



Innst. S. nr. 35

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument nr. 8:76 (2003-2004)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm, Lodve Solholm, Ulf Erik Knudsen og Christopher Stensaker om gjennomføring av forsøk med elektronisk stemmegivning, inkludert stemmegivning over Internett, som et grunnlag for en fremtidig modernisering av valgloven

Til Stortinget

SAMMENDRAG

En forutsetning for et levende demokrati er at velgerne benytter seg av sin stemmerett. Internasjonalt er det bekymring over synkende valgdeltagelse de senere år. Særlig er valgdeltagelsen blant yngre velgere signifikant lavere enn for velgere over 40 år. Det kan imidlertid argumenteres at slik forskjell har alltid eksistert mellom aldersgruppene, selv om det ikke er noen ønsket situasjon.

Forslagsstillerne viser til at det har vært gjennomført en rekke forsøk internasjonalt med elektroniske valg, med hensikten å øke tilgjengeligheten til valgsystemet. I USA er man i gang med å utvikle en elektronisk forvaltning og satses store ressurser på bruk av ny teknologi i valgsammenheng. Spydspissen i dette arbeidet er rettet mot å lette adgangen til valgdeltagelse for militært personell stasjonert i utlandet. I England har myndighetene en ambisjon om at alle offentlige tjenester skal på nett innen 2005, samtidig som valg via Internett skal introduseres i 2006. Sveits skal ha en internettbasert løsning på plass i 2010. Estland skal gjøre forsøk med internettvalg både i lokalvalget i 2005 og i parlamentsvalget i 2007. India har tatt i bruk elektroniske stemmemaskiner, og vil benytte kun disse ved det kommende parlamentsvalget. Sør-Afrika tok i bruk elektroniske valgløsninger ved valget i 1999 for å få en mer effektiv valgprosess. Elektroniske valgløsninger er sentrale elementer i "moderniserin-

gen" av valglovgevingen i en rekke land. Bruk av ny teknologi blir i økende grad sett på som et alternativ til tradisjonelle papirstemmesedler, valgurner og valglokaler.

I Regjeringens fornyelsesprogram for forvaltningen peker en på IKT som et virkemiddel, ikke bare for å gi bedre og mer effektive tjenester, men også for å videreutvikle demokratiet. Regjeringen vil også se nærmere på mulighetene for elektronisk stemmegivning i lokalvalg og lokale folkeavstemninger.

I forbindelse med kommune- og fylkestingsvalg høsten 2003 ble det gjennomført forsøk med elektronisk stemmegivning i kommunene Bykle, Larvik og Oppdal. I tillegg ble elektronisk stemmegivning utprøvd ved lokalstyrevalget i Longyearbyen på Svalbard. Den teknologiske infrastrukturen i forsøkene var identisk. Selve stemmegivningen foregikk inne i valglokalet på en elektronisk valgautomat. Ut fra valglovens krav om at den enkelte velger skal kunne foreta sitt valg med krav til konfidensialitet og uten påvirkning fra andre, ble disse forsøkene gjennomført ved at valgautomatene ble plassert inne i valglokalerne. I en evaluering av disse forsøkene for Kommunal- og regionaldepartementet ved Dag Christensen, Rune Karlsen og Bernt Aardal ved Institutt for Samfunnsforskning (Rapport 2004:6) konkluderes det med at velgerne var meget godt fornøyd med brukervennligheten av den valgte løsning. Når det gjelder innflytelse på valgdeltagelsen, konkluderer evalueringen med at erfaringsmaterialet er for begrenset til å trekke noen konklusjoner, men bemerker at ved dette forsøket ble valgautomatene kun benyttet i stemmelokalene, og bidro dermed ikke til å øke tilgjengeligheten som sådan. Forslagsstillerne viser til at valg over Internett vil øke tilgjengeligheten signifikant.

Åke Grönlund (2001: "IT, demokrati og medborgarnas deltagande", Stockholm Teledok Rapport 142) viser med bakgrunn i svenske data at elektroniske valg og avstemninger kommer høyt oppe på listen over innbyggernes forhåpninger til hva den nye teknologien skal brukes til i offentlig sektor. Også i Norge er det

mange som ønsker tilgang til valg på Internett som en løsning for å få flere velgere til å avgi stemme.

Norsk Gallup har fulgt innbyggernes IKT-vaner siden 1996, og tendensen er rask vekst på alle fronter. Norge og de øvrige skandinaviske land har stor utbredelse når det gjelder både bruk av og tilgang til Internett. 2 849 000 personer har tilgang til Internett i Norge, 59 pst. av de som har tilgang bruker nettet daglig, jamfør TNS Gallup.

Videre har norsk næringsliv internasjonalt anerkjent sikkerhetskompetanse innenfor IKT, som gir grunnlag for å ivareta de sikkerhetstekniske aspekter ved valg over åpne nettverk som Internett. Forslagsstillerne viser til at viktig informasjon som selvangivelse allerede i dag kan sendes elektronisk.

Forslagsstillerne mener derfor at det er ønskelig å videreføre forsøkene med elektronisk stemmegivning som Kommunal- og regionaldepartementet ga tillatelse til ved lokalvalgene i 2003. Forsøks erfaringene kan gi et grunnlag for modernisering av valgloven. Det synes ifølge forslagsstillerne naturlig å bygge på forsøkene og løsningene fra 2003, men videreutviklet til utprøving av stemmegivning over Internett. Dette reiser spørsmål om eventuell konflikt med den nåværende valglov og det viktige prinsipp om at valg skal være frie, rettfærdige og hemmelige; dvs. om det aksepteres at stemmegivningen skjer utenfor sikre valglokaler.

Det synes derfor ifølge forslagsstillerne naturlig at slik videreføring av arbeidet med e-Norge gjøres ved at man utvider forsøkene fra 2003 med valgautomater inne i stemmelokalene til å omfatte stemmegivning over bl.a. Internett ved skolevalgene i forbindelse med stortingsvalget i 2005. Forslagsstillerne mener det særlig bør legges vekt på å imøtekomme de utfordringer som internasjonale forsøk med elektroniske valg har påpekt. Ved slike forsøk bør det ifølge forslagsstillerne legges vekt på følgende elementer:

- Sikker identifisering av velgeren, ved valg over åpne nettløsninger.
- Kvittering til velger på at stemme er avgitt.
- Sikring av valgsystemet mot inntrenging og misbruk.
- Implementering av verifikasjons- og kontrollrutiner for behandling og oppbevaring av elektroniske stemmer, samt for opptellingen av disse.
- Oppbevaring av elektroniske stemmer og opptelling av disse bør underlegges et offentlig organ med høy IKT-kompetanse, og skilles fra systemer som driftes av kommersielle utstyrs- og tjenesteleverandører.

Forslagsstillerne mener det er ønskelig at resultater av nye forsøk i 2005 evalueres grundig som underlag for en eventuell revisjon av valgloven for framtidige valg.

Forslagsstillerne fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"1. Stortinget ber Regjeringen gjennomføre forsøk med elektronisk stemmegivning ved utvalgte sko-

ler ved skolevalgene i forbindelse med stortingsvalget 2005, som omfatter stemmegivning over Internett. Dette gjøres med sikte på å gjennomføre slik elektronisk stemmegivning ved valget i 2007.

2. Stortinget ber Regjeringen innrette forsøkene slik at spesielt forholdene forbundet med følgende faktorer fokuseres på og undersøkes:
 - Sikker identifisering av velgeren, ved valg over åpne nettløsninger.
 - Kvittering til velger på at stemme er avgitt.
 - Sikring av valgsystemet mot inntrenging og misbruk.
 - Implementering av verifikasjons- og kontrollrutiner for behandling og oppbevaring av elektroniske stemmer, samt for opptellingen av disse.
 - Oppbevaring av elektroniske stemmer og opptelling av disse bør underlegges et offentlig organ med høy IKT-kompetanse, og skilles fra systemer som driftes av kommersielle utstyrs- og tjenesteleverandører.
3. Stortinget ber Regjeringen foreta en evaluering av forsøkene som fremlegges for Stortinget. Forsøkene må være så omfattende at evalueringsresultatene vil være representative for yngre velgeres innstilling til elektroniske valg og folkeavstemninger over Internett."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Berit Brørby, Kjell Engebretsen og Jørgen Kosmo, fra Høyre, André Oktay Dahl og Martin Engeset, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Henrik Rød, fra Sosialistisk Venstreparti, Siri Hall Arnøy og lederen Ågot Valle, og fra Kristelig Folkeparti, Modulf Aukan, har merket seg at det flere steder pågår en diskusjon om bruk av ny teknologi som virkemiddel og ledd i en strategi for å øke valgdeltakelsen, herunder eventuell bruk av internettbaserte løsninger. Komiteen viser til at man i forbindelse med kommune- og fylkestingsvalg høsten 2003 benyttet elektronisk stemmegivning i kommunene Bykle, Larvik og Oppdal, samt ved lokalstyrevalget i Longyearbyen på Svalbard.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, har merket seg at det i etterkant av dette har blitt utformet en evaluering av valget som her ble gjennomført. Flertallet viser til at denne evalueringen omtaler en rekke forhold omkring valg, men at den ikke er spesielt utfyllende mht. til de tekniske og sikkerhetsmessige betingelser som må være oppfylt for at det eventuelt skal kunne gjennomføres elektroniske forsøk på en forsvarlig måte, jf. spesielt pkt. 1, 4 og 5 om systemkrav i rapporten. Flertallet er i sterk tvil om dagens elektroniske stemmeregistreringsutstyr oppfyller de krav som må stilles.

Flertallet viser for øvrig til at departementet har nedsatt en arbeidsgruppe som på bredt grunnlag skal vurdere hensiktsmessigheten av å avholde elektroniske valg, herunder de systemkrav som må stilles ved slike valg. Flertallet viser i denne sammenheng til departementets svar på komiteens brev av den 15. oktober 2004. Flertallet deler departementets begrunnelse for og vurdering av at man bør avvente dette utvalgets arbeid før man eventuelt vurderer gjennomføring av elektroniske valg. Flertallet ber om at departementet i denne sammenheng vurderer de økonomiske virkningene av et eventuelt påbud om bruk av sikkerhetskodete stemmesedler.

Flertallet viser videre til at henholdsvis Datatilsynet, Valglovutvalget og Sårbarhetsutvalget blant annet på bakgrunn av Internett som et usikkerhetsmoment har drøftet problemstillingene inngående og har innvendinger mot elektronisk valg som sådan.

Flertallet deler ikke forslagsstillernes oppfatning av at det er formålstjenlig å benytte skolevalgene som en arena for forsøk med elektronisk stemmegivning. Flertallet viser i denne sammenheng til at dette allerede har blitt gjennomført ved tidligere skolevalg i Oslo, og det omfatter kun en liten og ikke nødvendigvis representativ målgruppe. Flertallet viser videre til at de foreliggende tekniske løsningene man eventuelt søker å benytte funksjons- og sikkerhetsmessig per dags dato ikke fyller de krav man må stille.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener forslagsstillerne tar opp en svært viktig problemstilling som det er nødvendig blir arbeidet videre med, slik at IKT-løsninger kan bli implementert også ved valg. Forslagsstillerne peker på at det blir gjort arbeid med å utrede slike løsninger i enkelte andre land, og dette er erfaringer som Norge bør gjennomgå og vurdere om er erfaringsmateriale som kan benyttes her. Disse medlemmer vil, i likhet med forslagsstillerne, påpeke det faktum at det er lav valgdeltakelse blant yngre velgere og at det er vanskelig å få engasjement blant unge generelt til å engasjere seg i politisk arbeid. Å innføre moderne løsninger å gjennomføre valg på kan være ett virkemiddel som kan bidra til å endre dette.

Disse medlemmer er klar over at det kan finnes sikkerhetsmessige utfordringer ved å benytte IKT-løsninger ved valg, men dette kan ikke være uovervinnelig da slike løsninger allerede benyttes i stor skala på samfunnsområder som krever stor sikkerhet, for eksempel ved banktransaksjoner.

Disse medlemmer viser for øvrig til dokumentet og fremmer følgende forslag til vedtak:

"1. Stortinget ber Regjeringen gjennomføre forsøk med elektronisk stemmegivning ved utvalgte skoler ved skolevalgene i forbindelse med stortingsvalget 2005, som omfatter stemmegivning over Internett. Dette gjøres med sikte på å gjennomføre

- slik elektronisk stemmegivning ved valget i 2007.
2. Stortinget ber Regjeringen innrette forsøkene slik at spesielt forholdene forbundet med følgende faktorer fokuseres på og undersøkes:
 - Sikker identifisering av velgeren, ved valg over åpne nettløsninger.
 - Kvittering til velger på at stemme er avgitt.
 - Sikring av valgsystemet mot inntrenging og misbruk.
 - Implementering av verifikasjons- og kontrollrutiner for behandling og oppbevaring av elektroniske stemmer, samt for opptellingen av disse.
 - Oppbevaring av elektroniske stemmer og opptelling av disse bør underlegges et offentlig organ med høy IKT-kompetanse, og skilles fra systemer som driftes av kommersielle utstyrs- og tjenesteleverandører.
 3. Stortinget ber Regjeringen foreta en evaluering av forsøkene som fremlegges for Stortinget. Forsøkene må være så omfattende at evalueringsresultatene vil være representative for yngre velgeres innstilling til elektroniske valg og folkeavstemninger over Internett."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

1. Stortinget ber Regjeringen gjennomføre forsøk med elektronisk stemmegivning ved utvalgte skoler ved skolevalgene i forbindelse med stortingsvalget 2005, som omfatter stemmegivning over Internett. Dette gjøres med sikte på å gjennomføre slik elektronisk stemmegivning ved valget i 2007.
2. Stortinget ber Regjeringen innrette forsøkene slik at spesielt forholdene forbundet med følgende faktorer fokuseres på og undersøkes:
 - Sikker identifisering av velgeren, ved valg over åpne nettløsninger.
 - Kvittering til velger på at stemme er avgitt.
 - Sikring av valgsystemet mot inntrenging og misbruk.
 - Implementering av verifikasjons- og kontrollrutiner for behandling og oppbevaring av elektroniske stemmer, samt for opptellingen av disse.
 - Oppbevaring av elektroniske stemmer og opptelling av disse bør underlegges et offentlig organ med høy IKT-kompetanse, og skilles fra systemer som driftes av kommersielle utstyrs- og tjenesteleverandører.
3. Stortinget ber Regjeringen foreta en evaluering av forsøkene som fremlegges for Stortinget. Forsøkene må være så omfattende at evalueringsresultatene vil være representative for yngre velgeres innstilling til elektroniske valg og folkeavstemninger over Internett.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument nr. 8:76 (2003-2004) - forslag fra stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm, Lodve Solholm, Ulf Erik Knudsen og Christopher Stensaker om gjennomføring av forsøk med elektronisk stemmegivning, inkludert stemmegivning over Internett, som et grunnlag for en fremtidig modernisering av valgloven - vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 16. november 2004

Ågot Valle
leder

André Oktay Dahl
ordfører

