



AUST-AGDER FYLKESKOMMUNE
FYLKESRÅDMANNEN

Kommunal- og regionaldepartementet

Postboks 8112 Dep.
0032 Oslo

M. OG REG. DEP.

15 JUN 2006
06/532-11
614
K0 / KJ / MAR

Saksbehandler: Torleiv Momrak
Direkte tlf.: 37017360

Deres ref.:
Vår ref.: 2006/769-
8989/2006

Vår dato: 14.06.2006
Arkivnr: 010

HØRING: ELEKTRONISK STEMMEGIVNING - UTFORDRINGER OG MULIGHETER

Fylkestinget i Aust-Agder behandlet i sitt møte 13. juni d.å. som sak 28-2006 rapporten "Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter" og som Kommunal- og regionaldepartementet i brev av 15. mars inviterte bl.a. fylkeskommunene til å avgi uttalelse om.

Følgende enstemmige vedtak ble fattet av fylkestinget i Aust-Agder:

- 1. Aust-Agder fylkeskommune slutter seg til det overordnede målet om at elektronisk stemmegivning skal gjøre det enklere og mindre kostnadskrevenende for velgerne å utøve sine demokratiske rettigheter. Elektronisk stemmegivning må imidlertid ikke gå på bekostning av kravene til forsvarlig forberedelse, gjennomføring og kontroll av valget.*
- 2. Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget fra arbeidsgruppen om at elektronisk stemmegivning kun må være et supplement til dagens valgordning. Ved innføring av elektronisk stemmegivning må det legges særlig på at velgerne fremdeles sikres muligheten for hemmelig stemmegivning; noe som vil bli svekket dersom dette tas i bruk i ukontrollerte omgivelser med dagens teknologi. Aust-Agder fylkeskommune vil samtidig understreke viktigheten av å videreutvikle systemer for elektronisk stemmegivning i kontrollerte omgivelser og mener dette på sikt vil være effektiviserende økonomisk og administrativt.*
- 3. Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at det settes i gang forsøksvirksomhet med elektronisk stemmegivning og at dette styres, kontrolleres og finansieres sentralt. Videre støtter Aust-Agder fylkeskommune at det opprettes en prosjektgruppe som skal arbeid videre med dette. Når det gjelder sammensetting av prosjektgruppen må denne være bredt sammensatt med bl.a. representanter fra både kommuner og fylkeskommuner.*

./.

4. Aust-Agder fylkeskommune vil understreke at en hver endring i valgsystemet må ha som hovedfokus å minimalisere muligheten for at det gjøres feil av teknisk og/eller menneskelig art. Dette er av avgjørende betydning for velgernes tillitt til forsvarlig forberedelse, gjennomføring og kontroll av valgene.

Vedlagt følger særutskrift av fylkestingssak 28-2006.

Med hilsen

Arild Eielson

Kopi: KS Agder, her
KS



Aust-Agder fylkeskommune

Saksfremlegg

Dato: 07.04.2006
Arkivref: 2004/1371-5652/2006 / 011

Saksbehandler: Torleiv Momrak

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
28 - 2006	Fylkestinget	13. juni 2006

HØRING: ELEKTRONISK STEMMEGIVNING - UTFORDRINGER OG MULIGHETER**1. Forslag til vedtak**

Fylkesrådmannen fremmer slikt forslag til vedtak:

1. Aust-Agder fylkeskommune slutter seg til det overordnede målet om at elektronisk stemmegivning skal gjøre det enklere og mindre kostnadskrevende for velgerne å utøve sine demokratiske rettigheter. Elektronisk stemmegivning må imidlertid ikke gå på bekostning av kravene til forsvarlig forberedelse, gjennomføring og kontroll av valget.
2. Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget fra arbeidsgruppen om at elektronisk stemmegivning kun må være et supplement til dagens valgordning. Ved innføring av elektronisk stemmegivning må det legges særlig på at velgerne fremdeles sikres muligheten for hemmelig stemmegivning; noe som vil bli svekket dersom dette tas i bruk i *ukontrollerte omgivelser* med dagens teknologi. Aust-Agder fylkeskommune vil samtidig understreke viktigheten av å videreutvikle systemer for elektronisk stemmegivning i *kontrollerte omgivelser* og mener dette på sikt vil være effektiviserende økonomisk og administrativt.
3. Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at det settes i gang forsøksvirksomhet med elektronisk stemmegivning og at dette styres, kontrolleres og finansieres sentralt. Videre støtter Aust-Agder fylkeskommune at det opprettes en prosjektgruppe som skal arbeid videre med dette. Når det gjelder sammensetting av prosjektgruppen må denne være bredt sammensatt med bl.a. representanter fra både kommuner og fylkeskommuner.
4. Aust-Agder fylkeskommune vil understreke at en hver endring i valgsystemet må ha som hovedfokus å minimalisere muligheten for at det gjøres feil av teknisk og/eller menneskelig art. Dette er av avgjørende betydning for velgernes tillitt til forsvarlig forberedelse, gjennomføring og kontroll av valgene.

Behandling i fylkestinget - 13.06.2006

Komiteehandling:

Komiteen avgir følgende enstemmige innstilling:

Som fylkesrådmannens tilrådning i saken.

Plenumsbehandling:

Votering:

Komiteinnstillingen ble enstemmig vedtatt.

Dermed var fylkesrådmannens tilrådning/komiteinnstillingen vedtatt.

2. Bakgrunn for saken

Kommunal- og regionaldepartementet satte i juni 2004 ned en arbeidsgruppe som skulle diskutere om det bør innføres elektronisk stemmegivning i Norge, og eventuelt hvordan dette bør gjennomføres. Arbeidsgruppen overleverte sin utredning i rapporten "Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter" 8. februar 2006.

Det er sendt ut et høringsdokument om saken til bl.a. alle fylkeskommuner, (som gjennom fylkesvalgstyret og fylkesting har ansvaret for gjennomføring, kontroll og godkjenning av fylkestingsvalg og stortingsvalg), og alle landets kommuner. Høringsfristen er satt til 30. september 2006.

Som vedlegg til saken følger høringsbrev fra Kommunal- og regionaldepartementet, samt utvalgets mandat, sammensetning og arbeidsgruppens anbefalinger.

2.1 Nærmere om rapporten "Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter"

Arbeidsgruppen diskuterer både fordeler og ulemper ved innføring av elektronisk stemmegivning, enten det er stemmegivning utenfor godkjente valglokaler (ukontrollerte omgivelser) eller i offentlig godkjente valglokaler (kontrollerte omgivelser).

De viktigste fordelene ved elektronisk stemmegivning kan oppsummeres til:

- Enklere og mindre kostnadskrevende å utøve sine demokratiske rettigheter
- Mindre ressursbruk på gjennomføring av valg
- Administrative fordeler både ved at presisjonen på valgoppgjøret bedres og at resultatene foreligger raskere
- Elektronisk stemmegivning kan bidra til å redusere en rekke manuelle prosedyrer og kontrollrutiner som i dag er ressurskrevende
- Økt valgdeltakelse – særlig blant unge velgere. På den måten kan internettstemmegivning virke utjevnende på valgdeltakelsen mellom unge og eldre velgere.

De viktigste innvendingene mot elektronisk stemmegivning kan oppsummeres til:

- Kan svekke muligheten for hemmelig valg og øke faren for såkalt *family voting*
- Kan føre til kjøp og salg av stemmer over nettet
- Kan utløse nye kostnader når stemmegivning foregår i kontrollerte omgivelser i form av nytt datautstyr, riggekostnader, samt behov for flere avlukker, eventuelt lokaler med større bemanning enn tilfelle ved tradisjonelle valg
- Kan svekke lekmannskontrollen en har i dag ved forberedelse og gjennomføring av valg
- Skjevheten mht. valgdeltakelse mellom resurssterke og ressurssvake velgere kan øke
- Kan føre til større avhengighet av teknologileverandører som lager programmer som brukes i forhold til kontroll og gjennomføring
- Kan svekke det preg av høytidelighet som kjennetegner valghandlingen i tradisjonelle valglokaler og som er med på å danne grunnlaget for landets sterke demokratiske tradisjoner.

I rapporten er spørsmålet om elektronisk stemmegivning vurdert ut fra følgende hensyn:

- Demokratiske
- Juridiske
- Tekniske
- Økonomisk-administrative.

Videre er diskusjonen inndelt i tre sentrale dimensjoner for hvordan velgerne avgir stemme:

1. Et viktig skille går mellom tradisjonell papirstemmegivning og elektronisk stemmegivning.

2. Et annet skille går mellom stemmegivning i valglokaler under kontroll av valgfunksjonærer (såkalte *kontrollerte* omgivelser) og stemmegivning utenfor valglokalene (såkalte *ukontrollerte* omgivelser).

3. Et tredje skille har å gjøre med tidspunktet (faser) for stemmegivningen, der en skiller mellom forhåndsstemmegivning før valgtinget (av arbeidsgruppen kalt *fase 1*) eller på valgtinget (av arbeidsgruppen kalt *fase 2*).

Det overordnede målet for arbeidsgruppen er å gjøre det enklere og mindre kostnadskrevenende for velgeren å utøve sine demokratiske rettigheter. Et middel for å oppnå dette kan være å tilby elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser for alle velgere (utenfor offentlig godkjente valglokaler, eksempelvis hjemmefra over internett, SMS el.).

I tillegg til økt tilgjengelighet vil elektronisk stemmegivning kunne bidra til reduserte kostnader og raskere og mer nøyaktig optelling av stemmene. Dette gjelder først og fremst når stemmegivningen foregår i ukontrollerte omgivelser i fase 1.

For å kunne ta i bruk elektronisk stemmegivning legger arbeidsgruppen følgende premisser til grunn for tilfredsstillende tekniske løsninger for elektronisk stemmegivning:

- 1) Valg skal fortsatt gjennomføres i to faser, med en periode for forhåndsstemmegivning og et valgting,
- 2) elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser er kun aktuelt i perioden for forhåndsstemmegivning.

Gitt det opplegget som skisseres ovenfor, mener arbeidsgruppen det er grunn til å tro at alle velgere har god mulighet til å avgi stemme usett og upåvirket selv om det tillates å stemme elektronisk i ukontrollerte omgivelser i fase 1. Likedan sikrer en seg mot kjøp og salg av stemmer fordi en potensiell kjøper aldri kan være sikker på at en kjøpt, elektronisk stemme faktisk blir tellende.

Når det gjelder teknologiske forhold peker arbeidsgruppen på to hovedutfordringer i forbindelse med elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser:

1. Dels å vite hvem velgeren er (identifisering og autentisering), og
2. Dels å kunne registrere, overføre og telle velgerens stemme på en hundre prosent sikker måte.

Når det gjelder registrering og overføring av velgerens stemme, mener arbeidsgruppen at dagens teknologi brukt i ukontrollerte omgivelser ikke gir tilstrekkelig sikkerhet. For å sikre at de tekniske løsningene i et system for elektronisk stemmegivning er trygge, og at velgerne har tillit til systemet, anbefaler arbeidsgruppen at en uavhengig instans, utpekt av valgmyndighetene,

skal kontrollere at systemene er i orden og at de nødvendige forholdsregler med hensyn til sikkerhet er tatt hos leverandørene.

Arbeidsgruppen foreslår en tretrinns prosess, bygd på systematiske forsøk med elektronisk stemmegivning:

Trinn 1: Elektronisk stemmegivning innføres i kontrollerte omgivelser med sikret nett og datamaskiner med sikkerhetslogg.

Trinn 2: Etter en systematisk evaluering av trinn 1, foreslås det å gå videre med forsøk med elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser i mindre skala for spesielle grupper.

Trinn 3: Gitt at erfaringene fra trinn 2 tilsier at man går videre, vil det være naturlig med en gradvis utvidelse av forsøkene med stemmegivning i ukontrollerte omgivelser med ukontrollert datamaskin også for bindende valg, slik at forsøkene omfatter stadig større velgergrupper.

Arbeidsgruppen anbefaler at elektronisk stemmegivning kun skal være et *supplement* til den tradisjonelle måten å avgi stemme på. Videre mener arbeidsgruppen at stemmegivning i valglokale må bestå i overskuelig fremtid. Dette innebærer at velgere som ikke føler seg trygge på teknologien, fortsatt vil kunne stemme på tradisjonell måte. Det å tillate elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser på valgdagen (fase 2), vil kunne komme klart i strid med prinsippet om å gi velgerne mulighet for hemmelig stemmegivning.

Før en setter i gang forsøk med elektronisk stemmegivning foreslår arbeidsgruppen at det etableres en egen prosjektgruppe som skal ha det overordnede ansvaret for planlegging, gjennomføring og evaluering av forsøksvirksomheten. Det foreslås også at det etableres et sentralt godkjenningsregime for kravspesifikasjoner, kontroll og gjennomføring.

3. Problemstillinger

Hovedproblemstillingene i rapporten er på den ene siden å sikre at valgene gjennomføres ihht. de grunnleggende prinsippene som er gjeldende for vårt demokrati, så som frie valg, hemmelige valg og god tilgjengelighet til valglokaler/stemmegivning, slik at velgerne har tillit til at de får utført sin demokratiske rett til å stemme i tråd med disse prinsippene. Det er også et mål å ha en så høy valgdeltakelse som mulig.

På den annen side stiller ny teknologi – herunder elektronisk stemmegivning – valgmyndighetene overfor både muligheter og utfordringer som kan svekke eller styrke et eller flere av disse prinsippene. Eksempelvis vil elektronisk stemmegivning i usikre omgivelser gi økt tilgjengelighet slik at velgeren lettere kan utøve sin demokratiske rett til å avgi stemme, samtidig som det vil kunne svekke muligheten for hemmelige valg. I den forbindelse er ikke elektroniske stemmegivning noe mål i seg selv, men et middel som kan gjøre det lettere og mindre kostnadskrevenende for velgerne å utøve sine demokratiske rettigheter.

Aust-Agder fylkeskommune har som valgmyndighet og som folkevalgt organ, et ansvar for å ha en oppfatning om hvordan stemmegivning skal utføres i fremtiden med utgangspunkt i de nevnte problemstillingene.

4. Fylkesrådmannens merknader:

4.1. Innledning

Norge har langvarige og gode tradisjoner for å forberede og avvikle valg på en forsvarlig måte. Dette synes også å være godt forankret hos velgerne. Et bærende element i et hvert demokrati

er nettopp at velgerne har tillit til at valgene forberedes, gjennomføres og kontrolleres på en betryggende måte og at valg gjennomføres innen lovbestemte valgperioder. Både tekniske og/eller menneskelige feil kan bidra til å svekke tilliten hos velgerne og dermed svekke legitimiteten til selve valget. Hovedfokus må derfor alltid være å minimalisere muligheten for at det gjøres feil, enten av teknisk og/eller menneskelig art. Etter fylkesrådmannens oppfatning må dette alltid være i hovedfokus når en skal vurdere endringer i valglovgivningen; herunder hvordan valg skal gjennomføres; for eksempel ved å tillate elektronisk stemmegivning.

4.2. Elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser

Det overordnede målet for arbeidsgruppens anbefalinger er å gjøre det enklere og mindre kostnadskrevenende for velgeren å utøve sine demokratiske rettigheter. Et middel til å oppnå dette er å tilby elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser (utenfor ordinære valglokaler).

Fylkesrådmannen støtter dette overordnede målet og at dette vil lette tilgjengeligheten for stemmegivning; noe som på sin side igjen kan bidra til økt valgdeltakelse - kanskje særlig blant unge velgere.

Fylkesrådmannen vil legge vekt på at eventuell innføring av elektronisk stemmegivning ikke må gå på bekostning av demokratiske grunnprinsipper som gjelder mht forsvarlig forberedelse, gjennomføring og kontroll av valg. Det er særlig grunn til å være oppmerksom på de problemstillinger som knytter seg til elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser og den mulighet for svekkelse av hemmeligholdelse av stemmegivningen som ligger der. Det gjelder eksempelvis gjennom såkalt "familyvoting" hvor det kan bli lagt utilbørlig press på enkeltpersoner fra autoritetspersoner i familien om å stemme på et bestemt parti når dette gjøres mulig for eksempel via internett hjemmefra.

Elektronisk stemmegivning kan også gjøre det enklere for uvedkommende å opptre på vegne av en annen velger gjennom urettmessig å ha skaffet seg tilgang til vedkommendes autorisasjon, eller gjennom kjøp og salg av slike autorisasjoner. Elektronisk stemmegivning i usikre omgivelser må derfor bare tillates med forbehold om angrerett og ved forhåndsstemmegivning. Det innebærer at kun personlig fremmøte vil være godkjent som stemmegivning på valgdagen(-e) og da i godkjente valglokaler.

Fylkesrådmannen mener også dette prinsippet må være gjeldende i uoverskuelig fremtid og kan ellers ikke se hvilke tekniske/praktiske løsninger som kan forhindre at prinsippet om hemmelig valg blir betydelig svekket dersom en åpner for elektronisk stemmegivning også på valgdagen i ukontrollerte omgivelser.

Fylkesrådmannen ser imidlertid at det kan tvinge seg frem en debatt om å tillate elektroniske valg i ukontrollerbare omgivelser også på valgdagen, bl.a. pga den generelle samfunnsutviklingen og forventninger om økt bruk av IKT-løsninger på flere og flere områder, samt målet om økt valgdeltakelse. Fylkesrådmannen mener på sin side at prinsippet om hemmelige valg må gå foran og at det må vurderes en rekke andre tiltak for å øke eksempelvis valgdeltakelsen fremfor å svekke dette prinsippet.

4.3 Elektronisk stemmegivning i kontrollerte omgivelser

Arbeidsgruppen peker på at det forventes reduserte kostnadene i forbindelse med elektronisk stemmegivning, og at dette vil gi en raskere og mer nøyaktig opptelling. Imidlertid vises det også til at elektronisk stemmegivning i *kontrollerte omgivelser* (valglokaler) kan utløse nye kostnader; bl.a. gjennom investering i nytt datautstyr, riggekostnader, behov for flere avlukker og eventuelt lokaler med større bemanning. Arbeidsgruppen peker på at det først og fremst er ved

elektronisk stemmegivning i *ukontrollerte omgivelser* at en på sikt kan forvente økonomiske besparelser.

Fylkesrådmannen slutter seg til disse vurderingene, men stiller seg samtidig positiv til økt bruk av elektronisk stemmegivning i *kontrollerte omgivelser (valglokaler)*. De forsøk en så langt har med dette og som viser at velgerne bruker lengre tid til elektronisk stemmegivning enn ved papirbasert stemmegivning, må antas å ha sammenheng med at dette er nytt og uvant og at det vil bli mer effektivt ettersom velgerne venner seg til denne form for stemmegivning. Fylkesrådmannen viser forøvrig de positive erfaringer en har med innføring av elektronisk selvangivelse og hvor raskt store deler av befolkningen har tatt til seg denne nye teknologien; noe som har gitt effektiviseringsgevinster både for skattemyndighetene og for skatteyterne.

Elektronisk stemmegivning i *kontrollerte omgivelser* vil etter fylkesrådmannens vurdering derfor på sikt også kunne gi store gevinster mht. økonomi, raskere og mer nøyaktig opptelling og uten at dette kommer i samme konflikt med viktige valgprinsipper som elektronisk valg i *ukontrollerte omgivelser* gjør. Ekstrakostnader i forbindelse med utgifter til maskiner og utstyr bør også kunne begrenses fordi det meste av dette vil kunne brukes i kommunens, eller fylkeskommunens ordinære drift ellers.

Fylkesrådmannen vil ellers understreke at økonomiske besparelser aldri må være utslagsgivende for hva slags valgordning en skal ha, dersom dette går på bekostning av sikkerheten omkring forberedelse, gjennomføringen og kontroll av valget. Fylkesrådmannen er også enig med arbeidsgruppen i at elektronisk stemmegivning kun skal være et supplement og ikke en erstatning for dagens ordning med personlig fremmøte i godkjent valglokaler på valgdagen (fase 2).

4.4 Gjennomføring og styring av forsøk med elektroniske valg

Arbeidsgruppen anbefaler at forsøksvirksomheten med elektroniske stemmegivning skal styres og finansieres fra sentralt hold. Det foreslås også en trinnvis innføring av forsøk med elektronisk stemmegivning. Fylkesrådmannen støtter dette, men vil også presisere at ansvaret for gjennomføringen og kontrollen av det endelige valgresultatet må ligge sentralt.

Etter fylkesrådmannens syn reiser omfattende bruk av elektronisk stemmegivning viktige prinsipielle spørsmål i forhold til den lekmannskontroll en har i dag. Dette vil bli ytterligere utfordret når valg i økende grad gjøres avhengig av de datasystemer som brukes i forhold til forberedelse, gjennomføring og kontroll. En viser her for øvrig til de erfaringer fylkeskommunen har gjennom bruk av elektroniske opptelling (scanning) ved de to siste valgene hvor en i økende grad er avhengig av tekniske- og IKT-løsninger utenfor fylkeskommunens kontroll for å avvike valget. (Det er for øvrig grunn til å understreke at erfaring med elektronisk opptelling stort sett er positive.) Utstrakt bruk av elektronisk stemmegivning kan bidra til et større misforhold mellom det **formelle ansvaret** fylkeskommunen har for valg gitt med hjemme i valgloven og den **reelle muligheten** en har til å drive kontroll fordi elektronisk stemmegivning gjør en avhengig av system- og programleverandører.

Fylkesrådmannen er for øvrig enig i at det settes ned en prosjektgruppe som skal arbeide videre med elektronisk stemmegivning. Når det gjelder prosjektgruppens sammensetting viser en til at arbeidsgruppen som utarbeidet rapporten om elektronisk stemmegivning ikke hadde representasjon fra fylkeskommunene. Fylkeskommunene har et betydelig ansvar for gjennomføring og kontroll av stortings- og fylkestingsvalg og bør derfor ha en naturlig plass i utvalg som arbeider med valg.

Fylkesrådmannen vil til slutt trekke frem de positive sidene med dagens valgordning. En medvirkende årsak til den høye tilliten vårt valgsystem synes å ha, antas å ha sammenheng med at det er enkelt, men arbeidskrevende å forberede, gjennomføre og kontrollere. Dagens stemmegivning, som i hovedsak utføres med personlig fremmøte på valgdagen(-e) innebærer også en viss grad av alvor og høytidlighet som kan være med å legitimere vårt folkestyre. Valgets rituelle handling valgdagen, som også er offisiell flaggdag, skal derfor ikke undervurderes som en viktig, symbolsk og samlende handling på tvers partiskillelinjer, sosiale lag og etnisk tilhørighet.

Elektronisk stemmegivning i full skala *kan* bidra til at stemmegivning for noen velgere blir en *for* enkel, en *for* dagligdags og *for* lite reflektert handling, dersom stemmegivningen bare blir noen tastetrykk unna. Samtidig er det viktig å ta i bruk de muligheter som ligger i elektronisk stemmegivning og nyttiggjøre seg de sterke sidene som et supplement til dagens valgordning og med de reservasjoner som bl.a. er tatt opp i rapporten: "Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter." Fylkesrådmannen mener derfor det er viktig at en arbeider videre med spørsmålet om elektronisk stemmegivning, slik arbeidsgruppens rapport anbefaler.

Vedlegg

- 1 Høringsbrev - Rapport H-2185 om "Elektronisk stemmegivning - utfordringer og muligheter"
- 2 Rapport - Elektronisk stemmegivning - utfordring og muligheter – sammendrag/anbefalinger

126



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

AUST-AGDEEN FOLKEKOMMUNE	
SENTRALADMINISTRASJONEN	
Reg. nr. 06/769	Saksbeh. THOM
- 5 APR 2006	
Ark.kode P. 010	
Ark.kode S.	
J. nr. 5538/06	Dok. nr. 1
Kategori	

Journalføres:
Saksbeh: THOM
Kopi: AE

Høringsinstanser iht. liste

Deres ref

Vår ref
06/532-1 MAR

Date
13 MAR 2006

Høring - Rapport H-2185 om "Elektronisk stemmegivning - utfordringer og muligheter"

Innledning

Departementet satte i juni 2004 ned en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere om, og eventuelt hvordan det bør innføres muligheter for å avgi stemme elektronisk ved politiske valg. Arbeidsgruppen overleverte sin utredning i rapporten "Elektronisk stemmegivning - utfordringer og muligheter" 8. februar 2006.

Elektronisk stemmegivning reiser flere prinsipielle og til dels vanskelige spørsmål både av demokratisk, juridisk, teknisk og administrativ art. Det er derfor omdiskutert om det bør innføres mulighet til å avgi stemme elektronisk ved politiske valg. Økende bruk av informasjonsteknologi er en viktig del av samfunnets generelle utvikling. Også på valgområdet bør det vurderes om det kan være aktuelt å gjøre endringer i tidligere tilvante måter å stemme på.

Når spørsmål rundt elektronisk stemmegivning diskuteres, er én dimensjon særlig viktig, nemlig *hvor* stemmegivningen finner sted: i valglokalet under oppsyn av valgfunksjonærer (kontrollerte omgivelser) eller et sted der ingen kan føre kontroll med hvordan avstemningen skjer (ukontrollerte omgivelser). Det er særlig stemmegivning i ukontrollerte omgivelser som reiser prinsipielle spørsmål.

Kort om arbeidsgruppens vurderinger, konklusjon og anbefaling

Arbeidsgruppen mener det er et overordnet mål å gjøre det enklere og mindre kostnadskrevende for velgere å utøve sine demokratiske rettigheter. For å oppnå dette

Postadresse:
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Kontoradresse:
Akersg. 59

Telefon *
22 24 90 90 /
Org. nr.:
972 417 858

Kommunalavdelingen
Telefaks:

kan alle velgere tilbys å avgi stemme elektronisk hjemmefra.

Det er imidlertid en ufravikelig forutsetning at det stilles strenge krav til sikkerhet og at velgernes tillit til valgsystemet opprettholdes. Arbeidsgruppen mener det med dagens teknologi ikke er mulig å garantere en slik sikkerhet. Gruppens konklusjon er derfor at det ikke bør innføres elektronisk stemmegivning i stor skala nå. Teknologien er imidlertid i stadig endring, og det er viktig å høste praktiske erfaringer med ulike tekniske løsninger og velgernes tillit til disse. Arbeidsgruppen foreslår derfor at det igangsettes trinnvise forsøk. I overskuelig fremtid vil elektronisk stemmegivning likevel kun være et supplement til ordinær stemmegivning ved papirstemmesedler.

Både nasjonal og internasjonal lovgivning forutsetter at myndighetene skal legge til rette for frie, rettfærdige og hemmelige valg, jf. valgloven § 1-1 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen 1. tilleggsprotokoll art. 3. Hemmelig valg betyr at velger skal få avgi stemme usett og uten at vedkommende utsettes for utilbørlig påvirkning (trusler, press osv.). Hemmelig valg forhindrer kjøp og salg av stemmer.

Når stemme avgis hjemmefra, på arbeid, skole etc. er det ikke mulig for myndighetene uten videre å sikre at stemme avgis hemmelig. Flere forutsetninger er etter arbeidsgruppens vurdering nødvendige å oppfylle før elektronisk stemmegivning kan tillates:

- Elektronisk stemmegivning må innføres som et alternativ til ordinær stemmegivning, dermed må stemmegivning med papirstemmesedler opprettholdes.
- Velgeren må selv få bestemme hvordan vedkommende vil avgi stemme.
- Dersom det gis mulighet for elektronisk stemmegivning hjemmefra, må velgere som stemmer elektronisk gis mulighet til å ombestemme seg, det vil si stemme på nytt for eksempel i et valglokale for forhåndstemmegivning eller på valginget.
- Det bør ikke kunne avgis elektroniske stemmer i ukontrollerte omgivelser på valgdagen, siden dette i praksis sterkt begrenser eller eventuelt gjør det umulig for velgeren å stemme på nytt.

Gjennomføring av valg er ressurskrevende både med hensyn til kostnader og bruk av personell. Arbeidsgruppen mener innføring av elektronisk stemmegivning ikke medfører økonomiske besparelser på kort sikt. Den peker på at det på sikt først kan bli aktuelt med besparelser dersom det gis mulighet til elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser.

Et elektronisk valgsystem vil være teknisk mer komplisert enn et tradisjonelt system med papirstemmesedler der det er mulig for lekfolk å forstå og kontrollere det som foregår. Dette gir utfordringer ikke bare i forhold til velgerne, men også i forhold til

kommunene som er satt til å administrere gjennomføringen av valg. Med et elektronisk valgsystem er det bare eksperter som har forutsetninger for å forstå alt som skjer inne i datamaskinene og i datanettet. Lekmannskontrollen må med andre ord erstattes av tillit til ekspertene - både de som har utformet og laget systemet, og de som har kontrollert at det fungerer korrekt.

Arbeidsgruppen anbefaler at det etableres et sentralt godkjenningsregime for kravspesifikasjoner, inkludert overvåking, kontroll og gjennomføring. Til dette hører godkjenning av virksomheter som skal gjennomføre sertifisering, godkjenning av prosedyrer og rutiner hos leverandørene og godkjenning av teknisk utstyr og løsninger.

Selv om arbeidsgruppen ikke anbefaler elektronisk stemmegivning i stor skala nå, mener den likevel at myndighetene bør sette i gang forsøk. Arbeidsgruppen peker på at det etter hvert kan oppstå et betydelig press i retning av å innføre elektronisk stemmegivning. Et slikt press kan for eksempel komme som følge av den generelle samfunnsutvikling der IKT tas i bruk på stadig flere områder, fordi det innføres i andre land eller som følge av dramatiske fall i valgdeltakelsen. For å unngå at man havner i en situasjon der elektronisk stemmegivning innføres uten forutgående utprøving, understreker arbeidsgruppen behovet for en offensiv satsing fra myndighetenes side. Arbeidsgruppen foreslår derfor en triannvis prosess bygd på systematiske forsøk.

Høring

Arbeidsgruppens utredning sendes herved ut på bred høring. Andre virksomheter enn de som står på høringslisten kan også avgi uttalelse. Det samme gjelder enkeltpersoner eller foreninger.

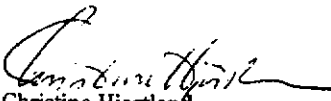
Departementet inviterer høringsinstansene til å komme med synspunkter på, og gi sine vurderinger av arbeidsgruppens anbefalinger og konklusjon. Alle høringsuttalelser som kommer inn blir fortløpende lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider.

Ett eksemplar av utredningen vedlegges. Utredningen er også tilgjengelig i elektronisk form og kan lastes ned fra departementets internettside www.e-valg.dep.no.

Høringsfrist er 30. september 2006.

Med hilsen

Anne Nafstad Lyftingsmo
Anne Nafstad Lyftingsmo (e.f.)
konst. ekspedisjonssjef


Christine Hjortland
avdelingsdirektør

Side 3

Høringsinstanser

Abelia
Accenture Norge
Akademikerne
Alle landets høyskoler
ANSA
Antirasistisk senter
Arbeiderpartiets sametingsgruppe
Bankenes Betalingsentral
Bankenes standardiseringskontor
Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet
Barneombudet
Bedriftsforbundet
Bekk Consulting
Brønnøysundregisteret v/seksjon for sikkerhetsportalforvaltning
By- og bygdelisteorganisasjonen
Cap Gemini
Civita
Datatilsynet
Den norske advokatforening
Den Norske Dataforening
Den norske dommerforening
Den norske Helsingforskomité
Departementene
Det Norske Veritas Certification AS
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
EDB Business Partner
Elektronisk Forpost Norge
Elevorganisasjonen
ErgoGroup AS
Europabevegelsen i Norge
Fastboendes liste
Fagforbundet
Fellesforbundet
Finansforbundet
Finansnæringens hovedorganisasjon
Finnmarkslista
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Fylkeskommuner
Fylkesmenn
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
Handelshøyskolen BI
Hewlett Packard
HØYKOM, Norges forskningsråd
IBM
IKT-Norge
Innovasjon Norge

Innvandernes landsorganisasjon
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Interne avdelinger i Kommunal- og regionaldepartementet
Kautokeino Flyttsamliste/Samer bosatt i Sør-Norge
Kommunalansattes fellesorganisasjon
Kommuner
Konkurransetilsynet
Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter
Kredittilsynet
KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Landsorganisasjonen i Norge
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Longyearbyen lokalstyre
Microsoft Norge
Nasjonal Sikkerhetsmyndighet
Nei til EU
Nemko certification AS
Norges Bank
Norges Blindeforbund
Norges Bygdeungdomslag
Norges Døveforbund
Norges forskningsråd
Norges handelshøyskole NHH
Norges handikapforbund
Norges Informasjonsteknologiske Høyskole NITH
Norges Ingeniørorganisasjon (NITO)
Norges juristforbund
Norsk Akkreditering
Norsk industri
Norsk journalistlag
Norsk pasientforening
Norsk pensjonistforbund
Norsk presseforbund
Norsk redaktørforening
Norsk Regnesentral
Norsk rådmannsforum
Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste AS
Norsk senter for informasjonssikring NorSIS
Norsk Studentunion
Norske samers riksforbund
NorStella
Norwegian UNIX User Group
NTNU, Fakultet for informasjonsteknologi
Næringslivets hovedorganisasjon
Oracle Norge AS
PKI-forum
Post- og teletilsynet
Posten Norge AB
Registrerte politiske partier

Registrerte politiske partiers ungdomsorganisasjon
Reliant-IDA AS
Riksantikvaren
Riksarkivet
Riksrevisjonen
Rikstrygdeverket
Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner c/o Norges Handikapforbund
Samefolkets parti
Sametinget
Senterpartiets sametingsgruppe
SERTIT
Sivilombudsmannen
Skattedirektoratet
Sosial- og helsedirektoratet
Sparebankforeningen
Standard Norge
Statens råd for funksjonshemmede
Statistisk sentralbyrå
Statskonsult as
Steria
Stiftelsen Liberalt Laboratorium
Studentenes Landsforbund
Symantec Norge
Sysselmannen på Svalbard
Teknologirådet
Teknologisk Institutt Sertifisering AS
TietoEnator AS
Unio
Universitetet i Bergen
Universitetet i Bergen, Institutt for informatikk
Universitetet i Oslo
Universitetet i Oslo, Avd. for forvaltningsinformatikk
Universitetet i Oslo, Institutt for informatikk
Universitetet i Oslo, Institutt for rettsinformatikk
Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsvitenskap
Universitetet i Oslo, Norsk senter for menneskerettigheter
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø
Universitetet i Tromsø, Institutt for informatikk
Utdanningsdirektoratet
Utdanningsforbundet
WM Data
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
Åarjel Læstoe

133

SAK 06/769 - Y DOK

Rapport

Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Arbeidsgruppen ble oppnevnt av Kommunal- og regionaldepartementet 26.05.04, og fikk i oppdrag å utrede bruk av elektroniske medier når stemme avgis ved valg til storting, fylkesting og kommunestyre.

1.1 Medlemmer

1. Bernt Aardal – leder, Institutt for samfunnsforskning
2. Asbjørn Ausland – Oslo kommune
3. Cort A. Dreyer – Nærings- og handelsdepartementet
4. Are Vegard Haug – UiO, Jur.fak., avd. for forvaltningsinformatikk
5. Einar Nødtvedt – Senit Rådgivning AS
6. Kristian Pinaas – Intenor Solutions AS
7. Bjørn Erik Rasch – UiO, Institutt for statsvitenskap
8. Marianne Riise – Kommunal- og regionaldepartementet
9. Gerhard Skagestein – UiO, Institutt for informatikk
10. Kristin Thorud Skorpen – Drammen kommune
11. Kari Aarnes – Trondheim kommune

Rune Karlsen – sekretær, Institutt for samfunnsforskning
Guro Stavn – sekretær, Institutt for samfunnsforskning

1.2 Mandat

Følgende er arbeidsgruppens mandat:

"Arbeidsgruppen skal på prinsipielt grunnlag vurdere og ta stilling til *om og ev. hvordan* det bør innføres muligheter for elektronisk stemmegivning her i landet. Videre skal gruppen vurdere og foreslå hvilke regler og krav som bør stilles til systemer for elektronisk stemmegivning. (For å lette henvisningene til de ulike punktene i mandatet, har arbeidsgruppen valgt å nummerere de enkelte punktene).

Til dette inngår følgende elementer:

1. vurdere betydningen av innføring av et elektronisk system i et demokratisk perspektiv, herunder legitimitet og valgdeltagelse
2. gi en oversikt/utredning av ulike måter/system å avgi stemme elektronisk gjennom ulike typer kanaler (Internett, pekeskjerm, SMS, digital-tv m.m.)
3. peke på fordeler og ulemper ved de ulike systemene/kanalene
4. gi en vurdering av disse ut fra brukervennlighet og sikkerhet
5. drøfte og vurdere om det bør tillates elektronisk stemmegivning ved hjelp av Internett-teknologi, både i og utenfor valglokalene
6. vurdere løsninger for identifisering av velger i forbindelse med elektronisk stemmegivning (smarkort, id-kort e.l.)
7. problemstillingen "utilbørlig påvirkning" i forbindelse med stemmegivning utenfor valglokalet må vurderes særskilt, jf. også diskusjonen poststemmer
8. vurdere problematikken kjøp/salg av stemmer eller identitet i forbindelse med stemmegivning utenfor valglokalet

9. vurdere om det bør innføres verifikasjonsløsninger i systemene, og i tilfelle komme med forslag til hvordan slike løsninger kan legges opp
10. vurdere problematikken åpen kildekode
11. vurdere ev. bruk av et landsdekkende elektronisk manntall, betydningen i forhold til et system der stemmer avgis elektronisk
12. vurdere fordeler og ulemper ved elektronisk stemmegivning vs ordinær stemmegivning
13. vurdere kostnadselementer ved elektronisk stemmegivning i større skala, på kort og lang sikt, herunder hvilke innsparingspotensial som finnes på kort og lang sikt
14. vurdere betydningen av en overgang fra lekmannskontroll til profesjonalisering; blant annet betydningen for valgsystemet mht kontroll, administrasjon av valg, kompetanse
15. vurdere ansvarsforholdene ved elektroniske valg, lokalt og nasjonalt
16. vurdere hvordan godkjenning av elektroniske system bør foregå
17. sammenstille forskning/utredninger på området
18. redegjøre for internasjonale erfaringer med ulike typer system for stemmegivning.

Det pågår i regi av Europarådet et arbeid med utvikling av et felles juridisk og teknisk rammeverk (inkl. datateknisk standardspråk EML) for e-voting, hvor Norge deltar. Europarådets rekommandasjon ventes å bli behandlet innen utgangen av 2004. Arbeidsgruppen skal vurdere hva rekommandasjonens bestemmelser betyr for Norge i praksis.

Utover de spesifikke spørsmål nevnt i mandatet, står gruppen fritt til å ta opp andre spørsmål knyttet til bruk av elektroniske medier ved stemmegivning.

Arbeidsgruppens vurderinger skal munne ut i en rapport som skal legges frem for departementet innen 31. desember 2005."

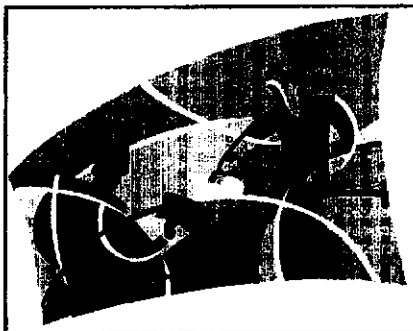
2.1 Innledning

I denne rapporten diskuterer arbeidsgruppen om det bør innføres elektronisk stemmegivning her i landet, og eventuelt hvordan dette bør gjennomføres. Spørsmålet er vurdert ut fra demokratiske, juridiske, tekniske og økonomisk-administrative hensyn. Diskusjonen er strukturert i forhold til tre sentrale dimensjoner for hvordan velgerne avgir stemme:

1. Et viktig skille går mellom tradisjonell papirstemmegivning og elektronisk stemmegivning.
2. Et annet skille går mellom stemmegivning i valglokaler under kontroll av valgfunksjonærer (såkalte *kontrollerte* omgivelser) og stemmegivning utenfor valglokalene (såkalte *ukontrollerte* omgivelser).
3. Et tredje skille har å gjøre med tidspunktet for stemmegivningen, der vi skiller mellom forhåndsstemmegivning før valget (i rapporten kalt *fase 1*) eller på valget (i rapporten kalt *fase 2*). En nærmere oversikt over kombinasjoner av de tre dimensjonene vises i tabell 3.1 og 3.2 i kapittel 3.

Det overordnede mål for arbeidsgruppens anbefalinger er å gjøre det enklere og mindre kostnadskrevende for velgeren å utøve sine demokratiske rettigheter. Et middel for å oppnå dette er å tilby elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser for alle velgere. I tillegg til økt tilgjengelighet vil elektronisk stemmegivning på sikt bidra til reduserte kostnader i forbindelse med valgavviklingen, og raskere og mer nøyaktig opptelling av stemmene. Det kan innvendes at denne form for stemmegivning vil svekke det preg av høytidelighet som kjennetegner valghandlingen i et tradisjonelt valglokale. I den forbindelse vil arbeidsgruppen understreke at elektronisk stemmegivning kun anbefales som et *supplement* til den tradisjonelle måten å avgi stemme på, og at stemmegivning i valglokale vil bestå i overskuelig fremtid. Dette innebærer at velgere som ikke føler seg trygge på teknologien, fortsatt vil kunne stemme på tradisjonell måte. Det kan i den forbindelse nevnes at den utstrakte bruken av forhåndsstemmegivning i de senere årene allerede har bidratt til å endre den tradisjonelle måten å avgi stemme på.¹ Men uansett hvilken måte valget gjennomføres på, er det en

avgjørende forutsetning at velgerne har tillit til systemet og prosessen.



Hvis man skal tillate stemmegivning i ukontrollerte omgivelser – uansett om stemmen avgis elektronisk eller manuelt (for eksempel pr. brev) – har man ikke lenger en garanti for at kravet om hemmelig stemmegivning blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte. Det åpnes både for utilbørlig påvirkning av velgeren (for eksempel *family voting*) og kjøp og salg av stemmer. Ved å tillate velgeren å stemme flere ganger i forhåndsstemmeperioden, og mulighet

¹ Ved de tre siste stortingsvalgene er rundt 20 prosent av stemmene avgitt på forhånd. Se figur 5.1 i kapittel 5.

til å stemme på nytt i kontrollerte omgivelser på valgtinget, reduseres denne faren betydelig selv om den ikke forsvinner helt.

I det følgende skal vi kort oppsummere noen hovedpunkter i arbeidsgruppens anbefalinger.

2.2 Demokratiske prinsipper og legitimitet (se kapittel 5)

Prinsippet om hemmelige valg er særlig vanskelig å ivareta i forbindelse med stemmegivning – elektronisk eller pr. brev – utenfor valglokalene. Det å tillate elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser på valgdagen (fase 2), kommer klart i strid med prinsippet om å gi alle velgere mulighet for hemmelig stemmegivning. Arbeidsgruppen legger derfor følgende premisser til grunn for tilfredsstillende tekniske løsninger: 1) Valg skal fortsatt gjennomføres i to faser, med en periode for forhåndsstemmegivning og et valgting, 2) Elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser er kun aktuelt i perioden for forhåndsstemmegivning.

Velgere kan selvsagt være utsatt for utilbørlig påvirkning også om stemmegivningen foregår i ukontrollerte omgivelser i fase 1. Likedan utgjør kjøp og salg av stemmer et mulig faremoment. For å møte problemer av denne typen, foreslås et system med en *angremulighet* for velgere som stemmer elektronisk i fase 1. Samtidig opprettholdes tradisjonelle valglokaler, dvs. steder hvor velgere garantert kan avgi en hemmelig stemme selv om de har stemt elektronisk én eller flere ganger tidligere. I fase 2 kan det som i dag stemmes bare én gang og da kun med papirstemmesedler. Velgere som har stemt *elektronisk* i fase 1, kan avgi (ny) stemme i godkjent valglokale – enten i fase 1 eller fase 2. Sist avgitte stemme er alltid tellende.

Gitt det opplegget som skisseres ovenfor, er det grunn til å tro at alle velgere har god mulighet til å avgi stemme usett og upåvirket – selv om det tillates å stemme elektronisk i ukontrollerte omgivelser. Likedan sikrer en seg mot kjøp og salg av stemmer, fordi en potensiell kjøper aldri kan være sikker på at en kjøpt, elektronisk stemme faktisk blir tellende.

2.3 Juridiske hensyn (se kapittel 6)

I rapporten gis det en vurdering av både nasjonal og internasjonal lovgivning som har betydning for elektronisk stemmegivning, og hvilke krav som må settes til et regelverk for slik stemmegivning. Særlig viktig er Europarådets anbefaling (rekommendasjon) om standarder for elektronisk stemmegivning. Etter dagens lovgivning er elektronisk stemmegivning ikke tillatt. Valgloven og forskrift til denne er basert på at velgerne skal benytte papirstemmesedler ved avgivelse av stemme. Dersom det innføres muligheter til å stemme elektronisk, må valglovgivningen derfor endres. Inntil slik endring eventuelt finner sted, vil det imidlertid være anledning til å gjennomføre forsøk der det utformes midlertidige regler for spesifikke forsøk i forskrift.

Selv om demokratiske krav til hemmelig stemmegivning i prinsippet ikke uten videre er forenlig med elektronisk stemmegivning, er det juridisk delte meninger om hvor langt kravet strekker seg i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) artikkel 3. Venezia-kommisjonen legger til grunn at elektronisk stemmegivning lar seg forene med EMK så fremt det tas visse forhåndsregler. I siste instans vil spørsmålet måtte løses rettslig,

nasjonalt eller internasjonalt. Siden rettsstillingen synes å være såpass uklar, vil domstolene i en eventuell rettssak måtte legge stor vekt på praksis.

2.4 Økonomisk-administrative hensyn (se kapittel 7)

I dag brukes det store ressurser på å gjennomføre valg i Norge. Fra kommunenes side må det være en forutsetning at bruk av moderne teknologi reduserer ressursbehovet og ikke øker det. Elektronisk stemmegivning vil ha en rekke administrative fordeler både ved at presisjonen på valgoppgjøret bedres og at de endelige resultatene vil foreligge raskere. Elektronisk stemmegivning vil også bidra til å redusere en rekke manuelle prosedyrer og kontrollrutiner som i dag er ressurskrevende. Elektronisk stemmegivning i *kontrollerte omgivelser* vil imidlertid utløse nye kostnader i form av investeringer i nytt datautstyr, riggekostnader samt behov for flere avlukker, eventuelt lokaler med større bemanning enn ved tradisjonelle valg.

Det er først ved elektronisk stemmegivning i *ukontrollerte omgivelser* at arbeidsgruppen mener man på sikt kan forvente å oppnå økonomiske besparelser. Forsøksvirksomheten vil imidlertid innebære at man både kompliserer den administrative gjennomføringen og øker ressursbruken fordi man må tilby elektroniske løsninger i tillegg til ordinær valg gjennomføring. Arbeidsgruppen anbefaler derfor at forsøksvirksomheten ikke bare må styres fra sentralt hold, men at den også forutsetter statlig finansiering.

2.5 Teknologiske utfordringer og mulige løsninger (se kapittel 8)

Teknologisk er det to hovedutfordringer i forbindelse med elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser: dels å vite hvem velgeren er (identifisering og autentisering), og dels å kunne registrere, overføre og telle velgerens stemme på en hundre prosent sikker måte. Identifikasjon og autentisering av velgeren kan gjøres enten ved hjelp av noe velgeren *har* (for eksempel et smartkort), noe velgeren *vet* (for eksempel en PIN-kode), eller noe velgeren *er* (dvs. en fysisk egenskap ved velgeren som kan avleses, som fingeravtrykk eller retinamønster). Arbeidsgruppen mener at man bør unngå å innføre egne identifikasjonsmekanismer for elektroniske valg. I dagens situasjon er det PKI-løsningen som er planlagt brukt i elektronisk kommunikasjon med offentlig sektor, som er den mest aktuelle løsningen, og da på sikkerhetsnivå "Person-høyt".



Når det gjelder registrering og overføring av velgerens stemme, mener arbeidsgruppen at dagens teknologi brukt i ukontrollerte omgivelser ikke gir tilstrekkelig sikkerhet. Det er imidlertid grunn til å tro at sikrere løsninger vil komme på markedet etter hvert.

Arbeidsgruppen foreslår at elektroniske stemmer avgitt i ukontrollerte omgivelser skal kunne trekkes tilbake, enten gjennom en ny elektronisk stemme eller ved stemmegivning på selve valginget. For å oppnå dette, må hver enkelt elektronisk

stemme være koblet til velgerens identitet helt fram til stemmen ikke lenger kan kalles tilbake, men selve stemmen må i hele denne perioden være forseglet (i praksis kan dette gjøres ved hjelp av kryptering). Dette setter spesielle krav til rutinene rundt behandling av elektroniske stemmer. Dette utdypes nærmere i kapittel 8.

2.6 Kontroll og godkjenning (se kapittel 9)

For å kunne sikre at de tekniske løsningene i et system for elektronisk stemmegivning er trygge, og at velgerne har tillit til systemet, anbefaler arbeidsgruppen at en uavhengig instans, utpekt av valgmyndighetene, skal kontrollere at systemene er i orden og at de nødvendige forholdsregler med hensyn til sikkerhet er tatt hos leverandørene. Dette innebærer konkret at det bør gjennomføres en forhåndsgodkjenning (sertifisering) av *personell og virksomheter* som på vegne av valgmyndighetene skal godkjenne leverandører og tekniske løsninger for elektroniske valg (akkrediterte sertifiseringsorgan eller vurderingsfirmaer). Det bør videre gjennomføres en forhåndsgodkjenning av *prosedyrer og rutiner* som leverandører av elektroniske valg løsninger skal følge for å sikre valg løsningene. Ansvarlig for å godkjenne leverandørene er akkrediterte sertifiseringsorganer. Valgmyndighetene skal *kun* anvende leverandører som er godkjent/sertifisert på de kritiske delene av løsningen for elektroniske valg. Det bør også gjennomføres en forhåndsgodkjenning (sertifisering) av *teknisk utstyr og teknisk løsning*. Utstyr som mangler godkjenning/sertifisering bør som hovedregel ikke anvendes i valg løsningen. På kritiske deler av løsningen skal sertifisering foreligge.

Den anbefalte løsningen vil medføre en delvis overgang fra lekmannskontroll til profesjonell kontroll. Den vil slik sett få betydning for hele valg systemet, både med hensyn til kontrollfunksjonen, administrasjon av valg og kompetanse. En forutsetning for den anbefalte løsningen er at det utferdiges en kravspesifikasjon for elektroniske valg i Norge. Inntil det eventuelt foreligger en *de facto* standard for elektroniske valg eller lov og forskrift, skal kravspesifikasjonen bygge på de juridiske, operasjonelle og tekniske krav som fremsettes i Europarådets rekommandasjon, inkludert de endringer som er skissert i kapittel 8.

Arbeidsgruppen legger imidlertid til grunn at dagens kontroll- og godkjenningsrutiner stort sett bør ligge fast i forsøksperioden. Utviklingen av nye løsninger for kontroll og godkjenning bør derimot inngå som en viktig oppgave for den anbefalte prosjektgruppen, jf. kapittel 10. Som en midlertidig løsning bør denne prosjektgruppen ha godkjenningsansvar for den tekniske løsningen.

2.7 Langsiktig mål og offensiv satsing

Hvis man åpner opp for elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser, er det en ufravikelig forutsetning at det legges til grunn strenge krav til sikkerhet, og at det skjer på en måte som ikke svekker velgernes tillit til systemet. Med dagens teknologi er det ikke mulig å garantere en slik sikkerhet. Arbeidsgruppen vil derfor ikke anbefale elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser i fullskala nå. Det dreier seg derfor om en langsiktig målsetning.

Det kan likevel tenkes at det vil oppstå et betydelig press i retning av å innføre elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser på et senere tidspunkt. Et slikt press kan for eksempel komme som følge av den generelle samfunnsutvikling der IKT tas i bruk på stadig flere områder, fordi elektronisk stemmegivning innføres i andre land eller at det kommer krav om elektronisk stemmegivning som følge av dramatisk fall i valgdeltakelsen. Arbeidsgruppen ser det som svært viktig at elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser *ikke* blir innført uten forutgående utprøving, og vil derfor sterkt understreke behovet for en offensiv satsing fra myndighetenes side. Det bør så snart som mulig settes i gang planmessige forsøk og systematisk evaluering. Formålet med forsøkene er tosidig: dels en utprøving av tekniske løsninger, og dels en bygging av tillit til elektronisk stemmegivning blant velgerne.