

BETÆNKNING**Afgivet af Lovudvalget****vedrørende****Forslag til: Inatsisartutlov nr. xx af xx. xxx 2020 om valg til Inatsisartut****Afgivet til forslagens 2. behandling**

Udvalget har under behandlingen bestået af:

Medlem af Inatsisartut Anders Olsen, Siumut, formand

Medlem af Inatsisartut Mariane Paviasen, Inuit Ataqatigiit, næstformand

Medlem af Inatsisartut Aleqa Hammond, Nunatta Qitornai

Medlem af Inatsisartut Rachel H. Ingemann, Demokraatit

Medlem af Inatsisartut Stine Egede, Inuit Ataqatigiit

Udvalget har efter 1. behandlingen 13. oktober 2020 gennemgået forslaget.

1. Forslagets indhold og formål

Formålet med forslaget er at modernisere lovteksten med en ny struktur, et opdateret sprog, herunder en tilpasning af terminologien i lovteksten, samt at give hjemmel til at indføre adgang til afgivelse af digital brevstemme uden for et kontrolleret afstemningsmiljø.

2. Førstebehandling af forslaget i Inatsisartut

Som udgangspunkt var der under førstebehandlingen interesse for de muligheder, der kan ligge i digital afstemning, særlig når man vurderer det i forhold til Grønlands infrastruktur. Dog var interessen ledsaget af en gennemgående og alvorlig bekymring for, hvilke risici som også ligger i, at valget digitaliseres. Både i forhold til befolkningens adgang til stabile internetforbindelser, samt muligheden for påvirkning af valget fra eventuelle hackere.

Der blev også udtrykt bekymring for muligheden for, at kunne data, der fremkommer i forbindelse med digital afstemning, deles.

Under debatten blev der givet udtryk for en bekymring for faldende valgdeltagelse i befolkningen. Ligeledes blev der gennemgående givet udtryk for, at det er vigtigt, at alle dele

af befolkningen bliver givet en reel mulighed til at afgive stemme, således at fravær med baggrund i for eksempel arbejde på en trawler eller indlæggelse på sygehus ikke forhindrer stemmeafgivelsen.

Yderligere blev der under debatten opfordret til, at udvalget også behandler muligheden for at tilflyttere først opnår valgret efter at have boet i landet i henholdsvis 2 og 5 år og muligheden for at tilflyttere kunne opnå valgret allerede fra tilflytningstidspunktet.

3. Forslagets tekniske udformning

Forslagets § 14, stk. 6, sidste punktum, er affattet således:

”Partiets godkendelse af opstillingen af kandidaterne kan eventuelt ske ved indsendelse af kopier af partianmeldelserne til valgbestyrelsen med de i 1. punkt nævnte underskrifter.”

Det er således en fejl i affattelsen: I stedet for ”1. punkt” skulle der have stået ”1. punktum”.

Forslagets § 62, stk. 3, er affattet således:

”Overtrædelse af stk. 1 og 2 kan foranstaltes efter bestemmelserne i kriminalloven for Grønland med bøde.”

§ 62, stk. 1 og 2, er imidlertid i forvejen blandt de bestemmelser hvorom det i § 63 er fastsat, at overtrædelser kan medføre foranstaltninger. § 62, stk. 3, er derfor overflødig og bør udgå.

Forslagets § 2, stk. 1, nr. 1, er affattet således:

”§ 2. Følgende personer, der midlertidigt har taget ophold uden for Grønland, har valgret til Inatsisartut, hvis de, bortset fra kravet om fast bopæl, i øvrigt opfylder kravene i § 1:

1) Personer, der opholder sig uden for Grønland i uddannelses øjemed.”

I bemærkningerne til bestemmelsen anføres følgende:

”En uddannelse skal være anerkendt af myndighederne i den pågældende land og have en varighed på mindst 6 måneder. Udenfor falder således korterevarende kurser. Det er ikke en betingelse, at der er tale om en fuldtidsuddannelse. Som udgangspunkt vil SU-berettigede uddannelser i Danmark være omfattet, men også uddannelser der ikke er SU-berettigede kan, efter en konkret vurdering, være omfattet af bestemmelsen.

Eksempelvis er uddannelsen til pilot ikke SU-berettiget.”¹

Kravet i lovbemærkningerne om, at uddannelsen skal have en varighed af mindst 6 måneder og desuden skal være anerkendt af myndighederne i det pågældende land fremgår ikke af lovbestemmelsen. Hvis kravet skal være ufravigeligt, må det indarbejdes i bestemmelsenes ordlyd.

Udvalget anmoder på denne baggrund om, at Naalakkersuisut forud for 3. behandlingen af forslaget fremsætter et ændringsforslag, der retter disse forhold.

4. Henvendelse til Naalakkersuisut

Udvalget har i brev af den 20. oktober 2020 anmodet Naalakkersuisut om at modtage Naalakkersuisuts brev og Justitsministeriets svar, der vedrører afklaringen af kravet om hemmelighed. Dette har Naalakkersuisut besvaret ved brev af 23. oktober 2020. Udvalgets brev og Naalakkersuisuts svar er vedlagt som henholdsvis bilag 1 og 2.

5. Udvalgets behandling af forslaget

5.1 Valgret

5.1.1 Hvem har valgret i dag

Valgret har i dag personer med dansk indfødsret (dvs. personer med dansk statsborgerskab), som er fyldt 18 år, og har haft fast bopæl i Grønland i mindst 6 måneder forud for valgets afholdelse, jf. forslaget § 1. Tilsvarende har personer der midlertidig har ophold uden for Grønland, som nævnt i § 2, stk. 1 og stk. 2, valgret, hvis de forud for fraflytningen fra Grønland har været tilmeldt adresse i Grønland i mindst 2 år. Eksempler på midlertidige ophold er ophold i forbindelse med uddannelse og medicinsk behandling. Dette fremgår også af de gældende regler.

Efter udvalgets opfattelse må dette forstås således at de i henhold til gældende ret beholder deres valgret under det midlertidige ophold, og har den fortsat i forbindelse med flytningen tilbage til Grønland, forudsat at de flytter tilbage, idet baggrunden for det midlertidige ophold ophører. Hvis de ikke har tabt den i forbindelse med flytningen ud af Grønland, har de jo fortsat valgretten i behold.

5.1.2 Hvilke ændringer indebærer forslaget med hensyn til valgretten

Det er nyt i forhold til gældende regler, at personer, som midlertidigt har taget ophold uden for Grønland, og som flytter tilbage til Grønland inden for 6 måneder, efter grundlaget for det midlertidige ophold er afsluttet, bevarer deres valgret, jf. § 2, stk. 4. Som udvalget forstår ændringen består denne således kun i, at disse personer beholder deres valgret, hvis opholdet

¹ Forslagets bemærkninger, s. 34.

uden for Grønland strækker sig i indtil 6 måneder efter, at grundlaget for det midlertidige ophold er afsluttet.

5.1.3 Forslag fremkommet under førstebehandlingen

Under debatten bliver det foreslået, at udvalget i forbindelse med sin behandling af forslaget, skal forholde sig til en eventuel ændring af, hvornår tilflyttere gives stemmeret i Grønland, således at tilflyttere først får stemmeret efter henholdsvis 2 og 5 år og muligheden for at tilflyttere kunne opnå valgret allerede fra tilflytningstidspunktet.

Med hensyn til dette emne, bemærker udvalget at de gældende regler bygger på en homogen retstilstand inden for Rigsfællesskabet, hvor danske statsborgere – uafhængig af oprindeligt oprindelsessted – opnår stemmeret 6 måneder efter, at de har flyttet til Danmark, Færøerne eller Grønland. Eksempelvis vil en person der er født i Danmark, som i en periode har haft folkeregisteradresse i Grønland eller Færøerne og derefter flytter tilbage til Danmark, først opnå valgret efter 6 måneder. Det vil efter udvalgets opfattelse give problemer, hvis man inden for Rigsfællesskabets rammer skulle ændre denne retstilstand.

Indførelse af en retstilstand, hvor medstatsborgere, som er tilflyttet fra andre dele af rigsfællesskabet, først efter 2 eller 5 år opnår stemme- og opstillingsret til Inatsisartut, må antagelig anses at stride mod Grønlands internationale forpligtelser i medfør af FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder.

Det følger af konventionens artikel 25 jf. artikel 2, at enhver borger uden forskelsbehandling som følge af national herkomst og uden urimelige begrænsninger skal have ret til og mulighed for:

- at deltage, direkte eller gennem frit valgte repræsentanter, i varetagelsen af offentlige anliggender.
- at stemme og modtage valg ved reelt gennemførte periodiske valg på grundlag af almindelig og lige stemmeret og hemmelig afstemning, der sikrer, at vælgernes vilje kommer frit til udtryk.

5.2 Forslagets muligheder for at afgive fysisk stemme uden for valglokalerne

I § 35 er fastsat undtagelser fra hovedreglen om, at de fysiske forhåndsstemmer skal afgives på folkeregisteret i enhver kommune i Grønland, jf. § 34. På baggrund af debatten under førstebehandlingen, finder udvalget grundlag for særligt at nævne følgende:

I henhold til forslagets § 35, stk. 1, har personer indlagt på sygehuse eller andre helbredelses- og plejehæder, mulighed for at afgive forhåndsstemme på sygehuset eller institutionen. Dette følger også af gældende regler, og indebærer ikke en ændring i retstilstanden.

Tilsvarende har vælgere, der opholder sig ombord på skibe, der er hjemmehørende i Grønland,

mulighed for at afgive forhåndsstemme hos skibsføreren, i henhold til § 35, stk. 7. Dette følger også af gældende regler, og indebærer ikke en ændring i retstilstanden.

Dog er det i § 36, som noget nyt fastsat, at vælgere, der på grund af sygdom eller manglende førlighed ikke vil kunne møde frem på afstemningsstedet, kan afgive forhåndsstemme i hjemmet, medmindre de har mulighed for at stemme på et af de steder, der er nævnt i § 35.

5.3 Mulighed for at afgive stemme efter flytning internt i Grønland

I henhold til forslaget § 22, stk. 2-4, optages man på valglisten i sin nye kommune eller bopæl, hvis man er flyttet senest 6 uger før valgdagen. Hvis man er flyttet senere end 6 uger før valgdagen, optages man på valglisten under den hidtidige bopæl. Denne bestemmelse skal dog læses i lyset af forslaget § 34. Disse personer har således mulighed for at afgive en fysisk forhåndsstemme, hvis de vil være forhindret i at stemme på valgdagen ved afstemningsstedet for den hidtidige bopæl. Dette regler følger også af gældende ret, og indebærer ikke en ændring af retstilstanden.

5.3 Vedrørende sammensætning af Valgnævn

Forslaget indebærer at sammensætningen af Valgnævnet ændres, således at Valgnævnet fremover vil bestå af departementschefen i Formandens Departement som formand, retschefen hos Naalakkersuisut, 1 medlem udpeget af kommunerne i forening, samt biskoppen. Ændringerne har baggrund i nedlæggelsen af KANUKOKA, samt et ønske om at styrke valgnævnets juridiske kompetence.

Idet antallet af medlemmer i Valgnævnet er lige, foreslås det samtidig, at formandens stemme er afgørende i tilfælde af stemmelighed.

Som udgangspunkt vurderer udvalget det som positivt, at man ønsker at styrke nævnets juridiske kompetencer. Udvalget finder dog grundlag for at bemærke, at disse to ændringer i realiteten medfører, at departementschefen i Formandens Departement overtager kontrollen med nævnet, da retschefen er underlagt hans instruksbeføjelse, siden retschefen organisatorisk refererer til ham. Dette forhold gør, at udvalget finder de foreslåede ændringer uheldige.

5.4 Vedrørende digital afstemning

5.4.1 Justitsministeriets vurdering af kravet om stemmehemmeligheden og grundlovens § 31, stk. 1

Grundlovens § § 31, stk. 1, bestemmer, at Folketingets medlemmer vælges ved almindelige, direkte og *hemmelige* valg. At valget skal være hemmeligt, indebærer, at det ikke må kunne identificeres, hvad den enkelte vælger har stemt. Heri ligger også, at vælgeren afgiver sin stemme, uden at andre kan se, hvad den pågældende stemmer. Bestemmelsen har dog ikke været anset at være til hinder for, at en vælger, hvis det er nødvendigt (f.eks. hvis den pågældende vælger er blind eller lam), kan få hjælp til sætte sit kryds på stemmesedlen.

Bestemmelsen sikrer, at den enkelte vælger kan afgive sin stemme efter egen overbevisning, uden frygt for negative konsekvenser, hverken fra magthaveres side eller fra f.eks. ægtefælle eller andre nærtstående. Bestemmelsen bidrager også til at forebygge, at partier eller kandidater betaler vælgere for at stemme på sig. Derved bidrager bestemmelsen også til at sikre valgets legitimitet, d.v.s. befolkningens tillid til og accept af valget.

Spørgsmålet er så, om grundlovsbestemmelsen er til hinder for, at Grønlands Selvstyre fastsætter regler for valg til Inatsisartut, som indebærer, at stemmeafgivelsen ikke er hemmelig - altså at andre kan overvære en vælgers stemmeafgivelse, eller at det på anden måde er muligt at identificere, hvad den enkelte vælger har stemt.

Naalakkersuisut har indhentet en vurdering af dette spørgsmål fra Justitsministeriet.

I Justitsministeriets notat til Naalakkersuisut af 29. oktober 2019, anføres følgende:

”Hensynet bag om kravet om hemmelige valg er at sikre vælgernes uafhængighed ved stemmeafgivelsen. Stemmehemmeligheden udelukker ikke, at en vælger påvirkes af andre personer, men den modvirker, at vælgeren kan bevise hvad vedkommende har stemt, jf. Poul Andersen, Dansk statsforfatningsret (1954), s. 263. Et krav om hemmelighed kan således modvirke utilbørlig påvirkning af vælgerne og stemmesalg.

Kravet om stemmehemmelighed indebærer bl.a., at der ikke må kunne ske nogen kobling mellem vælgeren og dennes stemmeafgivning, samt at stemmeafgivningen skal ske uden overværelse af andre. ([Fodnote:] Det bemærkes, at det er antaget, at grundlovsfæstelsen af kravet om hemmelige valg ikke anses for at være til hinder for de hidtidige regler om assistance til stemmeafgivningen, herunder til afmærkning af stemmesedlen, uanset at dette kan indebære, at den pågældende vælgers stemmeafgivning ikke er hemmelig i forhold til hjælperen, jf. Jens Peter Christiansen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 236. [fodnote slut]) Stemmeafgivningen i et ikke-kontrolleret miljø, eksempelvis over internettet, vil bl.a. i de henseender kunne medføre udfordringer i relation til sikring af stemmehemmeligheden. Hvis stemmeafgivning eksempelvis kan ske fra et hvilket som helst elektronisk hjælpemiddel med adgang til internettet, vil det være muligt for andre at overvære vælgers stemmeafgivning, ligesom det vil være muligt at koble en vælger til dennes stemmeafgivning. Det medfører bl.a. en risiko for, at vælgeren stemmer under tilbørlig påvirkning eller utilbørligt pres fra andre, som vælgeren står i et økonomisk eller andet afhængighedsforhold til. Alene muligheden for, at andre kan konstatere en vælgers stemmeafgivning, kan også tænkes at medføre en påvirkning af vælgeren.”

”Spørgsmålet om, hvorvidt grundlovens § 32, stk.1, finder anvendelse på andre valg

end valg til Folketinget, ses ikke at være behandlet i den statsretlige litteratur. Der ses heller ikke i øvrigt at være holdepunkter for at antage, at bestemmelsen skulle finde anvendelse på andre valg end til Folketinget. Tværtimod må bestemmelsen på baggrund af sin ordlyd antages alene at gælde valg til Folketinget. Det må på den baggrund antages, at bestemmelsen ikke gælder valg til Inatsisartut.

Grønland har overtaget kompetencen inden for sagsområdet Grønlands indre styrelsesordning, jf. hjemmestyrelovens § 4, jf. selvstyrelovens § 23, stk. 3. I medfør af selvstyrelovens § 1 har Grønlands Selvstyre den lovgivende kompetence inden for overtagne sagsområder. Inatsisartut har således kompetence til at vedtage landstingslove, der regulerer stemmemåden ved valg til Inatsisartut.

Det bemærkes, at selvom valg til Inatsisartut på den anførte baggrund ikke kan antages at være omfattet af kravet om stemmehemmelighed i grundlovens § 31, stk. 1, vil det – som det fremgår af det anførte om hensynene bag kravet – give anledning til principielle overvejelser at fravige princippet om stemmehemmelighed. De nærmere overvejelser herom tilkommer Naalakkersuisut og Inatsisartut.”

Selv om Grønlands Selvstyre ikke er bundet af grundlovens krav om stemmehemmelighed, finder udvalget grund til at bemærke at en fravigelse fra dette bør overvejes grundigt.

5.4.2 Forslagets vurdering af kravet om hemmelighed

I forslaget bemærkninger anføres følgende:

”I forbindelse med det lovforberedende arbejde har Naalakkersuisut søgt inspiration i de øvrige nordiske lande. Erfaringen er, at forholdet mellem hemmelighed og tilgængelighed vægtes forskelligt, når vi ser på landene Finland, Åland, Sverige, Norge, Danmark, Færøerne og Island.

Hemmelighed og tilgængelighed vurderes forskelligt i de nordiske lande. Norge, Sverige, Åland og Finland har en type vurdering. Danmark, Island, Færøerne og Grønland har en anden type vurdering. Den vurdering, som anvendes i Norge, Sverige, Åland og Finland, giver mulighed for at afgive stemme forud for valgdagen i et ikke-kontrolleret afstemningsmiljø. Formålet med dette er at øge tilgængeligheden, og det bliver til dels på bekostning af sikring af hemmeligheden. Den vurdering, som anvendes i Danmark, Island, Færøerne og Grønland, giver ikke mulighed for at afgive stemme forud for valgdagen i et ikke-kontrolleret afstemningsmiljø. Formålet med dette er at øge sikring af hemmeligheden, og det bliver så til dels på bekostning af tilgængeligheden.

Hidtil har Grønland fulgt den type vurdering, som anvendes i Danmark, Island og Færøerne. Forslaget lægger op til, at Grønland fremover skal følge den type vurdering som anvendes i Norge, Sverige, Åland og Finland. Begrundelsen for dette er, at den type af vægtning mellem hemmelighed og tilgængelighed passer bedre for et land med så spredt befolkning, som ses i Grønland.”²

”I de lande, hvor det i årtier har været muligt at afgive brevstemme i et ikke-kontrolleret afstemningsmiljø (eksempelvis Norge, Sverige, [Å]land og Finland) har der historisk været tale om, at vælgeren fik tilsendt en fysisk brevstemme med posten, og så sørgede vælgeren selv for at udfylde sin fysiske brevstemme og derefter at sende sin fysiske brevstemme med posten tilbage til sin kommune. Forslaget til den nye valglov lægger ikke op til, at vi skal til at indføre denne delvis forældede metode til afgivelse af stemme i et ikke-kontrolleret afstemningsmiljø. Med delvist forældet menes, at det i dag er muligt at afgive sin brevstemme digitalt, så man helt kan undgå den fysiske forsendelsen.

Forslaget lægger derimod op til at indføre en mulighed for at afgive digital brevstemme ved at stemme via internet. Muligheden for at afgive sin brevstemme digitalt via internet er der efterhånden en del lande, som enten har indført eller lavet forsøg med. I Norden har der været gjort forsøg i Norge, og Ålands parlament vedtog i januar 2019 en valglov, hvor det gøres muligt for vælgere i udlandet at afgive sin brevstemme digitalt via internet.”³

”Samtidig er Naalakkersuisut af den principielle opfattelse, at ansvaret for afgivelse af stemme på hviler den enkelte vælger.”⁴

Forslagets bemærkninger efterlader således det indtryk, at afstemning uden for et kontrolleret afstemningsmiljø er en udbredt praksis i Norge, Sverige, Åland og Finland. Dette er imidlertid langt fra tilfældet, jf. nedenstående gennemgang af valgordningerne i de pågældende lande.

5.4.3 Afstemning i andre nordiske lande

5.4.3.1 Norge

Muligheden for at stemme via brevstemme afgivet i et ukontrolleret afstemningsmiljø er i Norge udelukkende forbeholdt personer, som bor i udlandet, og som ikke har anden måde at stemme på. Ved Stortingsvalget i 2017 var det udelukkende 762 stemmer⁵ der blev afgivet som

² Forslagets bemærkninger, s. 8.

³ Forslagets bemærkninger, s. 11.

⁴ Forslagets bemærkninger, s. 1.

⁵ ”Frie og Hemmelige valg”, s. 52

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0516829ddd434b86880c80e9ceec0281/no/pdfs/nou202020200006000dddpdfs.pdf>

brevstemmer afgivet i et ukontrolleret afstemningsmiljø. Tallet skal læses i lyset af, at der til dette valg var 3.762.746 personer, der var stemmeberettigede, og at der totalt blev afgivet 2.945.345 stemmer.⁶ Øvrige grupper skal afgive stemme i et kontrolleret afstemningsmiljø.

Det er foretaget 2 forsøg med digital afstemning i forbindelse med valg i Norge, ved kommunestyre- og fylkestingsvalget (lokalvalg) i 2011 og ved stortingsvalget (parlamentsvalg) i 2013. Ved afstemningen kunne vælgerne stemme over internet, fra en computer. Elektronisk afstemning var blot et supplement til afstemning med fysiske stemmesedler og kun tilgængelig i forhåndsstemmeperioden. 10 kommuner deltog i forsøget i 2011. Fire af kommunerne deltog samtidig i forsøget med nedsat stemmeretsalder. Under forsøget i 2013 deltog yderligere 2 kommuner – altså til sammen 12 kommuner. For at minimere risikoen for afstemning under tvang, havde vælgerne mulighed for at stemme på ny under forhåndsstemmeperioden, ligesom en papirstemme afgivet i valglokalet – på forhånd eller på valgdagen - altid ville have forrang for en elektronisk stemme.⁷

Under evalueringen af de 2 forsøg, var en central konklusion, at valgdeltagelsen ikke blev øget som følge af muligheden for at stemme over internet. Forsøget førte således ikke til øget valgdeltagelse. Dette samsvarer med forskning på feltet og fund fra andre lande, som viser det tilsvarende: det er ikke hjemmesidderne, som mobiliseres til at stemme ved indføring af elektronisk afstemning, men personer, som plejer at stemme på traditionelt vis.⁸ Forsøgene med elektronisk afstemning blev ikke videreført med baggrund i politisk uenighed om internetafstemning. I sin indstilling til Stortinget bemærkede komiteen der behandlede punktet, at evalueringsrapporten konkluderede at det ikke var muligt at sikre hemmelige valg over internet.⁹

I forskriften, der regulerer forsøget med internetvalg, var det præciseret, at vælgeren selv skulle påse, at stemmeafgivningen foregår i enerum og uset. Et stort flertal af de adspurgte i forsøgskommunerne var alligevel enige i påstanden om, at det var staten, og ikke den enkelte vælger, som måtte sikre, at valget var hemmelig. En fjerdedel af dem, som stemte via internet, opgav i evalueringen, at de gjorde det med andre personer i rummet. Hvorvidt afstemningen foregik uden andres påsyn vides ikke. Mindre end halvparten af deltagerne opgav korrekt svar på, hvad der var den tællende stemme, hvis vedkommende afgav stemme både digitalt og ved

⁶ <https://valgresultat.no/?type=st&year=2017>

⁷ ”Frie og Hemmelige valg”, s. 53

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0516829ddd434b86880c80e9ceec0281/no/pdfs/nou202020200006000dddpdfs.pdf>

⁸ ”Frie og hemmelige valg”, s. 54

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0516829ddd434b86880c80e9ceec0281/no/pdfs/nou202020200006000dddpdfs.pdf>

⁹ ”Frie og hemmelige valg”, s. 55

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0516829ddd434b86880c80e9ceec0281/no/pdfs/nou202020200006000dddpdfs.pdf>

fysisk stemmeseddel.¹⁰

5.4.3.2 Åland

I Åland blev digital afstemning over internet for første gang planlagt brugt i forbindelse med lagtingsvalget og kommunalvalget i 2019.¹¹ Dagen før internetafstemningen skulle starte, blev det vedtaget ikke at gennemføre elektronisk afstemning over internet alligevel. Baggrunden var flere fejl, mangelfuld testning og usikkerhed knyttet til sikkerheden i ordningen, hvilket Naalakkersuisut også omtaler på side 17 i forslagetets bemærkninger.¹²

I Åland er det kun, hvis man er forhindret i at stemme på valgdagen pga. sygdom, handicap eller ophold i udlandet, at man kan forhåndsstemme via brev i et ukontrolleret afstemningsmiljø.¹³ Øvrige grupper skal afgive stemme i et kontrolleret afstemningsmiljø.

5.4.3.3 Sverige

I Sverige afgav den svenske regering i 2013 en rapport om elektronisk afstemning og andre valgspørgsmål. I rapporten er regeringen generelt set positiv over for de muligheder, der ligger i elektronisk afstemning over internettet, dog fremhæves det, at sikkerhedskravene til systemet må sættes højt, og udformes på en sådan måde at vælgernes tillid til valget ikke svækkes.¹⁴ På trods af den positive indstilling har Sverige indtil videre ikke gennemført valg med digital afstemning.

I Sverige er det i dag kun, hvis man er bosat i udlandet, at man kan brevstemme i et ukontrolleret afstemningsmiljø. Brevet skal i så tilfælde sendes fra udlandet. Dog kan personer, som på grund af høj alder, sygdom, handicap, eller fordi de er indsat på anstalt er afskåret fra at afgive stemme på valgstedet afgive stemme via bud, hvilket vil sige at en anden person indleverer stemme på vegne af dem.¹⁵ Øvrige grupper skal afgive stemme i et kontrolleret afstemningsmiljø.

5.4.3.4 Finland

I Finland benyttede man elektronisk afstemning via internet i 3 kommuner som en prøveordning ved kommunalvalget i 2008. I den efterfølgende vurdering fra Justitsministeriet konstaterede ministeriet at forsøget ikke lykkedes, fordi afstemningen blev afbrudt i 232 tilfælde, og den højeste forvaltningsdomstol besluttede, at valget skulle gennemføres på ny. Ud over at

¹⁰ "Frie og hemmelige valg", s. 55

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0516829ddd434b86880c80e9ceec0281/no/pdfs/nou202020200006000dddpdfs.pdf>

¹¹ <https://www.regeringen.ax/nyheter/landskapsregeringen-upphandlar-e-rostning>

¹² <https://www.val.ax/sa-har-rostar-du/rosta-internet-om-du-ar-bosatt-utanfor-aland>

¹³ <https://www.val.ax/sa-har-rostar-du/fortidsrosta-brev>

¹⁴ "E-röstning och andra valfrågor", s. 14

<https://www.regeringen.se/49bb86/contentassets/50146d1ac81d45318fb1a2c1e8679e90/e-rostning-och-andra-valfragor-sou-201324>

¹⁵ <https://www.val.se/servicelankar/teckensprak/satt-att-rosta.html>

afstemningen blev afbrudt for visse vælgere, var vurderingen, at ordningen ikke havde de forventede positive effekter, herunder forventningen om minsket myndighedsarbejde.¹⁶

Fra og med rigsdagsvalget 2019 er det i Finland muligt at brevstemme uden for et kontrolleret afstemningsmiljø, hvis man bor eller opholder sig i udlandet.¹⁷ Øvrige grupper skal afgive stemme i et kontrolleret afstemningsmiljø.

5.4.4 Udvalgets forståelse af nordisk praksis i relation til forslaget

For at legitimere indførelse af elektronisk afstemning henviser Naalakkersuisut til, at dette er en udbredt praksis i Norge, Sverige, Åland og Finland, og at disse lande har en anden forståelse af termen ”stemmehemmelighed” end den, som hidtil har været lagt til grund i Grønland.

Dette er dog en sandhed med modifikationer. Ud fra hvad udvalget kan se, er det korrekt, at der i disse lande er mulighed for at afgive brevstemmer uden for et kontrolleret afstemningsmiljø. Udvalget bemærker dog, at det kun er en mulighed, som tilkommer en mindre andel af de stemmeberettigede. I grove træk er det primært personer bosat i udlandet uden anden mulighed for at stemme, som kan afgive stemme på denne måde. Det kan yderligere bemærkes, at personer bosat i udlandet i henhold til danske og grønlandske regler ikke har valgret, hvilket også kan forklare, at der er en forskel i afstemningsmetode for netop denne del af de stemmeberettigede. Den øvrige del af de stemmeberettigede skal fortsat afgive stemme under de kontrollerede former.

Udvalget finder det principielt problematisk, at Naalakkersuisut bruger en eventuel praksis i andre lande med afgivelse af et begrænset antal fysiske brevstemmer afgivet uden for et kontrolleret afstemningsmiljø som argumentation for en indførelse af digital afstemning. Særlig henset til at digital afstemning umiddelbart ikke bliver benyttet i de lande, Naalakkersuisut nævner som eksempler, og at sikkerhedsrisikoen med disse to afstemningsmetoder ikke er den samme.

Udvalget har noteret sig, at Naalakkersuisut i § 38, stk. 4 og i bemærkningerne bemærker, at den enkelte vælger selv får ansvar for at sikre stemmehemmeligheden. Erfaringerne med de to forsøg med digital afstemning fra Norge – hvorefter den norske stat efterfølgende besluttede ikke at gå videre med digital afstemning – at størsteparten af vælgerne fortsat var af den opfattelse, at en sikring af stemmehemmeligheden var statens ansvar, også selv om det udtrykkeligt var præciseret i den pågældende forskrift. I forsøgene viste ikke mindre end ¼ af de vælgere, som afgav stemme elektronisk, sig at have afgivet deres stemme, mens andre var

¹⁶ ”E-röstning och andra valfrågor”, s. 46

<https://www.regeringen.se/49bb86/contentassets/50146d1ac81d45318fb1a2c1e8679e90/e-rostning-och-andra-valfragor-sou-201324>

¹⁷ <https://vaalit.fi/sv/brevrostning>

til stede i samme lokale.

5.5.3 Hvorledes håndteres sikkerheden i forbindelse med den digitale afstemning

Med hensyn til håndteringen af sikkerheden i forbindelsen med den digitale afstemningen, oplyses i bemærkningerne til forslaget følgende:

”Det vil være et krav, at afgivelse af digital brevstemme lever op til moderne demokratiske idealer om stemmeafgivelse. Det vil i særlig grad betyde, at en adgang til afgivelse af digital brevstemme skal sikre:

- a) anonymitet ved stemmeafgivelsen,*
- b) sikkerhed for, at det er den enkelte vælger, der afgiver sin stemme, og*
- c) sikkerhed for, at udefrakommende ikke kan påvirke valgets resultat.*

Ad a):

Anonymiteten sikres ved at ”pakke” digitale brevstemmer i dobbelte (krypterede konvolutter principielt på samme måde, som fysiske forhåndsstemmer pakkes i dag.

Ad b):

For at få størst mulig sikkerhed for korrekt identitet, skal vælgeren benytte NemID eller tilsvarende for at kunne brevstemme digitalt. Udkastet lægger op til, at man som vælger skal kunne afgive sin digitale brevstemme fra en hvilken som helst computer.

...

For at kompensere for, at myndighederne ikke kan sikre, at man som vælger kan være helt alene, mens man afgiver sin digitale brevstemme, vil det digitale system blive indrettet således, at man som vælger vil kunne afgive digital brevstemme et ubegrænset antal gange. Systemet vil sikre, at det alene er den sidst afgivne digitale brevstemme, som bliver registreret. Desuden vil en vælger, som har afgivet sin digitale brevstemme, kunne møde op på sit afstemningssted på valgdagen og afgive sin stemme på almindelig vis. Det vil i så fald alene være den fysiske afgivne stemme, som er afgivet på valgdagen, der bliver registreret.

Ad c):

For at sikre maksimal sikkerhed omkring håndteringen af de digitale brevstemmer, foreslås der en centralisering af optællingen af alle stemmer, som er afgivet forud for selve valgdagen. Det vil sige både fysiske forhåndsstemmer og digitale brevstemmer. Det vil betyde, at Indenrigsafdelingen i Grønlands Selvstyre fremover vil skulle have ansvar for optælling af alle stemmer, som er afgivet forud for selve valgdagen. Denne centralisering af optælling af disse stemmer vil medføre, at ansvaret for optællingen

af disse stemmer flyttes fra valgbestyrelserne i kommunerne og til Indenrigsafdelingen.”

...

Det eller de digitale systemer, som skal håndtere de digitale brevstemmer, vil blive opbygget med fokus på sikring af størst mulig sikkerhed for, at ingen uvedkommende kan få adgang til de digitale brevstemmer.”¹⁸

Udvalget bemærker, at sikkerheden i forhold til dokumentation af, at det er den korrekte person, der afgiver stemme, synes at være bedre ved en legitimering via NemID, end ved det nuværende system. Ved afgivelse af stemme i henhold til gældende regler skal man kun fremsige navn og fødselsdato. Dog bærer den citerede tekst præg af, at Naalakkersuisut alligevel accepterer en vis risiko, idet Naalakkersuisut benytter udtrykkene ”størst mulig sikkerhed”.

Med hensyn til sikkerheden i forbindelse med selve systemet til brug ved den digitale afstemning, oplyses i bemærkningerne følgende:

”Der vil blive stillet høje krav til sikkerheden i det digitale system, som skal understøtte en afgivelse af digital brevstemme. Systemet skal være pålideligt og egnet til at foretage en korrekt registrering af den anonymt afgivne brevstemme. Der vil blive stillet krav til systemets driftssikkerhed og sikring imod systemnedbrud m.v. Systemet skal være robust og dermed sikret imod manipulation af systemet både fra systemets brugere og udefra. Systemet skal være beskyttet imod uautoriseret brugeradgang. Systemet skal kunne dokumentere de handlinger, der er foretaget i systemet, og i tilfælde af nedbrud så vidt muligt identificere, hvori fejlen består, samt være egnet til at lade sig undergive de fornødne forudgående tests og efterfølgende revisioner. Systemets autenticitet og integritet skal være sikret. Systemet skal rumme de funktionaliteter, som vil være egnede til at fremme disse mål.

Der vil blive gennemført kvalitetssikringsinitiativer ved udvikling, produktion og drift af det digitale brevstemmesystem. Der vil blandt andet blive stillet krav om kvalitetssikring af design og af enkeltkomponenter i softwaren.”¹⁹

Vedrørende muligheden for svindel ved digital afstemning, anføres i bemærkningerne følgende:

”Naalakkersuisut er meget opmærksom på, at der både med de eksisterende muligheder for at afgive sin stemme fysisk og med de foreslåede supplerende

¹⁸ Fra bemærkningerne, s. 6 flg.

¹⁹ Fra bemærkningerne, s. 14.

muligheder for at afgive sin stemme digitalt, altid vil være en mulighed for at svindle. Den risiko har altid eksisteret, og den vil også eksistere fremover. Måden man kan svindle på ved fysiske stemmesedler og ved digitale stemmesedler er forskellige, men det er muligt at svindle med begge typer af stemmesedler. Naalakkersuisut er naturligvis meget fokuseret på, at det så vidt muligt ikke skal kunne lade sig gøre at svindle med nogen former for stemmesedler, men ved ingen typer af stemmesedler kan det lade sig gøre helt at forhindre muligheden for at svindle.”²⁰

Udvalget konstaterer, at Naalakkersuisut blot konkluderer, at det altid har været en risiko for svindel i forbindelse med valg, og at muligheden for svindel ved de to nævnte valgmetoder er forskellig. Udvalget kan dog ikke se, at Naalakkersuisut har forholdt sig til, om konsekvenserne af en eventuel svindel ved de to afstemningsmetoder er de samme. Denne problemstilling vil blive nærmere berørt i afsnit 5.6.

5.5.4 Håndtering af data og sletning af data

I høringsafsnittet fremgår det, at Digitaliseringsstyrelsen bemærker, at hvis valget helt eller delvist gennemføres digitalt, skal det i henhold til persondataloven være fastsat en sletteregel om, hvor længe de digitale personoplysninger må gemmes.

Til dette bemærker Naalakkersuisut, at ”denne problemstilling er indeholdt i § 30, da det forudsættes, at denne problemstilling [vil] blive håndteret når driften etableres.”²¹

§ 30 har følgende ordlyd:

”§ 30. Naalakkersuisut opretter og er ansvarlig for driften af det digitale system til brug for afgivelse af digitale brevstemmer. Den digitale løsning skal være godkendt af Valgnævnet.

Udvalget deler ikke Naalakkersuisuts syn med hensyn til, at denne problemstilling er indeholdt i forslaget § 30. Med hensyn til de registrerede oplysningers karakter – hvad de enkelte har stemt – finder udvalget det principielt vigtigt, at sletningen håndteres forsvarligt, og at der bør være klare rammer for, hvornår sletningen skal ske.

Digitaliseringsstyrelsen bemærker også i forbindelse med sit høringssvar, at data om vælgernes brug af digital brevstemme vil være en guldgrube for politiske konsulenter. De henviser til, at et digitalt system vil indeholde digitale spor, der kan udtrages fra systemet, der kan gøres til genstand for statistisk bearbejdelse. Dette kan give kandidaterne adgang til en unik viden om, hvad som er effektivt og ikke-effektivt i en valgkamp. På denne baggrund foreslår

²⁰ Fra bemærkningerne, s. 12.

²¹ Forslagets bemærkninger s. 32.

Digitaliseringsstyrelsen, at der indføres en bestemmelse om, at det eneste der må oplyses om digitale brevstemmer, er antallet af digitale brevstemmer, som medregnes i valgresultatet.

Til dette forhold Naalakkersuisut sig med følgende:

”Denne problemstilling er ikke adresseret i forslaget, da det vurderes, at [det] ikke nødvendigvis bør være umuligt at udtrække sådanne oplysninger fra systemet. Eksempelvis vil det kunne være relevant i forskningssammenhænge at kunne have adgang til sådanne oplysninger.”²²

Udvalget finder grundlag for at knytte nogle principielle bemærkninger til dette forhold: for det tilfælde at Naalakkersuisut ønsker en mulighed for at dele statistik om de digitalt afgivne stemmer – altså ud over hvor mange stemmer der er afgivet digitalt – burde dette efter udvalgets opfattelse være udformet som en konkret bestemmelse, således at det ikke foreligger tvivl om omfanget af, hvad der må deles, og hvem de må deles med. En tvivl om dette forhold kan potentielt gøre, at en vælger, som overvejer at stemme elektronisk, afholder sig fra at gøre dette, i frygt for, at denne information i eftertid kan spores tilbage til vedkommende.

5.6 Udvalgets vurdering af risiko for fejl og svindel

Efter udvalgets opfattelse er risikoen ved de to afstemningsmetoder meget forskellig. Ved fysisk afstemning i et kontrolleret miljø ser udvalget følgende muligheder for fejl og svindel i forbindelse med afgivelsen af stemmer:

- At man ved overstregningen i valglisten overstreger forkert navn. Det skyldes en menneskelig fejl.
- At en person udgiver sig for at være en anden vælger ved at oplyse vedkommendes navn og fødselsdato. Udvalget er dog af den opfattelse at dette kun kan påvirke et mindre antal stemmer, da det formodes at det vil vække mistanke hos valgmedarbejderne hvis vedkommende kommer flere gange. Dette forhold kan forebygges ved at det indføres krav om legitimation i forbindelse med afstemningen. Selv et krav om legitimation i form af dåbsattest eller fødselsattest vil kunne være til hjælp i denne sammenhæng.
- At en valgmedarbejder borttager stemmer, eller eventuelt tillægger ekstra stemmer. Dette vil dog kunne afdækkes ved at stemmeantallet i forbindelse med optællingen ikke passer med antallet afgivne stemmer i henhold til valglisten.
- At en valgmedarbejder fjerner stemmer og erstatter disse med samme antal nye stemmer.
- At en valgmedarbejder registrer en gyldig stemme som ugyldig.

At der er uafhængige personer tilstede under valget og optællingen ved fysisk afstemning sikrer

²² Forslagets bemærkninger s. 32.

en transparens og kontrol, der er med til at give befolkningen tillid til valghandlingen.

Ved hacking af valgsystemet, er der efter udvalgets opfattelse både mulighed for at ændre de afgivne stemmer i systemet, overvåge stemmeafgivningen og slukke for systemet. Der er i den senere tid fremkommet flere eksempler på at stater – også i forbindelse med valg – bliver hacket.

Efter udvalgets opfattelse er der stor forskel på tilfældige fejl begået af valgmedarbejdere, enkelte stemmer der er afgivet ved svindel og systematisk manipulering i retning af et bestemt udfald. Det må normalt begås fejl fra flere valgmedarbejdere for, at fejl skal påvirke valgresultatet. For det tilfælde at der ved fysisk afstemning er tvivl, om resultatet er korrekt, kan det efterprøves ved at papirstemmerne tælles på ny. Ved elektronisk afstemning er det tilstrækkelig, at kun en person hacker systemet, for at valget kan påvirkes, og det kan potentielt være svært at afdække omfanget af dette. Skadepotentialet- og omfanget er således meget større ved digitale systemer end ved manuelle systemer.

Udvalget kan ikke se, hvorledes man skulle sikre samme niveau af transparens og kontrol, som man har ved en afgivelse af fysiske stemmesedler, ved afgivelse af digitale stemmer. Hvordan kan befolkningen sikres en mulighed til at overvære valghandlingen, og at optællingen af stemmer sker korrekt? Udvalget er bekymret for, at det kan komme til at svække tilliden til, at valgresultatet er korrekt, om valget ikke kan gennemføres med en tilstrækkelig grad af transparens og kontrol.

6. Udvalgets bemærkninger og indstillinger

Udvalget finder det principielt vigtigt, at retstilstanden inden for rigsfællesskabet i udgangspunktet er ens, hvad angår opnåelse af stemmeret ved tilflytning fra andre dele af rigsfællesskabet. Udvalget anbefaler på denne baggrund ikke, at det gældende 6-måneders krav skærpes.

Efter udvalgets opfattelse er det af afgørende betydning, at der foretages en grundig testning, før digital afstemning implementeres og udbredes.

Principielt finder udvalget, at Grønlands Selvstyre fortsat bør have et grundlæggende ansvar for at sikre stemmehemmeligheden, og at dette bør gælde, uanset om stemmen afgives som en digital stemme. Udvalget vil **opfordre** til, at Naalakkersuisut fremsætter et ændringsforslag i overensstemmelse hermed.

Med henblik på yderligere at begrænse mulighederne for svindel i forbindelse med stemmeafgivelse i valglokaler, vil udvalget **opfordre** til, at der fremsættes et ændringsforslag, således at man ved valget skal fremvise legitimation, eventuelt i form af billedlegitimation.

Med baggrund i at der er flere uddannelser som det ikke er muligt at få uddannelsesstøtte til, men som derimod skal betales af den studerende selv, finder udvalget, at det afgørende for hvorvidt den studerende har stemmeret bør være, om vedkommende har været ude af landet på uddannelse, og ikke hvorvidt det er muligt at få uddannelsesstøtte til uddannelsen.

For at sikre flere en mulighed til at afgive stemme på valgdagen, **opfordrer** udvalget til, at Naalakkersuisut fremsætter et ændringsforslag, således at personer, der er optaget på valglisten i en given kommune, på valgdagen frit har mulighed for at afgive sin stemme ved ethvert stemmelokale inden for den pågældende kommune, det vil sige også i andre byer end bopælsbyen.

Med en forventning om, at Naalakkersuisut imødekommer et enigt udvalgs henstilling om fremsættelse af ændringsforslag som nævnt i det foregående, **indstiller et enigt udvalg** forslaget **til vedtagelse**.

Med disse bemærkninger, og med den i betænkningen anførte forståelse, skal udvalget overgive forslaget til 2. behandling.

Anders Olsen
Formand

Mariane Paviasen
Næstformand

Aleqa Hammond

Rachel H. Ingemann

Stine Egede