2003.

Förslag till ändring av vallagen (2019:45) för Åland rörande brevröstning

LAGSTIFTNINGSPROMEMORIA

Dnr: ÅLR 2021/4326

Datum: 23.8.2021

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

Innehållsförteckning

1 Bakgrund och behov av ändrad lagstiftning	1
2 Lagstiftningsbehörighet.....	2
3 Brevröstning i Finland och Sverige.....	2
4 Förslag till ändrad lagstiftning	3
4.1 Myndighet med ansvar för att skicka brevröstningshandlingar	3
4.2 Beställning av handlingar	4
4.3 Överväganden.....	4
5 Förslagets verkningar	5
5.1 Ekonomiska konsekvenser	5
5.2 Samhälleliga konsekvenser.....	6
5.3 Konsekvenser för myndigheterna	6
5.4 Miljömässiga konsekvenser.....	6
5.5 Jämställdhetsmässiga konsekvenser.....	6
5.6 Konsekvenser för barn.....	6
6 Ärendets beredning	6
7 Sammanfattning	7

1 Bakgrund och behov av ändrad lagstiftning

Bestämmelser om val till lagtinget och till kommunernas fullmäktige finns i vallag (2019:45) för Åland (nedan vallagen). 5 § anger att val förrättas genom att det anordnas förtidsröstning och röstning på valdagen. Landskapsregeringen och kommunerna anordnar gemensamt förtidsröstning och kommunerna anordnar röstning på valdagen. Enligt 6 § 4 mom. kan förtidsröstning förutom på förtidsröstningsställen även ske per brev eller via internet. 58 § 2 mom. föreskriver att den som är röstberättigad men som på grund av vistelse utanför Åland eller som till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning eller på grund av någon annan liknande omständighet inte kan rösta på ett allmänt förtidsröstningsställe eller i en vallokal under valförrättningen, får förtidsrösta per brev enligt vad som föreskrivs i 9 kap.

I enlighet med 74 § vallagen ska den som har för avsikt att förtidsrösta per brev skriftligen beställa brevröstningshandlingar hos den kommunala centralvalnämnden i den kommun där personen är röstberättigad. Beställningen ska göras personligen på en särskild blankett som säkert fastställer beställarens identitet. Handlingarna kan beställas innan förtidsröstningstiden börjar men beställningen ska ha kommit in till centralvalnämnden (kommunens) före utgången av förtidsröstningstiden. 75 § föreskriver att den kommunala centralvalnämnden utan dröjsmål ska sända brevröstningshandlingarna tillsammans med

anvisningar till den adress som beställaren har uppgivit. Om sammanställningarna av kandidatlistor för de aktuella valen har fastställts ska de bifogas. Om en väljare som beställt brevröstningshandlingar har en adress i kommunen, ska centralvalnämnden på särskild begäran ombesörja att brevröstningshandlingarna förs direkt till väljaren samt att handlingarna avhämtas. Centralvalnämnden ska göra upp en förteckning över väljare till vilka brevröstningshandlingar sänds samt en förteckning över väljare som sänder in brevröstningshandlingar. Förteckningarna är inte offentliga före röstningen har avslutats på valdagen. Enligt 76 § får förtidsröstning per brev ske tidigast den 27 dagen före valdagen.

Förtidsröstning per brev infördes för första gången inför valen 1987 utgående från en hemställningsmotion, efter detta var bestämmelserna i huvudsak oförändrade fram till att den nya vallagen trädde i kraft 2019. Möjligheterna att rösta per brev har nyttjats av allt färre väljare och 2015 var det knappt 150 väljare som brevröstade.¹ I samband med att internetröstningen avbröts i lagtingsvalet 2019 ökade intresset för att förtidsrösta via brev. Inför valet 2019 beställdes 258 brevröster, av dessa returnerades 157 inom utsatt tid och 39 kom in till kommunerna för sent. 62 brevröster skickades aldrig tillbaka. I dagsläget finns det 1675 röstberättigade som är bosatta utanför Åland, i de senaste valen har deras valdeltagande varierat mellan omkring 16–21 %.² I och med att förhandsröstning via brev används endast i begränsad utsträckning i förhållande till antalet röstberättigade utanför Åland samt att ett flertal röster inte återlämnades inom utsatt tid i samband med valet 2019 finns det skäl att se över hur brevröstningen kan underlättas. Det finns också ett behov av att förtydliga tidsgränserna kring brevröstning, även med beaktande av att det pågår en beredning av en ändring av landskapslagen (2007:60) om posttjänster (se landskapsregeringens beslut 26.2.2021, ÅLR 2021/1584).

2 Lagstiftningsbehörighet

Enligt 18 § 1 och 4 mom. självstyrelselagen (1991:71) för Åland hör val av lagtingets ledamöter och kommunala val till landskapets lagstiftningsbehörighet.

3 Brevröstning i Finland och Sverige

I Finland finns bestämmelser om brevröstning främst i kapitel 5a i vallagen (FFS 714/1998). Bestämmelser om brevröstning infördes i riket så sent som 2017. Enligt lagens 66a § har röstberättigade som inte har hemkommun i Finland och andra röstberättigade som bor eller vistas utomlands under hela förhandsröstningsperioden och på valdagen rätt att rösta per brev från utlandet. 66c § föreskriver att brevröstningshandlingar ska beställas skriftligen från justitieministeriet enligt det formulär som ministeriet fastställt. Beställningen kan göras tidigast tre månader före valdagen och den röstberättigade svarar själv för att han eller hon beställer brevröstningshandlingarna i tillräckligt god tid för att rösten ska kunna sändas tillbaka till den kommunala centralvalnämnden inom utsatt tid. I riket finns ett krav om att vid brevröstning ska

¹ LF 3/2018–2019, s. 42–43.

² ÅSUB. Valdeltagandet 2019. <https://www.asub.ax/sv/statistik/valdeltagandet-2019>

det finnas två närvarande vittnen som måste intyga att röstningen har gått korrekt till. Om detta är en nödvändig bestämmelse som uppfyller målsättningarna har varit omtvistat, exempelvis ansåg professor Kimmo Grönlund (företrädare för Finlands nationella valforskningskonsortium) att bestämmelsen inte var behövlig.³ Högsta domstolen (HD) berörde frågan i samband med sitt utlåtande om den nya åländska vallagen (2019:34). Domstolen ansåg att bestämmelserna om brevröstning i den åländska vallagen inte stod i strid med grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser om valhemlighet.

I Sverige regleras brevröstning i vallagens (SFS 2005:837) 7 kapitel. Samtliga utlandssvenskar hade möjlighet att brevrösta för första gången 2002. Enligt 7 kap. 11 § i den svenska vallagen får väljare som vistas utomlands eller ombord på ett fartyg i utrikes fart rösta genom brev. Enligt 12 § får brevröster göras i ordning tidigast 45 dagar före valdagen. Även i Sverige ska brevröstning ske i närvaro av två vittnen. I Sverige kan brevröstningshandlingar beställas från Valmyndighetens webbplats, via telefon eller genom att materialet hämtas direkt från en ambassad eller konsulat. Till de utlandssvenska röstberättigade, vars adress är känd, skickas brevröstningsmaterialet automatiskt tillsammans med utlandsröstkortet. Andra utlandssvenskar (utan känd adress) och svenskar som tillfälligt vistas utomlands kan (som redogjorts för ovan) antingen beställa handlingarna eller hämta dem från en ambassad eller konsulat.⁴

4 Förslag till ändrad lagstiftning

4.1 Myndighet med ansvar för att skicka brevröstningshandlingar

I analyserna efter valet 2019 ansågs systemet där brevröstningshandlingarna ska beställas och skickas från kommunernas centralvalnämnder som fördröjande när det gäller att snabbt och effektivt distribuera handlingarna till väljarna. För att förenhetliga processen föreslås det att ansvaret för att distribuera brevröstningshandlingarna ska flyttas från kommunernas centralvalnämnder till landskapsregeringen. En sådan lösning förefaller även naturlig med beaktande av att landskapsregeringen enligt 16 § vallagen fungerar som valregistermyndighet (med ansvar för t.ex. röstkort). Landskapsregeringen ska (liksom kommunernas centralvalnämnder enligt gällande bestämmelser) sända handlingarna utan dröjsmål, med nödvändiga anvisningar och information, på begäran särskilt föra ut handlingarna till en väljare bosatt i landskapet samt föra en förteckning över väljare som brevröstningshandlingarna sänds till (uppgifterna ska i huvudsak motsvara de uppgifter som anges i 75 § vallagen). Kommunernas centralvalnämnder ska fortsättningsvis vara skyldiga att föra en förteckning över väljare som sänder in brevröstningshandlingar. De föreslagna ändringarna berör endast skickandet av brevröstningshandlingar, liksom i nuläget ska fortsättningsvis kommunernas centralvalnämnder ta emot brevröster. Ett liknande förfarande för beställning och mottagande av brevröster tillämpas både i riket och i Sverige.

³ RP 101/2017 rd, s. 21.

⁴ RP 101/2017 rd, s. 7.

4.2 Beställning av handlingar

Enligt 74 § vallagen ska beställningen göras skriftligen och personligen på en särskild blankett eller på något annat sätt som fastställer beställarens identitet. Blanketten ska undertecknas av väljaren och om formatet tillåter kan den undertecknas elektroniskt. Beställarens rösträtt behöver inte kontrolleras för att handlingarna ska kunna skickas.⁵ Avsikten är att landskapsregeringen, genom hemsidan val.ax, ska tillhandahålla ett elektroniskt formulär som använder sig av e-identifiering som brevröstningshandlingar kan beställas från. Det ska även fortsättningsvis vara möjligt att posta skriftliga blanketter till landskapsregeringen. I samband med att lagen revideras kan det även förtydligas att underskrivna blanketter som skannats in och skickats med e-post till landskapsregeringen ska godkännas om innehållet är korrekt.

Enligt de nuvarande bestämmelserna kan handlingarna beställas innan förtidsröstningen har börjat men beställningen ska ha kommit in till centralvalnämnden före utgången av förtidsröstningstiden. Inom det här området föreslås vissa korrigeringar. Det ska även i fortsättningen finnas en möjlighet för väljaren att i god tid beställa brevröstningshandlingar. Däremot finns det skäl att närmare precisera hur tidigt brevröstningshandlingar ska kunna beställas för att den ansvariga myndigheten på ett bättre sätt ska kunna ta emot och hantera beställningar. En rimlig gräns är att brevröstningshandlingar ska kunna beställas tidigast tre månader före valdagen, vilket motsvarar de bestämmelser som föreskrivs i rikets vallag 66c § 2 mom.

Ytterligare föreslås det en ändring gällande sluttiden för beställning av brevröstningshandlingar. Enligt de nuvarande bestämmelserna kan handlingarna beställas fram till och med att förtidsröstningstiden har avslutats, vilket innebär senast den femte dagen före valdagen. Enligt 76 § vallagen får förtidsröstning per brev ske tidigast den 27 dagen före valdagen och för att kunna beaktas måste brevröstningshandlingarna ha kommit till den kommunala centralvalnämnden senast klockan 19 fredagen före valdagen. Teoretiskt finns det alltså en möjlighet att beställa brevröstningshandlingar och returnera samma handlingar inom 48 timmar. I praktiken är detta i det närmaste ogenomförbart och bestämmelsen kan därmed ge väljaren falska förhoppningar. Utöver det här kan det även innebära att myndigheterna skickar i väg brevröstningshandlingar i onödan. Landskapsregeringen föreslår därför att brevröstningshandlingar ska kunna beställas fram till och med den tionde dagen före valdagen. Det finns då en möjlighet, beroende på var väljaren bor, att landskapsregeringen hinner behandla ansökan och skicka materialet till väljaren som i sin tur hinner skicka materialet till den kommunala centralvalnämnden inom utsatt tid.

4.3 Överväganden

Två vittnen vid brevröstning

Som redogjordes för i kapitel 3 finns både i Sverige och Finland bestämmelser om att två vittnen behöver bestyrka att röstningen har gått rätt till. I samband med att bestämmelsen infördes i Finland ifrågasattes dess nödvändighet dock av valexperter. Med ett sådant arrangemang finns ingen fullständig garanti heller för att vittnena har skött sitt uppdrag korrekt. Brevröstning har tillämpats på Åland mycket längre än i Finland i övrigt.

⁵ LF 3/2018–2019, s. 44.

På Åland har det inte funnits något krav om att vittnen ska bestyrka att brevröstningen har gått till på ett korrekt sätt. Enligt 77 § vallagen har väljaren en skyldighet att vid brevröstning se till att valhemligheten bevaras. HD (2019:34) har ansett att bestämmelserna om brevröstning i den åländska vallagen inte står i strid med grundlagens och självstyrelselagens bestämmelser om valhemlighet. Med beaktande av experters och HD:s utlåtande samt att det inte finns någon garanti för att vittnen tryggar valhemligheten anses det inte finnas något behov av att ändra bestämmelserna om brevröstning på den här punkten.

Skicka handlingar för brevröstning samtidigt som röstkortet

Som redogjordes för i kapitel 3 skickas brevröstningshandlingar automatiskt med röstkortet till alla svenskar i utlandet med känd adress. Enligt vallagen 19 § 3 mom. ska valregistermyndigheten (LR) skicka ut röstkortet till de röstberättigade som har en känd adress senast den torsdag som infaller den 31 dagen före valdagen. I 17 § stadgas att ett rösträttsregister ska upprättas senast den 41 dagen före valdagen och att uppgifterna tas in i rösträttsregistret sådana de är i befolkningsdatasystemet den 1 september klockan 24. Det finns följaktligen begränsningar som påverkar hur tidigt röstkortet kan skickas ut. Den som röstar per brev behöver inte heller vänta in sitt röstkort utan kan skicka sin brevröst utan detta. Med beaktande av att det föreslås att väljarna i god tid (tidigast tre månader innan valet) ska kunna beställa handlingar för brevröstning och genom att röstkortet inte behövs för brevröstning anses det inte nödvändigt att i lagen inta bestämmelser om att alla ålänningar bosatta utomlands som får ett röstkort även automatiskt ska få handlingar för brevröstning. Det är inte heller ändamålsenligt av miljöhänsyn att skicka pappershandlingar till en stor grupp människor som inte väljer att använda sig av dessa handlingar. Avslutningsvis kan det också konstateras att valsedlar i viss mån också är känsligt material som inte borde spridas okontrollerat och i onödan.

5 Förslagets verkningar

5.1 Ekonomiska konsekvenser

Enligt 117 § vallagen svarar landskapsregeringen för kostnaderna för centralnämnden för lagtingsval, kostnaderna för rösträttsregistret och vallängderna, kostnaderna för valförrättarna och de allmänna förtidsröstningsställena, kostnaderna vid kommunalvalet för tryckning av valsedlar, röstkort samt handlingar för förtidsröstningen, kostnaderna för förtidsröstningen via internet, samt anskaffningen av och kostnaderna för de tillbehör för försegling som centralnämnder och valnämnder behöver. Kommunen ansvarar endast för kostnaderna för den kommunala centralvalnämnden, valnämnden och valbestyrelserna. Landskapsregeringen ersätter dock kostnaderna för arvoden, dagtraktamenten och ersättning för resekostnader som betalats till medlemmar, ersättare och biträden i valnämnder och valbestyrelser.

Kostnaderna för förtidsröstning och handlingarna i sin helhet är redan i nuläget landskapsregeringens ansvar och därför medför inte förslaget att landskapsregeringen ska ansvara för att skicka ut handlingarna någon extra kostnad. Landskapsregeringen upprätthåller redan idag hemsidan val.ax och har tillgängliga verktyg för att bygga elektroniska formulär med tillhörande e-identifiering. Förslaget bedöms därför vara kostnadsneutralt.

5.2 Samhälleliga konsekvenser

För den enskilde medborgaren förväntas ändringen vara underlättande. Processen för att beställa brevröstningshandlingar förenhetligas genom att all information samlas på ett ställe och sätten att beställa handlingarna utvidgas. Tidsgränserna för när brevröstningshandlingar kan beställas förtydligas vilket ökar transparensen och förutsägbarheten i myndigheternas agerande.

5.3 Konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna ändringen minskar arbetsbördan för kommunerna. Däremot ökar landskapsregeringens arbetsbörda genom ansvaret att distribuera brevröstningshandlingarna. Ansvaret för distributionen är dock något som kan hanteras med de resurser som landskapsregeringen också i nuläget ställer till förfogande för valadministration. Även om intresset för brevröstning skulle öka dramatiskt bör mängderna kunna hanteras, också med beaktande av att det tydliggörs att brevröstningshandlingar kan beställas så tidigt som tre månader innan valdagen. Landskapsregeringen har således en möjlighet att informera allmänheten om att handlingarna ska beställas i god tid för att undvika hög belastning alldeles i slutskedet. Landskapsregeringen har redan i nuläget också tillgängliga resurser för att bygga elektroniska formulär och sammankoppla formulären med elektronisk identifiering.

5.4 Miljömässiga konsekvenser

Förslaget väntas inte medföra några miljömässiga konsekvenser.

5.5 Jämställdhetsmässiga konsekvenser

Förslaget väntas inte medföra några jämställdhetsmässiga konsekvenser.

5.6 Konsekvenser för barn

Förslaget väntas inte ha några konsekvenser för barn.

6 Ärendets beredning

Ärendet har beretts som tjänstemannaberedning vid Enheten för rättsliga och internationella frågor. Den 24 maj 2021 höll landskapsregeringen ett informations- och diskussionsmöte för samtliga lagtingspartier där lagstiftningspromemorian presenterades. Den 27 maj 2021 skickade landskapsregeringen utkastet till lagstiftningspromemoria och ett utkast till utredning om internetröstning på remiss till lagtingspartierna. Sista dagen för att lämna in utlåtanden var den 30 juni 2021. Endast Ålands Socialdemokrater lämnade in ett utlåtande. Det inlämnade utlåtande berörde främst de föreslagna ändringarna rörande internetröstningen men det framfördes även att de digitala på sikt kommer att ta över kommunikation, bank- och postväsen och annan logistik. Landskapsregeringen uppmanas därför att fokusera på lösningar som anpassas efter den digitala utvecklingen. Landskapsregeringen delar bedömningen att det behövs en fortsatt digital utveckling av de

offentliga tjänsterna, i detta arbete ingår även att succesivt fortsätta digitalisera valsystemen. I och med förslaget förstärks och förenhetligas väljarnas möjligheter att beställa brevröstningshandlingar digitalt.

7 Sammanfattning

Landskapsregeringen föreslår följande ändringar av vallagen (2019:45) för Åland:

- Ansvaret för att distribuera brevröstningshandlingarna flyttas från kommunernas centralvalnämnder till landskapsregeringen.
- Brevröstningshandlingar ska kunna beställas tidigast tre månader innan valdagen skriftligen via blankett eller elektronisk blankett.
- Brevröstningshandlingar ska kunna beställas fram till och med den tionde dagen före valdagen.