



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Pressehefte

Utgitt av:
Informasjonsenheten
Kommunal- og regionaldepartementet
postboks 8112 Dep, 0032 Oslo
Telefon: 22 24 25 00
Telefaks: 22 24 27 41
Internettadresse: <http://krd.dep.no>

Omslagsillustrasjon ved Sissel Sandve

Print: Kopi- og distribusjonsservice – 02/06 – 100

Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter

Presseinformasjon fra Kommunal- og regionaldepartementet
i forbindelse med rapport H-2185 Elektronisk stemmegivning
– utfordringer og muligheter





KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

INNHold

Arbeidsgruppens anbefalinger (Kapittel 2 i H-2185)	3
Arbeidsgruppeleders presentasjon.....	9

Merk at alle kapittel- og vedleggshenvisninger i dette presseheftet refererer til H-2185 *Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter*.

Informasjon fra departementet på internett:

www.krd.no

Informasjon om arbeidsgruppen og dens arbeid:

www.e-valg.dep.no

2 Arbeidsgruppens anbefalinger

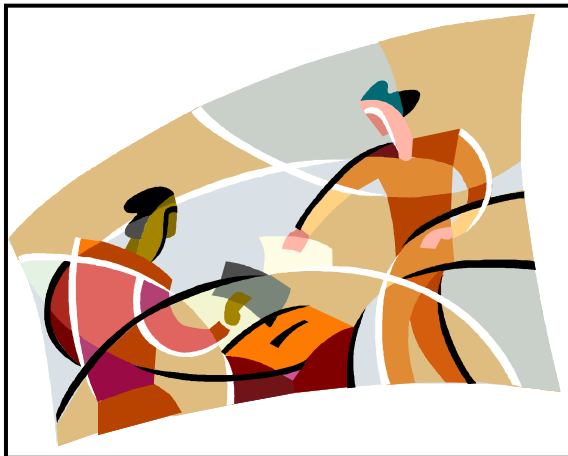
2.1 Innledning

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 valgtinget (i rapporten kalt *fase 1*) eller på valgtinget (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 optelling 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 ivarettatt 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

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

forhåndsstemmeperioden, og mulighet 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 (rekommandasjon) 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.

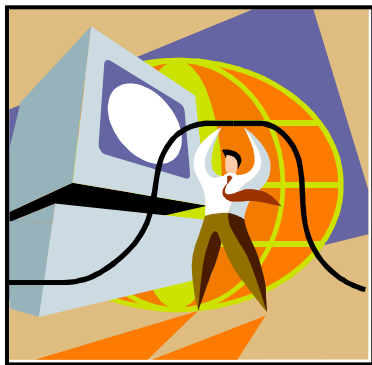
2.4 Økonomisk-administrative hensyn (se kapittel 7)

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 retinamønstre). 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 valgtinget. 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 evalueringsfirmaer). Det bør videre gjennomføres en forhåndsgodkjenning av *prosedyrer og rutiner* som leverandører av elektroniske valgløsninger skal følge for å sikre valgløsningene. 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 valgløsningen. 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 valgsystemet, 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.

2.8 Trinnvis innføring (se kapittel 10)

Arbeidsgruppen foreslår en trinnvis prosess bygd på systematiske forsøk med elektronisk stemmegivning. Forsøkene behøver imidlertid ikke gjennomføres i tilknytning til ordinære valg. En del forsøk kan gjøres som kontrollerte eksperimenter der spesielle grupper av velgere deltar. Det gjelder for eksempel utprøving av brukergrensesnitt. Andre former for avstemninger som lokale folkeavstemninger kan også være hensiktsmessige å bruke i forsøksvirksomheten. Valg av arena for forsøkene bør først og fremst være bestemt av hensynet til håndterbarhet og effektiviseringsgevinst. Når det gjelder forsøk som er knyttet opp mot valg, bør de gjennomføres i tre trinn:

2.8.1 Trinn 1

I første trinn foreslås elektronisk stemmegivning i kontrollerte omgivelser med sikret nett og datamaskiner med sikkerhetslogg. Det vil si at velgeren stemmer ved hjelp av en datamaskin i et godkjent valglokale under oppsyn av offentlige valgfunksjonærer. Sikkerhetsloggen sørger for at stemmen ikke går tapt ved et eventuelt systemsammenbrudd. I den grad man kan sikre datamaskinen hos velgeren (for eksempel ved hjelp av egen CD-rom for oppstart av maskinen), kan forsøket også omfatte stemmegivning i ukontrollerte omgivelser. I det sistnevnte tilfellet anbefaler arbeidsgruppen at forsøket avgrenses til ikke-bindende valg, for eksempel rådgivende, lokale folkeavstemninger. Formålet med forsøkene vil være å prøve ut brukergrensesnitt, tekniske løsninger samt velgerens tiltro til de valgte løsningene.

2.8.2 Trinn 2

Etter en systematisk evaluering av erfaringene i trinn 1, vil det være naturlig å gå videre til trinn 2 der arbeidsgruppen anbefaler at man gjør forsøk med elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser i mindre skala for spesielle grupper (for eksempel utenlandsboende, funksjonshemmede eller enkeltkommuner). I dette trinnet kan forsøkene med kontrollert datamaskin i ukontrollerte omgivelser også omfatte bindende valg. For ukontrollert datamaskin i ukontrollerte omgivelser anbefaler arbeidsgruppen forsøk i forbindelse med ikke-bindende valg (se for øvrig kapittel 10).

2.8.3 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.

2.9 Sentralt ansvar og godkjenningsordninger

Før man setter i gang forsøk med elektronisk stemmegivning, bør det etableres en egen prosjektgruppe som har et overordnet ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av forsøksvirksomheten. I tillegg må det etableres et sentralt godkjenningsregime for kravspesifikasjoner, inkludert overvåking, kontroll og gjennomføring. Det gjelder godkjenning av virksomheter som skal gjennomføre sertifisering, godkjenning av prosedyrer og rutiner hos leverandørene og godkjenning av teknisk utstyr og løsninger.

I den grad man velger å innføre elektronisk stemmegivning som en ordinær del av valget, vil arbeidsgruppen peke på at en del av prosjektgruppens oppgaver vil ha en langsiktig og til dels varig karakter. Dette aktualiserer spørsmålet om man bør opprette en sentral valgkommisjon som kan tilføres også andre oppgaver knyttet til planlegging og gjennomføring av valg. Dette er imidlertid et spørsmål som bør vurderes i sammenheng med de erfaringer som gjøres i forbindelse med prosjektgruppens arbeid.

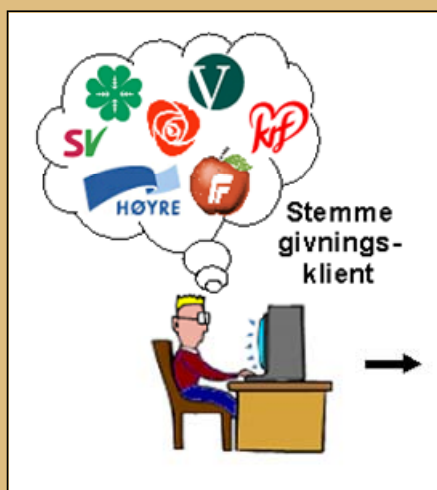
Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter



Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av
Kommunal- og regionaldepartementet
Avgitt 8. februar 2006



Hva er elektronisk stemmegivning?



- Selve stemmen avgis elektronisk
- Aktualiserer spm. om stemme-givning utenfor valglokalet



To viktige dimensjoner

Tabell 3.1: Stemmegivning etter medium og omgivelser

	Kontrollerte omgivelser	Ukontrollerte omgivelser
Papir	1. Tradisjonell papirstemmeseddel i valglokalet	3. Stemmegivning på papir utenfor valglokalet (brevstemme)
Elektronisk	2. Elektronisk utstyr i valglokalet (datamaskin med pekeskjerm, mus eller tastatur)	4. Elektronisk stemmegivning utenfor valglokalet (Internett, SMS, o.l.)

3



Argumenter for stemmegivning på Internett

- Enklere og mindre kostnadskrevene for velgeren å utøve sine demokratiske rettigheter
- Bedre tilgang for unge, funksjonshemmede, utenlandsboende, folk i distriktene
- Øke valgdeltakelsen, særlig blant unge
- Raskere og mer nøyaktig valgoppgjør
- Redusere bemanningsbehov og kostnader
- Hvorfor ikke? Vi betaler regninger, sender søknader og leverer selvangivelsen på Internett

4



Argumenter mot stemmegivning på Internett

- Hvorfor endre noe som fungerer?
- Usikkert om valgdeltakelsen vil øke
- Vil svekke valgets høytidelighet
- Vil ikke gi økonomiske besparelser på kort sikt
- Kan åpne for kjøp og salg av stemmer
- Kan åpne for utilbørlig påvirkning av velgeren (family voting)
- Ulik tilgang og kunnskap (digitale skiller)
- Teknisk svikt (tilsiktet eller utilsiktet)
- Kan svekke velgernes tillit til valgprosessen



5

Arbeidsgruppens anbefaling

”Hvis man åpner 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.”



6

La oss likevel tenke oss om...

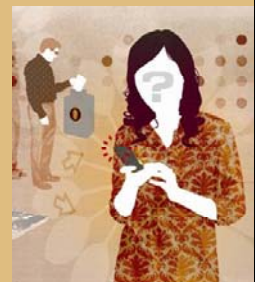
- Stemmegivning i ukontrollerte omgivelser i strid med kravet om hemmelig stemmegivning
 - Men uenighet om hvor langt kravet strekker seg iht. EMK, art. 3
 - Flere land, også Norge, tillater brevstemmegivning for utenlandsboende
- Hvordan redusere problemet med utilbørlig påvirkning og kjøp/salg av stemmer?



7

Fase 1 og fase 2

- Skille mellom forhåndsstemmegivning (fase 1) og stemmegivning på valgtinget (fase 2)
 - Kan stemme flere ganger elektronisk i fase 1 (angremulighet)
 - Kan stemme i kontrollerte omgivelser selv om man tidligere har stemt elektronisk
 - Kan stemme bare én gang i fase 2
 - Beholde valglokalene i forutsigbar framtid
 - Elektronisk stemmegivning bare supplement



8

Tre viktige dimensjoner

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

9

"På et senere tidspunkt....."

- Kan bli et betydelig press om å innføre elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser
 - For eksempel pga:
 - økende bruk av IKT på alle andre samfunnsområder
 - blir innført i land "det er naturlig å sammenligne seg med"
 - som følge av dramatisk fall i valgdeltakelsen
- Viktig at det ikke blir innført uten forutgående utprøving av tekniske løsninger og bygging av tillit blant velgerne



10

Vilje til offensiv satsning

- Trinnvis prosess med systematiske forsøk

Omgivelser	Type valg	Trinn1	Trinn2	Trinn3
Ukontrollert, ukontrollert maskin (i)	Bindende			
	Rådgivende			
Ukontrollert, kontrollert maskin (ii)	Bindende			
	Rådgivende			
Kontrollert	Bindende			
	Rådgivende			

11

Sentralt ansvar og godkjenningsordninger

- Etablere prosjektgruppe med overordnet ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av forsøkene
- Etablere sentralt godkjenningsregime for kravspesifikasjoner, inkludert overvåking, kontroll og gjennomføring

12