



Innst. 69 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 8:128 S (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Michael Tetzschner og Trond Helleland om å stanse forsøk med å avgi elektronisk stemme utenfor valglokale

Til Stortinget

Sammendrag

Forslagsstillerne viser til at E-valg 2011-prosjektet i Kommunal- og regionaldepartementet skal anskaffe og innføre en fullverdig systemløsning for elektronisk stemmegivning og valgadministrasjon i utvalgte forsøkskommuner ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011. Frem mot valget i 2011 skal e-valgsløsningene utvikles og testes ut, og det skal utarbeides rutiner for innføring i kommunene og opplæring av valgmedarbeidere.

Hovedmål for prosjektet er å etablere en sikker elektronisk valgløsning for stortings-, kommune-, fylkestingsvalg som gir bedre tilgang for å stemme for alle velgergrupper. Løsningen skal sikre en rask valggjennomføring med effektiv ressursbruk i kommunene samt legge til rette for utøvelse av direkte demokrati.

Som en del av prosjektet skal det gjennomføres med Internett-valg hjemmefra i 2011. Ifølge prosjektbeskrivelsen har Kommunal- og regionaldepartementet besluttet at det planlegges for å utnytte det fulle potensialet i innføring av e-valg ved å gjennomføre forsøk med Internett-valg hjemmefra i 2011. Beslutningen er ikke endelig, og kan gjøres om før valget i 2011.

Prosjektet har utformet en visjon om at: «Ved stortingsvalget i 2017 skal alle ha mulighet til å stemme elektronisk.»

Forslagsstillerne viser til at et bærende demokratisk prinsipp er at valg skal være hemmelige. Det er den eneste måten å sikre at ingen skal kunne presses til å stemme annerledes enn man selv ønsker, og at ingen skal kunne dokumentere overfor andre at man har stemt på en bestemt måte som ledd i en avtale. Forsøk med elektronisk stemmegivning hjemmefra gjør det ifølge forslagsstillerne umulig å sikre at et valg har vært hemmelig. Muligheten til å stemme flere ganger, eller å stemme på nytt valgdagen, vanskeliggjør kontroll av andre menneskers stemmegivning, men gjør den ikke umulig. Den eneste måten å garantere at velgernes demokratiske rettigheter er ivarettatt på, er ifølge forslagsstillerne at stemmegivningen foregår i kontrollerte omgivelser hvor valgfunksjonærer sikrer at stemmegivningen er hemmelig.

Prinsippet om hemmelige valg er understreket blant annet i OECDs håndbok for valgobservatører (femte utgave):

«Voting by secret ballot necessitates that voters mark their ballots alone, in the privacy of a secure voting booth, and in a manner that the marked ballot cannot be viewed by before it is deposited in the ballot box and cannot later be identified with a particular voter. The presence of more than one person in a voting booth should not be permitted, as it compromises the secrecy of the vote. (...) Any voting outside of a voting booth compromises the secrecy of the vote. "Group voting", voting together by the family members, open voting, or unlawful voting by proxies are violations of the principle of voting by secret ballot.»

Både norsk lov og menneskerettighetene stiller krav om hemmelige valg. Forslagsstillerne viser til at

Høyres stortingsgruppe på denne bakgrunn har bedt om en juridisk betenkning hvor lovligheten av forsøket blir vurdert. Betenkningen er utført av dr. juris Eivind Smith, professor i offentlig rett ved Universitetet i Oslo, og følger som vedlegg til Dokument 8:128 S (2009–2010).

Betenkningen oppsummeres slik:

- «– Det er på det rene at adgang til elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser vil gå på bekostning av prinsippet om frie og hemmelig valg.
- Det er ikke anført tungtveiende praktiske behov bak forslaget om (gradvis) å innføre (vid) adgang til elektronisk stemmegivning utenfor valglokale.
- Det er ikke påberopt dokumentasjon som gir belegg for å hevde at de i og for seg legitime hensyn til økt valgdeltagelse m.v. som blir anført, vil bli ivarettatt på denne måten.
- De argumenter som blir anført for å legitimere de planlagte inngrep i retten til frie og hemmelige valg, er lite overbevisende.
- På denne bakgrunn er det grunn til å anta at det planlagte forsøket står i strid med gjeldende lov, særlig rettsregler om retten til frie og hemmelige valg som Norge er bundet av.
- Det samme gjelder a fortiori slik innføring av generell adgang til stemmegivning utenfor valglokale som Regjeringen har satt seg som mål.
- Selv om man likevel skulle være i tvil om de foregående konklusjoner, tilsier den grunnleggende karakteren av kravet om frie og hemmelige valg i et representativt demokrati, i seg selv stor tilbakeholdenhet på dette punkt.»

Som det vises til i betenkningen, forventes det ikke fra regjeringens eller prosjektets side at forsøket skal resultere i økt valgdeltagelse. Dermed står man slik forslagsstillerne ser det, foran et forsøk som trivialiserer demokratiske valg, svekker sentrale og internasjonale prinsipper for gjennomføring av valg og som det er grunn til å anta står i strid med gjeldende lov og internasjonale rettsregler som Norge er bundet av.

Forslagsstillerne mener at det norske demokratiet i hovedsak fungerer godt, og at det er liten grunn til å eksperimentere med demokratiske rettigheter. Det bør være bred enighet om det norske valgsystemet, noe som ikke synes å være tilfellet når det gjelder denne delen av e-valg-forsøket. Når argumentene for forsøket i tillegg synes fraværende, mener forslagsstillerne at forsøket bør stanses.

I dokumentet fremmes følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stanse forsøket med å avgi elektronisk stemme utenfor valglokale ved valget i 2011.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Dokument 8:128 S (2009–2010).

Fleirtalet i komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at Stortinget tidlegare har slutta seg til regjeringa sin ambisjon om å gjennomføre ei prøveordning med høve til å røysta elektronisk utanfor valglokala ved kommunevalet i 2011. jf. Budsjett-innst. S. nr. 5 (2007–2008). I denne tilrådinga vart det òg føresett «at dette gjennomføres på en måte som sikrer at prinsippet om hemmelige valg også gjelder her». Initiativet til utgreiing av elektronisk røystegjeving vart fyrst teke i Bondevik II-regjeringa. Fleirtalet er kjend med at i alt ti kommunar i skrivande stund skal vera med på dette forsøket med elektronisk røystegjeving. Fleirtalet viser til Dokument 8:128 S (2009–2010), der representantane Solberg, Tetzschner og Helleland no gjer framlegg om at Stortinget skal be regjeringa om å stogga det nemnde forsøket.

Fleirtalet vil presisera at Stortinget tidlegare berre har gjeve tilslutnad til regjeringa sin ambisjon om eit avgrensa forsøk i regi av Kommunal- og regionaldepartementet, det såkalla e-val 2011-prosjektet. Fleirtalet har merka seg at forslagsstillerane skriv at dette prosjektet «har utformet en visjon om at: 'Ved stortingsvalget i 2017 skal alle ha mulighet til å stemme elektronisk'». Fleirtalet vil for ordens skuld peika på at dette er eit misvisande og kontekstlaust sitat. I skriftet «Prosjektdirektiv for e-valg 2011-prosjektet», dagsett den 16. november 2009, heiter det nemleg at

«[e]-valg 2011-prosjektet vil prøve ut valgøsningen ved valget i 2011. Hvis forsøkene er vellykkede og prinsippene om sikre og hemmelige valg blir ivarettatt, og Stortinget ønsker en full innføring og gir de nødvendige budsjetttrammer for full innføring, kan en aktuell visjon da være følgende: Ved stortingsvalget i 2017 skal alle ha mulighet til å stemme elektronisk.»

Komiteen vil streka under at frie og hemmelige val er ein av grunnsteinane i folkestyret vårt: ein hard verdi og eit sentralt prinsipp. I vallova – lov av

28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre – står det i § 1-1 at

«[f]ormålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.»

Komiteen vil òg visa til at det er god grunn til å hevda at kravet om frie og hemmelege val òg er heimla i sjølve grunnlova, jf. professor Eivind Smiths bok *Konstitusjonelt demokrati* (Bergen, 2009: Fagbokforlaget).

Komiteen viser til at den nemnde Smith – på førespurnad frå stortingsgruppa til Høgre – har levert ei djuptgåande og samvitsfull juridisk utgreiing om tilhøvet mellom hemmelege val og elektronisk røystegjeving utanfor vallokala. Utgreiinga konkluderer mellom anna med at

«adgang til elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser vil gå på bekostning av prinsippet om frie og hemmelige valg. På denne bakgrunn er det grunn til å stille spørsmål ved om det planlagte forsøket står i strid med gjeldende lov, særlig rettsregler om retten til frie og hemmelige valg som Norge er bundet av.»

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristeleg Folkeparti, legg til grunn at departementet ser til at den planlagde forsøksordninga er i tråd med føremålet i vallova, i samsvar med våre internasjonale bindingar og i harmoni med Grunnlova.

I dette ligg òg at fleirtalet går imot framlegget om å be Stortinget be regjeringa stogga forsøket med høve til å røysta elektronisk utanfor vallokale ved valet i 2011. Fleirtalet meiner for det fyrste at demokratisk eksperimentering har ein eigenverdi: Folkestyret kan alltid utviklast og betrast; forsøk kan medverka til ny innsikt og kunnskap om eigna reformer i så måte. Dinest vil fleirtalet visa til at det planlagde forsøket alt no har skapt interesse og engasjement i dei aktuelle kommunane, og er interessert i å læra meir om kva verknad – om nokon i det heile – dette vil ha på mellom anna valdeltaking. Fleirtalet vil understreka at dette dreier seg om ei lenge planlagd forsøksordning. Med omgrepet «forsøksordning» må det liggja ein føresetnad om at nettopp dei konkrete resultata frå forsøksordninga vil leggjast til grunn for ei vurdering av ordningas vidare skjebne. Fleirtalet kan derimot ikkje på noko vis slutta seg til ein mogleg visjon om at alle skal ha høve til å røysta elektronisk utanfor vallokala ved stortingsvalet i 2017.

Fleirtalet viser til at eit av måla med prøveprosjektet er å auka valdeltakinga. Fleirtalet er,

med dei nemnde innvendingane som bakteppe, glad for tiltak som kan medverka til auka politisk deltaking og røystegjeving, og bed difor departementet leggja til rettes for å utvida ordninga med bemanna stemmelokale på universitet og høgskular ved framtidige val.

Komiteen legg stor vekt på at valhandlinga ålment sett skal innebera personleg oppmøte i eigna og offentlege vallokale. Val av folkevalde lyt ha ein dåm av høgtid over seg; valhandlingane til borgarane skal skilja seg klårt og markert frå til dømes daglegdagse private internettsøk og -transaksjonar i heimen og på arbeid. Komiteen vil på generelt grunnlag ta sterk fråstand frå ei utvikling i retning «privatiserte» valhandlingar. Heilt sidan 1814 har ordet valting hatt ein særskild valør i norsk kultur, politikk og samfunnsliv. Komiteen kan ikkje sjå at nokon har bore til torgs overtydande argument for at tida er inne for vidsveimde og grunnleggjande endringar av måten val til storting, fylkesting og kommunestyre vert gjennomførte på.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Venstre viser til at flertallet tolker hjemmelen for forsøksordningen slik at den er i samsvar med intensjonen i valgloven, våre internasjonale forpliktelser og Grunnloven. Disse medlemmer viser til at det ikke nærmere gjøres rede for hva denne fortolkningen er basert på. Disse medlemmer mener det ikke er grunnlag for å konkludere i tråd med merknadene fra flertallet, og viser i den sammenheng til juridisk betenkning av professor Eivind Smith vedlagt innstillingen.

Disse medlemmer mener det er et grunnleggende element ved demokratiet som styreform at det legges til rette for at borgernes valg skal være frivillige og hemmelige. Disse medlemmer mener de forsøk som nå er planlagt gjennomført, ikke i tilstrekkelig grad kan sikre at disse hensyn ivaretas på en god nok måte.

Kjøp av stemmer var diskutert inngående etter kommunevalget i 2007 knyttet til blant annet valgoppkjøret i Drammen. Ved elektronisk stemmegivning utenfor valglokalet frykter disse medlemmer at mulighetene for kjøp og salg av stemmer og påvirkning av borgernes valg gjennom tvang kan bli forenklet gjennom de forsøk som er planlagt gjennomført.

Disse medlemmer mener videre at det er tvil om hvorvidt forsøkene kan gjennomføres innenfor gjeldende lov, grunnlov og internasjonale forpliktelser Norge er bundet av.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stanse forsøket med å avgi elektronisk stemme utenfor valglokale ved valget i 2011.»

Kommunal- og forvaltningskomiteens merknader

Utkast til innstilling ble 9. november 2010 oversendt kommunal- og forvaltningskomiteen til uttalelse i henhold til vedtak i Stortinget 10. mai 2010.

Kommunal- og forvaltningskomiteen har i brev av 11. november 2010 uttalt at den ikke har merknader til utkastet til innstilling.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen stanse forsøket med å avgi elektronisk stemme utenfor valglokale ved valget i 2011.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:128 S (2009–2010) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Erna Solberg, Michael Tetzschner og Trond Helleland om å stanse forsøk med å avgi elektronisk stemme utenfor valglokale – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 11. november 2010

Anders Anundsen

leder

Ola Borten Moe

ordfører