



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår ref.: (nyttast ved korrespondanse) Dykkar ref.:
200602268-4/000/HEGG

Bergen, 25. september 2006

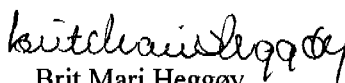
"Elektronisk stemmegivning - utfordringer og muligheter". Høyringsfråsegn

Vi viser til brev datert 13. mars 2006.

Fylkesutvalet behandla i møte 21.09.06 sak 228/06 "Elektronisk stemmegivning – utfordringar og muligheter", og gjorde slikt samrøystes vedtak:

1. Hordaland fylkeskommune er tilfreds med at innføring av elektronisk røysting no vert foreslått som eit supplement til tradisjonell røysting ved val.
2. Hordaland fylkeskommune støttar forslaget om å gjennomføra forsøk i fleire trinn før elektronisk røysting vert innført som generelt system. Det bør vera ein føresetnad at forsøksverksemda vert styrt, kontrollert og finansiert frå sentralt hald.
3. Omsynet til veljarane sin tillit til at valet går rett føre seg og at resultatet vert korrekt, må vera eit avgjerande moment ved endringar i valsystemet og rutinane for forsvarleg førebuing, gjennomføring og kontroll av val.
4. Det må vera avgjerande å sikra at valhandlinga er hemmeleg når den vert utført og etter at den er utført."

Kopi av saksframlegg og særutskrift ligg ved.


Brit Mari Heggøy
e.f.



SÆRUTSKRIFT

Arkivsak 200602268
Arkivnr. 000
Sakshandsamar Heggøy, Brit Mari

Saksgang	Møtedato	Saknr.
Fylkesutvalet	21.09.06	228/06

"ELEKTRONISK STEMMEGIVNING - UTFORDRINGER OG MULIGHETER." HØYRINGSFRÅSEGN

Fylkesutvalet 21.09.06

Harald Hove sette fram slikt forslag til nytt pkt. 4:

” Det må vera avgjerande å sikra at valhandlinga er hemmeleg når den vert utført og etter at den er utført.”

Røysting

Fylkesrådmannen sitt forslag vart samrøystes vedteke.
Hove sitt forslag vart samrøystes vedteke.

VEDTAK

1. Hordaland fylkeskommune er tilfreds med at innføring av elektronisk røysting no vert foreslått som eit supplement til tradisjonell røysting ved val.
2. Hordaland fylkeskommune støttar forslaget om å gjennomføra forsøk i fleire trinn før elektronisk røysting vert innført som generelt system. Det bør vera ein føresetnad at forsøksverksemda vert styrt, kontrollert og finansiert frå sentralt hald.
3. Omsynet til veljarane sin tillit til at valet går rett føre seg og at resultatet vert korrekt, må vera eit avgjerande moment ved endringar i valsystemet og rutinane for forsvarleg førebuing, gjennomføring og kontroll av val.
4. Det må vera avgjerande å sikra at valhandlinga er hemmeleg når den vert utført og etter at den er utført.

RETT UTSKRIFT:

DATO: 22. september 2006

FYLKESRÅDMANNEN I HORDALAND
Mildrid Buteben

SAKNR. 228/06
MØTEDATO 21.09.06

Saksgang	Møtedato	Saknr	Saksordfører
Fylkesutvalet	21.09.06	228/06	

"Elektronisk stemmegivning - utfordringer og muligheter." Høringsfråsegn

Forslag til innstilling, sjå saksframlegg.



Arkivsak 200602268-2
Arkivnr. 000
Saksh. Heggøy, Brit Mari

Saksgang

Fylkesutvalet

Møtedato

20.09.2006 - 21.09.2006

"ELEKTRONISK STEMMEGIVNING - UTFORDRINGER OG MULIGHETER." HØYRINGSFRÅSEGN

SAMANDRAG

Ei arbeidsgruppe nedsett av Kommunal- og regionaldepartementet har lagt fram rapporten "Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter" som departementet no har sendt på høyring. Arbeidsgruppa skulle vurdere om og eventuelt korleis det bør innførast mogelegheit til å røysta elektronisk ved politiske val. Arbeidsgruppa har som overordna mål å gjera det enklare og mindre kostnadskrevjande for veljarane å utøva sine demokratiske rettar. For å oppnå dette kan alle veljarar få tilbod om å røysta elektronisk heimanfrå, frå arbeid, skule m.v. Gruppa konkluderer med at det ikkje bør innførast elektronisk røysting i stor skala no då dagens teknologi ikkje kan garantera den tryggleiken som må krevjast.

Men fordi teknologien utviklar seg er det viktig å hausta praktiske erfaringar med ulike tekniske løysingar og veljarane sin tillit til desse. Arbeidsgruppa rår difor til at det vert sett i verk trinnvise forsøk. Elektronisk røysting vil så langt ein kan sjå berre vera eit supplement til ordinær røysting med papirrøystesetlar.

Fylkesrådmannen er i det vesentlege samd i tilrådingane som er gitt når det gjeld forsøk og behovet for godkjenningsordningar og endra ansvarsfordeling, og rår fylkesutvalet til å støtta forslaga.

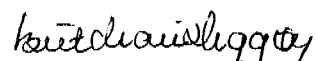
FORSLAG TIL VEDTAK

1. Hordaland fylkeskommune er tilfreds med at innføring av elektronisk røysting no vert foreslått som eit supplement til tradisjonell røysting ved val.
2. Hordaland fylkeskommune støttar forslaget om å gjennomføra forsøk i fleire trinn før elektronisk røysting vert innført som generelt system. Det bør vera ein føresetnad at forsøksverksemda vert styrt, kontrollert og finansiert frå sentralt hald.
3. Omsynet til veljarane sin tillit til at valet går rett føre seg og at resultatet vert korrekt, må vera eit

avgjerande moment ved endringar i valsysteemet og rutinane for forsvarleg førebuing, gjennomføring og kontroll av val.



Paul M. Nilsen



Brit Mari Heggøy

Vedlegg, uprenta: Rapport H-2185 "Elektronisk stemmegivning – utfordringar og muligheter" med høyringsbrev datert 13.03.06 frå Kommunal- og regionaldepartementet (utlagt på www.e-valg.dep.no)

Bakgrunn for saka

Kommunal- og regionaldepartementet sette i juni 2004 ned ei arbeidsgruppe som fekk i oppdrag å vurdere om og eventuelt korleis det bør verta mogeleg å røysta elektronisk ved politiske val. Arbeidsgruppa leverte utgreiinga si i rapporten "Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter" den 8. februar 2006.

Arbeidsgruppa har ein gjennomgang av valprosessen slik den er i dag og ser på erfaringar som er gjort med elektronisk røysting både her i landet og internasjonalt. Demokratiske prinsipp, legitimitet og juridiske omsyn blir grundig gjennomgått. Dei økonomiske og administrative konsekvensane ved elektronisk val blir vurdert, og arbeidsgruppa har sett nærmare på tekniske utfordringar og mogelege løysingar. Også kontroll og godkjenning av elektronisk røysting og plan og rammer for eventuelle forsøk er vurdert.

Rapporten er sendt ut på høyring med frist 30. september for å uttala seg.

Nærmare om rapporten

Om valprosessen

Arbeidsgruppa har ein gjennomgang av fasane i valprosessen, før, under og etter valet. Tradisjonelt har val vore ein manuell og arbeidskrevjande prosess. Etter kvart er teknologien teken i bruk av dei som administrerer val, men ikkje av veljarane. Auka bruk av IKT i samfunnet fører til auka etterspørsel av tenester tilgjengeleg gjennom Internett.

Elektronisk røysting er etterlyst og har vore prøvd ut i spreidde forsøk i vallokalet. Røysting på Internett kan gjera det lettare for dei som t.d. oppheld seg i utlandet, utføre som har vanskar med å ta seg fram til vallokalet og synshemma å nytta seg av røysteretten. Oppteljing vil kunna skje raskt og nøyaktig, og kostnadene ved val kan bli redusert.

Arbeidsutvalet peikar samstundes på at det er fleire krav som må oppfyllest ved elektronisk røysting

- kravet om hemmelegald
- kvar veljar si røyst må bli registrert, tald opp og koma med i endeleg resultat på korrekt måte
- det skal ikkje vera mogeleg å kopla veljaren sin identitet med innhaldet i røysta
- lekmannskontrollen må erstattast av tillit til ekspertane, både utforming av systemet, sertifisering og kontroll av at det fungerer korrekt.

Samstundes må ein ta med at det manuelle, papirbaserte systemet heller ikkje er feilfritt. Norske veljarar har likevel stor tillit til at valet går rett for seg og at resultatet er korrekt.

Arbeidsgruppa deler valhandlinga inn etter tre dimensjonar

- skiljet mellom tradisjonelt papirbasert valsystem og elektronisk system
- skiljet etter kor røystinga finn stad: kontrollerte eller ukontrollerte omgjevnader
- skiljet etter når røystinga finn stad: førehandsrøysting – røysting på valdagen

I rapporten er dette synleggjort i følgjande tabell:

Tabell 3.2: Stemmegivning etter medium, omgivelser og tidspunkt

	Kontrollerte omgivelser		Ukontrollerte omgivelser	
	Papir stemme	Elektronisk stemme	Papir stemme	Elektronisk stemme
Valdagens	1. Tradisjonell papirstemme i valglokalet	2. Elektronisk utstyr i valglokalet (datamaskin med pekeskjerm, mus eller tastatur)	3. Stemmegivning på papir uten for valglokalet (brevstemme)	4. Elektronisk stemmegivning uten for valglokalet (Internett, SMS, o.l.)
Valdagens	5. Tradisjonell papirstemme i valglokalet	6. Elektronisk utstyr i valglokalet (datamaskin med pekeskjerm, mus eller tastatur)	7. Stemmegivning på papir uten for valglokalet (brevstemme)	8. Elektronisk stemmegivning uten for valglokalet (Internett, SMS

Erfaringar med elektronisk røysting

Rapporten omtalar erfaringar både nasjonalt og internasjonalt. I Norge har elektronisk val vore gjennomført i tre kommunar (Oppdal, Bykle og Larvik) i samband med kommunevalet 2003 og i Longyearbyen ved lokalstyrevalet same år. Den tekniske løysinga var lik for alle. I staden for å bruka vanleg røystesetel kunne ein i vallokalet røysta på såkalla "valgomatar" eller elektroniske valurner, utforma som ein vanleg datamaskin med peikeskjerm. Evalueringa av forsøka gjekk først og fremst på om systemet var brukarvenleg. Den tekniske løysinga vart ikkje evaluert. Nesten ni av ti veljarar som var med i forsøket meinte det var svært lett å røysta elektronisk.

Av erfaringar frå utlandet kan nemnast at Storbritannia har hatt forsøk ved lokalval i 2002 og 2003. Vidare forsøk med elektronisk røysting er avlyst etter at valkommisjonen har reist kritikk ved fleire forhold ved gjennomføringa.

I USA er elektronisk røysting blitt vanleg i vallokalet, medan det er stor skepsis til røysting via Internett.

Estland har gjennomført elektronisk røysting på Internett i 2005. Målet var å auka valdeltakinga. I underkant av 8 % av alle førehandsrøystene og 1,8 % av alle gitte røyster var via nettet.

Demokratiske prinsipp og legitimitet

Arbeidsgruppa tek her for seg dei grunnleggjande prinsippa ved val.

Demokratiske val har som funksjon å vera ein metode for val av politisk leiarskap og ein metode for ansvarleggjering og kontroll av det politiske leiarskapet. Allmenn røysterett er heilt grunnleggjande.

Demokratiske system med frie og demokratiske val føreset m.a.

- at valet skjer for ein nærmare bestemt periode
- at valet er ein konkurranse mellom ulike politiske alternativ
- allmenn røysterett og brei deltaking
- at kvar røyst skal telja likt, ei røyst frå kvar veljar
- at gjennomføring av valet er føreseieleg, forståeleg og mogeleg å følgja for borgarane, noko som gir grunnlag for å byggja tillit. Etterprøving og kontrollrutinar vil kunna ha same verknad. Administrasjonen må vera nøytral og kompetent. Valoppgjeret må vera sikkert og påliteleg, og det må kunna verifiserast.
- hemmelegald som garanti for frie og rettferdige val. Det hindrar utilbørleg påverknad på veljaren ved røysting og kjøp og sal av røyster. Men hemmelegald er ikkje eit ufråvikeleg krav, jfr. t.d. brev røysting (veljaren har sjølv ansvaret for hemmelegald).

Førehandsrøysting

Dei fleste demokrati i dag gjennomfører parlamentsval med berre ein valdag. Ein grunn til dette er dei utfordringar som melder seg når ein må lagra valmaterieil over natta. Ein annan grunn er dei administrative ressursane som trengst for å halda ope mange røystelokale over fleire dagar. Dei fleste demokrati har opna for førehandsrøysting i kortare eller lengre tid før sjølv valtinget. Ein stor del av røystene blir gitt i denne perioden. Omsynet til tilfredsstillande valdeltaking tilseier at det bør vera høve til å førehandsrøysta.

Feilkjelder ved manuelle oppgjer

Feil kan oppstå enten valet skjer manuelt eller elektronisk. Det er likevel stor forskjell på alvorgraden i dei feila som kan oppstå i dagens velprøvde papirbaserte valoppgjer og eit system som inkluderer elektronisk røysting utanfor godkjent vallokale. Det er svært sjeldan at feil får omval som konsekvens, og det også svært sjeldan det vert sett fram truverdige skuldingar om manipulasjon.

Feilkjelder kan vera i samband med

- bretteing av røystesetelen
- stempling av røystesetelen
- tolking av rettingar og vraking
- kryssing i manntalet
- mottak, registrering, byting og prøving av røystesetlar
- røysting der omslagskonvolutt skal nyttast
- oppbevaring og transport av røystematerieil.

I perioden 1965 – 2005 er det totalt registrert 90 klager frå veljarane. Desse er stort sett ikkje svært alvorlege i forhold til demokratiske prinsipp, og ikkje alle har noko formelt klagegrunnlag. Klager på forhold under røystegjevinga går i hovudsak på manglande utlegging av røystesetlar og forhold elles i vallokalet.

Juridiske omsyn

Under dette avsnittet ser arbeidsgruppa på behovet for eventuelle endringar i vallova og anna lovgjeving, m.a. personvernlova og straffelova. Når det gjeld ansvarsfordeling mellom valstyresmaktene, må det sannsynlegvis gjerast endringar dersom elektronisk røysting vert innført i stor skala (delvis overgang frå lekmannskontroll til profesjonalisering). På sikt vil innføring av elektronisk røysting då krevja vesentlege endringar i valreglane. Arbeidsgruppa legg likevel til grunn at dagens ansvarsfordeling stort sett bør liggja fast dersom det blir sett i gang forsøk.

Arbeidsgruppa vurderer om hemmelegald er i samsvar med det å røysta elektronisk, og peikar på at hemmelegald ikkje kan garanterast verken i eit elektronisk eller i eit manuelt system. Gruppa meiner det heller er eit spørsmål om kor langt styresmaktene må gå for å leggja forholda til rette for at kravet til hemmelegald vil sikrast best mogeleg.

Økonomiske og administrative forhold

Det er rekna ut at stortingsval på landsbasis kostar om lag 163 mill kr. For kommuneval og kommunen sin del av fylkestingsvalet hadde Drammen kommune t. d. totale kostnader på 2,3 mill kr i 2003.

Elektronisk røysting i vallokalet vil krevja utstyr og personell til bistand og kontroll. Kva dette vil kosta totalt sett, inkludert opprigging og nedrigging av utstyr, er ikkje estimert. Samstundes vil ein kunna spara inn på m.a. trykte røystesetlar og bemanning i teljeprosessen. Korleis auka utgifter og innsparingar slår ut i forhold til ein annan, vil m.a. avhenga av korleis kommunen kan gjennomføra valet. Elektronisk røysting i vallokalet vil etter arbeidsgruppa si vurdering gi nye og endra utgifter og ikkje nødvendigvis ein økonomisk effektiviseringsgevinst.

Førebuing og gjennomføring av val krev i utgangspunktet ingen særskilt formell kompetanse, og vidare utvikling av teknologiske løysingar vil bidra til å forenkla og effektivisera dei omfattande manuelle prosedyrane som er i dag. Men bruk av moderne teknologi vil krevja meir kompetanse, og det er ikkje sikkert at alle kommunar har tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet til å ta i bruk teknologien. Det kan gi ein risiko for at leverandøren legg premissane for løysingane og sjølve valgjennomføringa. Arbeidsgruppa går difor inn for at det på nasjonalt nivå blir lagt til rette for ei overordna koordinering og styring når det gjeld bruk av teknologi ved elektronisk røysting. Staten bør ha ansvaret for utarbeiding av kravspesifikasjonar og leggja til rette for sertifiseringsordningar. Det bør vera eit mål å redusera ressursbehovet ved gjennomføring av val samla sett, og arbeidsgruppa reknar med at det først er ved elektronisk røysting i ukontrollerte omgjevnader at ein kan forventa å oppnå økonomiske innsparingar.

Tekniske utfordringar og mogelege løysingar

Arbeidsgruppa peikar på ei rekkje fundamentale utfordringar

- sikra at veljaren får røysta
- sikra at ikkje veljaren får gitt meir enn ei godkjend røyst
- sikra røysta hemmelegald ved at ho ikkje kan koplast til veljaren
- sikra at røysta ikkje vert endra eller forfalska
- sikra at gitte røyster ikkje går tapt
- sikra at det ikkje vert introdusert røyster som ingen veljar har gitt.

Innføring av ny teknologi i valhandlinga skapar nye trugsmål mot rett resultat. Sjølv om dagens manuelle system ikkje er feilfritt, er trugsmål mot dette systemet slik at det ville krevja mange uavhengige feil eller eit stort tal utru tenarar for å kunna påverka valresultatet. I ei elektronisk løysing

vert det opna for at ein enkelt person kan påverka eit stort tal røyster. Maskinell lagring kan også opna for omfattande manipulering. Dei tekniske utfordringane ved innføring av elektronisk val definerer arbeidsgruppa til å vera

- vondskapsfull programvare på datamaskinen veljaren brukar
- generell misbruksfare i datanetta, spesielt Internett
- manglande moglegheit for omteljing
- innsideåtak.

Arbeidsgruppa drøftar ulike løysingar for val i kontrollerte og i ukontrollerte omgjevnader. Til det første vert det rådd til å satsa på valgomat. For ukontrollerte omgjevnader vert m.a. personleg datamaskin kopla til Internett, digital/satelitt-tv og mobiltelefon vurdert. Arbeidsgruppa ser klare ulemper med løysingane i dagens teknologi her.

Arbeidsgruppa har i si tilråding sett opp ei rekkje føresetnader og krav til tekniske løysingar for elektronisk val. Det blir også rådd til at politisk bindande val ikkje bør gjennomførast med teknisk utstyr som er utanfor valstyresmaktene sin kontroll før teknologien kan tilby vesentleg større tryggleik enn i dag.

Kontroll og godkjenning av elektronisk val

Arbeidsgruppa drøftar kva det vil ha å seia for tilliten til politiske val at ein ved elektronisk val går frå lekmannskontroll til profesjonalisering. Det vert særleg peika på tre forhold i denne samanhengen

- ikkje alle kommunar vil ha den teknologiske kompetansen som skal til for å kontrollera og godkjenna elektroniske røystesystem
- det vil verta endringar i rutinar for kontroll og godkjenning
- det må truleg gjerast endringar i ansvars- og myndefordeling ut frå Europarådet sin rekommandasjon om at e-valløysingar skal kunna kontrollerast av ein uavhengig instans.

Dette peikar i retning av ei form for sertifisering av e-val. Det vil vera tale om sertifisering på tre nivå

- godkjenning av verksemder for sertifisering (akkrediterte sertifiseringsorgan)
- godkjenning av prosedyrar og rutinar hos leverandøren (sertifisering av verksemder)
- godkjenning av teknisk utstyr og løysing (sertifisering av produkt).

I tillegg vil det vera ein grunnleggjande føresetnad at det vert utvikla ei form for "standard" eller kravspesifikasjon for elektroniske val i Norge.

Arbeidsgruppa sitt hovudargument er at før eit e-valsysteem vert innført, og med visse mellomrom etter innføring, skal ein uavhengig instans, utpeika av valstyresmaktene, kontrollera at systema er i orden. Det vert difor tilrådd at det bør gjennomførast ei sertifisering som nemnd over. På denne måten er det råd å redusera risikoen for feil men det gir ingen garanti. Den tilrådde løysinga vil få noko å seia både for kontrollfunksjon, administrasjon av val og kompetanse. Arbeidsgruppa ser for seg at sentrale valstyresmakter utarbeider kravspesifikasjon, men det blir ikkje rådd til å oppretta noko nytt sertifiseringsorgan spesielt for e-val.

Forsøk

Elektronisk røysting vil berre vera eit supplement til den tradisjonelle måten å røysta på. Arbeidsgruppa har ikkje tilrådd elektronisk røysting i ukontrollerte omgjevnader då dagens teknologi ikkje gir god nok tryggleik. Truleg vil det likevel på sikt koma eit press om å innføra elektronisk røysting i ukontrollerte omgjevnader. Difor rår arbeidsgruppa til at det vert sett i gang forsøk for å unngå innføring utan føregåande utprøving.

Erfaringar frå utlandet har vist at forsøk med elektronisk røysting vil vera både omfattande og ressurskrevjande. Arbeidsgruppa rår til at det blir sett ned ei breitt samansett prosjektgruppe som får det overordna ansvaret for gjennomføring av forsøket. Forsøk bør gjennomførast i utvalde kommunar etter sentralt initiativ, og i fleire trinn som vist i tabellen under. Første trinn bør vera gjennomført innan utgangen av 2009.

Tabell 10.1: Overordnet plan for forsøkene

Ukontrollert, ukontrollert maskin (i)	Bindende Rådgivende			
Ukontrollert, kontrollert maskin (ii)	Bindende Rådgivende			
Kontrollert	Bindende Rådgivende			

Arbeidsgruppa sine tilrådingar – oppsummering

1. Overordna mål for arbeidsgruppa sine tilrådingar er å gjera det enklare og mindre kostnadskrevjande for veljaren å nytta seg av sine demokratiske rettar. Eit middel er å tilby elektronisk røysting i ukontrollerte omgjevnader for alle veljarar.
2. Elektronisk røysting vert berre tilrådd som eit supplement til den tradisjonelle måten å røysta på.
3. Val skal framleis gjennomførast i to fasar – førehandsrøystingsperiode og valting.
4. Elektronisk røysting i ukontrollerte omgjevnader er berre aktuelt i perioden for førehandsrøysting og då med angrerett.
5. I fase to (valtinget) kan det berre røystast ein gong og då med papirrøystesetlar.
6. Forsøksverksemd må styrast frå sentralt hald og med statleg finansiering.
7. Ein uavhengig instans, utpeika av valstyresmaktene, skal kontrollera valsystema (sertifisering). I forsøksperioden bør dagens kontroll- og godkjenningrutinar stort sett liggja fast.
8. Elektronisk røysting i ukontrollerte omgjevnader bør ikkje innførast utan ei utprøving på førehand. Det bør snarast setjast i gang planmessige forsøk og systematisk evaluering.
9. Elektronisk røysting bør innførast trinnvis bygd på forsøk (jfr. tabell 10.1 over).
10. Før ein set i gang forsøk med elektronisk røysting bør det etablerast ei prosjektgruppe med overordna ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av forsøksverksemda. I tillegg må det etablerast eit sentralt godkjenningsregime for kravspesifikasjon, inkludert overvaking, kontroll og gjennomføring.

Fylkesrådmannen si vurdering

Ved dei siste vala har det i Hordaland vore enkelte veljarar som har etterlyst mogelegheit for å røysta elektronisk. Fylkesrådmannen er difor tilfreds med at det no er gjort ei utgreiing av om det let seg gjera å innføra elektronisk røysting vurdert ut frå dei fordeler og ulemper eit nytt valsystem kan føra med seg.

Fylkesrådmannen støttar i hovudsak dei tilrådingane som arbeidsgruppa legg fram. Eit viktig siktemål med å leggja til rette for elektronisk røysting må vera å auka valdeltakinga. Ved at det blir høve til elektronisk røysting kan fleire grupper finna interesse for å nytta sin demokratiske rett. Samstundes må systemet vera slik et tilliten til at valet går rett føre seg og gir korrekt resultat ikkje verta svekka. Mindre tillit til valsystemet kan i neste omgang gå ut over valdeltakinga. Det er difor vesentleg at det vert stilt strenge krav til forsvarleg førebuing, gjennomføring og kontroll med valet.