



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Prop. 52 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i valgloven og kommuneloven  
(statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer  
ved forhåndsstemmegivning mv.)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b>	5	4.3.3	Høringsinstansene .....	27
			4.3.4	Departementets vurdering og forslag .....	28
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for lovforslaget</b> .....	6	4.4	Forhåndsstemmegivning innenriks: Fjerne stemmeseddel- konvolutt egen kommune .....	29
2.1	Høringen .....	6	4.4.1	Bakgrunn/gjeldende rett .....	29
2.2	Sammendrag av lovendrings- forslagene .....	7	4.4.2	Høringsnotatet .....	30
2.3	Prinsipp for endring av valglovgivningen .....	8	4.4.3	Høringsinstansene .....	33
			4.4.4	Departementets vurdering og forslag .....	36
<b>3</b>	<b>Evaluering av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011</b> .....	9	<b>5</b>	<b>Om elektronisk valg- administrativt datasystem (EVA)</b> .....	41
3.1	Innledning .....	9	5.1	Innledning .....	41
3.2	Statistikk .....	9	5.2	Om valgadministrativt system og evalueringen fra forsøkene ved valget i 2011 .....	41
3.3	Tidligstemmeordningen .....	12	5.2.1	Innledning .....	41
3.4	Forhåndsstemmegivningen .....	13	5.2.2	Administrativt system .....	41
3.5	Gjennomføring av stemmegivning på valgting .....	14	5.2.3	System for maskinell telling .....	43
3.6	Risiko- og sårbarhetsanalyse for valg gjennomføringen .....	15	5.2.4	Forsøk med valgadministrativt system ved valget i 2011 .....	44
3.7	Tilgjengelighet og universell utforming av valglokaler .....	16	5.2.5	Metode for evaluering .....	44
3.8	Opptelling og bruk av skannere ...	17	5.2.6	Evaluering .....	45
3.9	Opplæring av valgmedarbeidere...	17	5.2.7	Plan for implementering forut for stortingsvalget 2013 – omfang og opplæring .....	45
3.10	Informasjon til velgerne .....	17	<b>6</b>	<b>Evaluering av forsøk med internettstemmegivning 2011</b>	47
3.11	Tilskuddsordningen .....	18	6.1	Innledning, bakgrunn og sammendrag .....	47
3.12	Forsøk ved valget i 2011 .....	18	6.1.1	Om forsøket .....	47
3.12.1	Utprøving av nye stemmesedler ...	18	6.1.2	Om evalueringen av forsøket .....	50
3.12.2	Internettstemmegivning .....	19	6.1.3	Hovedfunn fra evalueringen .....	51
3.12.3	Elektronisk avkryssing i mantallet .....	19	6.1.4	Videre fremstilling .....	52
3.12.4	Nedsatt stemmerettsalder .....	20	6.2	Juridiske hensyn ved stemme- givning i ukontrollerte omgivelser .....	52
3.13	Klager .....	20	6.2.1	Forsøksparagrafen i valgloven .....	52
3.14	Kirkevalget .....	20	6.2.2	Internettstemmegivning som forsøk – e-valgsforskriften .....	53
<b>4</b>	<b>Lovendringsforslag</b> .....	21	6.2.3	Om kravet til hemmelige valg ved elektronisk stemmegivning ...	53
4.1	Frist for innlevering av listeforslag .....	21	6.2.4	Nødvendige forholdsregler ved internettstemmegivning hjemmefra .....	57
4.1.1	Bakgrunn/gjeldende rett .....	21	6.3	Hvordan avgi en stemme via Internett .....	59
4.1.2	Høringsnotatet .....	21	6.3.1	Introduksjon .....	59
4.1.3	Høringsinstansene .....	22			
4.1.4	Departementets vurdering og forslag .....	22			
4.2	Manntall .....	22			
4.2.1	Bakgrunn/gjeldende rett .....	22			
4.2.2	Høringsnotatet .....	23			
4.2.3	Høringsinstansene .....	24			
4.2.4	Departementets vurdering og forslag .....	25			
4.3	Tilgjengelighet til og i valglokaler .....	25			
4.3.1	Bakgrunn/gjeldende rett .....	25			
4.3.2	Høringsnotatet .....	26			

6.3.2	Internettstemmegivning slik den foregikk ved valget i 2011 .....	59	6.8.4	OSSEs observasjon av valget .....	89
6.4	Tekniske sikkerhetsmekanismer i e-valgløsningen .....	65	6.9	Er internettstemmegivning forenlig med kravet til hemmelig valg? .....	90
6.4.1	Sikre hemmelighold mot omgivelsene .....	65	6.10	Departementets vurdering .....	94
6.4.2	Sikre hemmelighold mot myndighetene .....	66	6.10.1	Innledning .....	94
6.4.3	Observerbarhet og lekmannskontroll .....	68	6.10.2	Særlig om kravet til hemmelig stemmegivning .....	94
6.4.4	Forhindre angrep og «hacking» ...	70	6.10.3	Internettstemmegivning kun for enkelte velgergrupper? .....	96
6.5	Velgernes erfaringer med internettstemmegivning .....	72	6.10.4	Internettstemmegivning i valglokale? .....	97
6.5.1	Stemmegivning over Internett ....	72	6.10.5	Behov for videre forsøk .....	98
6.5.2	Holdninger og tillit til stemmegivning over Internett .....	77	6.10.6	Innretning av videre forsøk .....	98
6.5.3	Tilgjengelighet og brukervennlighet .....	79	<b>7</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	101
6.6	Velgernes holdninger til hemmelig stemmegivning .....	82	7.1	Lovforslag .....	101
6.7	Mer effektiv valggjennomføring med internettstemmegivning? ....	85	7.2	Kostnader ved EVA og forsøk med internettstemmegivning .....	101
6.7.1	Raske resultater og mer effektiv ressursbruk? .....	85	<b>8</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene</b> .....	103
6.7.2	Færre ugyldige stemmer? .....	85	8.1	Merknader til endringene i valgloven .....	103
6.7.3	Konklusjon .....	86	8.2	Merknader til endringene i kommuneloven .....	105
6.8	Ivaretagelse av krav og standarder for e-valg .....	86		<b>Forslag til lov om endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.)</b> .....	106
6.8.1	Europarådets rekommandasjon om elektronisk stemmegivning ....	86			
6.8.2	Samsvar med de fleste standardene i rekommandasjonen .....	87			
6.8.3	Forbedringsområder i henhold til rekommandasjonen .....	88			



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Prop. 52 L

(2012–2013)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet 14. desember 2012,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) og i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Etter kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 har departementet foretatt en omfattende evaluering av gjennomføringen av valget i kommunene og fylkeskommunene. Generelle funn fra denne evalueringen er omtalt i proposisjonens kapittel 3.

I kapittel 4 redegjøres det for de enkelte lovendringsforslagene. Funn fra evalueringen blir også omtalt under respektive kapitler i tilknytning til lovendringsforslagene.

Kapittel 5 inneholder en omtale av det nye elektroniske valgadministrative datasystemet (EVA).

I kapittel 6 redegjøres det for funn fra evalueringen av forsøket med internettstemmegivning i 2011, og det gis anbefalinger til videreføring av forsøket.

## 2 Bakgrunn for lovforslaget

### 2.1 Høringen

Ved høringsbrev av 5. mai 2012 sendte Kommunal- og regionaldepartementet på høring forslag om endringer i valgloven og valgforskriften. I høringsnotatet redegjorde departementet også for evalueringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011. Høringsfristen ble satt til 1. august 2012, men ble senere forlenget til 10. september 2012. Høringsbrevet ble sendt på høring til følgende høringsinstanser:

Alle departementene

Kommuner  
Fylkeskommuner  
Fylkesmenn  
Registrerte politiske partier

Aftenposten  
Akademikerne  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Barneombudet  
Brønnøysundregistrene  
Dagbladet  
Dagens Næringsliv  
Datatilsynet  
Delta  
Den norske advokatforening  
Den norske dommerforening  
Den norske Helsingforskomité  
Den norske kirke  
Den norske Revisorforening  
Direktoratet for forvaltning og IKT  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap  
Evry  
Elevorganisasjonen  
Fagforbundet  
Faglig forum for formannskapssekretærer  
Fellesforbundet  
Finansnæringens Hovedorganisasjon  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring  
Foreldreutvalget for grunnskolen

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT)  
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon  
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon  
Helsedirektoratet  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)  
Institutt for samfunnsforskning  
Konkurransetilsynet  
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)  
Kreditilsynet  
KS – Kommunesektorens organisasjon  
Landsorganisasjonen i Norge  
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner  
Likestillings- og diskrimineringsnemnda  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Likestillingssenteret  
Longyearbyen lokalstyre  
Mediebedriftenes landsforening  
Medietilsynet  
MiRA-senteret  
Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM)  
Nasjonalforeningen for folkehelsen  
NORDEM  
Norges Bank  
Norges Blindforbund  
Norges forskningsråd  
Norges handikapforbund  
Norges juristforbund  
Norges kommunerevisorforbund  
Norges Teknisk-naturvitenskaplige Universitet (NTNU)  
Norsk Forbund for utviklingshemmede  
Norsk forening for bolig- og byplanlegging  
Norsk Form  
Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR)  
Norsk journalistlag  
Norsk pasientforening  
Norsk pensjonistforbund  
Norsk presseforbund  
Norsk redaktørforening  
Norsk rådmannsforum  
Norsk Studentorganisasjon

Norsk sykepleierforbund  
 Norsk Rikskringkasting  
 Norsk Telegrambyrå  
 Næringslivets hovedorganisasjon  
 Ombudsmannen for forsvaret  
 Posten  
 Riksarkivet  
 Riksrevisjonen  
 Rokkansenteret  
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)  
 Sametinget  
 Statens råd for likestilling av funksjonshemmede  
 Sametingets ungdomspolitiske utvalg (SUPU)  
 Sivilombudsmannen  
 Skattedirektoratet  
 Sparebankforeningen  
 Statens helsetilsyn  
 Statens seniorråd  
 Statistisk sentralbyrå  
 Sysselemannen på Svalbard  
 Tillitsmannsordningen i forsvaret (TMO)  
 TV2  
 Unio  
 Universitetet for Miljø og Biovitenskap (UMB)  
 Universitetet i Agder  
 Universitetet i Bergen  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Stavanger  
 Universitetet i Tromsø  
 Utdanningsdirektoratet  
 Utdanningsforbundet  
 Utlendingsdirektoratet  
 Valgforum  
 Verdens Gang  
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

## 2.2 Sammendrag av lovendringsforslagene

I denne proposisjonen fremmes det forslag til følgende lovendringer i valgloven:

Manntallet:

- Ansvar for etablering og oppdatering av manntall blir overført til statlige myndigheter.
- Det blir etablert et foreløpig manntall per 2. januar i valgåret til bruk ved forberedelse av valg.
- Frysdatoen for når manntallet ikke lenger kan oppdateres settes til lørdag før valgdagen.

- Noe utvidet forskriftshjemmel for manntall.

Forhåndsstemmegivningen:

- Det innføres krav om at det skal være to stemmemottakere til stede ved stemmegivningen.
- Alle stemmesedler skal stemples.
- Hovedregel: Velgere som avgir stemme i den kommunen de er manntallsført, skal ikke benytte stemmeseddelkonvolutt, men legge sin stemme direkte i urnen. Stemmegivningen godkjennes idet velgeren krysses av i manntallet og stemmen legges i urnen. Stemmemottakeren skal ha online tilknytning til manntallet når stemmen avgis.
- Unntak: Stemmeseddelkonvolutt skal benyttes, og stemmegivningen skal godkjennes i ettertid når:
  - stemmemottakeren ikke har online tilgang til manntallet,
  - valgstyret i særlige tilfeller har bestemt, at det også av andre årsaker bør benyttes stemmeseddelkonvolutt,
  - velger avgir stemme i en annen kommune enn der vedkommende er manntallsført.
- Det innføres krav om at stemmeseddelkonvolutten skal limes igjen før den legges i omslagskonvolutten.
- Ordningen gjelder innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen.

Valglokaler:

- Krav til egnet og tilgjengelig valglokale blir fastsatt i lov.

Tidspunkt for innlevering av listeforslag:

- Tidspunktet for innlevering av listeforslag settes til kl. 12 den 31. mars i valgåret, og tidspunkt for tilbakekalling av listeforslag settes til kl. 12 den 20. april.

Det foreslås at endringene vedrørende tidspunkt for innlevering og tilbakekall av listeforslag tidligst iverksettes fra valget i 2015.

I Prop. 49 L (2011-2012) fremmet departementet forslag til endringer i kommuneloven, herunder en omnummerering av paragrafene om vertskommunesamarbeid. Ved en inkurie ble det ikke fremmet forslag om også å omnummerere henvisninger mellom vertskommuneparagrafene. Det blir derfor i proposisjonen også fremmet forslag om å omnummerere disse henvisningene.

### 2.3 Prinsipp for endring av valglovgivningen

---

I Norge nytes en høy grad av tillit til at valggjennomføringen er korrekt. Dette er imidlertid et forhold som krever kontinuerlig fokus slik at tilliten opprettholdes. Departementet vil derfor innledningsvis peke på viktigheten av at det ikke innføres system- og regelendringer uten at det er gode grunner til dette. Gjennomføring av valg krever at det etableres et omfattende apparat i hver enkelt kommune, med mange detaljerte rutiner

som alle valgfunksjonærer må sette seg inn i for å sikre en korrekt valggjennomføring. Valget gjennomføres annet hvert år og er ingen rutineoppgave, noe som gir utfordringer med hensyn til å sikre kontinuitet. All erfaring tilsier at system- og regelendringer bidrar til at risikoen for feil øker. Feilene kan føre til at velgere ikke får stemt, eller til at stemmer blir forkastet. Departementet mener det er viktig å utvise varsomhet med å innføre endringer som gjelder selve stemmegivningen, dersom det ikke er åpenbare grunner som gjør seg gjeldende.



## 3 Evaluering av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011

### 3.1 Innledning

Departementet har evaluert kommunestyre- og fylkestingsvalget gjennom flere ulike spørre- og brukerundersøkelser. Ved siden av kommunenes og fylkenes gjennomføring, har ulike forsøk blitt evaluert særskilt. I tillegg har departementet fulgt opp tilgjengelighetstematikken og andre hensyn knyttet til universell utforming.

I forbindelse med valget har departementet blant annet gjennomført følgende evalueringer:

- kommunenes og fylkeskommunenes gjennomføring av valget
- brukerundersøkelse rettet mot synshemmede og bevegelseshemmede om hvordan de opplevde tilgjengeligheten til og i valglokalene
- nytt universelt utformet valgutstyr tilbudt samtlige kommuner
- utprøving av nye stemmesedler
- forsøket med elektronisk avkryssing i manntallet
- utprøving av det nye valgadministrative data-systemet (EVA).

17 av 18 fylkeskommuner, det vil si 94 prosent, besvarte departementets spørreskjema til fylkeskommuner, mens 348 av 429 kommuner, det vil si 81 prosent, besvarte skjemaet til kommunene. Departementet er godt fornøyd med svarprosentene. Resultatet av denne evalueringen omtales ulike steder i dette kapitlet. I tillegg er det, via Statistisk sentralbyrå, samlet inn informasjon om ulike statistiske data knyttet til valggjennomføringen. SSB har også, på oppdrag fra BLD, gjennomført en velgerundersøkelse blant innvandrerbefolkningen. Det er dessuten innhentet opplysninger fra lokaldemokratiundersøkelsen, gjennom-

ført av Institutt for samfunnsforskning, om valgdeltakelse fordelt på alder og kjønn.

Inntrykket fra departementets evaluering er at valggjennomføringen i kommunene og fylkeskommunene har fungert godt. Totalt var i underkant av 30 000 personer involvert i de ulike fasene av valggjennomføringen. I en tredjedel av kommunene var det under tjue personer involvert i arbeidet. Hvor mange personer som er nødvendig for å gjennomføre valget henger blant annet sammen med antall valglokaler i kommunen.

Det ble gjennomført flere ulike forsøk ved valget i 2011:

- utprøving av nye stemmesedler
- internettstemmegivning
- elektronisk avkryssing i manntallet
- utprøving av det nye valgadministrative data-systemet (EVA)
- nedsatt stemmerettsalder (evaluering er ikke ferdigstilt)

Forsøkene er omtalt i kapittel 3.12.

Forsøket med internettstemmegivning omtales nærmere i kapittel 6.

### 3.2 Statistikk

#### Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen økte både ved kommunestyrevalget og fylkestingsvalget i 2011. Den offisielle statistikken fra Statistisk sentralbyrå viser at valgdeltakelsen ved kommunestyrevalget gikk opp fra 61,2 prosent i 2007 til 64,2 prosent i 2011, altså en økning på tre prosentpoeng. Ved fylkestingsvalget gikk valgdeltakelsen opp fra 57,5 prosent i 2007 til 59,9 prosent i 2011.

Tabell 3.1 Valgdeltakelse i prosent

	1999	2003	2007	2011
Kommunestyrevalg	60,4	59,0	61,2	64,2
Fylkestingsvalg	56,8	55,6	57,5	59,9

Kilde: SSB

Tabell 3.2 Valgdeltakelse etter alder i prosent

	1995	1999	2003	2007	2011
18-21 år	43	33	37	33	46
22-29 år	43	38	39	40	45
30-39 år	65	51	60	57	60
40-49 år	67	55	61	60	67
50-59 år	69	70	69	69	72
60-69 år	75	73	68	71	78
70-80 år	67	63	67	71	75

Kilde: Lokaldemokratiundersøkelsen

Fedje var den kommunen med høyest valgdeltakelse ved kommunestyrevalget i 2011, fulgt av Røyrvik og Kvitsøy. Alle disse hadde en valgdeltakelse på over 81 prosent. Kommunene med lavest valgdeltakelse hadde en deltagelse på under 55 prosent. Ved fylkestingsvalget var det Sogn og Fjordane som hadde høyest valgdeltakelse, fulgt av Akershus. I begge disse fylkene deltok over 62 prosent av de stemmeberettigede. Lavest valgdeltakelse ved fylkestingsvalget 2011 var det i Østfold.

#### Valgdeltakelse etter alder

Valgdeltakelsen økte i samtlige aldersgrupper fra 2007 til 2011. Økningen er størst blant første gangsvelgerne, som ved dette valget deltok i større grad enn aldersgruppen 22-29 år.

Med få unntak øker valgdeltakelsen suksessivt med alder. Forskjellen mellom unge under 30 år og resten av de stemmeberettigede ser imidlertid ut til å avta. Valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringene som deltok i forsøket med redusert stemmerettsalder var på 57,4 prosent. Les mer om dette forsøket i kapittel 3.12.4.

#### Valgdeltakelse etter kjønn

Kvinner deltar i større grad enn menn på landsbasis, se tabell 3.3. Tallene er hentet fra registerdata, med et utvalg på 10 000 personer totalt sett.

Tabell 3.3 Valgdeltakelse etter kjønn i prosent

	Menn	Kvinner
Kommunestyrevalget 2011	61,6	64,9

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

#### Valgdeltakelse blant innvandrere

SSB har, på oppdrag på BLD, gjennomført en velgerundersøkelse blant innvandrerbefolkningen, både blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn og utenlandske statsborgere med stemmerett. Det ble trukket stratifiserte utvalg fra de to populasjonene.

#### Norske statsborgere med innvandrerbakgrunn

Valgdeltakelsen blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn, definert som innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, var i underkant av 43 prosent. Dette er 21,5 prosentpoeng lavere enn den generelle valgdeltakelsen, det vil si samlet deltagelse for både kommunestyrevalget og fylkestingsvalget på landsbasis. Totalt sett er det en moderat økning i valgdeltakelsen sammenlignet med 2007 og 2003, men det er store variasjoner mellom verdensdelene. Økningen er størst blant de med afrikansk bakgrunn, mens det eksempelvis for Europa er en nedgang i forhold til siste lokalvalg. Når det gjelder enkeltland er det de med bakgrunn fra Danmark som deltar aller mest, fulgt av Tyskland og Sverige. Nederst på listen finner en Kosovo og Makedonia. Utenfor Europa er det høyest deltagelse blant de med bakgrunn fra Sri Lanka, Pakistan og Somalia.

Generelt er valgdeltakelsen høyest blant eldre, kvinner, og de med lengst botid i Norge. Som i

Tabell 3.4 Valgdeltakelse blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn

Prosent	Totalt	Menn	Kvinner	Endring fra 2007	Endring fra 2011
Totalt	42,7	41,3	44,1	+ 2,4	+ 1,7
EU-/EØS-land i Europa	59,8	56,0	62,3	N/A	N/A
Ikke-EU-/EØS-land i Europa	29,2	28,1	30,3	N/A	N/A
Afrika	46,6	45,0	48,3	+ 12,3	+ 14,6
Asia	41,9	41,7	42,2	+ 2,0	+ 5,9
Nord-Amerika	59,0	56,8	60,3	N/A	N/A
Sør- og Mellom-Amerika	43,3	41,1	45,3	N/A	N/A
Oseania	53,0	61,5	47,5	- 4,0	+ 9,0

Kilde: SSB

befolkningen generelt deltar førstegangsvelgerne i større grad enn de nest yngste, men bortsett fra det øker deltakelsen suksessivt med alder blant de med innvandrerbakgrunn. Kvinner har samlet sett rundt tre prosentpoeng høyere deltakelse enn menn. Slik var det også i 2007, mens det i 2003 ikke ble målt noen forskjell mellom kvinner og menn. Forskjellen er særlig stor blant de med bakgrunn fra Thailand; her er det over 30 prosentpoeng flere kvinner enn menn som deltar. Dette bildet er imidlertid ikke likt overalt. Blant de med bakgrunn fra Oseania deltar 14 prosentpoeng flere menn enn kvinner. Også i Irak er det over 10 prosentpoeng flere menn enn kvinner som deltar. Valgdeltakelsen blant de som har bodd i Norge i over 30 år er langt høyere enn blant de med kortere botid. Gruppen som har bodd i Norge i inntil 10 år har noe høyere deltakelse enn de som har

bodd her mellom 10 og 19 år, ellers øker valgdeltakelsen suksessivt med botid.

#### Utenlandske statsborgere med stemmerett

Valgdeltakelsen blant utenlandske statsborgere med stemmerett var rett i underkant av 32 prosent. Dette er i overkant av ti prosentpoeng lavere enn blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn. I motsetning til de med norsk statsborgerskap er det dessuten en nedgang i valgdeltakelsen sammenlignet med 2007 og 2003. De geografiske forskjellene er ikke så ulike de vi finner blant norske statsborgere med innvandrerbakgrunn. Afrikanske statsborgere deltar imidlertid i større grad enn statsborgere fra EU-/EØS-området. Det er høyest deltakelse blant nederlandske, somaliske og finske statsborgere. Nederst på listen finner en Polen og Litauen.

Tabell 3.5 Valgdeltakelse blant utenlandske statsborgere med stemmerett

Prosent	Totalt	Menn	Kvinner	Endring fra 2007	Endring fra 2003
Totalt	31,9	28,9	35,2	- 4,5	- 2,1
EU-/EØS-land i Europa	32,4	28,4	37,7	N/A	N/A
Ikke-EU-/EØS-land i Europa	22,2	17,0	26,1	N/A	N/A
Afrika	37,2	40,7	32,9	+ 5,7	+ 15,2
Asia	30,8	30,6	31,0	+ 1,3	+ 2,8
Nord-Amerika	44,3	37,1	50,3	N/A	N/A
Sør- og Mellom-Amerika	29,9	24,2	33,1	N/A	N/A
Oseania	42,5	43,7	40,4	- 2,8	+ 0,5

Kilde: SSB

Tabell 3.6 Tallet på godkjente forhåndsstemmer 1999-2011

Valgår	1999	2003	2007	2011
Forhåndsstemmer	331 419	249 022	373 524	544 893
Prosent av godkjente stemmer totalt	15,6	12,0	16,7	22,2

Kilde: SSB

Igjen deltar førstegangsvælgerne i større grad enn de nest yngste. Fra 30 år øker imidlertid valgdeltakelsen suksessivt med alder. Forskjellen mellom kvinner og menn er større for utenlandske statsborgere enn for norske statsborgere med innvandrerbakgrunn. Her har også forskjellen økt fra 2007 og 2003. Kvinner har over seks prosentpoeng høyere valgdeltakelse enn menn i dette utvalget. Blant afrikanske statsborgere med stemmerett har imidlertid menn nesten åtte prosentpoeng høyere valgdeltakelse enn kvinner. Også fra Oseania er det flere menn enn kvinner som deltar. Når det gjelder botid øker valgdeltakelsen suksessivt med antall år man har bodd i landet. Forskjellen i valgdeltakelse er mindre desto lenger man har bodd i landet.

#### Mottatte forhåndsstemmer

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 ble det godkjent nesten 545 000 forhåndsstemmer. Over 20 prosent av de som stemte i valget, stemte på forhånd. Andelen som stemte på forhånd har økt sammenlignet med valgene i 2007 og 2003. Fra stortingsvalget i 2009 ble det i tillegg mulig å avgi stemme ved å henvende seg til kommunen fra 1. juli, såkalt tidligstemme. Antall tidligstemmer var noe mindre enn i 2009, men ligger fremdeles på knapt én prosent av forhåndsstemmene totalt.

Kommunene har nå hatt ansvaret for mottak av forhåndsstemmer sammenhengende fra kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003.

Det ble mottatt 3 633 forhåndsstemmer fra utlandet. Dette utgjorde 0,67 prosent av alle forhåndsstemmene ved kommunestyre- og fylkes-

tingsvalget i 2011. 150 kommuner fikk ingen stemmer fra utlandet, verken fra stemmemottaker eller via brev. Antallet brevstemmer var lavt, kun 195 på landsbasis.

#### Forkastede og blanke stemmer

Antall forkastede stemmer i 2011 viser en liten økning i forhold til 2007, men tallet er totalt sett lavt.

I høringsnotatet viste departementet til at antall blanke stemmer avgitt ved kommunestyrevalget gikk noe ned i forhold til 2007. Når det gjelder fylkestingsvalget er det imidlertid en økning. Tabellen under viser utviklingen i antall avgitte blanke stemmer ved de tre siste kommunestyre- og fylkestingsvalgene.

### 3.3 Tidligstemmeordningen

#### Gjeldende rett

Ved valget i 2009 ble det innført en ny stemmemulighet for velgere innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen) som ikke har anledning til å stemme på valgting eller i ordinær forhåndsstemmeperiode. Valglovens § 8-1 (4) sier at disse kan henvende seg til kommunen og avgi stemme fra 1. juli og frem til ordinær forhåndsstemmegivning starter 10. august. Kommunen skal kunngjøre at velgere har denne muligheten, jf. valgforskriften § 24. Det er valgstyret som plikter å tilrettelegge for slik stemmegivning. Alle kan i teorien benytte seg av ordningen, men den er ment som et supplement for de som ikke har mulighet til å stemme ellers.

Tabell 3.7 Blanke stemmer 2003-2011

	2003	2007	2011
Kommunestyrevalg	12 656	14 326	11 862
Fylkestingsvalg	16 805	16 805	24 128

Kilde: SSB

*Høringsnotatet*

Departementet viste i høringsnotatet til at det ved valget i 2011 ble godkjent totalt 4 970 tidligstemmer på landsbasis. I 2009 ble det godkjent omtrent 6 500 tidligstemmer. 85 prosent av kommunene tok imot tidligstemmer. Ved stortingsvalget i 2009 svarte 90 prosent av kommunene at de mottok henvendelser om å få avgi tidligstemme. 53 prosent av kommunene som fikk tidligstemmer i 2011 tok imot mellom 1 og 5 tidligstemmer. Femten prosent tok imot over 20 tidligstemmer.

*Høringsinstansene*

*Odda kommune* kommenterer tidligstemmeordningen i sin høringsuttalelse:

«Odda kommune ber om at ordninga med tidlegrøysting vert avvikla då det er vanskeleg å få denne gjennomført som eit fullverdig røysting og at førehandsrøystinga startar når alt er klart til at den kan gjennomførast på ein fullverdig måte.»

*Departementets merknader*

Tidligstemmeordningen er et tilbud for de som ikke kan benytte seg av den ordinære forhåndsstemmeperioden. Ordningen er innført for at flest mulig skal få avgitt stemme. Departementet er ikke enige i at denne formen for stemmegivning er «ufullstendig». Velger får avgitt stemme og stemmen skal kontrolleres mot manntallet i ettertid. Selv om velger oftest bare får benytte stemmeseddel med partinavn, er dette ikke annerledes enn for velgere som avgir forhåndsstemme i en annen kommune enn der de er manntallsført. Antallet tidligstemmer er lite, men departementet mener det likevel er hensiktsmessig å la ordnin-

gen virke over noe tid før det tas stilling til eventuelle endringer.

**3.4 Forhåndsstemmegivningen***Gjeldende rett*

Valgloven § 8-3 bestemmer at forhåndsstemmegivningen skal foregå i egnede lokaler. Innenriks skal stemmegivning gjennomføres på samtlige helse- og sosialinstitusjoner i kommunen og ellers der valgstyret har bestemt. Det skal avholdes forhåndsstemmegivning minst én dag ved alle institusjonene. Valgforskriften § 25 bestemmer at det ved stemmemottak på helse- og sosialinstitusjoner også kan tas imot stemmer hjemme hos personer som oppholder seg i trygde- og omsorgsboliger når disse befinner seg i umiddelbar nærhet til institusjonen.

Etter søknad fra syke og uføre skal kommunen i tillegg motta forhåndsstemmer hjemme hos velgere (ambulerende stemmegivning), jf. valgloven § 8-3 (6).

En forhåndsstemme må være kommet inn til kommunen der velger er manntallsført innen kl. 21 valgdagen for å komme med i valgoppgjøret, jf. valgloven § 10-1 (1) bokstav g. Forhåndsstemmer som kommer inn til kommunen etter det tidspunktet må forkastes.

*Høringsnotatet*

Departementet viste i høringsnotatet til at rundt tre fjerdedeler av kommunene som besvarte evalueringen, hadde tilbud om utvidet åpningstid i forhåndsstemmeperioden. Blant de som ikke hadde et slikt tilbud, svarte de aller fleste at det ikke var behov for det. Over halvparten av kommunene som hadde utvidet åpningstid, hadde dette mot slutten av perioden.

Tabell 3.8 Steder for forhåndsstemmemottak

Sted for forhåndsstemmemottak	Prosent	Har ikke slikt lokale i kommunen
Rådhus/servicetorg	97,4	-
Bo- og servicesenter	67,0	14,4
Bibliotek	27,3	5,5
Videregående skole	14,9	47,4
Sykehus	12,9	81,0
Universitet/høgskole	5,7	86,2
Kjøpesenter	5,2	41,4

Basert på svarene i undersøkelsen har departementet estimert at det var rundt 635 faste forhåndsstemmelokaler i hele perioden fra 10. august til 9. september. En oversikt over de mest benyttede stedene for forhåndsstemmegivning er gjengitt i tabell 3.8.

Det har vært en økning i antall kommuner som arrangerer forhåndsstemmegivning på videregående skoler fra stortingsvalget i 2009. Når det gjelder universitet/høgskole, ligger antallet på samme nivå. 28,4 prosent av kommuner med videregående skole arrangerte forhåndsstemmegivning der. Tilsvarende andel for bruk av universitet/høgskole er 41,7 prosent. Det er også en økning i antall kommuner som arrangerer stemmegivning på kjøpesenter.

Det ble mottatt rundt 10 000 ambulerende stemmegivninger på landsbasis ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011.

Svarene fra kommunene tilsier at det var omtrent 1 000 stemmegivninger som kom for sent inn totalt for hele landet. Dette er på samme nivå med 2009. Rundt 37 prosent av kommunene mottok for sent innkomne forhåndsstemmer. Det er to prosent færre enn ved sist valg. Knappe 12 prosent av disse stemmene kom fra utlandet. Dette er en nedgang fra 2009, da nesten 30 prosent av de for sene stemmene kom fra utlandet.

#### *Departementets merknader*

Etter departementets vurdering viser svarene at kommunene har et bevisst forhold til åpningstider i forhåndsstemmeperioden.

Det er viktig å legge stemmegivning til steder der velgerne ferdes. Etter evalueringen av valget i 2009 foretok departementet en vurdering av om forhåndsstemmegivning på videregående skoler og høyere utdanningsinstitusjoner burde fastsettes i lov. Selv om det er viktig å sørge for god tilgjengelighet, må forhåndsstemmegivningen tilrettelegges ut fra lokale forhold. Derfor besluttet departementet å ikke pålegge stemmegivning ved slike institusjoner. Evalueringen av kommune- og fylkestingsvalget i 2011 har ikke endret departementets syn på dette.

Departementet registrerer en positiv utvikling når det gjelder forhåndsstemmegivning på videregående skole og kjøpesenter. Kjøpesenter og lignende lokaler har ofte god tilgjengelighet og er godt tilrettelagt for alle, uavhengig av funksjons- evne. Det er viktig at kommunene foran valget vurderer om slike lokaler skal benyttes for å gjøre tilgjengeligheten best mulig.

Flere benytter seg av muligheten til å forhåndsstemme på universitet/høgskole enn videregående skole. Dette har blant annet sammenheng med at ikke alle har stemmerett når de er elever på videregående skole. Det er uansett viktig at å understreke viktigheten av en så god tilrettelegging som mulig, særlig med tanke på å nå ungdom.

Mindre enn 0,2 prosent av forhåndsstemmegivningene kom for sent inn ved valget i 2011. Nivået er stabilt, men andelen fra utlandet gikk kraftig ned ved dette valget, noe som mest sannsynlig skyldes at det avgis færre stemmer fra utlandet ved lokalvalg. Endret frist for å stemme utenriks til nest siste fredag før valgdagen er også et godt virkemiddel for å unngå at stemmer må forkastes.

### **3.5 Gjennomføring av stemmegivning på valgting**

---

#### *Gjeldende rett*

Det følger av valgloven § 9-2 (1) at valgdagen fastsettes til en mandag. Etter annet ledd kan kommunestyret selv, med tilslutning fra minst 1/3 av medlemmene, vedta at det på ett eller flere steder i kommunen skal holdes valg også søndagen før den offisielle valgdagen. Regelen om 1/3 flertall kom inn i loven før valget i 2009. Vedtak om todagersvalg må fattes senest samtidig med budsjettet for det året valget skal holdes. Foran valget i 2009 var fristen 1. juni 2009. Bakgrunnen var at det skulle være mulig for mindretallet å vedta todagersvalg allerede ved stortingsvalget i 2009.

#### *Høringsnotatet*

Departementet redegjorde i høringsnotatet om kommunenes tilbakemeldinger om valgting over en eller to dager. Av de 348 kommunene som besvarte evalueringsskjemaene var det bare to som oppga at vedtaket om todagersvalg ble truffet med hjemmel i valgloven § 9-2 (2), det vil si at et mindretall sto bak vedtaket.

En oversikt over antall valgdager i samtlige norske kommuner viser at 195 av 429 kommuner, det vil si omtrent 45 prosent, hadde todagersvalg ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011. Tilsvarende antall ved forrige valg var 205. Antall kommuner med todagersvalg har vært svakt stigende fra 2003 og frem til 2007, før det ble en liten nedgang i 2009 og 2011.

Tabell 3.9 Antall kommuner med todagersvalg 2003–2011

Valgår	2003	2005	2007	2009	2011
Antall kommuner med todagersvalg	178	198	206	205	195

Todagersvalg krever en del ekstra ressurser, både personalmessig, organisatorisk og også økonomisk. Likevel er det slik at valg på søndagen kun holdes i noen valglokaler i kommunen, og åpningstidene er redusert i forhold til mandagen.

Hovedbildet er at det er de største kommunene som har todagersvalg. Antall stemmeberettigede i kommuner med todagersvalg var i gjennomsnitt 10 611, mens gjennomsnittet i de andre kommunene var 7 394.

Tabell 3.10 viser andel velgere som stemte søndag og mandag ved årets valg og ved stortingsvalget i 2009. Det vil si hvor mange som stemte søndag, og hvor mange som stemte mandag i de kommunene som avholdt todagersvalg.

#### Departementets merknader

Det er lite kødanning i valglokalene. 17 kommuner rapporterte om kødannelse i et eller flere valglokaler av et visst omfang valgdagen(e). De fleste mente omfanget av kø var det samme som ved forrige valg.

Bruken av valgadministrativt datasystem er utbredt; det var kun ti kommuner som ikke benyttet det. Kommunene rapporterer om visse problemer med slike systemer, særlig knyttet til valgoppjøret og overføring av resultater til Statistisk sentralbyrå. Om departementets nye elektroniske valgadministrative datasystem EVA, se kapittel 5.

Gjennomsnittlig valgdeltakelse i kommuner med todagersvalg var 1,7 prosentpoeng lavere enn i kommuner som kun hadde stemmegivning mandag.

Forskning kan ikke dokumentere at det er noen klar sammenheng mellom valgdeltakelse og todagersvalg, men departementet mener at det å gjøre valget mest mulig tilgjengelig for velgerne er en verdi i seg selv.

### 3.6 Risiko- og sårbarhetsanalyse for valggjennomføringen

#### Innledning

En risikovurdering er en grundig gjennomgang av hva som kan forårsake at noe tilsiktet eller utilsiktet kan gå galt, eller at uhell inntreffer. Ut fra gjennomført kartlegging vurderes det hvor sannsynlig det er at noe kan gå galt, hvor kritisk de uønskede hendelsene vil være, og hvor ofte noe uønsket kan inntreffe. Det vurderes om det er tatt tilstrekkelige forholdsregler, eller om det må iverksettes særlige tiltak for å unngå skader og eventuelle ødeleggelser.

#### Høringsnotatet

Departementet viste i høringsnotatet til at over 85 prosent av kommunene foretok risiko- og sårbarhetsanalyse for valggjennomføringen, eller gjorde tilsvarende vurderinger. Enda flere utarbeidet beredskapsplan, eller hadde tilsvarende planverk tilgjengelig. Drøyt 90 prosent av fylkeskommunene foretok ROS-analyse og hadde også en beredskapsplan.

#### Departementets merknader

Gjennomføring av valg er en tidskritisk prosess, og det er viktig at ulike faktorer forbundet med risiko for gjennomføringen analyseres av kommunene i forkant. Disse temaene har hatt fokus i valgopplæringen de siste årene. For å sikre en god og korrekt valggjennomføring, er det svært viktig å ha et bevisst forhold til hvordan uforutsette hendelser skal løses.

Tabell 3.10 Antall velgere som stemte søndag og mandag i kommuner med todagersvalg

Prosent	Søndag	Mandag
Stortingsvalget 2009	17,1	82,9
Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011	15,9	84,1

### 3.7 Tilgjengelighet og universell utforming av valglokaler

#### *Innledning/gjeldende rett*

Tilgjengelighet til valg handler både om hvilke lokaler som benyttes til stemmegivning og hvordan lokalene tilrettelegges. Stemmegivningen skal foregå i egnet lokale som er lett tilgjengelig, og hvor alle velgere kan ta seg inn uten å måtte be om hjelp, jf. valgloven § 8-3 og valgforskriften §§ 26 og 30. I tillegg må kommunene forholde seg til kravene til tilgjengelighet og universell utforming i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven samt plan- og bygningsloven.

Ved forrige valg uttalte departementet en målsetting om at samtlige valglokaler skal være lagt til rette for alle velgergrupper. I forbindelse med valget hadde departementet derfor et særlig fokus på tilgjengelighet. Samtlige kommuner fikk tilbud om å kjøpe nytt, universelt utformet valgutstyr utviklet av departementet. Det ble også utformet nye stemmesedler med samme formål.

#### *Høringsnotatet*

I høringsnotatet viste departementet til at det var 63 prosent av kommunene som svarte at samtlige valglokaler var tilgjengelig for alle ved stortingsvalget i 2009. Den tilsvarende andelen ved valget i 2011 var 79 prosent. Utviklingen går med andre ord i riktig retning. Departementet spurte også om hvor mange valglokaler som hadde valgavlukke som var tilpasset funksjonshemmede. 63 prosent svarte at samtlige lokaler hadde dette.

Blant de kommunene som ikke hadde alle valglokalene tilgjengelig, svarte de fleste at det ikke fantes tilstrekkelig antall egnede lokaler i kretsen. Andre årsaker var at behovet var for lite for tilpasning, private eide lokaler kommunen ikke kunne gjøre noe med, og at det ble for kostbart å tilpasse lokalet.

#### *Nytt utstyr til valglokalene*

«Blanke Ark», vinnerløsningen i Statens designkonkurranse 2008 med temaet «Valg og demokrati», ble svært godt mottatt da den ble prøvd ut ved stortingsvalget i 2009. Evalueringsrapporten bekrefter i stor grad positive erfaringer og holdninger til det nye utstyret. Departementet inngikk før valget i 2011 en rammeavtale med produsent av valgutstyr på vegne av kommunene, og fikk utviklet en portal (<http://valgutstyr.valg.no/>) der kommunene kunne kjøpe inn valgutstyr. Ramme-

avtale gjelder for valgene i 2011 og 2013. Alle kommuner som ønsket det fikk kjøpt utstyr i 2011. Totalt 178 kommuner benyttet seg av denne muligheten. Et eget spørreskjema ble sendt ut til disse kommunene.

Jevnt over viser evalueringen gode tilbakemeldinger på valgutstyret. I forkant av valget 2013 vil departementet i samarbeid med produsent arbeide videre med enkelte endringer i produktene. Den nye designløsningen for valg gir en helhetlig, gjenkjennelig, funksjonell og fysisk ramme rundt stemmegivningen. Løsningen ivaretar blant annet kravene til informasjon, logistikk, produksjon, montering, vedlikehold og universell utforming. Departementet har anbefalt kommunene å kjøpe inn dette utstyret eller andre løsninger som på tilsvarende måte sikrer krav til universell utforming når de skal anskaffe nytt utstyr.

#### *Brukerundersøkelse*

I tillegg til kommunens evaluering, ønsket departementet å innhente kunnskap om hvordan velgere med nedsatt funksjonsevne selv opplevde tilgjengeligheten ved valget. TNS Gallup gjennomførte en brukerundersøkelse blant synshemmede og bevegelseshemmede som stemte. Hovedinntrykket er at tilgjengeligheten er god. Det er imidlertid forbedringspunkter når det gjelder parkering ved valglokalet, fysiske hindringer (som trapper/trinn) ved inngangen til valglokalet, tilgjengelig informasjon om hvordan man stemmer, samt merking av hyllene med stemmesedler.

#### *Departementets merknader*

Selv om evalueringen viser at kommunene i all hovedsak gjør en god jobb med tilrettelegging til valg, er det rom for forbedringer. Derfor vil departementet også ved fremtidige valg være opptatt av at alle velgergrupper skal ha tilgang til valglokalene og ha mulighet til å avgi stemme uten å måtte be om hjelp.

Kravet til universell utforming innebærer at kommunene må tilrettelegge valglokalet slik at alle velgere, uavhengig av funksjonsevne, skal kunne delta i valg. I dagens valglov er det kun i kapittelet om forhåndsstemmegivningen man finner krav om «egnet lokale», jf. § 8-3. Valgforskriften §§ 26 og 30 krever at kommunene skal bruke valglokaler som er «lett tilgjengelige» i både forhånds- og valgtingsstemmegivningen.

Departementet foreslår i kapittel 4.3 en presisering av lovverket.



### 3.8 Opptelling og bruk av skannere

Uavhengig av om opptellingen skjer manuelt eller ved maskinell opptelling, skal opptellingen skje etter bestemmelsene i valgloven eller valgforskriften. Verken loven eller forskriften har særskilte bestemmelser med krav til maskinell opptelling.

Kommunene som talte stemmesedler maskinelt (i overkant av 40 prosent) ble spurt om eventuelle problemer, og om årsaker. Av de som svarte, ga 43 prosent tilbakemelding om at de opplevde problemer med skanningen. Kommunenes tilbakemeldinger tyder på at problemene har vært flere, og at de er sammensatte. Flere av kommunene peker på at det oppsto papirstopp under skanningen. Flere av kommunene viste også til at de fikk problemer med skanningen fordi stemmesedlene hadde for dårlig trykkekvalitet eller var skadet. Andre viser til at det oppsto enkelte problemer med stemmesedler med punktskrift, og med de nye to-falsede stemmesedlene. Enkelte kommuner pekte også på at det oppsto noen utfordringer knyttet til registrering av rettelser på stemmesedlene. En del av kommunene viser til at problemene med den maskinelle tellingen skyldtes operatørfeil, og ikke feil ved selve datasystemet.

Departementet høstet nyttige erfaringer med skanning under valget i 2011, og vil ha spesiell oppmerksomhet på dette fremover. Departementet vil frem mot valget i 2013 se nærmere på hvordan en best kan organisere den maskinelle tellingen med et nytt datasystem, se kapittel 5.

### 3.9 Opplæring av valgmedarbeidere

#### *Innledning*

Det er viktig å sikre en rasjonell, effektiv og korrekt valgavvikling i alle landets kommuner i tråd med valglovgivningen. Den enkelte kommune er i utgangspunktet selv ansvarlig for å lære opp sine valgmedarbeidere, både egne ansatte og de som eventuelt hyres inn utenfra. Det er valg annet hvert år og for et flertall av kommunalt ansatte er valgarbeid en oppgave som kommer i tillegg til øvrige arbeidsoppgaver. Endringer i regelverket er en utfordring når det gjelder opplæring ved valg og når det gjelder å forhindre feil.

Valgopplæring er en prioritert oppgave for departementet. De siste årene har departementet ønsket å bidra mer til å sikre god opplæring lokalt. Dette har blitt gjort gjennom et formelt samarbeid med Valgforum både i 2009 og i 2011. Valgforum er en medlemskapsorganisasjon for valgmedar-

beidere, der alle landets kommuner og fylkeskommuner kan tegne medlemskap.

Forumet har som formål å medvirke til utvikling av valg i Norge, blant annet gjennom erfaringsutveksling, dialog med sentrale valgmyndigheter og ved å være rådgivertjeneste i valgspørsmål. En sentral del av formålet for forumet er kompetanseoppbygging ved at det blir holdt kurs og ved utvikling av kursmaterieill.

#### *Høringsnotatet*

I forkant av valget ble det avholdt fylkesvise opplæringskonferanser. Konferansene var et samarbeid mellom Valgforum, fylkesmennene og fylkeskommunene. Det er viktig å påpeke at slike konferanser ikke er ment å erstatte den enkelte kommunes ansvar for opplæring av valgmedarbeidere i egen kommune.

I evalueringen etter valget viser Valgforum til gode erfaringer, men at det er noen utfordringer knyttet til ulikt kompetansenivå og ulik erfaring med valggjennomføringen i kommunene. De mener det kan være hensiktsmessig med egne kurs for nybegynnere.

Samtlige fylkeskommuner og i underkant av halvparten av kommunene deltok på Valgforums konferanse. Omtrent en tredjedel av kommunene og nesten samtlige fylkeskommuner deltok i tillegg på regionale konferanser.

Departementets evaluering viste også at kommuner og fylkeskommuner gjennomfører flere ulike opplæringstiltak på egenhånd, blant annet kurs og bruk av skriftlig opplæringsmaterieill.

#### *Departementets merknader*

Departementet ser det som viktig at det satses på en større grad av kontinuitet med hensyn til opplæring og påfyll av valgkunnskaper. Departementet vil sette inn ekstra ressurser til opplæring i forbindelse med implementeringen av EVA i 2013, les mer om dette i kapittel 5. Vi vil likevel understreke at det er kommunen som må sørge for at alle som har oppgaver knyttet til valggjennomføringen har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre de oppgavene de er satt til.

### 3.10 Informasjon til velgerne

En viktig forutsetning for at velgerne skal delta i valg, er at de har kunnskap om, eller har tilgang til informasjon om når, hvor og hvordan de skal stemme. Både departementet, fylkeskommunene

og kommunene har et informasjonsansvar. Departementet administrerer valgloven med forskrifter og har det overordnede ansvaret for den generelle informasjonsvirksomheten. Informasjonsansvaret til valgmyndighetene innebærer først og fremst å informere om regelverket, og å gi praktisk informasjon til alle velgere.

Departementet har ved de siste valgene gjennomført en rekke informasjonstiltak rettet mot alle velgere. Noen av tiltakene har vært rettet spesielt mot ungdom, velgere med innvandrerbakgrunn, og velgere med behov for spesielt tilrettelagt informasjon. I 2011 hadde departementet ekstra informasjonsutfordringer i forbindelse med forsøk med internettstemmegivning, og forsøk med nedsatt stemmerettsalder. Det ble utarbeidet en versjon av husstandsbrosjyren med ekstra informasjon om internettstemmegivning. Alle 16- og 17-åringer i de aktuelle kommunene fikk tilsendt en brosjyre om forsøket med nedsatt stemmerettsalder, og hva det innebar for dem.

Utover lovpålagte kunngjøringer, informerer nærmest alle kommunene på sine nettsider. Omtrent ni av ti benytter seg også av lokalavis for å informere om valget. Over 80 prosent av kommunene har i tillegg et servicetorg hvor velgerne kan henvende seg. Departementet ser at det er gjennomført stor informasjonsinnsats på informasjonsområdet fra alle parter. Det er viktig at velgerne finner valginformasjon tilrettelagt og tilgjengelig.

Ved kommende valg vil departementet få en ny rolle som leverandør av valgadministrativt system til kommunene og fylkeskommunene. Dette gir nye kommunikasjonsutfordringer. Departementet skal fortsatt kommunisere om regelverket, men også om forhold rundt bruken av det nye valgadministrative systemet. Kommunikasjonen må tilpasses flere målgrupper av valgmedarbeidere, for eksempel valgansvarlige og IKT-ansvarlige. Departementet vil videreutvikle sin måte å kommunisere med kommunene og fylkeskommunene. Det vurderes om nye verktøy skal tas i bruk.

### 3.11 Tilskuddsordningen

Ved valget i 2011 delte departementet ut tilskudd på til sammen 5 millioner kroner til 24 ulike organisasjoner som ville bidra til å øke kunnskapen om valget og/eller øke valgdeltakelsen. Ved vurdering av søknader la departementet vekt på mangfold, både når det gjaldt tema, tiltak, organisasjon/aktør og målgruppe. Det ble også lagt vekt

på at tiltakene skulle være et supplement til departementets egne informasjonstiltak.

Rapporter fra tilskuddsmottakere viser at ordningen stimulerer til stort engasjement hos de som har satt i gang tiltak. De fleste av tilskuddsmottakerne rapporterer om gjennomførte tiltak og gode tilbakemeldinger fra målgruppene. Departementet har økt tilskuddsbeløpet ved valget i 2013, og deler av midlene settes av til tiltak i forbindelse med stemmerettsjubileet i 2013. Det foreslås totalt inntil kr 7 millioner til slike informasjonstiltak. Det tas forbehold om Stortingets godkjenning av statsbudsjettet for 2013.

### 3.12 Forsøk ved valget i 2011

#### 3.12.1 Utprøving av nye stemmesedler

I Prop. 64 L (2010-2011) vurderte departementet om det burde fastsettes mer spesifikke krav til utforming av stemmesedler. Krav til universell utforming sto sentralt. Det er et mål å utvikle mest mulig lik utforming av stemmesedler til ulike valg, og at kravene til universell utforming ivaretas. I forkant av valget i 2011 så departementet nærmere på utformingen av stemmesedler med mange kandidater på listene. Å oppfylle kravet til universell utforming for lister med mange kandidatnavn innenfor gjeldende format viste seg ikke å være mulig. Det ble derfor utformet en stemmeseddel med to falser. Stemmeseddelen skulle videre ha forskutt falsing og en farget mønsterside.

For å få erfaring med hvordan denne stemmeseddelen var å produsere, hvordan den var å brette for velgeren, og hvordan den fungerte i optellingen besluttet departementet å prøve ut denne stemmeseddelen i de 10 kommunene som deltok i forsøket med internettstemmegivning ved kommunestyrevalget, og i Møre og Romsdal fylkeskommune ved fylkestingsvalget.

Hovedfunnene i rapporten er at rundt sju prosent av de observerte velgerne har brettet stemmeseddelen feil når de kommer ut av valgavlukket. Det ble ikke funnet forskjeller i andelen velgere som feilbrettet stemmeseddelen med to falser sammenlignet med en-falset stemmeseddel i kommuner der dette kunne sammenlignes direkte. 87 prosent av velgerne svarer at de fikk informasjon om hvordan stemmeseddelen skulle brettet. Type informasjon varierer mellom kommunene, men gis i hovedsak av valgfunksjonærer eller på plakater. Undersøkelsen inkluderte også spørsmål om hvordan velgerne oppfattet den to-falsede stemmeseddelen.

I all hovedsak er velgerne fornøyd med stemmeseddelen. Den ble oppfattet som lett å lese, noe som tyder på at kravet til universell utforming er ivare tatt. Videre fremsto stemmeseddelen som tydelig og ryddig. For valgstyrene og fylkesvalgstyrene medførte stemmeseddelformatet en noe mer komplisert opptellingsprosess, samt økte kostnader.

Basert på evalueringen estimerer departementet at det ble trykket opp rundt 30 millioner stemmesedler på landsbasis.

#### *Departementets merknader*

13 fylkeskommuner tok i tillegg i bruk nytt enfasett stemmeseddelformat (etter valgforskriften § 19 a). At så mange fylkeskommuner valgte å ta i bruk disse universelt utformede stemmesedlene kan tyde på at det er et ønske at stemmeseddelformatet standardiseres.

Stemmesedlene som trykkes opp av de ulike valgstyrene og fylkesvalgstyrene har ulik utforming. Dette medfører at velgerne kan få stemmesedler som ikke er universelt utformet. For kommunene og fylkeskommunene kan ulike format gi problemer i opptellingen, særlig ved bruk av skanning. For bedre å sikre krav til universell utforming, og for å ivareta behovet til skanning av stemmesedler, bør utformingskrav i større grad standardiseres. Bruk av skanningfunksjonalitet i EVA vil i tillegg kreve at enkelte elementer på stemmesedlene standardiseres, slik at programvaren som benyttes ved maskinell telling gjenkjenner stemmesedlene.

Departementet vil standardisere krav til utforming av stemmeseddel ved stortingsvalg som skal gjelde ved valget i 2013. Departementet vil arbeide videre med formatet for stemmeseddel ved lokalvalg, og tar sikte på å forskriftsfeste dette i god tid før valget i 2015.

### **3.12.2 Internettstemmegivning**

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011 ble det gjennomført forsøk med internettstemmegivning. Velgerne i ti kommuner, til sammen 167 506 personer, kunne stemme over Internett i forhåndsstemmeperioden. Forsøket var et supplement til det ordinære papirbaserte valget.

Forsøket med stemmegivning over internett er særskilt omtalt i kapittel 6.

### **3.12.3 Elektronisk avkryssing i manntallet**

Det ble i forbindelse med forsøket med elektronisk stemmegivning også gjennomført forsøk

med elektronisk avkryssing i manntallet i valglokalene på valgdagen. Bakgrunnen var todelt: Det var ønskelig å teste ut elektronisk manntall i valglokalene for å effektivisere valgprosessen, stemmegivningen, opptellingen og behandlingen av stemmegivningene. I tillegg er det en forutsetning for opptelling av elektroniske stemmer at alle kryss i manntallet settes i et elektronisk manntall før opptellingen starter.

Stemmestyrene krysset av i det elektroniske manntallet både for velgere som var manntallsført i kretsen og for velgere i andre valgkretser i kommunen, jf. forskrift om forsøk med elektronisk stemmegivning § 18. Videre ble stemmer fra velgere som tilhørte andre kretser i kommunen, såkalte fremmede stemmer, lagt i en egen urne. Disse urnene ble transportert til valgstyret for en samlet opptelling.

Hovedinntrykket fra evalueringen var at løsningen var enkel å bruke. Det var lite eller ingen kødannelse for registrering i manntallet eller ved valgurnen. Det var kun et fåtall av velgerne som reagerte på at avkryssingen i manntallet var elektronisk, og ikke på papir. Mottak av stemmer fra velgere som tilhører andre valgkretser i kommunen ble også enklere når prosedyren for mottak av stemmen var lik både for velgere tilhørende valgkretsen og for velgere tilhørende andre valgkretser. Oppsummert opplevde valgmedarbeiderne elektronisk avkryssing i manntallet positivt.

Tilbakemeldingene fra valgansvarlig i forsøkskommunene viser også at erfaringene med elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen kun var positive. Det medførte færre problemer og systemet var enkelt å bruke. I noen kommuner var det en kort periode systemet ikke fungerte. Stemmestyrene tok da i bruk beredskapsrutinen. Beredskapsrutinen var enkel å iverksette, og medførte verken feil eller vesentlige kødannelser. Undersøkelsen blant valgmedarbeiderne viser også at over 80 prosent av de spurte hadde noe eller god kunnskap om beredskapsrutinen.

#### *Departementets merknader*

Elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen effektiviserer valgavviklingen både i valglokalet og opptellingen. Et annet viktig poeng er at elektronisk avkryssing i manntallet mest sannsynlig reduserer antall feilavkryssinger i manntallet. Dette fordi man i stor utstrekning benytter strekkoden som er trykket på valgkortet til å søke frem velgeren i manntallet. Dette gir et unikt oppslag og det er ikke nødvendig å sette kryss manuelt.

Ved valget i 2011 ble det avgitt drøyt 50 000 fremmede stemmer. Oslo, Bergen og Trondheim stod alene for over halvparten av alle fremmede stemmer. Det antas at effektiviseringsgevinsten er stor i disse kommunene, og at valgresultatet vil være raskere ferdig når etterarbeidet med de fremmede stemmene blir borte.

For å sikre kontinuitet, og for å få et bedre grunnlag for å foreta eventuelle endringer i EVA foreslår departementet derfor å videreføre forsøket i forsøkskommunene fra 2011. I tillegg inviteres Oslo, Bergen og Trondheim til å delta, da det er ønskelig å få erfaring med hvordan elektronisk avkryssing i manntallet fungerer i kommuner med et stort antall fremmede stemmer, mange velgere og valglokaler.

#### 3.12.4 Nedsatt stemmerettsalder

Ved kommunestyrevalget i 2011 ble det gjennomført forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år i 20 kommuner, samt ved valget i Longyearbyen lokalstyre. Kommuner med ulik størrelse, kommuner fra samtlige fylker, og kommuner med ordførere fra ulike partier deltok i forsøket. Totalt var det 330 000 innbyggere i forsøkskommunene, og 9 400 av disse var 16- og 17-åringer.

Valgdeltakelsen blant førstegangsvelgerne gikk opp fra rundt 33 prosent i 2007 til 46 prosent i 2011. I forsøkskommunene var valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringene langt høyere; 57,4 prosent. Dette styrker forskernes antagelse om at valgdeltakelsen blant førstegangsvelgerne øker når stemmerettsalderen blir satt ned.

Institutt for samfunnsforskning og Rokkansenteret skal evaluere forsøket. De skal undersøke både hva som skjedde før og under valget, samt virkninger forsøket kan ha på politiske beslutninger i forsøkskommunene. Evalueringsrapporten skal leveres departementet i 2013.

Grunnlovens § 50 krever at stemmeberettigede ved stortingsvalg må være fylt 18 år. Det kan ikke gjøres avvik fra Grunnloven ved forsøk. Av den grunn er det ikke aktuelt å gjøre forsøk med nedsatt stemmerettsalder ved stortingsvalget i 2013.

### 3.13 Klager

---

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er departementet klageinstans.

Etter valgloven § 13-2 har alle med stemmerett ved valget klagerett. Gjelder klagen adgang til å avgi stemme, har i prinsippet alle klagerett. Man kan klage over forhold i forbindelse med forberedelsen til og gjennomføringen av valget. Valgloven § 6-8 regulerer klageadgangen over valgstyrets og fylkesvalgstyrets vedtak om å godkjenne eller forkaste et listeforslag.

Departementet mottok i alt 27 klager. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2007 ble det til sammenlikning 21 klager behandlet. Eksempler på forhold det ble klaget på er feil knyttet til listeforslag, fritak fra å stå på liste, valgbarhet, samt andre påståtte feil. Ingen klager ble gitt medhold.

### 3.14 Kirkevalget

---

Kirkevalget 2011 ble avholdt over hele landet samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget. Kirkevalget er regulert av regler fastsatt av Kirkerådet med hjemmel i kirkeloven. Menighetsrådene har ansvaret for gjennomføringen av kirkevalget på lokalt nivå. Kirkevalget skal etter regelverket finne sted i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler dersom dette lar seg gjennomføre. Dette er forutsatt i avtale mellom partiene på Stortinget.

Departementet anbefalte at kommunene samarbeidet med menighetsrådene når det gjaldt gjennomføringen av kirkevalget. Det ble presisert at bistand fra kommunenes side til avviklingen av kirkevalget ikke måtte gå ut over gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget. Kirkevalget ble evaluert særskilt.

Departementet konstaterer – på bakgrunn av kommunenes tilbakemeldinger – at avviklingen av kirkevalget samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget ikke synes å skape store praktiske problemer. De innvendinger som er kommet når det gjelder gjennomføringen kan etter departementets syn avhjelpes gjennom bedre organisering og informasjon på lokalt hold.

## 4 Lovendringsforslag

### 4.1 Frist for innlevering av listeforslag

#### 4.1.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Valgloven § 6-1 (1) første og andre punktum fastsetter at:

«Fristen for innlevering av listeforslag er 31. mars i valgåret. Listeforslaget anses for innlevert når det er kommet inn til kommunen ved kommunestyrevalg og til fylkeskommunen ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.»

Lovens ordlyd må forstås slik at fristen løper ut kl. 24.00 den 31. mars.

Hva som ligger i lovens uttrykk «kommet inn» er nærmere omtalt i departementets valghåndbok punkt 7.3. Her heter det at posten må være kommet frem, eller forslaget må være levert direkte innen fristen. Med dette menes at forslaget må være kommet fysisk frem, ikke nødvendigvis til valgstyret, men til kommunen eller fylkeskommunen. Det er forslagsstillernes ansvar å påse at listeforslaget er kommet frem i tide. Dersom listeforslaget blir sendt på faks eller e-post innen 31. mars, vil dette være innenfor fristen. Men det er en nødvendig forutsetning at liste med originale underskrifter sendes i posten/leveres umiddelbart.

Frist for tilbakekalling av listeforslag er i henhold til valgloven § 6-5 den 20. april i valgåret. På samme måte som for innlevering av listeforslag må loven forstås slik at fristen løper ut kl. 24.00.

#### 4.1.2 Høringsnotatet

Departementet behandlet spørsmålet om endringer i fristene for innlevering/tilbakekalling av listeforslag i det høringsnotatet om evaluering av valget 2009, og om endringer i valgloven som ble sendt ut 31. mai 2010.

Departementet vurderte i høringsnotatet om det bør angis en nærmere tidsangivelse for når listeforslagene må være kommet inn til valgstyret/fylkesvalgstyret.

Departementet viste til at det forekommer tilfeller der det er reist tvil om hvorvidt listeforslag er kommet inn i rett tid, dvs. innen kl. 24.00 den 31. mars. Det har hendt at et listeforslag er blitt funnet i postkassen til kommunens rådhus om morgenen 1. april, og det er oppstått diskusjon om forslaget er blitt lagt der før eller etter kl. 24.00.

I utgangspunktet må det være opp til forslagsstillerne å bevise at forslaget er kommet inn innen fristens utløp. Departementet mente det er uheldig at det kan oppstå tvil om hvorvidt fristen er overholdt.

Stortingsvalgloven av 1920 og kommunestyrevalgloven av 1925 fastsatte fristen for innlevering av listeforslag til kl. 15.00. Listeforslagene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skulle leveres lederen i fylkesvalgstyret, mens valgstyrets leder var rett adressat ved kommunestyrevalg. Da felles valglov ble vedtatt i 1985, ble innleveringsfristen fastsatt uten angivelse av klokkeslett.

Departementet påpekte at det kan være uheldig at innleveringsfristens utløp etter loven er kl. 24.00. Dette er utenfor ordinær arbeidstid. Ingen tar imot listeforslaget og kontrollerer at det er levert i tide. Som det har vist seg i praksis, kan det oppstå spørsmål om fristen er overholdt når man ikke kan dokumentere eksakt tidspunkt for innlevering av listeforslag som ikke er registrert i løpet av kontortiden denne dagen. Det hender fra tid til annen at listeforslag blir avvist som for sent innkommet. Departementet mener det ikke er aktuelt å pålegge valgmyndighetene å innføre en vaktordning frem til kl. 24.00, for å kunne fange opp eventuelle listeforslag som blir levert innen dette klokkeslettet. Dette anses å være unødig ressurskrevende sammenlignet med å fastsette et mer hensiktsmessig og konkret tidspunkt for innlevering.

Departementet uttalte:

«Etter departementets vurdering bør det settes et bestemt klokkeslett i løpet av 31. mars for utløp av fristen. Dette klokkeslettet bør settes innenfor rammen av vanlig arbeidstid, slik at man har oversikt over om fristen etterleveres. Fristen kunne tenkes satt til kl. 15.00. Det kan

imidlertid forekomme at 31. mars kan falle på onsdag dagen før skjærtorsdag. Det er vanlig at det er kortere arbeidstid denne dagen enn andre arbeidsdager. Dette tilsier at en bør velge et tidligere klokkeslett. Departementet mente at klokken 12.00 er et passende tidspunkt. Dette klokkeslettet vil også gjelde for de tilfelle der 31. mars er vanlig arbeidsdag.

Etter departementets vurdering bør det være samme klokkeslettet når det gjelder tilbakekalling av listeforslag. I høringsnotatet ble det derfor foreslått at den fristen utløper kl. 12.00 den 20. april.»

#### 4.1.3 Høringsinstansene

Samtlige høringsinstanser – unntatt én – støttet departementets forslag, eller de hadde ingen merknader.

*Ørskog kommune* gikk mot forslaget og uttalte:

«Ørskog kommunestyre vil gå imot at tidspunktet for endelig innlevering av lister vert endra med å setje eit klokkeslett. Det bør framleis vere innan 31. mars i valåret.»

*Østfold fylkeskommune* uttalte at

«Informasjon er viktig for at forslagsstillerne skal kjenne til regelendringen i god tid.»

*Nordland fylkeskommune* støttet departementets forslag, men uttalte:

«En streng tolking av bestemmelsen vil hos oss innebære at innleverne må gå på posten og der få påført at konvolutten til valgstyret er postlagt innen kl 12 – eller postlegge den dagen før fristen går ut.»

#### 4.1.4 Departementets vurdering og forslag

I Prop. 64 L (2010 – 2011) uttalte departementet:

«Det er kort tid før fristen før innlevering av listeforslag til kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011. Departementet vil derfor ikke fremme forslag om endring i fristen for innlevering av listeforslag nå. Departementet vil komme tilbake til forslaget på et senere tidspunkt.»

Departementet fremmer nå forslag om å endre fristen for innlevering og tilbakekalling av listeforslag. Departementet bygger på de tilbakemeldin-

ger man fikk i forbindelse med høringsrunden i 2010, og har ikke funnet grunn til å sende forslaget ut på høring en gang til. Vi viser til det som er sagt foran, og vil fremme forslag om at fristen for innlevering av listeforslag settes til kl. 12.00 den 31. mars i valåret. Fristen for å kalle tilbake listeforslag foreslås endret til kl. 12.00 den 20. april i valåret.

Fordi det er kort tid igjen til stortingsvalget 2013 mener departementet at disse lovendringene ikke bør tre i kraft foran dette valget. Det foreslås derfor at endringene treer i kraft 1. januar 2014, og dermed først gjøres gjeldende for kommunestyrevalget og fylkestingsvalget 2015.

## 4.2 Manntall

### 4.2.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Av valgloven § 2-3 (1) følger det at det er valgstyret i den enkelte kommune som er ansvarlig for at det blir ført manntall over alle personer som har stemmerett i kommunen ved det kommende valget. Stemmeberettigede etter valgloven §§ 2-1 og 2-2 skal manntallsføres i den kommunen de var folkeregisterført som bosatt den 30. juni (skjæringsdatoen) i valåret, jf. valgloven § 2-4. Det finnes videre i § 2-4 regler for i hvilken kommune stemmeberettigede på Svalbard og Jan Mayen og utenriksbosatte skal manntallsføres. Velgere som har vært bosatt mer enn ti år i utlandet må søke seg innført i manntallet. Det skal føres felles manntall for kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Folkeregistermyndigheten (Skattedirektoratet – SKD) har etter valgloven § 2-5 (b) et selvstendig ansvar for på hensiktsmessig måte, å stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen. Dette innebærer at folkeregisteret så snart som mulig etter skjæringsdatoen skal stille manntallet til disposisjon for kommunen.

Ansvarer innebærer også at folkeregistermyndigheten etter skjæringsdatoen og frem til valgdagen skal stille til disposisjon for kommunene de endringer i folkeregisteret som har betydning for innskrivninger og utskrivninger i manntallet, jf. valglovens § 1.

For å kontrollere valgbarheten til de foreslåtte kandidatene og underskriftene på valglistene har fylkeskommunene og kommunene behov for tilgang til manntallsopplysninger 1. april i valåret. Folkeregistermyndigheten plikter derfor etter valgloven § 2-5 (a) også å stille til disposisjon et uttrekk av folkeregisteret per 1. april i valåret basert på stemmerettsvilkårene på det tidspunkt

tet. Dette manntallet betegnes som et «foreløpig manntall».

Folkeregistermyndigheten har i dag kun plikt til å stille nødvendige rådata til disposisjon for kommunene. Kommunene er etter valgloven § 2-3 ansvarlige for å bearbeide disse til bruk ved selve stemmegivningen.

Av valgforskriften § 2 fremgår det at kommunene skal oppdatere manntallet på bakgrunn av endringer som er skjedd etter forskriftens § 1. Dette skjer i følgende tilfeller:

1. Ved feilføringer (kan skje etter klage eller hvis kommunen oppdager feil).
2. Hvis melding om flytting skjedde før 30. juni, men ikke er blitt registrert.
3. Søknad fra norske statsborgere bosatt i mer enn 10 år i utlandet – søknad sendes kommune.
4. Utenlandsboende som flytter tilbake til landet. Disse føres automatisk inn av SKD.
5. De som får norsk statsborgerskap.
6. Dødsfall.
7. Stryke utenlandske statsborgere som flytter ut av landet etter 30. juni.

Valgforskriften § 2 sier at oppdateringer skal skje så langt opp til valgdagen som mulig med sikte på å få flest mulig velgere ført inn i rett manntall.

#### 4.2.2 Høringsnotatet

##### *Ansvarsfordeling*

I høringsnotatet viste departementet til at rutiner for opprettelse og oppdatering av manntall både til stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg har blitt utviklet i samarbeid mellom SKD og departementet. Ved innføringen av det nye valgadministrative systemet EVA vil opprettelsen og oppdateringen av manntallet skje i dette systemet. Data over hvem som skal innføres i manntallet og oppdateringer av manntallet oversendes departementet fra SKD.

Departementet mente at bearbeiding av data fra SKD til ferdige manntall bør skje på statlig hånd, ikke av private dataleverandører på vegne av kommunene slik tilfellet har vært hittil. Grunnen er at det sikrer full offentlig kontroll over manntallets innhold. Videre vil en felles statlig manntallsløsning sikre at ingen velgere kan bli manntallsført flere steder, eller at noen velgere urettmessig faller ut av manntallet.

Departementet har med bakgrunn i ovennevnte vurdert at det er nødvendig og hensiktsmessig å endre de juridiske ansvarsforholdene rundt manntallsføringen. Et korrekt og pålitelig

manntall er nødvendig for å sikre prinsipper om allmenn stemmerett og statlige myndigheter bør i sterkere grad ha ansvar for etablering av manntall ved valg. Dette har også vært et ønske fra kommunene over lengre tid.

I høringsnotatet foreslo departementet en ansvarsdeling der departementet overtar kommunens ansvar for selve opprettelse av manntallet og for den delen av oppdateringene som gjøres maskinelt. På grunn av ulike stemmerettsvilkår utarbeidet SKD to typer uttrekk av folkeregisteret for å generere manntall, et for stortingsvalg og et for kommunestyre- og fylkestingsvalg. Uttrekket overføres til departementet, som sørger for at manntallsutkastet legges inn i EVA. Deretter skal SKD overføre de daglige endringer som gjøres i folkeregisteret, og som skal ha innvirkning på manntallet. Endringene overføres til departementet daglig på et tidspunkt som avtales særskilt mellom SKD og departementet. Departementet sørger for at manntallet blir oppdatert. For å synliggjøre SKDs forpliktelse til å stille til disposisjon for valgmyndighetene ikke bare manntallsutkast men også endringer, ble det i høringsnotatet foreslått å ta dette inn i loven.

##### *Vedr. spørsmålet om permanente manntall*

I høringsnotatet forut for Prop. 64 L (2010-2011) vurderte departementet om det burde innføres permanente manntall. EVA skal i 2013 implementeres og benyttes i alle kommuner og fylkeskommuner. EVA vil ha et elektronisk manntall som fullt ut driftes av statlige myndigheter. SKD vil overføre både rådata og endringer direkte til systemet. I høringsnotatet sier departementets at EVA bør tas i bruk i hele landet før det tas stilling til om det også bør etableres permanente manntall i systemet.

##### *Valgmyndighetenes behov for personopplysninger – foreløpig manntall*

Utover selve manntallet som benyttes ved valget, har valgmyndighetene behov for manntallsopplysninger for forberedelse av valget. Dette gjelder blant annet for kontroll av listekandidater, underskrifter på listeforslag og til å bestemme eventuelle endringer i kretsinndeling.

Etter valgloven § 2-5 (a) skal folkeregisteret stille til disposisjon et uttrekk av folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene 1. april, dette uttrekket kan kun benyttes til kontroll av listekandidater og underskrifter på listeforslag. Dette har blitt betegnet som et «foreløpig» manntall. Beteg-

nelsen «foreløpig» benyttes for å markere at dette er et uttrekk av folkeregisteret som produseres før skjæringsdatoen 30. juni, som er det uttrekket som gir opplysning om hvem som skal føres inn i manntallet i kommunen.

For å kunne gjennomføre nødvendig forberedende arbeid til valget på en forsvarlig måte, har kommunene og fylkeskommunene behov for tilgang til manntallsopplysninger tidligere enn 1. april i valgåret. For å imøtekomme kommunens og fylkeskommunenes behov har departementet i høringsnotatet vurdert det som nødvendig å produsere et foreløpig manntall tidlig i valgåret. I høringsnotatet foreslo departementet at dette produseres per 2. januar. Dette utkastet oppdateres månedlig frem til skjæringsdatoen 30. juni. Ordinært valgmanntall per 30. juni oppdateres daglig frem til lørdag før valgdagen. Bestemmelsen i valgloven § 2-5 ble foreslått endret i henhold til dette. Oppdateringsintervaller fastsettes i forskrift.

#### *Frysdato for når det ikke lenger kan gjøres endringer i manntallet*

Manntallet skal etter valgforskriften § 2 oppdateres av valgstyrene så langt det er praktisk mulig. Departementet er kjent med at dette praktiseres forskjellig av de ulike valgstyrene. Formålet med å oppdatere manntallet så langt det er praktisk mulig, er å sikre at manntallet er mest mulig korrekt på valgdagen, og at flest mulig velgere får avlagt sin stemme i rett kommune.

I høringsnotatet foreslo departementet at manntallet fryses lørdag før valgdagen etter siste overføringen fra SKD ble mottatt, slik at ingen endringer kan gjøres etter dette. Å fryse manntallet etter at den siste oppdateringen fra SKD er mottatt lørdag før valgdagen sikrer at alle kommuner har likt manntall på valgdagen(e). Det var departementets vurdering at det manntallet som legges til grunn ved åpning av valgtinget, skal være likt for alle.

I høringsnotatet foreslo departementet at det gjøres unntak for utenlandsboende som har avgitt forhåndsstemme i rett tid ved en utenriksstasjon og som samtidig har søkt om innføring i manntallet. Søknader fra disse som mottas etter lørdagen skal kommunene føre inn i manntallet selv.

#### *Forskriftshjemmelen*

Departementet har med hjemmel i valgloven § 2-9 myndighet til å fastsette forskrifter om manntallsføring. Departementet foreslo i høringsnotatet

at forskriftshjemmelen utvides til å omfatte statlig myndighets tilgang til og behandling av manntallsopplysninger. Videre ble det foreslått at oppdateringsintervaller, inklusive for det foreløpige manntallet, fastsettes i forskrift. Det ble også foreslått at det i forskrift fastsettes regler for uttrekk av folkeregisteret basert på stemmevilkårene til bruk for testformål i det administrative valgdata-systemet.

#### **4.2.3 Høringsinstansene**

Av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget til endringer i regelverket for manntallet, er alle positive til departementets forslag. Der pekes på at forslagene innebærer en positiv endring ved at departementet tar ansvar for føring av manntallet. Det sies videre at en slik sentral styring vil bidra til ytterligere å heve kvaliteten på manntallet. Både kommunene og fylkeskommunene slutter seg til forslaget om å produsere et foreløpig manntall per 2. januar i valgåret. De slutter seg også til at bruksområdet for det foreløpige manntallet utvides til også å omfatte forberedende arbeid til valget, som eksempelvis inndeling av valgkretser. *Valgforum* sier at et foreløpig manntall er nødvendig for å kunne kontrollere listeforslag.

*Bergen kommune* skriver:

«Bergen kommune gir i sin helhet tilslutning til at ansvaret for oppretting og oppdatering overføres til statlig myndighet, og at opprettelsen og oppdatering vil være i det nye valgadministrasjonssystemet EVA. Siste oppdatering av manntallet siste lørdag før valgdagen sikrer et likt manntall for alle kommuner valgdagen. Et foreløpig manntall per 2. januar, som oppdateres helt fram til skjæringsdatoen 30. juni vil gi forutsigbarhet og forenkle kommunenes arbeid med stemmekretsinnstillingen og gjennomgangen av listeforslagene. Kommunenes ansvar for innføring av velgere som ikke har vært bosatt i Norge noen gang de siste 10 år frem til valgdagen kl 21, vurderes som mulig å gjennomføre.»

*Odda kommune* sier:

«Odda kommune er særskilt glade for at staten no tek ansvar for å sikra basiskvalitet for gjennomføring av val ved...at staten som ein del av EVA stiller oppdaterte elektroniske valmanntal (både til stortingsval og kommunestyre-/fylkestingsval) og førebels valmanntal (for m.a.



sjekk av listekandidater) til disposisjon for kommunane og ikkje som tidlegare berre grunnlaget for å danna manntalet.»

*Drammen kommune* skriver:

«Drammen kommune har ikke innvendinger hva angår departementets forslåtte endringer i valglovens kapittel 3. Et korrekt og pålitelig manntall er nødvendig for å sikre prinsippene om allmenn stemmerett, og statlige myndigheter bør på denne bakgrunn ha ansvar for etablering av manntallet.»

*Vefsn kommune* skriver:

«Permanente manntall bør etableres fra nå av, men det kan aksepteres at det skjer først etter at EVA tas i bruk i hele landet. Et permanent manntall bør være så fleksibelt at kommunene gjennom bruk av EVA kan gjennomføre lokale folkeavstemninger også til andre tider enn stortingsvalg og kommunestyrevalg.»

*Kristiansand kommune* skriver:

«Kristiansand kommune slutter seg til de vurderinger som er gjort når det gjelder de juridiske ansvarsforholdene rundt manntallsføringen. Kommunen er enig i at bearbeiding av data fra SKD til ferdige manntall bør skje på statlig hånd slik at det sikrer full offentlig kontroll med at ingen velgere kan bli manntallsført flere steder eller at noen velgere urettmessig faller ut av manntallet.

Kristiansand er også enig i at det fastsettes en felles dag for alle kommuner for frysing av manntallet og ta dette settes til lørdag før valgdagen».

#### 4.2.4 Departementets vurdering og forslag

Alle høringsinstansene støtter departementets forslag om at staten overtar ansvaret for oppretting av manntallet og bearbeiding av de oppdateringene som kommer fra SKD. Dette skjer gjennom det valgadministrative datasystemet EVA som alle kommuner og fylkeskommuner har tilgang til.

Det enkelte valgstyre vil ha ansvar for å oppdatere manntallet med eventuelle manuelle endringer som ikke kommer via oppdateringene fra SKD. Dette gjelder kun innføring av norske statsborgere som har bodd i utlandet i mer enn 10 år og som søker og avgir stemme innen utgangen av

valgdagen. Disse er ikke en del av de oppdateringene som kommer fra SKD. Alle andre endringer i manntallet skjer via automatiske oppdateringer fra SKD.

Gjennom EVA vil det være mulig å produsere manntall på papir som skal brukes i valglokalene på valgdagen, til utlegging av manntallet til offentlig ettersyn og til partier som ber om det. Det er valgstyrets ansvar å sørge for utskift og kvalitets-sikring av manntallene som skal benyttes til avkryssing valgdagen.

Departementets forslag om å stille et foreløpig manntall til disposisjon for valgmyndighetene fra 2. januar i valgåret støttes av høringsinstansene. Det gjør også forslaget om utvidelse av bruksområdet for det foreløpige manntallet til også å omfatte nødvendige forberedelser av valget, som stemmekretsinnndelingen, i tillegg til kontroll og behandling av listeforslag. Det foreløpige manntallet skal oppdateres av SKD en gang per måned frem til skjæringsdatoen.

Departementets forslag om at det fastsettes en frysdato for når det ikke lenger skal være mulig å gjøre oppdateringer i manntallet støttes av høringsinstansene. Manntallet oppdateres basert på meldinger fra Skattedirektoratet frem til lørdag før valgdagen, dette sikrer et likt manntall for hele landet når valgtinget åpner. Det gjøres unntak for utenlandsboende norske statsborgere som har avgitt forhåndsstemme i rett tid og samtidig søk om innføring i manntallet. Valgstyrene fører disse velgerne inn i manntallet selv. Dette gjelder for forhåndsstemmer med manntallssøknader som mottas frem til og med fristen kl 21.00 på valgdagen.

Høringsinstansene støtter også departementets forslag om at en utvidelse av forskriftshjemmelen er nødvendig når statlig myndighet overtar ansvaret for oppretting og oppdatering av manntallet.

## 4.3 Tilgjengelighet til og i valglokaler

### 4.3.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Ulike lov- og regelverk spiller inn ved kommunenes tilrettelegging til valg. Tilgjengelighet til valg handler både om hvilke lokaler som benyttes til stemmegivning, og hvordan lokalene tilrettelegges.

Det følger av valgloven § 8-3 at forhåndsstemmegivningen skal foregå i «egnet lokale». Tilsvarende formulering benyttes ikke i loven for stemmegivning på valgtinget.

Etter valgforskriften §§ 26 og 30 skal kommunene både ved forhånds- og valgtingsstemmegivningen bruke valglokaler som er «lett tilgjengelige» og hvor alle velgere kan ta seg inn uten å måtte be om hjelp. Andre lokaler skal bare benyttes dersom det foreligger «særlige grunner». Dersom det ikke finnes lokaler som velgeren kan ta seg inn i uten å måtte be om hjelp, og det ikke er mulig eller det vil være uforholdsmessig dyrt å gjøre lokalene tilgjengelige for alle velgerne, kan andre lokaler benyttes. Det er ikke fastsatt særskilte krav i lov eller forskrift til merking av hyller/avlukker.

Det skal også være god tilgjengelighet for alle velgere inne i valglokalet. For eksempel skal blinde og svaksynte kunne avgi stemme uten å måtte be om hjelp. Dersom en velger har behov for hjelp til å avgi stemme, kan velgeren be om hjelp fra en valgfunksjonær. Valgfunksjonærene har taushetsplikt. Velgere med alvorlig fysisk eller psykisk funksjonshemming kan i tillegg peke ut en ekstra hjelper – etter eget valg – blant dem som er til stede, jf. valgloven §§ 8-4 (1) og 9-5 (5). For å beskytte velgere mot utilbørlig press, skal det alltid være en valgfunksjonær til stede når velgere mottar hjelp ved stemmegivningen.

Kommunene bestemmer selv hvordan de ønsker å tilrettelegge slik at kravet til tilgjengelighet oppfylles. Ved valg av fremgangsmåte må det legges avgjørende vekt på at valget skal være hemmelig, og at den valgte løsningen skal være enkel å forholde seg til.

Når det gjelder kravet til universell utforming inneholder diskriminerings- og tilgjengelighetsloven krav kommunen må forholde seg til, og som dermed legger føringer på kommunenes tilrettelegging. Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, jf § 1. Lovens § 3a, 1. ledd sier at «offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål». Denne aktivitetsplikten fordrer at kommunene har et bevisst forhold til hvordan valglokalene tilfredsstiller kravene til universell utforming. Også plan- og bygningsloven inneholder krav til universell utforming. Blant annet stilles det krav om at nybygg skal tilpasses bruk for alle, samt at det er hjemmel til å kunne gi forskrift om oppgradering av eksisterende bygg rettet mot allmennheten til en standard tilsvarende universell utforming. Slike forskrifter er ikke gitt.

#### 4.3.2 Høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet enkelte presiseringer i regelverket når det gjelder tilgjengelighet til og i valglokaler.

Departementet foreslo at valgforskriftens bestemmelser om tilgjengelighet flyttes til valgloven. Videre ble det foreslått at tilsvarende bestemmelse som valglovens § 8-3 (1) tas inn i valglovens kapittel om valgtingsstemmegivning. Det ble vist til at § 8-3 (1) som gjelder for forhåndsstemmegivningen krever at stemmegivningen skal foregå i «egnet lokale». Tilsvarende formulering benyttes ikke i loven for stemmegivning på valgtinget.

En annen problemstilling departementet tok opp er om det bør fastsettes krav til merking av hyller/avlukker i forskrift.

#### *Kravet til egnethet*

I høringsnotatet viste departementet til at valgregelverkets bestemmelser om egnethet, tilgjengelighet og tilrettelegging finnes til dels i valgloven og dels i valgforskriften. Flest regler er å finne i forskriften. Departementet mente det var grunn til å rydde i regelverket slik at bestemmelsene om tilgjengelighet og tilrettelegging til valg får en mer systematisk plassering.

Departementet pekte på at kravet til egnethet når det gjelder valglokaler handler om noe mer enn bare tilgjengelighet. For eksempel innebærer kravet til egnethet at rammene rundt stemmegivningen skal være slik at velgerne føler seg komfortable i situasjonen og trygge på at grunnleggende sikkerhetsrutiner blir ivaretatt. Lokaler hvor det blir avvirket stemmegivning bør ha et visst offisielt preg. Stemmegivning er derfor først og fremst aktuelt i offentlige lokaler. Andre lokaler vil også kunne benyttes, men stemmegivning i lokaler hvor det foregår aktivitet med kommersielt preg vil ikke tilfredsstille kravet om at stemmegivningen skal foregå i rolige og verdige former. Departementet trakk frem at dette likevel ikke er til hinder for at det gjennomføres forhåndsstemmegivning på kjøpesentre eller tilsvarende steder. Man kan da for eksempel ta i mot stemmer i midlertidige oppsatte lokaler eller liknende utenfor kjøpesenteret, eller man kan innrede et stemmelokale i et egnet område eller rom inne på kjøpesenteret. Departementet la vekt på at det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle hvorvidt et lokale er egnet. I denne vurderingen må valgstyret vurdere både lokalets utforming og den type aktivitet som for øvrig foregår i lokalet.

Videre viste departementet til at valgloven av 1985 § 27 inneholdt en bestemmelse som sa at valgtingene skal holdes i «høvelige lokaler» som valgstyret velger. Kravet til høvelige lokaler på valgtinget ble ikke tatt inn i den nye valgloven, men må likevel antas å følge mer indirekte av valgforskriftens bestemmelser.

Departementet mente at valglovens regler om forhåndsstemmegivning og valgstingsstemmegivning i størst mulig grad bør harmoniseres. Dette vil gi en mer oversiktlig og ryddig fremstilling, slik at det vil bli lettere å finne frem i regelverket.

Departementet påpekte at kravet om at stemmegivningen på valgtinget skal foregå i egnede lokaler allerede er praksis i dag, og departementet kunne ikke se noen grunn til at kravet til egnethet ikke fremkommer direkte av loven også for valgting.

Departementet foreslo at krav til egnethet bør fremgå direkte av loven både for forhåndsstemmelokaler og lokaler som benyttes ved valgtinget. På denne bakgrunn ble det foreslått at kravet til egnethet tas inn i valglovens bestemmelse om stemmegivning på valgtinget.

#### *Kravet til tilgjengelighet*

I høringsnotatet viste departementet til at kravet omfatter både tilgjengelighet til valglokaler og inne i selve valglokalene. Tilgjengelighet til valglokaler omfatter ruten fra parkeringsplass/stoppested for kollektivtransport og frem til inngangen, samt inngangsparti, trapper, ganger etc. inne i bygningen som velgeren må passere på vei til det rommet som benyttes som valglokale. Særlig umerkede trapper/trinn og terskler kan oppleves som problematisk for mange velgere. Valglokales tilgjengelighet vil blant annet bero på geografisk plassering i kommunen, parkeringsmuligheter eller busstopp nær valglokalet, om det er trafikkknutepunkt, sted der mange ferdes etc.

Departementet trakk frem at tilgjengelighet til valglokalene omfatter alle forhold inne i valglokalet som kan påvirke muligheten til å avlegge stemme. Dette omfatter blant annet skilting/merking, fremkommelighet, logistikk, lysforhold og valgutstyr som avlukke, urne og stemmesedler.

Det ble vist til at målsettingen er at samtlige valglokaler skal være lagt til rette for alle velgergrupper, slik at alle med stemmerett skal få mulighet til delta i valg. Videre foreslo departementet at valgforskriftens bestemmelser om tilgjengelighet og tilrettelegging flyttes fra valgforskriften til valgloven.

Departementet presiserte at de overnevnte forslagene til lovendring kun er en presisering av gjeldende rett, og innebærer ingen endring i kommunenes plikter.

#### *Merking av kassetter/avlukker*

Departementet har anbefalt at stemmeseddelkassetter merkes med lapper med listeoverskriften i punktskrift for blinde og storskrift for svaksynte. Alternativt kan man bruke en kartotekløsning, hvor navnet på partiet (eller blank stemme) er trykket i punktskrift og storskrift på arkfaner til skilleark. Ordinære stemmesedler legges bak skillearket. På denne måten kan blinde og svaksynte finne frem til riktig stemmeseddel uten hjelp fra andre.

I høringsnotatet vurderte departementet å fastsette krav til merking av hyller/avlukker i forskrift for å sikre tilgjengeligheten for blinde og svaksynte velgere, og uttalte at departementet vil se nærmere på hva slags merking som vil være mest hensiktsmessig. Blant annet om det bør brukes punktskrift eller taktil utforming i form av opphøyde følbare bokstaver, eventuelt begge deler. Det må undersøkes hvor mange som eventuelt kan lese taktilt utformet skrift. Det må videre vurderes hvor omfattende kravet til merking skal være, for eksempel om særskilt merking eller bruk av eventuell kartotekløsning skal kreves for alle avlukker eller kun for det enkelte valglokale.

Departementet var av den oppfatning at en forskriftregulering av merking av hyller/avlukker kan bidra til sikre god tilgjengelighet for blinde og svaksynte. Blindeforbundet oppgir at det på landsbasis er ca 3000 personer som kan lese punktskrift. Antallet svaksynte som har behov for stor skrift er langt høyere.

#### **4.3.3 Høringsinstansene**

Av de som har uttalt seg om tilgjengelighet er samtlige positive til departementets forslag, med unntak av en kommune. Høringsinstansene slutter seg til departementets vurdering om at bestemmelsene om tilgjengelighet bør fremkomme av loven, og det pekes på at det er bra at det foretas en opprydding og systematisering av reglene. Det trekkes også frem at dette vil bidra til større grad av lik praksis i kommunene.

*Rindal kommune* er den eneste kommunen som uttrykker skepsis i forhold til departementets forslag, og kommer med følgende kommentar:

«Kommunen vil imidlertid advare mot å gjøre regelverket vedrørende tilgjengelighet til valglokale for strengt. Det må fortsatt være en mulighet for lokalt skjønn (etter en totalvurdering), ellers kan det godt ende ut med at den totale tilgjengeligheten for befolkningen sett under ett blir dårligere enn i dag, ved at mange valglokaler (særlig ute i kretsene) ikke kan godkjennes og ikke kan brukes.»

Tre fylkeskommuner har uttalt seg om departementets lovforslag. *Hordaland fylkeskommune* skriver:

«Fylkesrådmannen ser at det er behov for å harmonisera reglane som gjeld dette. Det er og viktig at reglane vert lovfesta slik at det vert formalisert og at man får ein lik praksis i kommunane.»

*Nordland fylkeskommene* uttaler:

«Fylkesordføreren vil si seg fornøyd med at det foreslås en opprydding og systematisering når det kommer til bestemmelsene som skal sikre alle god tilgang til valglokale og valghandlingen. Kommunal- og regionaldepartementet har de siste årene brukt betydelige ressurser i arbeidet for å bidra til universell utforming av valglokale, innredning og utstyr som brukes ved valghandlingen. Fylkesordføreren forutsetter at arbeidet fortsetter.»

I alt atten kommuner uttaler særskilt at de støtter forslagene, deriblant *Oslo, Bergen, Stavanger, Ålesund, Kristiansand, Tønsberg, Bodø, og Drammen kommune*. *Sarpsborg kommune* slår fast at det er ryddig at bestemmelsene om egnethet og tilgjengelighet til lokaler for forhåndsstemmegivning og valgting blir like.

*Trondheim kommune* uttaler at:

«Endringsforslagene fastslår med enda større tydelighet det som er målsettingen også i dag.»

*Saltdal kommune* slår fast at forslag om krav til lokalene er i tråd med prinsippene ved universell utforming, samt at det på dette punktet kan være nødvendig å endre hvor en del av stemmegivningen i Saltdal skal foregå.

*Jevnaker kommune* bemerker at det er bra med presiseringer i form av forskrifter, men at det bør gjelde alle funksjonshemninger, ikke bare blinde/svaksynte, samt at det bør vurderes å fastsettes krav til valgavlukkenes utforming i forskrift.

#### 4.3.4 Departementets vurdering og forslag

Flertallet av høringsinstansene støtter departementets forslag om å flytte valgforskriftens bestemmelser om tilgjengelighet til valgloven, samt presiseringen av at stemmegivningen skal foregå i egnet og tilgjengelig valglokale også på valgtinget.

Høringsinstansene deler departementets syn på at det er behov for en opprydding og presisering av regelverket om tilrettelegging og tilgjengelighet. En opprydding vil bidra til at bestemmelsene blir enklere å finne frem i, og det vil innebære en større grad av harmonisering av valglovens regler om forhåndsstemmegivning og stemmegivning på valgtinget. Departementet er av den oppfatning at regler av denne art er av en slik grunnleggende karakter at det vil være naturlig at de fremkommer direkte av loven, noe også flere høringsinstanser imøteser. En lovregulering vil være med på å synliggjøre velgernes rettigheter, og tydeliggjøre kommunenes ansvar til å tilrettelegge ved valg.

I høringsrunden ble det ytret bekymring for at den totale tilgjengeligheten for befolkningen skal bli dårligere som følge av de foreslåtte endringene. Departementet understreker at forslagene kun er en presisering av gjeldende rett, og innebærer ingen forandring i kommunenes plikter.

Departementet ser utfordringen med at enkelte lokaler ikke tilfredsstiller valglovens krav til egnethet og tilgjengelighet, og dermed i utgangspunktet ikke skal benyttes til stemmegivning. Det er likevel viktig å presisere at alle som ønsker å delta ved valg skal få muligheten til det, uanhengig av funksjonsevne, og det vises til departementets målsetting om at samtlige valglokaler skal være lagt til rette for alle velgergrupper. Dette innebærer at velgere skal kunne ta seg inn uten å måtte be om hjelp. Andre lokaler kan benyttes når det foreligger «særlige grunner». Slike «særlige grunner» foreligger dersom det ikke finnes lokaler som velgeren kan ta seg inn i uten å måtte be om hjelp, og det ikke er mulig eller det vil være uforholdsmessig dyrt å gjøre lokalene tilgjengelige for alle velgerne.

Departementet opprettholder forslaget om at tilsvarende bestemmelse som § 8-3 (1) tas inn i valglovens kapittel om valgtingsstemmegivning, samt at valgforskriftens bestemmelser om tilgjengelighet flyttes til valgloven. Departementet er enig i at det ved utforming av valglokaler må tas hensyn til alle velgergrupper. Departementet vil før valget vurdere om det bør forskriftsfastsettes nærmere krav.

## 4.4 Forhåndsstemmegivning innenriks: Fjerne stemmeseddelkonvolutt egen kommune

### 4.4.1 Bakgrunn/gjeldende rett

#### *Tidsrom og frister for forhåndsstemmegivningen*

Skjæringsdato for manntallet er 30. juni i valgåret. Velgerne har stemmerett i den kommunen der de er folkeregistrert bosatt denne datoen, jf. valgloven § 2-4.

Tidligstemmegivningen starter 1. juli, jf. § 8-1(4). Dette er en ordning som gir velgere anledning til å avgi sin forhåndsstemme før den ordinære forhåndsstemmegivningen starter.

1. juli begynner også utenriksstemmegivningen, samt stemmegivning på Svalbard og Jan Mayen. Utenriks kan forhåndsstemmegivning foregå på norsk utenriksstasjon, hos stemmemottaker oppnevnt av departementet, jf. § 8-2 (1) b) og (2), eller ved brevstemmegivning, jf. § 8-2 (3) etter nærmere beskrevne prosedyrer. På Svalbard skjer stemmegivningen hos sysselmannen. Utenriks, og på Svalbard og Jan Mayen pågår stemmegivningen helt frem til nest siste fredag før valgdagen.

Den ordinære forhåndsstemmeperioden løper fra 10. august i valgåret til fredag før valgdagen, jf. § 8-1(1) og (2). Fristen er satt for at forhåndstemmer avgitt i annen kommune skal rekke å komme frem til hjemkommunens valgstyre innen kl 2100 på valgdagen. Velgeren er likevel selv ansvarlig for å avgi forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer frem innen fristen, jf. § 8-1(3).

Valgstyret i kommunen er ansvarlig for produksjon og distribusjon av valgkort, jf. valgforskriften §§ 22 og 23. Alle velgere som har stemmerett i kommunen skal få tilsendt valgkort, jf. valgloven § 2-3 (3).

#### *Fremgangsmåte ved forhåndsstemmegivningen*

Ingen forhåndsstemmegivninger er gjenstand for prøving og godkjenning samtidig med at stemmen avgis. Valgstyret foretar alltid prøvingen i ettertid.

For di godkjenning skjer i ettertid må velger kunne identifiseres. Til dette brukes valgkortet, som blant annet inneholder velgerens personinformasjon. Dette legges sammen med stemmeseddelkonvolutt i en omslagskonvolutt.

Ordningen med obligatorisk valgkort og stemmeseddelkonvolutt ved forhåndsstemmegivningen ble innført da posten fikk ansvar for forhånds-

stemmemottak i 1997. Alle stemmer ble da sendt til den kommunen der velgeren var manntallsført.

Ved ambulerende stemmegivning og institusjonsstemmegivning er det et krav om at det skal være to stemmemottakere, jf. § 8-4 (4). I disse tilfellene har stemmemottakerne med seg et sett stemmesedler. Velgeren velger sin stemmeseddel i enerom og usett, og beholder de ubrukte stemmesedlene.

Det er ikke krav til to stemmemottakere ved den ordinære forhåndsstemmegivningen.

Proseduren rundt forhåndsstemmegivning er vesensforskjellig fra slik velgeren avgir stemme ved valgtinget, der det ikke brukes stemmeseddelkonvolutt og velgeren selv legger stemmeseddelen i urnen.

#### *Prøving av forhåndsstemmegivningene*

Stemmegivningen beholdes og behandles i kommunen der velgeren har stemmerett, eller videresendes dersom velgeren avgir sin forhåndsstemme i en annen kommune, jf. valgloven § 8-4 (1) og valgforskriften § 27.

Stemmegivninger bør i størst mulig grad prøves før valgdagen slik at avkryssingsmanntallet valgdagen er mest mulig oppdatert, jf. § 10-1 (3). Det skal alltid være to valgfunksjonærer til stede når stemmegivninger åpnes, se valgforskriftens § 35.

Før stemmegivningen åpnes sjekker valgfunksjonæren velgerens identitet slik den fremkommer på valgkortet. Velgeren sjekkes mot manntallet, og deretter sjekkes det om alle kravene til godkjenning i valgloven § 10-1 er oppfylt.

Hvis det viser seg at stemmegivningen ikke fyller kravene, må valgstyret forkaste den. Det vil si at omslagskonvolutt med innhold legges uåpnet til side, og forkastelsen protokolleres med korrekt forkastelsesgrunn i valgstyrets møtebok.

Godkjennes stemmegivningen, krysses velgeren av i manntallet. Deretter åpner de omslagskonvolutt og skiller stemmeseddelkonvolutt og valgkort.

Før foreløpig optelling, som ikke kan starte før valgdagen mandag, tar valgstyret stilling til om stemmeseddelen kan godkjennes. Det er i loven ikke noe krav til kretsvis optelling av stemmesedler.

#### *Særlig om prinsippet for hemmelig valg*

Et helt grunnleggende prinsipp i valgordningen er at valget skal være hemmelig. Det vil si at velgeren skal avgi stemme i enerom og usett. Under

hele ferden fra velgerens hånd til opptelling skal det i tillegg være gode rutiner som sikrer at ikke noen skal kunne tilegne seg informasjon om hva velgeren faktisk stemte. Dagens ordning har skapt usikkerhet hos mange velgere. Det stilles spørsmål om stemmen faktisk er hemmelig, i og med at den legges sammen med valgkortet.

Enhver omslagskonvolutt med stemmeseddel i stemmeseddelkonvolutt og valgkort vil innebære en risiko for brudd på prinsippet om hemmelig valg. Opplæring og regelforståelse hos alle sentrale aktører er selvfølgelig helt grunnleggende, det samme er planlegging av valg, og valgstyrets rutiner. Det er også grunn til å påpeke at valgfunksjonærer har taushetsplikt dersom de får kunnskap om hvordan en velger har stemt. Likevel kan omslagskonvolutter komme på avveie i posten, eller de kan feilaktig bli åpnet av noen som ikke vet hva det er, eller ikke kjenner reglene. Hva valgstyret og senere fylkesvalgstyret gjør med forkastede stemmegivninger er også av betydning.

Når det er mulig å forhåndsstemme i en annen kommune enn der man har stemmerett, må det finnes prosedyrer for forsendelse og identifisering av velger slik at mottakerkommunen kan prøve stemmegivningen. Ordningen ble, til tross for risikoen, innført etter en vurdering av tilgjengeligheten for velgeren. Man anså at løsningen med stemmeseddelkonvolutt, omslagskonvolutt samt gode rutinebeskrivelser og krav til prøvingsprosessen i tilstrekkelig grad reduserer risikoen. Ordningen var nødvendig den gangen posten hadde ansvaret og alle stemmer måtte sendes.

Departementet har mottatt både klager på og henvendelser med spørsmål om prosedyrene rundt forhåndsstemmegivningen fordi velgeren ikke har tillit til at stemmen er hemmelig når valgkort og stemmeseddelkonvolutt med stemmeseddel legges sammen i en omslagskonvolutt. De mener da at valgfunksjonærer lett kan se hva vedkommende har stemt når stemmegivningen åpnes ved prøvingen. Hemmeligholdet er ment ivarettatt av de strenge prosedyrene som gjelder for behandlingen av forhåndsstemmer, men disse kan være vanskelig å forklare for velgeren. Det kan også tenkes at stemmemottakere misforstår hvordan stemmegivningen behandles i ettertid og at dette kan være grunnlag for feilinformasjon.

#### 4.4.2 Høringsnotatet

##### *Hovedelementer i forslaget*

Departementet viste i høringsnotatet til at dagens forhåndsstemmeordning ble til på en tid med

manuelt manntall på papir og varierende kvalitet og kompetanse på de IKT-hjelpemidler som valgstyrene hadde tilgjengelig. Med innføring av et nytt valgadministrativt datasystem og et elektronisk online manntall tilgjengelig i alle kommuner ligger forholdene, slik departementet ser det, godt til rette for å vurdere endringer i dagens ordning.

I høringsnotatet foreslo departementet en forenkling av forhåndsstemmeprosedyren for velgere som i den ordinære forhåndsstemmeperioden forhåndsstemmer i et valglokale i den kommunen der de er manntallsført.

Bakgrunnen var todelt. For det første kan det stilles spørsmål ved om dagens prosedyrer i tilstrekkelig grad sikrer kravet til hemmelig valg. For det andre er prosedyrene relativt omstendelige og departementet mente de burde forenkles.

Departementet foreslo i høringsnotatet en ny prosedyre, tilsvarende den som benyttes på valgdagen, der velgeren vises inn i avlukket, velger stemmeseddel, bretter denne og går til stemmemottakeren. Stemmemottakeren krysser vedkommende av i manntallet og velgeren legger selv stemmeseddelen i en forseglet urne.

Dagens ordning for forhåndsstemmegivning er relativt komplisert, omfattende, tids-, og ressurskrevende. Den krever mye papir til konvolutter, valgkort og omslagskonvolutter i alle forhåndsstemmemottak. Den medfører også en omfattende prøvingsprosess, særlig i større kommuner med mange forhåndsstemmer.

I hovedtrekk innebar forslaget en løsning med følgende elementer:

1. Stemmemottakeren skal ha online tilknytning til manntallet når stemmen avgis.
2. Stemmeseddelen skal stemples av stemmemottakeren.
3. Hovedregel:
  - a. Velgere som avgir stemme i den kommunen de er manntallsført, skal ikke benytte stemmeseddelkonvolutt, men legge sin stemme direkte i urnen.
  - b. Stemmeseddelen skal først stemples av valgfunksjonæren.
  - c. Det vil si at stemmegivningen godkjennes idet velgeren krysses av i manntallet og stemmen legges i urnen.
4. Unntak: Stemmeseddelkonvolutt benyttes, og stemmegivningen godkjennes i ettertid når
  - a. stemmemottakeren ikke har online tilgang til manntallet,
  - b. velger avgir stemme i en annen kommune enn der vedkommende er manntallsført,
  - c. velgeren ikke står i manntallet eller allerede er avkrysset i manntallet,

- d. valgstyret i særlige tilfeller har bestemt at det også av andre årsaker bør benyttes stemmesedelkonvolutt.
5. Det innføres krav om at det skal være to stemmemottakere tilstede ved stemmegivningen.
  6. Det innføres krav om at stemmesedelkonvolutt skal limes igjen før den legges i omslagskonvolutt.
  7. Ordningen gjelder innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen.

#### *Forenklet prosedyre for velgere som avgir forhåndsstemme i egen kommune*

For velgere som avgir stemme i den kommunen der de er ført inn i manntallet ble det foreslått en forenklet prosedyre for stemmegivning.

Den største prinsipielle endringen en slik ordning vil medføre, er at tidspunktet for godkjenning av stemmegivningen flyttes. I dag godkjennes stemmegivningen av valgstyret i ettertid. Etter ny ordning skjer dette samtidig med at velger avgir stemme, og godkjenning gjøres av stemmemottaker. For mellom 90-95 % av forhåndsstemmene vil dette bety at stemmeseddelen går rett fra velgerens hånd, til urnen, til optelling på valgdagen. Dette er en effektiv og enkel prosedyre som er lett for velgerne å forstå, og lett for valgfunksjonærene å forholde seg til.

Etter dagens lov har ikke stemmemottakere ved forhåndsstemmegivningen myndighet til å godkjenne forhåndsstemmer. Når tidspunktet for godkjenning flyttes betyr det også at de som etter loven oppnevnes som stemmemottakere, samtidig gis myndighet til å godkjenne ordinære stemmegivninger som legges i urnen. Forhåndsstemmemottakerne i kommunene er erfaringsvis betrodd medarbeidere med god valgopplæring. Man må likevel være særlig oppmerksom ved innføring av nye regler og rutiner, og god opplæring blir viktig.

Departementet foreslo at hovedregelen skulle følges på alle steder der det ble tatt i mot forhåndsstemmer, men at særskilte forhold lokalt kunne tilsi unntak fra dette, se nedenfor.

Ordningen ble foreslått brukt ved innenriks stemmegivning, unntatt på Svalbard og Jan Mayen. Velgere kan tidligstemme fra 1. juli. Departementet foreslo likevel at de nye prosedyrene bare skulle gjelde fra den ordinære forhåndsstemmingen begynner 10. august. Den nye prosedyren krever at et online manntall er tilgjengelig og ajourført. Særlig på grunn av sen registrering av endringer i folkeregisteret skjer det en del endringer i manntallet de første dagene etter skjæringsdatoen 30. juni og depar-

tementet mente det ikke var mulig å få dette på plass alt fra 1. juli.

#### *Krav til stempel på stemmeseddelen*

Når stemmesedelkonvolutt fjernes, må det etableres en ordning for å sikre at velgere ikke får godkjent flere stemmer. Uten konvolutt godkjennes stemmen i det den legges i urnen. Departementet foreslo derfor at stemmeseddelen stemples før den legges i urnen slik ordningen er på valgtinget. Når stemmesedlene i urnen skal telles må stemmesedler uten stempel forkastes.

Valgtingsstemmer og forhåndsstemmer skal telles hver for seg. For å hindre sammenblanding mellom forhåndsstemmene og valgtingsstemmene, ble det foreslått at stempelet burde være et annet enn det som brukes på valgtinget.

#### *Elektronisk online manntall*

For at stemmemottakeren skal kunne kontrollere at velgeren har stemmerett i kommunen og ikke allerede har fått godkjent en stemme, er det en forutsetning at stemmemottaker har tilgang til et oppdatert online manntall under stemmegivningen.

På grunn av innføringen av EVA, der alle kommunene blant annet vil få tilgang til online manntall, mente departementet det ikke ville by på store tekniske problemer for kommunene å gå over til godkjenning samtidig med at stemmen avgis.

Prosedyren vil likevel stille strenge krav til teknologi og beredskapsrutiner hos kommunene.

#### *Unntak – tilfeller der en avvikende prosedyre med stemmesedelkonvolutt fremdeles skal/kan benyttes*

Departementet påpekte i høringsnotatet at den nye prosedyren bare kan brukes når velger avgir stemme i den kommunen vedkommende er ført inn i manntallet, og den som tar i mot stemmen har tilgang til et online manntall. Dersom kommunen ikke har tilgang til et online manntall idet stemmen avgis, *må* velgeren legge sin stemme i en stemmesedelkonvolutt. Det kan også være andre årsaker til at enkelte forhåndsstemmer bør avgis i stemmesedelkonvolutt og godkjennes i ettertid.

Det elektroniske online manntallet vil gi stemmemottaker tilgang på manntallsopplysninger fra hele landet. Man vil dermed raskt se om stemmen skal videresendes til en annen kommune, eller om velgeren ikke har stemmerett. Det kan likevel tenkes at det er feil i manntallet, at velgeren ikke står i manntallet eller allerede er registrert med god-

kjent stemme. Som ved valgtinget, må velgeren få anledning til å avgi stemme i påvente av nærmere undersøkelser. Departementet foreslo at velgeren i slike tilfeller avgir stemme ved bruk av stemmeseddelkonvolutt siden stemmen naturlig nok ikke kan godkjennes der og da, men må prøves av valgstyret senere.

#### *Hvis et online manntall ikke er tilgjengelig*

Departementet viste i høringsnotatet til at selv med den beste teknologi, beredskapsplanlegging og den mest omfattende opplæring, kan man ikke sikre seg helt mot at situasjoner kan inntreffe som medfører at manntallet midlertidig ikke er tilgjengelig. Dermed kan man heller ikke krysse av i manntallet og godkjenne velgerens stemmegivning. I disse tilfellene vil det være nødvendig med en særskilt beredskapsrutine der velgeren legger stemmeseddelen i en stemmeseddelkonvolutt, og at stemmegivningen godkjennes i etterkant. Alternativet vil være at velgeren må vente lenge, eller vises bort med beskjed om å komme tilbake. Dette vil være uheldig.

Departementet foreslo å fastsette nærmere rutiner i disse tilfellene i forskrift. Beskrivelser av prosedyrer, kriterier for bruk av rutinen; som sikkerhet, servicenivå, velgerinformasjon, tidsbruk og lik håndtering vil være viktige faktorer i dette arbeidet.

#### *Hvis prosedyren særlige tilfeller ikke kan benyttes*

Det er viktig å skille mellom tilfellene ovenfor, der et vanligvis fungerende online manntall periodisk er nede og tilfeller der kommunen noen steder har så dårlig infrastruktur at det ikke er tilrådelig å følge hovedregelen med å legge stemmeseddelen rett i urnen.

Departementet åpnet i høringsnotatet for at kommunene i særlige tilfeller, skal kunne bestemme at stemmegivning bør gjennomføres med bruk av stemmeseddelkonvolutt. Dette gjelder blant annet der manglende nettverk eller dårlig infrastruktur gjør det vanskelig eller umulig å sikre et stabilt online manntall. Det ble i høringsnotatet også pekt på at det enkelte steder kan være vanskelig å organisere stemmegivningen etter forenklede prosedyrer. Ved stemmegivning for eksempel i fengsel, hvor det gjerne er mange som tilhører andre kommuner og som uansett må bruke stemmeseddelkonvolutt, kan det tenkes at alle velgere bør avgi stemme etter samme prosedyrer.

Det er viktig å presisere at det kreves særskilte forhold for å benytte avvikende prosedyrer.

Av hensyn til velgerne, for å sikre at flest mulig stemmer kan legges direkte i urnen av velgerne, bør færrest mulig benytte stemmeseddelkonvolutt. Valgstyret bestemmer ut fra lokale forhold om det foreligger slike særskilte forhold at velgere i enkelte tilfeller må benytte stemmeseddelkonvolutt.

#### *Krav til stempel på stemmeseddelen*

I høringsnotatet mente departementet at avvikende prosedyrer så langt det er mulig bør være i samsvar med dagens regler for avgivelse av forhåndsstemmer ved bruk av stemmeseddelkonvolutt, valgkort og omslagskonvolutt.

Departementet foreslo at det også ved tilfeller hvor avvikende prosedyre med stemmeseddelkonvolutt og etterfølgende prøving benyttes, likevel ble innført krav om at stemmeseddelen ble stemplet før den ble lagt i konvolutt.

Departementet foreslo å innføre en regel i forskriften om at stemmeseddel i stemmeseddelkonvolutt som ved en feil ikke er stemplet da stemmen ble avgitt, stemples av valgfunksjonæren når konvoluttet åpnes og innholdet kontrolleres. Dette vil være samme prosedyre som følges når stemmeseddel i særskilt omslag ved valgtinget ikke er stemplet, jf. valgforskriften § 39 a.

#### *Krav til at stemmeseddelkonvolutt limes igjen*

Som nevnt over kan en velger oppleve at retten til å avgi stemme ved hemmelige valg er kompromittert når stemmeseddelkonvolutt legges sammen med valgkortet. Selv om forhåndsstemmegivningsprosedyren endres for velgere som stemmer der de er manntallsført, vil dette problemet forbli det samme i tilfellene nedenfor, der prosedyren med stemmeseddelkonvolutt, valgkort og omslagskonvolutt er foreslått beholdt.

Departementet foreslo derfor et alternativ som i noen grad møter velgerens usikkerhet: At velgeren limer igjen stemmeseddelkonvolutt etter å ha valgt stemmeseddel og lagt denne i konvolutt. Departementet mente at liming vil være en god løsning som en tilleggssikring for de stemmene som fremdeles skal avlegges med valgkort i omslagskonvolutt. Selv om velgeren ikke har limt igjen stemmeseddelkonvolutt, skal stemmeseddelen likevel godkjennes.

#### *Antallet stemmemottakere ved stemmemottak*

Departementet mente at det er nødvendig å innføre krav om at det skal være to stemmemottakere



til stede når stemmen godkjennes i det den avgis, slik tilfellet også er på valgtinget.

Stemmestemmerne har både manntallet, stemmesedler, stempel til stempeling av stemmeseddelen og urne tilgjengelig. Når stemmen godkjennes og legges i urnen i det den avgis, kan den ikke tilbakespores. Eventuelle feil vil derfor få større konsekvenser i det disse ikke kan rettes. At to personer er til stede vil på denne måten øke kvaliteten på gjennomføringen. Det er også nødvendig for å sikre tilliten til valgordningen, og beskytte valgfunksjonærer mot mistenkeliggjøring.

#### *Om kretsvis opptelling av forhåndsstemmer*

Dersom man skal fjerne stemmesedelkonvolutten ved forhåndsstemmegivningen vil eventuell kretsvis telling av forhåndsstemmene bli en utfordring for de kommunene som ønsker slik opptelling. Så vidt departementet kjenner til er det tre (store) kommuner som i dag teller forhåndsstemmer kretsvis.

De store kommunene har flere forhåndsstemmesteder, men disse er ikke tilknyttet velgerens kretstilhørighet slik det er på valgdagen. Når stemmesedlene blir lagt direkte i urnen, vil man ikke ha noen måte å vite fra hvilken krets velgeren som har avgitt stemmen opprinnelig kommer.

Slik departementet vurderte det må fordelen med at den enkelte velger selv får legge sin stemmesedel direkte i urnen, tillegges vesentlig større vekt enn eventuelle ulemper med ikke å få stemmesedlene sortert kretsvis.

#### **4.4.3 Høringsinstansene**

Blant høringsinstansene er det stor støtte for de foreslåtte endringene. Av 70 hørings svar er det bare to som uttaler seg mot. Alle de andre er enten uttalt for, gir sin tilslutning, eller har ikke merknader til de foreslåtte endringene.

*Bergen kommunes* uttalelse er representativ for høringsinstansene i det den

«gir sin tilslutning til forslag til endringer i prosedyren for behandling av forhåndsstemmegivninger. ... Forslaget vurderes å være i tråd med dagens bruk av elektroniske valgdatasystemer, og vil være arbeidsbesparende for valgadministrasjonene. Valghandlingen blir mer forståelig for velgeren, og velgeren kan føle seg trygg på at valget er hemmelig.»

*Lenvik kommune* ser at forslaget vil kreve endringer i rutinene som har vært ved tidligere valg,

men vurderer imidlertid at dette er gjennomførbart.

De to motstanderne er henholdsvis *Bømlo og Hof kommuner*. Bømlo ønsker å beholde gjeldende prosedyre for å ikke bli avhengig av internettilgang og strøm for å kunne motta forhåndsstemmer, mens Hof kommune ikke ønsker endringene innført «ut fra henholdsvis dagens lokalitet samt krav til effektivitet», uten at dette utdypes nærmere.

#### *Forenklet prosedyre for velgere som avgir forhåndsstemme i egen kommune*

Høringsinstansene ser store gevinster når det gjelder velgerens oppfatning av hemmelig valg. Flere av høringsinstansene påpeker at den nye prosedyren vil være enklere og mer praktisk både for valgfunksjonærer og velgerne.

*Trondheim kommune* mener at

«den foreslåtte endringen tilfredsstiller i større grad prinsippet om hemmelig valg. Ved gjeldende regler sendes velgerens stemme sammen med valgkortet, noe som i teorien gjør det mulig å finne ut hva den enkelte velgeren har stemt. Dette vil riktig nok ikke skje når prosedyrene følges. Likevel kan vi oppleve at velgerne reagerer på dette. Valget er avhengig av stor tillit i befolkningen, og dette forslaget vil kunne bidra til at tilliten opprettholdes.»

[...]

«forslaget vil bety mindre manuelt arbeid for valgfunksjonærene, noe som sparer arbeid og reduserer mulighetene for feil. Det vil også være enklere å forklare fremgangsmåten for velgerne når det gjøres på samme måten ved forhåndstemming og valgting.»

#### *Også Hordaland fylkeskommune*

«meiner at dei endringane som vert foreslått i høve prosedyre for førehandsrøysting er ein positiv endring. Dette vil gjera måten å røysta på lik for dei som høyrer til i kommunen same uansett om ein røyster på førehand eller på valgdagen»

*Bremanger kommune* forteller om velgere som har stilt spørsmål ved om prinsippet om hemmelig valg er opprettholdt. *Halden kommune* har også opplevd mange velgere som har spørsmål om dagens forhåndsstemmesystem og forholdet til kravet om hemmelig valg. Noen få velgere har også etter inngående forklaring fra valgfunksjonæren besluttet ikke å avgi stemme.

*Oslo kommune* legger stor vekt på velgernes oppfatning av hva som er hemmelig valg og tilliten til valgsystemet. I saksfremlegget til høringsuttalelsen heter det at

«forhåndsstemming med bruk av stemmeseddelkonvolutt og omslagskonvolutt er en fremgangsmåte som kan misforstås av velgeren hva gjelder hemmelig valg. Det er hensiktsmessig at alle forhåndsstemmesedler som avgis i egen kommune legges rett i valgurnen. Det er også hensiktsmessig for velgerne at stemmegivning ved forhåndstemming og på valgting gjennomføres mest mulig likt.

Kontrollen med at velgeren blir krysset av korrekt i manntallet overføres fra valgfunksjonærer i Oslo rådhus til valgfunksjonærer ute på forhåndsstemmestedene. Bystyrets sekretariat ser at dette krever en annen opplæring, men at det trolig vil kunne gjennomføres på en tilfredsstillende måte. Bystyrets sekretariat ønsker allikevel å bemerke at det ved dagens ordning er en mulighet til å oppdage og rette opp eventuelle avkryssingsfeil i manntallet ved at stemmen først blir godkjent ved prøving av forhåndsstemmene. Det er en mulighet for at antall feil avkryssninger i manntallet kan øke med departementets forslag. Bystyrets sekretariat erkjenner videre at det på den ene siden er knyttet større utfordringer til det store antallet forhåndsstemmer i folkerike kommuner som for eksempel Oslo. Sekretariatet er på den andre siden av den oppfatning at denne muligheten for feil ikke bør tillegges avgjørende vekt i forhold til velgernes tillit til at det gjennomføres et hemmelig valg.»

#### *Tidspunktet for godkjenning av stemmegivningen*

Ingen høringsinstanser har betenkeligheter når det kommer til å flytte tidspunktet for godkjenning av stemmegivningen fra valgstyret i etterkant, til stemmemottakeren samtidig som stemmen avgis. *Halden kommune* mener at forhåndsstemmemottakerne med dette får et uopprettelig feilproblem fordi utenbys velgeres stemmeseddel (i et hektisk stemmemottak ved menneskelig feil) fort kan havne i «egne forhåndsstemmer urnen».

#### *Stempel på stemmeseddelen*

Høringsinstansene er gjennomgående enige med departementet i at en konsekvens av at stemmeseddelen legges rett i urnen er at de må stemples

for å sikre at hver velger bare kan avgi en stemme.

*Hordaland fylkeskommune* minner om behovet for å kunne holde forhåndsstemmer adskilt fra valgtingsstemmene under opptelling og at det derfor er viktig at stemplene er ulike og lette å skille.

*Hamar kommune* sier at

«departementet bør vurdere å utarbeide en mal for utformingen av stemplene som gjør at de ikke kan knyttes opp mot den enkelte kommune, da stemmen til velgere som avlegger forhåndsstemmer i små kommuner kan bli identifisert i tellingen dersom vedkommende er den eneste i fra denne kommunen som har avgitt forhåndsstemme som skal telles i motakerkommunen».

*Rana kommune* deler bekymringen og foreslår like stempler i alle kommuner, sentralt administrert.

#### *Antallet stemmemottakere ved stemmemottak*

De fleste høringsinstansene gir enten sin tilslutning til, eller har ingen merknader til forslaget. De av høringsinstansene som uttaler seg om innføring av et krav om to valgfunksjonærer (29 av 70) er alle enige i at dette er en nødvendig konsekvens av forslaget. Både velgerens tillit til valget, kvalitetssikring, hindre at feil skjer, og å beskytte valgfunksjonærene fremholdes som viktige argumenter.

For eksempel sier *Bodø kommune*:

«Det vil både for stemmemottaker og velger være en trygghet i at det er to valgfunksjonærer tilstede når velger avgir sin stemme. Det at en får lovfestet et krav om to valgfunksjonærer ved mottak av stemmer gjør at en unngår en situasjon der velgeren ikke føler at stemmegivningen blir behandlet etter valglovens intensjon om hemmelige valg».

Om risiko for at stemmesedler som skulle vært lagt i omslagskonvolutt havner i urnen, er *Halden kommune* enige i:

«at innføringen av et minimumskrav om at minst to stemmemottakere da alltid skal være tilstede ved forhåndsstemmegivningen, vil øke muligheten for at slike feil ikke skal oppstå, samt at det sikrer tilliten og beskytter valgfunksjonærene mot mistenkeligjøring.»

Når det gjelder hvorvidt og i hvilken grad endringen vil ha uheldige konsekvenser, har høringsinstansene ulike synspunkter. Noen kommuner forteller at de allerede har innført et slikt krav og at endringen er uproblematisk, herunder store kommuner som Hamar, Kristiansand, Bergen og Trondheim.

Andre mener at det vil føre til økt ressursbruk, men at dette (til dels) fanges opp av at man sparer inn ressurser på enklere valghandling og mindre omfang av etterfølgende godkjenning av stemmegivninger. Som for eksempel i *Mandal kommune*:

«Endring i antall valgfunksjonærer ved forhåndsstemmemottak krever at vi må sette inn mer ressurser i forhåndsstemmemottaket men vi sparer ressurser som vi i dag bruker ved godkjenning av stemmer hos valgstyret og i prosessen rundt optelling av forhåndsstemmer. Rådmannen er positiv til denne endringen.»

*Halden kommune* er ikke enige i at økt ressursbruk, som de oppgir til å kunne utgjøre ca et månedsverk, veies opp av at den foreslåtte prosedyren er enklere, og de legger til grunn at Staten dekker inn en lovpålagt økning i arbeidsoppgaver/kostnader.

*Drammen kommune* støtter forslaget om to valgfunksjonærer. Sammen med fire andre kommuner ser de likevel at en mulig konsekvens kan være at noen kommuner vil redusere åpningstiden eller antallet valglokaler:

«Ved kommunestyrevalget i 2011 hadde Drammen kommune i tidsrommet 10. august til 9. september forhåndsstemmemottak ved 11 lokasjoner. Flere av forhåndsstemmemottakene, eksempelvis bo- og servicesentrene var bemannet med en merkantilt ansatt. Vedkommende utførte oppgaven som valgfunksjonær i tillegg til løpende driftsoppgaver. Foreslått endring vil med stor sannsynlighet medføre at antall forhåndsstemmemottak ved valget i 2013 blir redusert, da kommunen i henhold til nytt krav vil få en bemanningsutfordring.

Sett i sammenheng med bruk av stemmeseddelkonvolutt bortfaller, og at tidspunktet for prøving fremskyndes, er likevel kravet om to stemmemottakere en naturlig konsekvens. Når stemmen godkjennes i det den avgis, kan stemmeseddelen i urnen ikke tilbakespores. Eventuelle feil vil, sammenlignet med tidligere ordning, få større konsekvens ved at de ikke kan rettes på et senere tidspunkt. Endret ordning er i den forbindelse nødvendig for å sikre tilli-

ten til valgordningen, og beskytte valgfunksjonærer mot mistenkeliggjøring.»

*Kongsberg kommune* gir også sin tilslutning til forslaget. De er likevel bekymret for at kravet kan bli ressurskrevende og at mindre kommuner skal få problemer med å opprettholde lange åpningstider og mange forhåndsstemmesteder. De foreslår at det lages en unntaksbestemmelse til i valgloven § 8-1 pkt 5 som gir mulighet for å benytte omslagskonvolutt, stemmeseddelkonvolutt og valgkort med ettertidig godkjenning på små ordinære forhåndsstemmemottak, slik at disse ikke må bemannes opp ekstra. Dette selv om de rent teknisk kan benytte online manntallsavkryssing. De mener at det bør være opp til den enkelte kommune om en ønsker å benytte ordningen.

*Lyngdal og Sarpsborg kommuner* tar også til orde for at valgstyret skal kunne bestemme å bruke stemmeseddelkonvolutt også ved andre situasjoner enn der det blir vanskelig med tanke på internettforbindelse og online manntall.

#### *Om kretsvis optelling av forhåndsstemmer*

Alle de tre kommunene som teller forhåndsstemmene kretsvis har levert høringsuttalelse.

Mens Stavanger kommune ikke kommenterer særskilt, behandler både Oslo kommune og Bergen kommune temaet utførlig.

Begge mener at velgerens rett til å legge stemmeseddelen i urnen selv (hemmelig valg) oppveier de grunnene de har til å kunne telle og rapportere forhåndsstemmene på kretsnivå.

Bystyrets sekretariat i *Oslo kommune* skriver i saksfremlegget til valgstyrets høringsuttalelse:

«En endring der velgeren legger stemmeseddelen rett i urnen også ved forhåndsstemmegivning i egen kommune innebærer at det ikke vil være mulig å gjennomføre kretsvis valgoppgjør for forhåndsstemmer. Dette har ingen praktisk betydning for gjennomføring av valgoppgjør til stortingsvalg der fordelingen av mandater skjer på kommunenivå

[...]

Det er sekretariatets oppfatning at stor tillit til hemmelig valg er et mer overordnet hensyn enn kretsvis resultater for forhåndsstemmene.

For Oslos vedkommende var det avgitt 83 886 stemmer i forhåndstemmeperioden til kommunestyre- og bydelsvalget 2011. Det vil fortsatt være mulig å få en kretsvis oversikt over valgdeltakelsen.»

På dette grunnlaget støtter Oslo kommune forslaget.

#### *Lime igjen stemmeseddelkonvoluttene?*

To høringsinstanser kommenterer forslaget om at stemmeseddelkonvoluttene, når den brukes, skal limes igjen. *Lyngdal kommune* presiserer at det vil medføre betydelig merarbeid dersom konvoluttene limes, særlig for store kommuner som mottar mange forhåndsstemmer. Samtidig vil det øke faren for at stemmeseddelene blir skadet under åpningen. Den største kommunen, *Oslo kommune*, sier på sin side i saksfremlegget i forkant av valgstyrets behandling av høringen, at de anser det som hensiktsmessig at stemmeseddelkonvoluttene limes igjen av velgeren i de tilfellene da det benyttes avvikende prosedyre.

#### **4.4.4 Departementets vurdering og forslag**

##### *Forenklet prosedyre for velgere som avgir forhåndsstemme i egen kommune*

Departementet opprettholder forslaget om innføring av en forenklet prosedyre for forhåndsstemmegivning for velgere som i den ordinære forhåndsstemmeperioden forhåndsstemmer i et valglokale i den kommunen der de er manntallsført.

Høringsinstansene er gjennomgående positive til forslaget. Den foreslåtte endringen har lenge vært etterspurt av kommunene og velgere. Høringsinstansene er da også, med et par unntak enige i forslaget. To kommuner gir uttrykk for at de ønsker å beholde dagens ordning med stemmeseddelkonvolutt blant annet fordi en ikke ønsker å være avhengige av internetttilgang i valglokaler.

Etter departementets vurdering vil innføring av EVA og dermed mulighet for online tilgang til et elektronisk manntall, gi en vesentlig forbedret og mer korrekt prosedyre for forhåndsstemmegivning. Departementet vektlegger det faktum at velgerne med den nye ordningen selv vil få legge sin stemme i urnen også når de forhåndsstemmer. Videre at valgkort og stemmeseddel normalt ikke lenger skal følges ad for senere vurdering. Dette ivaretar prinsippet om hemmelig valg på en god måte.

Ordningen medfører en vesentlig forenkling for velgerne. De fleste velgere vil møte tilnærmet samme prosedyre uansett om de stemmer på forhånd eller på valgtorget. Departementet ser det som en fordel at ordningen bidrar til gjenkjenning for velgerne.

Forhåndsstemmemottakerne vil få forenklede prosedyrer ved mottak av de fleste forhåndsstemmene ved at velger søkes opp i det elektroniske manntallet. Mottaker kan umiddelbart ta stilling til velgerens stemmerett, krysse av for avgitt stemme og således godkjenne stemmegivningen der og da. Deretter skal stemmeseddelen stemples og velger legger seddelen rett i urnen.

I høringsrunden er det pekt på muligheten for at antall feil avkryssninger i manntallet kan øke når disse ikke kan rettes i ettertid. Det er imidlertid departementets vurdering at når stemmer godkjennes i det de avgis, reduseres risikoen for feil ved at flere mulige feilkilder fjernes. Elektronisk oppslag i manntallet reduserer risikoen for avkryssing ved feil person.

Med en samtidig godkjenning av stemmegivningene og elektronisk avkryssing i manntallet, betyr det at avkryssingsmanntallet kan skrives ut ferdig avkrysset for godkjente forhåndsstemmer. Slik departementet ser det vil dette bedre kvaliteten på avkryssingsmanntallet betydelig. En slik samtidig avkryssing i manntallet vil kunne bidra til å redusere avvik mellom antall kryss i manntallet og antall stemmer i urnen.

Hovedregelen skal følges på alle steder valgstyret etter valgloven § 8-3 (2) beslutter at det skal mottas stemmer. Dette inkluderer for eksempel også ulike institusjoner, fengsel, militære og lignende. I tillegg skal også hovedregelen følges når stemme mottas hjemme hos velger. De som tar i mot stemmer må i så fall ha med seg urne, stemmesedler og pc med tilgang til Internett for å kunne logge seg på EVA med online tilgang til manntallet når stemmen skal mottas. Særskilte forhold lokalt kan imidlertid tilsi at stemmeseddelkonvolutt og prøving av stemmegivning bør gjøres i ettertid, se nedenfor.

##### *Hvis online manntall ikke er tilgjengelig – midlertidig beredskapsprosedyre*

Hovedregelen krever online tilgang til det elektroniske manntallet.

Tilgang til online manntall krever tilstrekkelige oppetider, teknisk utstyr og kommunikasjon. Selv med alt dette kontrollert og sikret i forkant kan det skje at manntallet periodisk vil være utilgjengelig for stemmemottaker når velgeren ønsker å avgi stemme. I disse tilfellene foreslås det bruk av særskilt beredskapsrutine. Departementet foreslår at nærmere rutiner for dette fastsettes i forskrift. Beskrivelser av prosedyrer, kriterier for bruk av rutinen; som sikkerhet, service-

nivå, velgerinformasjon, tidsbruk og lik håndtering vil være viktige faktorer.

Det åpnes for at stemmeseddelen skal legges i en stemmesedelkonvolutt og beredskapskonvolutt for etterfølgende prøving av stemmegivningen. Dette vil bare gjelde hvis stemmemottakeren av uforutsette tekniske årsaker ikke har tilgang til online manntallet når stemmen skal avgis.

Det elektroniske online manntallet vil bli daglig ajourført med siste døgns endringer. Oppdateringer foretas om natten og burde ikke påvirke manntallets opptid. Når stemmegivningen godkjennes i det velgeren avgir stemmen, kan det skje at manntallet endres etter stemmegivning, men før valgdagen. Mest typisk kan være forsinket registrering av flyttemeldinger. I henhold til skatteetaten er de aller fleste flyttemeldinger å jour per 10. august når forhåndsstemmegivningen begynner. Det forekommer likevel at manuelle skjemaer blir funnet og registrert senere. Hvis velgeren feilaktig får avgitt stemme i fraflyttingskommunen, er likevel konsekvensen at han ikke får stemt igjen i den nye kommunen.

#### *Unntak – tilfeller der valgkort og stemmesedelkonvolutt kan benyttes*

Særskilte forhold kan etter departementets vurdering tilsi at hovedregelen ikke kan følges også for velgere som avgir stemme i kommunen de er manntallsført i, og at det dermed bør brukes stemmesedelkonvolutt som i dag. Det kan for eksempel tenkes at det enkelte steder ikke er mulig å få på plass tilstrekkelig infrastruktur til å sikre online manntall, eller at det kan være særlig krevende å bringe med urne og utstyr når stemme avgis hjemme. Ved stemmegivning, for eksempel i fengsel, hvor det gjerne er mange som tilhører andre kommuner og som uansett må bruke stemmesedelkonvolutt, kan det også tenkes at alle velgere bør avgi stemme etter samme prosedyrer, for å sikre tilstrekkelig hemmelighet.

Høringsinstansene støtter behovet for et unntak fra hovedreglen i slike tilfeller.

Tre kommuner tar til orde for at valgstyret selv bør vurdere når avvikende prosedyre er aktuelt uten at det stilles krav om særskilt grunn. De mener for eksempel at valgstyret bør kunne velge å bruke stemmesedelkonvolutt i stedet for å legge stemmesedlene rett i urnen dersom det er for ressurskrevende å ha to valgfunksjonærer.

Etter departementets vurdering er det uheldig med ordninger som i for stort omfang vil avvike fra hovedregelen. Det er et poeng at stemmegiv-

ningen skal tilrettelegges på en slik måte at de fleste velgere får legge sin stemmeseddel rett i urnen og at den godkjennes i det den avgis. Antallet stemmesedler i stemmesedelkonvolutt bør holdes til et absolutt minimum, og bare der det foreligger en særskilt grunn til at hovedregelen skal fravikes. Dette ivaretar i størst grad hensikten med lovendringen, nemlig å sikre hemmelighet. Det er også en ordning som er lettere å videreformidle og forholde seg til for velgerne, samtidig som stemmemottakere får mest mulig ens prosedyrer.

Dersom man åpner for at valgstyret selv beslutter prosedyre medfører det etter departementets vurdering lite forutsigbarhet, det er vanskelig å kommunisere og det er stor risiko for sammenblanding og feil, både fra valgfunksjonærer og velgere.

Det foreslås derfor at avvikende prosedyrer med bruk av stemmesedelkonvolutt benyttes kun i særskilte tilfeller. Disse tenkes brukt helt unntaksvis, og bare etter en grundig vurdering av behovet og om det foreligger et særskilt tilfelle. Det kan ikke gjøres unntak for å omgå kravet til stemmemottakere, og heller ikke kravet til opplæring og planlegging, eller tilstrekkelig sikring av teknologi og infrastruktur.

Det særlige tilfellet skal knytte seg til et foreliggende forhold, eller en oppstått situasjon. Vedtak kan ikke treffes for hele kommunen eller en type stemmemottak. Særskilte forhold kan for eksempel være knyttet til kjente tekniske problemer lokalt, fordi det er særlig upraktisk eller vanskelig å få stabil tilgang til manntallet online, eller at man mottar stemmer i et fengsel der (nesten) alle er manntallsført i andre kommuner og man uansett må bruke avvikende prosedyre.

Også i disse tilfellene hvor det besluttes brukt stemmesedelkonvolutt er det krav til bruk av to stemmemottakere.

#### *Unntak – tilfeller der valgkort og stemmesedelkonvolutt skal benyttes*

I enkelte tilfeller er det nødvendig med ettertidsprøving av stemmegivningene, og bruk av valgkort og stemmesedelkonvolutt er nødvendig. Normalt er det uproblematisk å gjenkjenne slike situasjoner.

Forhåndsstemmer avgitt av velgere som er hjemmehørende og dermed *manntallsført i en annen kommune*, skal fortsatt avgis som i dag, med bruk av valgkort og stemmesedelkonvolutt. Dette fordi slike stemmer skal sendes en annen kommunes valgstyret for etterfølgende prøving.

Det er ikke mulig for velgerne å legge stemmeseddelen rett i urnen i disse tifellene. Etter departementets vurdering bør det ikke by på særlige problemer å ha ulike prosedyrer for egne velgere versus velgere fra andre kommuner. Velgere som stemmer i annen kommune vil være oppmerksom på at en særskilt prosedyre er nødvendig.

De samme hensynene til velgerens oppfatning av hemmelig valg gjør seg gjeldende her. Departementet foreslår derfor krav til at stemmeseddelkonvoluttene skal limes igjen. Antallet stemmer som avgis utenfor egen kommune og som må videresendes er betydelig lavere enn stemmer som avgis i egen kommune.

Dersom velgeren ikke står i eller allerede er krysset av i manntallet, må det benyttes stemmeseddelkonvolutt. Departementet vil foreslå bestemmelser for dette i valgforskriften. Slike stemmegivninger bør legges i særskilt omslag for etterfølgende prøving hos valgstyret. Dette tilsvarer rutiner som i dag brukes ved valgtinget.

#### *Krav om stempel på stemmeseddelen*

Kravet om stempel på stemmesedlene støttes av høringsinstansene. For å sikre at velger bare får godkjent én stemme skal alle stemmer som avgis i den kommunen velger er manntallsført stemples før de legges i urnen. Det foreslås at det lovfestes krav om stempel for godkjenning av stemmegivningen.

Departementet har vurdert på hvilket tidspunkt stemmesedler avgitt i stemmeseddelkonvolutt skal stemples: Av stemmemottakeren når stemmen avgis, eller av valgfunksjonæren som åpner stemmeseddelkonvolutt etter at stemmegivningen er godkjent. Hensikten med krav om stempel på stemmeseddel er at velger ikke skal få godkjent flere stemmesedler. Krav om stempel er derfor nødvendig i de tilfeller velger legger stemmeseddelen direkte i urnen og stemmegivningen således godkjennes der og da. Dersom stemmeseddelen skal legges i konvolutt er det i utgangspunktet ikke nødvendig å stemple stemmeseddelen. Stemmegivningen skal da vurderes for godkjenning i ettertid og kan stemples da. Andre hensyn ved vurderingen av dette spørsmålet er hva som blir den enkleste rutinen å forholde seg til for valgfunksjonærene og som medfører minst feil.

Departementet har kommet til at alle stemmesedler skal stemples før stemmen legges enten i urnen eller i en stemmeseddelkonvolutt. Dette betyr at alle velgere, uavhengig av om stemmen skal legges i urne eller i stemmeseddelkonvolutt,

må vises til avlukket først. Når vedkommende deretter kommer til stemmemottaker tas det stilling til hvilken prosedyre som skal benyttes videre.

Dersom en stemmeseddel i stemmeseddelkonvolutt mangler stempel ved godkjenningen, skyldes det feil fra stemmemottakeren. Stemmeseddelkonvoluttet erstatter stempelet og det er ikke tvil om at stemmeseddelen er gyldig. Departementet vil derfor foreslå at forskriften får en regel om at eventuelt ustemplede stemmesedler i stemmeseddelkonvolutt stemples av valgfunksjonæren når konvoluttet åpnes, innholdet kontrolleres og det tas stilling til stemmegivningen. Dette vil være samme prosedyre som følges når stemmesedler i særskilt omslag ved valgtinget ikke er stemplet, jf. valgforskriften § 39 a.

Forslaget medfører at stempel på stemmeseddelen vil være vilkår for godkjenning av alle stemmesedler uavhengig av om de er avgitt som forhåndsstemme eller ved valgtinget. Valgloven § 10-3 1) a) endres i samsvar med dette.

Mange uttaler seg til støtte for departementets syn om at stempelet må fravike fra det som skal brukes til valgtinget for å hindre at forhåndsstemmer og valgtingsstemmer blir blandet sammen under optelling. Flere av høringsinstansene mener det er viktig at stempelet er likt over hele landet for å hindre at det fremgår i hvilken kommune en forhåndsstemme er avgitt. Dette for å sikre hemmelig valg for velgere med stemmerett i små kommuner. For bedre å sikre hemmelig valg når velgeren stemmer i en annen kommune enn der han er manntallsført, bør det ikke fremgå av selve stempelet i hvilken kommune stemmen er avgitt.

Etter departementets vurdering bør ikke stemplene være like i hele landet. Dette for å forhindre misbruk. Det er tilstrekkelig at stemplene for forhånds- og valgtingsstemmer er ulike og at stempelet ikke avslører i hvilken kommune stemmen er avgitt. Departementet foreslår derfor at det lovfestes at stempelet ved forhåndsstemmegivningen skal skille seg fra valgtingsstempelet, og at det ikke skal inneholde informasjon om hvilken kommune det er stemplet i.

#### *Krav til at stemmeseddelkonvolutt limes igjen*

Departementets foreslo at stemmeseddelkonvolutter skal limes igjen. I høringsrunden reises det bekymring for at åpning av gjenlimte konvolutter vil medføre stor ressursbruk og risiko for at stemmesedlene blir ødelagt. I dag er det ikke krav til å lime stemmeseddelkonvoluttet igjen, men konvoluttet er påtrykket teksten «kan limes igjen». I

store kommuner som har hatt mange forhåndsstemmer medførte limte konvolutter at åpningen av stemmeseddelkonvoluttene, og dermed behandlingen av forhåndsstemmene tok en del ressurser. Når det nå åpnes for endringer i prosedyren for forhåndsstemmegivningen ved at stemmeseddelen i de fleste tilfeller legges rett i urnen, vil selv de store kommunene få betydelig færre stemmeseddelkonvolutter å åpne. Departementet opprettholder forslaget om at velgeren skal lime igjen stemmeseddelkonvolutt. Departementet mener at liming vil være en god løsning som en tilleggssikring for de stemmene som fremdeles skal avlegges med valgkort i omslagskonvolutt. Dette ivaretar best hensynet bak lovendringsforslaget.

Den praktiske innføringen av en slik ordning gjøres enklest ved at konvoluttene produseres med selvklebende lukking og påtrykkes teksten som sier at konvolutt skal limes igjen. Dersom velgeren ikke har limt konvolutt igjen, skal stemmemottakeren gjøre det. Manglende gjentliming av konvolutt bør ikke ha konsekvenser for gyldigheten av stemmeseddelen.

#### *Antallet stemmemottakere ved stemmemottak*

Forslaget støttes av høringsinstansene og departementet opprettholder kravet om at to stemmemottakere er til stede når det tas i mot stemmer. Et slikt krav skal hindre misbruk, beskytte valgfunksjonærer mot mistenkeligjøring og sikre tiliten til valgordningen.

I høringsrunden pekes det på risikoen for at stemmesedler fra velgere som er manntallsført i en annen kommune kan havne i urnen for stemmesedler fra kommunens egne velgere. Dette tilsier at to stemmemottakere bør være til stede og et slikt krav vil bidra til å redusere denne risikoen.

Noen kommuner mener at man kan risikere å miste noen forhåndsstemmemottak, eller få reduserte åpningstider hvis det innføres et krav om at det skal være to stemmemottakere tilstede. Men kommunene som er bekymret for redusert tilgjengelighet støtter også forslaget om ny prosedyre og krav til to stemmemottakere. Departementet ser at dette kan skje, særlig i små kommuner med stor utstrekning og få velgere. Med tanke på den omfattende støtten for forslaget og det at svært mange kommuner allerede har innført krav om minst to stemmemottakere, kan ikke departementet se at dette bør være et stort problem. Det blir likevel viktig å være bevisst på problemet og tidlig sette inn avhjelpende tiltak for i størst mulig grad

opprettholde velgernes tilgang til et valglokale. Det er valgstyrets ansvar å sørge for god tilgang til og tilgjengelighet til valglokaler slik at alle velgere får avgitt stemme.

Departementet foreslår at det skal være to personer tilstede når stemmegivning pågår. Dette gir kommunene muligheten til å komme opp med fleksible løsninger og bemanne opp til flere oppgaver enn bare forhåndsstemmemottak. På sikt vil nok også disse kommunene merke at valgarbeidet blir enklere og mindre ressurskrevende.

Begrepet stemmemottaker brukes om de som av valgstyret oppnevnes til å ta i mot forhåndsstemmer. På valgtinget vil ikke en tilsvarende oppnevning være nødvendig siden det er krav til bruk av stemmestyre og de skal ha minst tre medlemmer. Både stemmestyremedlemmer og stemmemottakere er valgfunksjonærer.

Ved siden av at det på valgtinget er krav om at stemmestyret skal bestå av minst tre medlemmer, er det krav om at to stemmemottakere er til stede når stemme avgis umiddelbart utenfor valglokalet, jf. valgloven § 9-6. Valgordningen krever også at det skal være to stemmemottakere ved ambulende mottak og institusjonsstemmegivning, jf. valgloven § 8-4 (4), og ved godkjenning av forhåndsstemmene, jf. valgforskriftens § 35. Dessuten kreves at det etableres betryggende rutiner for oppbevaring i alle faser av valg gjennomføringen, jf. valgforskriftens § 34 (1). Dette vil som regel bety at valgmateriell behandles, lagres og transporteres i nærvær av (minst) to valgfunksjonærer. Særlig gjelder dette i situasjoner der manntallet er tilgjengelig for avkryssing, og urne, stempel/stemmeseddelkonvolutter og stemmesedler er på samme sted. Det er altså bare ved mottak av ordinære forhåndsstemmer det er opp til valgstyret å bestemme på hvilken måte de skal ivareta kravet om forsvarlighet som valgforskriften setter.

Etter departementets vurdering er krav om minst to stemmemottakere nødvendig for å sikre tilstrekkelig tillit til korrekt valg gjennomføring.

#### *Konklusjon*

Oppsummert foreslår departementet følgende ordning for forhåndsstemmegivningen innenriks:

1. Det innføres krav om at det skal være to stemmemottakere tilstede ved stemmegivningen.
2. Alle stemmesedler som avgis skal stemples.
3. Hovedregel:
  - a. Velgere som avgir stemme i den kommunen de er manntallsført, skal ikke benytte stemmeseddelkonvolutt, men legge sin stemme direkte i urnen.

Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.)

- b. Stemmemottakeren skal ha online tilknytning til manntallet når stemmen avgis.
  - c. Stemmegivningen godkjennes idet velgeren krysses av i manntallet og velger legger stemmen i urnen.
4. Unntak: Stemmeseddelkonvolutt skal benyttes, og stemmegivningen godkjennes i ettertid når
    - a. stemmemottakeren ikke har online tilgang til manntallet,
    - b. velger avgir stemme i en annen kommune enn der vedkommende er manntallsført.
  5. Unntak: Stemmeseddelkonvolutt kan benyttes, og stemmegivningen godkjennes i ettertid når
    - a. valgstyret i særskilte tilfeller har bestemt det.
  6. Det innføres krav om at stemmeseddelkonvoluttene skal limes igjen før den legges i omslagskonvoluttene.
  7. Ordningen gjelder innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen.



## 5 Om elektronisk valgadministrativt datasystem (EVA)

### 5.1 Innledning

I forbindelse med at det ble besluttet å gjennomføre et forsøk med internettstemmegivning, anskaffet departementet i perioden 2010-2011 et datasystem til bruk ved valg. Datasystemet inneholder tre hoveddeler: 1) valgadministrativt system, 2) system for maskinell telling (skanning av stemmesedler) og 3) system for internettstemmegivning. Systemet har fått betegnelsen elektronisk valgadministrativt system, forkortet EVA. Alle de tre delene av systemet er integrert og utveksler data med hverandre. Men alle deler trenger ikke tas i bruk.

Det valgadministrative datasystemet og system for maskinell telling utgjør hoveddelen av systemet. Videre fremstilling i dette kapitlet vil kun ta for seg disse delene av systemet.

### 5.2 Om valgadministrativt system og evalueringen fra forsøkene ved valget i 2011

#### 5.2.1 Innledning

I høringsnotatet redegjorde departementet for EVA, både med hensyn til hvordan systemet er oppbygd og hvordan det virker. Systemet består av to hovedelementer, nemlig administrasjonssystemet som benyttes under valg gjennomføringen og et system for maskinell telling av stemmesedler. I det følgende redegjøres det nærmere for begge systemene.

#### 5.2.2 Administrativt system

Programvaren til EVA er nettbasert, og ble ved sist valg driftet hos Brønnøysundregistrene. Dette betyr at det ikke er nødvendig for brukerne å installere programvare på sine datamaskiner. Det er tilstrekkelig at brukerne har installert en standard nettleser, og EVA er da tilgjengelig via en internettadresse (URL). En slik løsning gjør det enklere å skalere bruken av systemet.

For å benytte systemet må brukerne logge seg på via den nasjonale autentiseringstjenesten ID-

porten. Denne tjenesten er levert av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Tilgang til funksjoner i EVA forutsetter at brukeren er registrert i systemet, og har fått tildelt en eller flere roller. Hver rolle er knyttet til en eller flere funksjoner. For eksempel har en bruker som har fått tildelt rollen «listeforslagsansvarlig» tilgang til funksjoner for å registrere mottatte listeforslag og behandling av disse. Videre i dette kapitlet omtales hovedmodulene i EVA.

#### *Grunnlagsdata*

For å ta i bruk EVA for gjennomføring av et valg må det registreres grunnlagsdata. Grunnlagsdataene er kategorisert i to hovedkategorier: grunnlagsdata på sentralt nivå og grunnlagsdata på lokalt nivå. Grunnlagsdata på sentralt nivå skal legges inn av departementet og grunnlagsdata på lokalt nivå skal legges inn av kommunene og fylkeskommunene. Departementet registrerer grunnlagsdata, som for eksempel geografiske områder knyttet til et valg (fylker, kommuner og kretsinndeling), valgdagen, rammer for åpnings-tider, type valg (kommune- og fylkestingsvalg, sametingsvalg, stortingsvalg og folkeavstemninger), beregningsmåter og tillatte endringer på stemmeseddelen.

I tillegg til grunnlagsdata som registreres av departementet, må også den enkelte kommune og fylkeskommune registrere informasjon som er knyttet til lokale forhold. Det er valgstyrene og fylkesvalgstyrene som er ansvarlig for at registreringen av grunnlagsdataene er riktige. Dette er informasjon om stemmesteder, ev. todagersvalg, åpningstider for valglokale, opptellingsmåter, krav til listeforslag og valgkortinformasjon. I forbindelse med registrering av grunnlagsdata finnes ulike funksjoner for å kontrollere om nødvendige data er registrert samt oversikt over hva som er registrert.

#### *Listeforslag*

Behandlingen av listeforslag i systemet følger kravene i valgloven kapittel 6, som omhandler kravene

til behandling av listeforslag. Systemet inneholder funksjoner som bidrar til å gjøre det enklere for valgstyret å behandle forslagene, og det bidrar til å sikre at det ikke oppstår feil. På sikt vil også partier/grupper som stiller til valg kunne bruke systemet direkte, noe som vil kunne lette arbeidet i forbindelse med innlevering av listeforslag.

Listeforslag med nødvendige underskrifter kan legges inn i systemet av en valgmedarbeider som har en rolle som listeforslagsansvarlig. Rollen finnes både for en kommune og en fylkeskommune. Listeforslagene kan legges inn manuelt ved å registrere en og en kandidat. I tillegg kan listeforslagsansvarlig importere listeforslag som eventuelt er innlevert som elektronisk vedlegg. Et slikt vedlegg blir ofte levert inn av listeforslagsstiller i tillegg til det som etter lov må sendes inn på papir. Skannede underskriftslistor kan importeres i systemet slik at innleggingen av underskriftene gjøres raskere.

Listeforslag og underskriftslistor som er registrert i systemet kan sjekkes mot det foreløpige manntallet. En slik sjekk forenkler arbeidet til listeforslagsansvarlig med godkjenningprosessen av listeforslagene. Funksjonen som sjekker kandidater mot det foreløpige manntallet kryssjekker også alle registrerte listeforslag og underskriftslistor mot hverandre. En slik kryssjekking gjør det enkelt for listeforslagsansvarlig å avdekke om en kandidat står oppført på flere lister.

### *Manntall*

Manntallsfunksjonen i systemet følger kravene i valgloven kapittel 2 og valgforskriften kapittel 1 om manntallsføring.

Systemets elektroniske manntall importeres ved hjelp av filer som sendes fra Skattedirektoratet (SKD) på samme måte som ved tidligere valg. Først importeres en komplett manntallsfil som SKD har eksportert fra folkeregisteret, og deretter importeres daglige oppdateringsfiler frem til og med lørdagen før valgdagen. I motsetning til hvordan situasjonen har vært tidligere, innebærer dette at en person ikke kan være oppført i flere manntall samtidig. Det er også mulig for en valgmedarbeider med rollen som manntallsfører å gjøre manuelle endringer i manntallet. Manntallsføreren kan kun gjøre endringer i opplysninger knyttet til personer som er manntallsført i valgmedarbeiderens kommune.

Manntallsføreren kan skrive ut både det manntallet som skal legges ut til offentlig ettersyn og avkryssingsmanntallet som brukes på valgtinget fra systemet for sin kommune.

### *Stemmegivning*

Både tidligstemmegivninger, forhåndsstemmegivninger og valgtingsstemmer kan registreres i en såkalt stemmegivningsmodul. Systemet åpner for at det kan mottas valgtingsstemmer ved at disse blir registrert med et kryss i et elektronisk manntall. Alternativet er å skrive ut et avkryssingsmanntall på papir og markere stemmegivning ved et kryss i manntallet. Ved mottak av tidligstemmegivninger og forhåndsstemmegivninger skjer det kun en registrering – med andre ord ingen avkryssing. Avkryssingen i manntallet skjer idet stemmegivningene er godkjent. Departementet foreslår i kapittel 4.4 endring i prosedyren for forhåndsstemmegivning. Dette blir det tatt høyde for i systemet.

Ved mottak av en stemme må stemmemottaker søke opp den manntallsførte personen ved hjelp av søkefunksjoner. Søkefunksjonene som benyttes er søk på manntallsnummer, fødselsnummer eller avansert søk. Det avanserte søket er et kombinasjonssøk av navn, adresse, kommune og fødselsnummer. For å gjøre søket mer effektivt kan en strekkodeleser benyttes til å lese av manntallsnummer på medbrakte valgkort.

Systemet har funksjon for utskrivning av (duplikat)valgkort.

### *Opptelling*

Systemet har en egen opptellingsmodul. Opptellingsmodulen håndterer registrering og godkjenning av alle opptellingsresultater i tråd med valglovens bestemmelser. Opptellingsresultater registreres på flere nivå, med forhåndsstemmer atskilt fra valgtingsstemmene. På kommunalt nivå skjer registrering av opptellingsresultater fra valgtingsstemmegivningen i valglokale av stemmestyrene dersom de er ansvarlig for foreløpig opptelling eller av valgstyret sentralt i kommunene.

Alle stemmestyre skal foreta en manuell urnetelling. Denne inkluderer også en partifordeling dersom stemmestyret skal foreta foreløpig opptelling. Data registreres i systemet og godkjennes. Videre opptelling skjer sentralt i kommunene – enten ved manuell eller maskinell telling (skanning). Resultatene etter manuell telling registreres og godkjennes i systemet. Ved maskinell telling blir resultatene importert fra det maskinelle tellesystemet til EVA for videre vurdering og godkjenning av valgstyret. I neste kapittel gis en nærmere beskrivelse av det maskinelle tellesystemet. Forklaring på eventuelle avvik og annet registreres også i systemet i forbindelse med god-

kjenning av opptellingsresultater. Opptellingsmodulen inneholder også funksjonalitet i forbindelse med prøving av stemmegivninger. Det er en dataflyt i systemet som gjør at blant annet stemmestyrets registrerte opptellingsresultater er tilgjengelig for valgstyret i en kommune som skal foreta endelig opptelling.

Et endelig og godkjent resultat på kommunalt nivå gjøres tilgjengelig på fylkeskommunalt nivå.

#### *Valgoppgjør*

Når alle opptellingsresultater er godkjent av valgstyret eller fylkesvalgstyret kan disse foreta valgoppjøret, slik dette følger av bestemmelsene i valgloven. Beregninger og kandidatkåringer gjøres automatisk basert på registrerte opptellingsresultater. Modulen gjør det enkelt å foreta valgoppjøret og dokumentere alle beregninger som er gjort.

#### *Rapportering*

Rapportmodulen inneholder nødvendige rapporter som valgmedarbeidere og valgstyrene trenger i gjennomføringen av valget. Dette er rapporter som for eksempel gir oversikt over registrerte grunnlagsdata, oversikt over antall mottatte forhåndsstemmer i forhåndsstemmeperioden, utleggingsmanntall, avkryssingsmanntall og møtebøker. Rapportmaler er lagt inn i systemet og rapporter produseres av valgmedarbeidere ved behov. Dette innebærer at nye rapporter kan legges inn i systemet og det er enkelt å endre eksisterende rapporter.

I tillegg til rapportmaler i rapportmodulen har systemet også rapporteringsfunksjoner til valgnattsystemet. Valgnattsystemet tilgjengeliggjør foreløpige og endelige valgresultater fortløpende til media. Funksjonene for rapportering forenkler stemmestyrenes, valgstyrenes og fylkesvalgstyrenes rapporteringsoppgaver.

### **5.2.3 System for maskinell telling**

Denne delen av systemet skal bare benyttes av kommuner og fylkeskommuner som skal foreta maskinell telling av stemmesedler.

Systemet for maskinell telling (skanning) er en av de tre hoveddelene i programvare som utgjør EVA, og benyttes av kommuner og fylkeskommuner for telling av stemmesedler. Opptellingen skjer i samsvar med valgloven kapittel 10.

I motsetning til selve administrasjonssystemet, må skanningssystemet installeres på data-

maskiner i det lokalet hvor tellingen skal foregå. Noen kommuner og fylkeskommuner samarbeider om den maskinelle tellingen og benytter felles lokaler. Systemet er integrert med EVA slik at grunnlagsdata importeres i skanningssystemet og telleresultater overføres til EVA for videre behandling og godkjenning. Systemet har også en spesialprogramvare for gjenkjennelse av trykte og håndskrevne bokstaver og tall, samt gjenkjennelse av øvrige elementer på en stemmeseddel. Videre i dette kapitlet gis en kort beskrivelse av modulene i skanningssystemet.

#### *Kollikontroll*

Alle stemmesedler og stemmegivninger som blir mottatt ved et lokale for maskinell telling må registreres i skanningssystemet. Dette innebærer at alle kolli som inneholder stemmesedler eller stemmegivninger må merkes med en merkelapp som inkluderer en strekkode. Informasjonen på merkelappen sier hva kolliet inneholder, hvilken krets den tilhører og hvor mange kolli som hører sammen. Merkelappene blir skrevet ut på forhånd og kolliene blir merket før valgmateriellet sendes til lokalet for maskinell telling. Kolliene blir registrert i systemet med en strekkodeleser og programvaremodulen for kollikontroll.

#### *Jobbstyring*

Ingen stemmesedler kan behandles maskinelt hvis ikke det er opprettet det som i systemet heter en «jobb». En jobb opprettes av den som er opptellingsansvarlig i tellelokalet. Jobben inneholder informasjon om hva slags type stemmesedler som skal telles, hvilken krets eller kommune de tilhører og om det er en foreløpig eller endelig telling. Når jobben aktiveres av opptellingsansvarlig er kolli med stemmesedler klare for videre behandling. Opptellingsansvarlig har hele tiden oversikt over alle aktive jobber og status på disse, og denne oversikten øker kontrollen med opptellingsprosessen i det maskinelle tellelokalet.

#### *Skanning*

En skanneroperatør betjener en skanner og en tilhørende datamaskin med tilkoblet strekkodeleser. Med strekkodeleseren registrerer operatøren et kolli som tilhører en jobb som er aktivert for skanning. Når kolliet er registrert legges stemmesedlene bunkevis inn i skanneren og stemmesedlene skannes og lagres. Denne operasjonen

gjentas inntil alle stemmesedler i alle kolli tilhørende aktive jobber er ferdig skannet.

#### *Verifisering*

Etter at stemmesedlene er skannet prøver systemet å tolke informasjonen på stemmesedlene. Systemet tolker og registrerer et stemmeseddelnummer som gir informasjon om hvilket parti og hvilket valg stemmeseddelen gjelder. I tillegg prøver systemet å tolke eventuelle rettelser som er foretatt av velgeren, og om stemmesedlene er stemplet av valgmedarbeideren i henhold til regelverket. I mange tilfeller klarer ikke systemet å tolke alle rettelser som er foretatt eller tolke om seddelen faktisk er stemplet. I disse tilfellene vil stemmesedlene bli gjenstand for en manuell verifisering. Valgmedarbeidere benytter da verifiseringsmodulen til denne oppgaven, og registrerer rettelserne manuelt i systemet. Det er valgstyret som må ta stilling til stemmesedler som kan være tvilsomme og som eventuelt må forkastes etter valgloven.

#### *Opplastning til EVA*

Når alle stemmesedlene tilhørende en jobb er skannet og verifisert, er telleresultatene knyttet til denne jobben klar for å overføres til EVA. Videre blir telleresultatene vurdert av den valgansvarlige og eventuelt registrert klar for videre behandling og rapportering. Hvis det må gjøres en ny telling av stemmesedlene, må opptellingsansvarlig for maskinell telling klargjøre og aktivere en ny jobb som resulterer i ny skanning og verifisering av stemmesedlene.

Når opptellingsprosessen er ferdig, utferdiges det en møteprotokoll for valgstyret som grunnlag for deres beslutning om godkjenning av opptellingsresultater.

### **5.2.4 Forsøk med valgadministrativt system ved valget i 2011**

10 kommuner og en fylkeskommune gjennomførte forsøk med det nye valgadministrative systemet EVA ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011. Disse kommunene gjennomførte også forsøk med elektronisk stemmegivning.

Med få unntak, ble all funksjonalitet i systemet benyttet under forsøkene ved valget i 2011. I dette kapitlet vil departementet redegjøre for utprøvingen av det valgadministrative systemet.

Kommunene som fikk prøve ut systemet ble valgt ut etter forhåndsdefinerte kriterier som variasjon i størrelse, geografisk spredning, befolknings sammensetning, kommunikasjon, infrastruktur og kompetanse. Kommunene Hammerfest, Bodø, Vefsn, Ålesund, Radøy, Bremanger, Sandnes, Mandal, Re, Tynset og Møre og Romsdal fylkeskommune ble valgt ut for å delta i forsøket.

Alle utvalgte kommuner har vært med i utviklingen og testingen av systemløsningen. I tillegg har de vært med på å utvikle en felles rutineportal, som er bindeleddet mellom valglovgivningen og systemet. De utvalgte kommunene bidro også med utarbeidelsen av et opplæringsprogram til bruk ved gjennomføring av valg. Kommunene har i tillegg deltatt i utviklingen av et kommunikasjons- og informasjonsopplegg ut mot velgerne i kommunene.

### **5.2.5 Metode for evaluering**

Evaluering av utprøvingen har blitt foretatt i alle de ti tidligere forsøkskommunene og i Møre og Romsdal fylkeskommune. Den ble gjennomført i to deler. Den første delen var en spørreundersøkelse om systemets funksjonalitet og tekniske løsninger, mens den andre delen gjaldt erfaringene fra kommunene. Forsøkskommunene har i tillegg til dette også deltatt på en samling i departementet, der hver enkelt kommune presenterte sine erfaringer.

#### *Spørreundersøkelsen*

Spørreundersøkelsen inneholdt blant annet spørsmål om forhold knyttet til det valgadministrative datasystemet, prosedyrene for innlogging, bruk av maskinvare og forhold knyttet til den tekniske installasjonen i valglokalet. Det ble også stilt spørsmål knyttet til reserveløsningen (mobilt back-up samband) i tilfeller hvor det tradisjonelle internetsambandet slutter å fungere, samt til forhold knyttet til opplæringen.

Spørreundersøkelsen var bredt anlagt, og målgruppen var alle valgmedarbeidere i de tidligere forsøkskommunene. Undersøkelsen var lagt opp slik at hver respondent kun fikk spørsmål knyttet til sine oppgaver under valget. Spørreundersøkelsen ble sendt til 709 valgmedarbeidere, hvorav 369 svarte på undersøkelsen. Av de 369 respondentene svarte 330 at de benyttet ett eller flere av de elementene i systemene som spørreundersøkelsen omfattet.

### Beskrivende tilbakemelding

Den beskrivende tilbakemeldingen dekker erfaringer kommunene gjorde seg ved bruk av opplæringsprogram og opplæringsmetodikk, bruk av rutineportal, brukerveiledninger, samarbeid, kommunikasjon, informasjon og brukerstøtte. Det var de valgansvarlige som besvarte de mer åpne og kvalitative spørsmålene i undersøkelsen.

### 5.2.6 Evaluering

#### *Administrasjonssystemet og systemet for telling av stemmesedler*

Tilbakemeldingene viser at brukerne under valget i 2011 fant at det valgadministrative systemet var brukervennlig og at løsningen var funksjonell. Undersøkelsen viser at brukerne var fornøyd med løsningen for innlogging til systemet, løsningen som knytter seg til behandling av listeforslagene, manntallet, behandlingen av stemmegivninger, opptelling, valgoppgjør og rapporteringen til Statistisk sentralbyrå (SSB). Alt i alt viser evalueringen at kommunene var godt fornøyd med systemet.

Siden administrasjonssystemet er internettbasert er det viktig at det foreligger en reserveløsning i tilfelle internettforbindelsen uteblir. Det var derfor etablert et mobilt back-up samband i alle kommunene som deltok i forsøket. Til tross for relativt liten grad av veiledning og oppfølging i tilknytning til oppkobling og bruk av reservesambandet, viste det seg å fungere på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsen viser også at forhold knyttet til teknisk installasjon av utstyr fungerte etter hensikten.

Selv om systemet og løsningen i det alt vesentlige fungerte godt, viser tilbakemeldingene også at administrasjonssystemet kan forbedres ytterligere på enkelte områder. Dette gjaldt blant annet tilbakemeldinger om at det burde være enklere å legge inn grunnlagsdata og at rollestrukturen bør forenkles. Evalueringen viser også at det er nødvendig å forbedre systemet for maskinell telling av stemmesedler, slik at en unngår unødvendige opphold grunnet driftstans under skanningen. Tilbakemeldingene viser også at forhold knyttet til rapporteringsmodulen i selve administrasjonssystemet må forbedres. Departementet er godt i gang med dette arbeidet, og vil foreta nødvendig kvalitetssikring før systemet tas i bruk.

### *Opplæring i bruk av systemet*

Rutineportalen er en portal som samler lov, forskrift, valghåndbok, brukermanualer og rutiner for praktisk gjennomføring av valg i en internettportal. Resultatene viser at rutineportalen var til nytte for kommunene, og at den gjennomgående har en god og oversiktlig struktur, og at symbolbruken er lett å forstå og bruke. Departementet har fått enkelte tilbakemeldinger om at noen brukere mener at portalen er for detaljert og at den kan være litt vanskelig å orientere seg i. Departementet vil fortsette utviklingen og kvalitetssikringen av portalen frem mot valget i 2013, slik at risikoen for feil under tilretteleggingen av valget og under valggjennomføringen reduseres til et minimum.

«Opplæringspakker» til bruk for opplæring av valgmedarbeidere i kommunene fungerte godt. Departementet foretok opplæring av sentrale valgmedarbeidere i hver av kommunene. Kommunene foretok intern opplæring i egen kommune

### 5.2.7 Plan for implementering forut for stortingsvalget 2013 – omfang og opplæring

#### *Omfang*

Det er en stor utfordring å implementere et slikt administrativt system i samtlige av landets kommuner og fylkeskommuner. Departementet har derfor vurdert ulike alternativer for hvordan dette best kan gjøres. Departementet har etter en konkret vurdering kommet til at det er mest hensiktsmessig å implementere systemet i samtlige kommuner og fylkeskommuner samtidig. Det er lettere å implementere systemet i sin helhet i 2013 enn i 2015 siden lokalvalgene innebærer større bruk av systemet og er mer kompliserte å gjennomføre enn hva som er tilfelle ved stortingsvalg.

Det legges derfor opp til og er et ønske at EVA faktisk tas i bruk av samtlige kommuner og fylkeskommuner i 2013. Det er en stor fordel at alle valgdata og resultater finnes i ett og samme system, inklusive manntallet. Departementet er imidlertid kommet til at departementet ikke ønsker å lovpålegge bruk allerede i 2013. Vi mener dette mest hensiktsmessig vurderes etter at systemet er tatt i bruk av alle.

Departementet vil imidlertid ikke anbefale at skanningssystemet tas i bruk av alle. Maskinell opptelling av stemmesedler bør begrenses ved valget i 2013, ut fra hvor behovet for slik telling er størst. Alle fylkeskommuner vil få benytte syste-

met for maskinell opptelling. Utover dette vil departementet vurdere om det er hensiktsmessig at det etableres sentra for maskinell opptelling enkelte steder i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. Formålet er å redusere risikoen for feil under den maskinelle opptellingen. Fra valget i 2015 er det departementets målsetting at alle kommuner og fylkeskommuner som ønsker det kan ta i bruk systemet for maskinell telling.

#### *Opplæring*

Fra og med valget 2013 vil ansvaret for systemopplæringen ligge i departementet. Det vil bli utarbeidet et felles opplæringsprogram for hele landet for å sikre kvalitet, likhet og effektivitet i opplæringen. Det planlegges en opplæringsmodell der departementet ivaretar organisering og innhold i opplæringsprogrammet, og hvor kommuner og fylkeskommuner gjennomfører opplæringen tilpasset lokale forhold og kompetanse i regionen.

I løpet av vår/forsommer 2013 blir det gjennomført opplæring i alle landets kommuner og fylkeskommuner i bruken av *EVA*. Til dette vil departementet ta i bruk valgfaglig kompetanse som finnes i landets kommuner og fylkeskommuner. Opplæringen vil bli organisert ved at det opprettes regionale kompetanseteam satt sammen av godt kvalifiserte valgmedarbeidere fra utvalgte

kommuner og fylkeskommuner. Departementet tar ansvar for å lære opp kompetanseteamene. Dette skjer høsten 2012. Kompetanseteamene vil igjen foreta opplæring av superbrukere i hver kommune. Superbrukerne i hvert fylke og i hver kommune foretar opplæring i egen organisasjon. Opplæringen vil bli gjennomført med et felles innhold bestående av regelverk, valgprosesser, rutiner samt trening i det valgadministrative systemet.

Departementet vil i tillegg sørge for at det etableres en god ordning for brukerstøtte (support), slik at det blir mulig for fylkeskommunene og kommunene å få nødvendig bistand i bruk av systemet, både før, under og etter valget. Det vil bli etablert en egen brukerstøtte for *EVA*, lokalisert i Brønnøysund.

For å sikre at implementeringen av *EVA* i kommunene skjer i godt samarbeid med kommunene og fylkeskommunene, har departementet anbefalt kommunene å etablere et mottaksprosjekt i egen kommune. Formålet med mottaksprosjektene er å gjøre kommunene og fylkeskommunene best mulig i stand til å ta i bruk det nye systemet. Videre ønsker departementet at kommunene selv aktivt utarbeider egne arbeidsmål for å sikre at stortings- og sametingsvalget 2013 gjennomføres i samsvar med lovgivningen og bidra til at velgerne tillit til valgordningen og valggjennomføringen opprettholdes.

## 6 Evaluering av forsøk med internettstemmegivning 2011

### 6.1 Innledning, bakgrunn og sammendrag

#### 6.1.1 Om forsøket

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 ble det gjennomført forsøk med internettstemmegivning i ti forsøkskommuner. Dette innebar at til sammen 167 506 stemmeberettigede fikk muligheten til å stemme via Internett utenfor valglokale i forhåndsstemmeperioden. Internettstemmegivningen var kun et supplement til den ordinære papirstemmegivningen. Velgerne kunne dermed stemme på papir i tidligstemmeperioden, i forhåndsstemmeperioden og på valgtinget akkurat slik som tidligere.

72,5 prosent av alle velgere som forhåndstemte i forsøkskommunene, valgte Internett som stemmegivningskanal. De som stemte via Internett utgjorde 26,4 prosent av alle som stemte i forsøkskommunene. Totalt valgte 28 001 velgere å avgi en stemme via Internett, men enkelte av disse valgte å overstyre stemmen med en papirstemme og noen velgere stemte elektronisk flere ganger. Det ble dermed avgitt 27 554 godkjente internettstemmer ved kommunestyrevalget og 25 927 godkjente internettstemmer ved fylkestingsvalget.

De ti kommunene som deltok i forsøket var Bodø, Bremanger, Hammerfest, Mandal, Radøy, Re, Sandnes, Tynset, Vefsn og Ålesund. Kommunene måtte gjennom en søknadsprosess for å kunne delta i forsøket og de ble valgt ut etter forhåndsdefinerte kriterier som variasjon i størrelse, geografisk spredning, befolkningssammensetning, kommunikasjon, infrastruktur og kompetanse. Hammerfest, Mandal, Re og Ålesund var i tillegg blant de kommunene som deltok i forsøket med nedsatt stemmerettsalder for 16- og 17-åringer ved kommunestyrevalget.

Løsningen som ble brukt til internettstemmegivning var en separat del av det nye elektroniske valgadministrasjonssystemet EVA. Hoveddelen av EVA er systemet for valgadministrasjon. I tillegg inneholder den en løsning for maskinell telling av stemmesedler (skanning), og en løsning for inter-

nettstemmegivning. Alle delene av systemet kan utveksle data med hverandre, men alle delene trenger ikke tas i bruk. EVA er nærmere beskrevet i kapittel 5.

#### *Bakgrunn for forsøket*

Beslutningen om at det skulle gjennomføres forsøk med internettstemmegivning ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 ble tatt i forbindelse med Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2008. Da stilte Stortinget seg:

«positiv til at det igangsettes prosjekt der det arbeides for å tilrettelegge for elektronisk stemmegivning med sikte på å gjennomføre forsøk ved ordinære valg i 2011»

se Innst. S. nr. 5 (2007–2008) fra kommunal- og forvaltningskomiteen. I etterkant av denne beslutningen ble det opprettet et prosjekt i regi av departementet som skulle tilrettelegge for at et slikt forsøk kunne gjennomføres. I «Prosjektdirektiv for e-valg 2011» går det frem at den overordnede målsetningen med prosjektet var å:

«etablere en sikker elektronisk valgløsning for stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg som gir bedre tilgang for å stemme for alle velgergrupper. Løsningen skal også sikre en rask valggjennomføring med effektiv ressursbruk i kommunene samt legge til rette for utøvelse av direkte demokrati. Dagens høye troverdighet til valggjennomføring, basert på prinsipp om hemmelig valg, skal opprettholdes».

I prosjektdirektivet ble det trukket frem flere årsaker til hvorfor det burde gjennomføres forsøk med internettstemmegivning:

1. Øke tilgjengeligheten for velgerne generelt og spesielt velgergrupper som i dag ikke har full tilgjengelighet (eksempelvis funksjonshemmede, utenlandsboende, personer midlertidig i utlandet).
2. Nye generasjoner velgere forventer elektroniske løsninger.

3. Raskere og mer korrekt valgoppgjør.
4. Reduserte kostnader på lang sikt.
5. Muliggjøre direktemokrati med lav kostnad (folkeavstemninger).

Forsøket skulle basere seg på anbefalingene i rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter» som ble utarbeidet av en arbeidsgruppe på oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet i 2006. Mandatet til denne arbeidsgruppen var å vurdere og ta stilling til om og eventuelt hvordan det burde innføres muligheter for elektronisk stemmegivning ved valg i Norge. De skulle også ta stilling til hvilke regler og krav som burde gjelde ved elektronisk stemmegivning. Spørsmålene skulle vurderes ut fra demokratiske, juridiske, tekniske og økonomisk-administrative hensyn. Arbeidsgruppens konklusjon var at elektronisk stemmegivning ville gjøre det enklere og mindre kostnadskrevene for velgeren å utøve sine demokratiske rettigheter. De anbefalte derfor at det ble satt i gang planmessige forsøk og systematisk evaluering. Formålet med denne type forsøk var både å prøve ut tekniske løsninger og bygge tillit til elektronisk stemmegivning blant velgerne. Arbeidsgruppen foreslo på den bakgrunn en gradvis og trinnvis innføring med elektronisk stemmegivning bygd på systematiske forsøk.

#### *Kontrollerte versus ukontrollerte omgivelser*

Arbeidsgruppen anbefalte at elektronisk stemmegivning først burde testes ut i valglokalene, før man eventuelt testet det ut utenfor valglokalene, i såkalte «ukontrollerte omgivelser». Begrunnelsen var at det var vanskelig på daværende tidspunkt å se for seg sikkerhetsmekanismer som ville gjøre det sikkert nok med internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Arbeidsgruppen konkluderte derfor med at forsøk i kontrollerte omgivelser i valglokalene ville være enklere å gjennomføre på en sikker måte. Hvis man likevel ville gjennomføre forsøk i ukontrollerte omgivelser, skulle strenge krav til sikkerhet og høy tillit blant velgerne legges til grunn. Videre måtte elektronisk stemmegivning i så fall kun være et supplement til den tradisjonelle, papirbaserte måten å stemme på, og velgerne måtte blant annet få muligheten til å stemme flere ganger for å ivareta kravet om en hemmelig stemmegivning.

Ved oppstarten av e-valgsprosjektet foretok departementet en analyse av sikkerhetsutfordringene knyttet til elektronisk stemmegivning. Denne viste at bildet hadde endret seg siden 2006.

Analysen kom frem til at sikkerhetsutfordringene ville være vel så store, om ikke større, ved elektronisk stemmegivning i kontrollerte omgivelser i valglokalene. Hovedgrunnen til dette er at en datamaskin som brukes til stemmegivning i et valglokale vil bli benyttet av hundrevis av velgere, mens en enkelt hjemmedatamaskin vil bli benyttet av et fåtall personer i en husstand. Dersom en datamaskin som brukes til stemmegivning i valglokalet ble kompromittert (for eksempel ved hjelp av et virus), ville dette få langt større konsekvenser for valget enn om det samme skjedde med en enkelt hjemmedatamaskin. Dette fordi mange velgere ville stemt fra den samme datamaskinen, og flere stemmegivninger dermed ville blitt påvirket. Elektronisk stemmegivning i valglokalet ville derfor medføre betydelige kostnader og ressurser for å overvåke disse datamaskinene gjennom hele forhåndsstemmeperioden.

Det ble også foretatt en kostnadsvurdering som viste at elektronisk stemmegivning i valglokalene ville medføre at kommunene måtte investere i en stabil nettverksinfrastruktur i valglokalene, i tillegg til innkjøp av datamaskiner og spesialkomponenter. Til sammenligning ville internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser ikke kreve denne type investeringer for kommunene, siden velgerne da ville stemme fra sine egne datamaskiner. Et annet aspekt var at dersom velgeren må møte opp i valglokalet for å avgi sin stemme, ville også tilgjengelighetsgevinsten reduseres betraktelig. Personer som har problemer med å komme seg til et valglokale, eller som er avhengige av å bruke egen datamaskin med spesialtilpassede IKT-hjelpemidler, ville ikke oppleve bedre tilgjengelighet gjennom et slikt forsøk.

Analysene konkluderte med at det ville være mer hensiktsmessig å teste ut elektronisk valg i ukontrollerte omgivelser, sett i forhold til både sikkerhet, tilgjengelighet for velgerne og det totale kostnadsbildet.

Det ble gjennomført to mindre utprøvinger av internettstemmegivning i valglokalene i forkant av valget ved ikke-bindende folkeavstemninger i Radøy og Re kommuner. Her ble det montert opp standard datamaskiner i noen av valgavlukkene. Utseendemessig var løsningen for stemmegivning i valglokalene identisk med løsningen som ble brukt ved forsøket for internettstemmegivning, men påloggingsløsningen og måten velgeren fikk bekreftet at riktig stemme var mottatt av systemet på (en såkalt «returkode») fungerte annerledes. Vurderingen etter disse forsøkene bekreftet at elektronisk stemmegivning i valglokalene var teknisk utfordrende, og at det ville kreve betydelig



innsats og investeringer for kommunene, blant annet for å ivareta sikkerheten.

#### *Krav til hemmelig stemmegivning*

Forsøket skulle ivareta nasjonale og internasjonale krav til en fri og hemmelig stemmegivning. Dette kravet innebærer at velgeren skal kunne avgi sin stemme usett, uten å utsettes for utilbørlig påvirkning og uten å tvinges til å stemme på en bestemt måte. Hemmelige valg innebærer også at velgerens avgitte stemme må sikres hemmelighet etter den er avgitt, slik at velgerens identitet ikke kan kobles til stemmens innhold.

Det å sikre prinsippet om hemmelig valg blir ansett som en av hovedutfordringene ved internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Internasjonalt dreier ofte disse diskusjonene seg om hvordan systemer for elektronisk stemmegivning sikrer at velgerens stemme ikke kan manipuleres etter at den er avgitt, og hvordan en sikrer at det ikke er mulig for myndighetene å finne ut hva den enkelte har stemt. I Norge har derimot størstedelen av innvendingene gått på at man ved internettstemmegivning ikke kan kontrollere omgivelsene til velgeren, og dermed ikke kan vite om velgeren stemmer usett fra andre. Spørsmålet har dermed vært hvorvidt det er mulig å sikre velgerens rett til å stemme hemmelig ved denne type stemmegivning.

Dette var også årsaken til at det i forbindelse med forsøket i 2011 var politisk debatt knyttet til lovligheten av internettstemmegivning og kravet til hemmelig stemmegivning. I mai 2010 fremmet tre stortingsrepresentanter fra Høyre et dokument-8 forslag, hvor Regjeringen ble bedt om å stanse forsøket (Dokument 8:128 S (2009-2010)). Forslagsstillerne mente at forsøket gjorde det umulig å sikre at en stemmegivning var hemmelig i ukontrollerte omgivelser. Forslaget fikk ikke flertall ved behandlingen i november 2010, men Kontroll- og konstitusjonskomiteen la til grunn i sin innstilling at «departementet ser til at den planlagde forsøksordninga er i tråd med føremålet i vallova, i samsvar med våre internasjonale bindingar og i harmoni med Grunnlova», jf. Innst.nr. 69 S (2010-2011).

Departementets vurdering i forkant av valget 2011 var at internettstemmegivning var forenlig med grunnleggende prinsipper for valggjennomføring, slik som kravet om hemmelig stemmegivning, såfremt visse forhåndsregler ble tatt. Disse forhåndsreglene tok utgangspunkt i anbefalingene i rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter», samt nasjonale og

internasjonale krav til valggjennomføring. Forsøket forutsatte derfor at:

- Elektronisk stemmegivning kun skulle være et supplement til stemmegivning i valglokaler.
- Elektronisk stemmegivning kun skulle gjennomføres i forhåndsstemmeperioden.
- Det måtte etableres en ordning som gjør det mulig å avgi elektronisk stemme flere ganger, det vil si mulighet for den som stemmer elektronisk til å stemme om igjen så mange ganger vedkommende ønsker.
- En papirstemme avgitt i ett valglokale (enten på forhånd eller på valgdagen) ville alltid overstyre eventuelle elektroniske stemmer.
- Det ble brukt en god identifiserings- og autentiseringsløsning (elektronisk id) basert på høyt sikkerhetsnivå.
- Det elektroniske systemet skulle være teknisk sikkert og pålitelig og ivareta grunnleggende prinsipper for valggjennomføring.

#### *Referansegrupper*

Departementet ønsket å involvere og informere relevante miljøer om forsøkets fremdrift og innhente synspunkter. Det ble derfor satt ned fire eksterne referansegrupper. Det ble satt ned én politisk referansegruppe med representanter fra politiske partier, én faglig referansegruppe som bestod av de som satt i arbeidsgruppen for rapporten om elektronisk stemmegivning samt personer fra IT- og valgfaglige miljøer, én kommunal referansegruppe som inkluderte forsøkskommunene og én referansegruppe som bestod av ulike brukerorganisasjoner som jobbet med tilgjengelighet og universell utforming. Gruppene møttes både samlet og hver for seg for å gi innspill om veivalgene i prosjektet. Sikkerheten i systemet, sikkerhetsrutiner og presentasjoner av e-valgløsningen er eksempler på temaer som ble tatt opp.

#### *Internettstemmegivning i andre land*

Selv om mange land benytter elektroniske hjelpemidler i valgprosessen, er det kun et mindretall som benytter seg av det til selve stemmegivningen. Kun elleve land, Norge inkludert, har benyttet internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser ved bindende politiske valg. Estland er foreløpig det eneste landet som tilbyr internettstemmegivning for alle landets velgere. Frankrike tilbyr dette som en mulighet for utenlandsboende, mens Sveits tilbyr internettstemmegivning i enkelte regioner.

Det at ikke flere land har erfaring med internettstemmegivning kan henge sammen med at dette er en relativt ny måte å bruke teknologien på. Flere har erfaring med elektronisk stemmegivning i valglokalene (uten bruk av internett), og rundt tretti land har benyttet elektronisk stemmegivning i valglokalene ved bindende politiske valg. Brasil og India er blant de tretti landene som har lengst erfaring med slik stemmegivning.

Danmark vurderer om det skal gjennomføres forsøk med elektronisk stemmegivning i valglokalene ved valget i 2013. I Sverige skal det i mars 2013 legges frem en betenkning hvor det skal vurderes om elektronisk stemmegivning bør tas i bruk. Denne utredningen skal se på elektronisk stemmegivning både i og utenfor valglokalene.

### 6.1.2 Om evalueringen av forsøket

En forutsetning for forsøket var at det skulle gjennomføres en grundig evaluering av eksterne forskningsmiljøer. Målsetningen med evalueringen var å frembringe mer informasjon og kunnskap om internettstemmegivning generelt og forsøket spesielt, samt å undersøke i hvilken grad forsøket var i tråd med demokratiske prinsipper på valgområdet.

Departementet inngikk våren 2011 kontrakt med to forskningsmiljøer som skulle evaluere forsøket ut i fra valgfaglige og demokratiske kriterier. Forskerne skulle evaluere sju hovedområder, i tillegg til en åpen kategori:

- Tilgjengelighet for velgere generelt og velgere med nedsatt funksjonsevne
- Tillit til forsøket og valggjennomføringen
- Hemmelig valg
- Effektiv stemmeopptelling og raskt valgresultat
- Valgdeltakelse
- Internasjonale erfaringer med e-valg
- Samsvar med internasjonale standarder på valgområdet
- Åpen kategori: Mediedekning

Forskningsmiljøene som ble tildelt kontrakten har tung nasjonal og internasjonal valgekspertise, med bred erfaring og kompetanse innenfor forskning på lokaldemokrati, velgeradferd, valggjennomføring og elektroniske løsninger for demokrati og stemmegivning.

Den mest omfattende delen av forskingsoppdraget ble utført av Institutt for samfunnsforskning (ISF), i samarbeid med blant andre Norsk institutt for by- og regionforskning, Uni Rokkansenteret, Universitetet i Oslo og Norsk Regnesen-

tral. Disse forskningsinstitusjonene evaluerte blant annet hvilken betydning forsøket med internettstemmegivning hadde for tilgjengelighet og valgdeltakelse, hvorvidt velgerne hadde tillit til forsøket, politisk interesserte ungdoms syn på forsøket, mediedekning og hvilke holdninger velgerne hadde til hemmelig valg og internettstemmegivning. Forskningen munnet ut i ISFs delrapport

- i. «Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltakelse» (Segaard & Saglie (red.) 2012:3)

En mindre del av oppdraget ble utført av International Foundation for Electoral Systems (IFES), en amerikansk organisasjon med over 20 års erfaring på valgområdet. IFES evaluerte om forsøket førte til en mer effektiv stemmeopptelling og raskere valgresultat, redegjorde for internasjonale erfaringer med internettstemmegivning og vurderte om løsningen var i samsvar med internasjonale regler og standarder. IFES' forskning munnet ut i de tre delrapportene:

- ii. «Speed and Efficiency of the Vote Counting Process» (Barrat I Esteve, Goldsmith & Turner 2012)
- iii. «International Experience with E-Voting» (Barrat I Esteve & Goldsmith 2012)
- iv. «Compliance with International Standards» (Barrat I Esteve, Goldsmith & Turner 2012)

ISF hadde i tillegg koordineringsansvaret for evalueringsprosjektet. Dette inkluderte å utarbeide en *sluttrapport* som oppsummerte og sammenfattet de ulike devalueringene:

- v. «E-valg i et demokratisk perspektiv» (Segaard, Baldersheim & Saglie 2012:5).

De ulike forskningsinstitusjonene benyttet en rekke ulike metodiske tilnærminger for datainnsamling og -analyse. Hvilke metoder som ble brukt i de ulike temaene i evalueringen fremgår av tabell 6.1.

Evalueringene har gitt et godt kunnskapsgrunnlag om forsøket, og de viktigste funnene gjengis i dette kapitlet. Devalueringene ble offentliggjort 12. juni 2012, og sluttrapporten som oppsummerte samtlige av disse ble offentliggjort 12. september 2012.

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) ved avdeling for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODHIR) ble invitert av departementet til å observere forsøket med internettstemmegivning. OSSE sendte

Tabell 6.1 Oppsummering av metoder og design etter hovedområder

Tema	Data og metode
Tilgjengelighet for velgere	Observasjonsstudier av funksjonshemmede Kvalitative intervjuer med funksjonshemmede Fokusgruppeintervjuer med ungdommer Representative velgersurveyer
Tillit til valg gjennomføringen	Representative velgersurveyer Fokusgruppeintervjuer med ungdommer Intervju med lokale redaktører/journalister Innholdsanalyse av mediedekning
Hemmelig valg	Representative velgersurveyer Fokusgruppeintervjuer med ungdommer
Effektiv stemmeopptelling og raskt valgresultat	Intervjuer med prosjekt- og valgansvarlige Fokusgruppeintervjuer med politikere, kandidater og valgobservatører «Valglogg»
Valgdeltakelse	Representative velgersurveyer
Internasjonale erfaringer med e-valg	Dokument- og litteraturstudie Casestudie
Samsvar med internasjonale standarder på valgområdet	Dokumentstudie

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

et ekspertteam som skulle følge både forberedelsene og gjennomføringen av forsøket. Totalt var OSSE på sju besøk både før, under og etter valget. De utarbeidet en rapport som oppsummerte observasjonen og hvor de kom med anbefalinger til forbedringer. Deres rapport ble offentliggjort 2. mars 2012. Dette var også en av kildene som forskningsmiljøene benyttet seg av, og en oppsummering av rapporten finnes i kapittel 6.8.4.

Samtlige av evalueringene, samt OSSEs rapport fra forsøket, finnes på departementets nettsider.

### 6.1.3 Hovedfunn fra evalueringen

Forskerne mener at velgerne i forsøkskommunene har høy tillit både til internettstemmegivning og til forsøket spesielt. Velgere i forsøkskommunene var svært positive til at det ble gjennomført et forsøk med internettstemmegivning, og flesteparten mener det bør være mulig å stemme via Internett ved fremtidige valg.

Forsøket oppfylte de fleste standardene i rekommendasjonen for elektronisk stemmegivning. Det var ingen større tekniske problemer knyttet til e-valgløsningen, men evalueringen viser

til enkelte områder som kan forbedres. Blant annet må brukergrensesnittet forbedres for å sikre universell utforming.

Selv om enkelte av informantene med nedsatt funksjonsevne hadde problemer med å bruke løsningen, ønsket likevel flertallet muligheten til å stemme via Internett. Mange var også villige til å bruke tid for å klare å avgi en internettstemme. Dette henger ifølge forskerne sammen med at mange opplevde at de for første gang klarte å stemme på egenhånd og alene. Forskerne mener stemmegivning via Internett kan gi en form for verdighet for personer med nedsatt funksjonsevne, som det kan være vanskelig å gjenskape i et valglokale.

Ifølge forskerne er det ikke tvil om at forsøket gjorde valget mer tilgjengelig. Med utgangspunkt i at tilgjengelighet i seg selv er en demokratisk verdi, og at økt tilgjengelighet kan bidra til å gjøre den politiske likheten mellom ulike velgergrupper mer reell, er det forskernes oppfatning at forsøket med internettstemmegivning har hatt en positiv demokratisk effekt på dette området.

Forskerne mener at mekanismene som lå til grunn i forsøket, sikret at personer som utsatte andre for utilbørlig overvåkning eller forsøkte å

kjøpe noens stemme, aldri kunne vite om internettstemmen de observerte ble den tellende. Forskerne mener dessuten at forsøket med internettstemmegivning ivaretok hemmelighold bedre enn dagens ordning for brevstemmegivning.

Evalueringen gir ikke grunnlag for å si at internettstemmegivning i større grad enn papirbasert stemmegivning er forbundet med brudd på prinsippet hemmelig stemmegivning. Selv om slike tilfeller ifølge forskerne nok forekommer, skjer dette i svært begrenset omfang både blant de som stemte på nett og de som stemte på papir. Ingenting tilsier at brudd på prinsippet om hemmelig valg var mer utbredt i de kommunene som deltok i forsøket enn i landet som helhet.

Forsøkskommunene hadde samme økning i valgdeltakelse som resten av landet, og forskerne finner derfor ikke støtte for å si at internettstemmegivning bidro til å øke valgdeltakelsen. Forskerne påpeker likevel at evalueringen kun har sett på de kortsiktige effektene på valgdeltakelsen. Gitt mulige læringseffekter blant velgerne, vil det være nødvendig med studier som følger velgere over flere forsøk for å avdekke mulige langsiktige effekter på valgdeltakelsen.

Forskerne drøfter hvorvidt internettstemmegivning bør tilbys kun til enkelte velgergrupper, slik som utenlandsboende eller personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er grupper som i dag kan ha vanskelig for å oppsøke valglokalet. De påpeker at dette ikke vil være uproblematisk og at det vil føre til vanskelige avgrensingsproblemer. Dette gjelder både hvordan man for eksempel skal avgjøre hvilke funksjonsnedsettelser og grad av funksjonsnedsetting som gjør at en skal få muligheten til å stemme via Internett, og hvordan de skal gjøres kjent med ordningen. Forskerne mener dette kan virke stigmatiserende – både for de som omfattes og de som ikke omfattes av en slik ordning. En slik ordning vil også medføre at de fleste kommunene må innføre internettstemmegivning. De påpeker at et alternativ til internettstemmegivning for noen grupper, er at hvis det først blir bestemt å innføre det i såpass stor skala, så må det bli en mulighet for alle innbyggere.

I evalueringens sluttrapport konkluderer forskerne med at hvis man velger å betrakte forsøket som den endelige prøven på hvorvidt man bør innføre internettstemmegivning, og på det grunnlag beslutter å si nei til å fortsette prosessen, så mister man muligheten til å bygge opp kompetanse og erfaring gjennom flere forsøk. Forskerne mener at en slik beslutning bør være basert på en overbevisning om at man har tilstrekkelig grunn-

lag for å lukke den videre prosessen. Forskerne påpeker at dersom man derimot velger å anse forsøket som første steg i en mer langsiktig prosess, er det fremdeles behov for flere forsøk, siden det ennå finnes ubesvarte spørsmål som kan påvirke konklusjoner om hvilke demokratiske effekter internettstemmegivning kan få ved fremtidige valg.

#### 6.1.4 Videre fremstilling

Kapittel 6.2–6.4 tar for seg departementets forankring av forsøket: Dette inkluderer hvilke juridiske forutsetninger som forsøket skulle ivareta og hvilke sikkerhetsmekanismer som ble lagt til grunn for å sikre disse. Det gis også en gjennomgang av hvordan løsningen som ble brukt ved forsøket så ut.

Kapittel 6.5–6.9 tar for seg funn fra de ulike devalueringene, og evalueringens sluttrapport. Dette inkluderer hvilke holdninger velgerne hadde til denne måten å stemme på og hvorvidt løsningen ble oppfattet som brukervennlig og tilgjengelig. Denne delen omhandler også hvorvidt forsøket var i samsvar med nasjonale og internasjonale standarder på valgområder, og tar for seg samsvar med Europarådets rekommandasjon om elektronisk stemmegivning, samt funn fra OSSEs rapport om forsøket. Forskernes vurdering av hvorvidt internettstemmegivning er forenelig med kravet til hemmelig valg, og hvorvidt denne måten å stemme på bør tilbys enkelte grupper, gjennomgås også her.

Departementets vurdering og videre tilråding fremgår av kapittel 6.10.

Når figurer og tabeller i dette kapittelet henviser til Institutt for samfunnsforskning eller International Foundation for Electoral Systems, er innholdet hentet fra delrapportene og sluttrapporten til evalueringen.

## 6.2 Juridiske hensyn ved stemmegivning i ukontrollerte omgivelser

---

### 6.2.1 Forsøksparagrafen i valgloven

Valgloven forutsetter at stemmer skal avgis i et valglokale eller andre steder definert i lov, og at det skal brukes papirstemmesedler. Det å avgi stemme over Internett er dermed i utgangspunktet ikke i samsvar med valgloven. Skal det åpnes for elektronisk stemmegivning krever dette en lovendring, eller hjemmel til å avvike fra valglovens bestemmelser.

Valgloven § 15-1 (forsøksparagrafen) gir Kongen myndighet til å prøve ut andre måter å gjennomføre valg på enn det som fremgår av valgloven. Bestemmelsen lyder:

- (1) Kongen kan etter søknad gi samtykke til:
- a) forsøk der valg etter denne lov gjennomføres på andre måter enn det som følger av denne lov, og
  - b) forsøk med direkte valg av andre folkevalgte organer enn dem denne lov gjelder.
- (2) Kongen fastsetter nærmere vilkår for forsøket og bestemmer herunder hvilke lovbestemmelser det kan gjøres avvik fra.

Det er i loven ikke gjort begrensninger med hensyn til hva det kan drives forsøk med. Det er heller ikke gitt informasjon om dette gjennom lovens forarbeider. Bestemmelsen kom inn i loven ved Stortingets behandling av departementets forslag til ny valglov i Ot.prp.nr. 45 (2001-2002). Det er imidlertid gjennom kgl.res. av 14.02.2003 forutsatt at det ikke kan godkjennes avvik fra lovens grunnleggende bestemmelser. Det vises i nevnte resolusjon til lov om forsøk i offentlig forvaltning som innehar slike begrensninger.

Forsøk skal baseres på det samme regelverket og de samme prinsippene som papirstemmegivning i valglokale. Selv om det kan gjøres unntak fra enkelte bestemmelser og fastsettes egne forskriftsbestemmelser for forsøk, legger departementet til grunn at det ikke skal gjennomføres forsøk hvor grunnleggende prinsipper for valg gjennomføring tilsidesettes. Dermed kan det for eksempel ikke gjøres unntak fra prinsippet om frie og hemmelige valg ved forsøk.

Forsøk er et godt verktøy som kan benyttes til å prøve ut alternativer i liten skala uten å måtte endre loven. Det kan være gode grunner til å gjennomføre forsøk uten å gå veien om lovendring først. Det å endre loven krever at vi har kunnskap om hva som vil være det beste alternativet til dagens praksis. Forsøk gjør det mulig å prøve ut ulike alternativer i mindre skala. Slik får vi ny kunnskap om hvorvidt andre måter å gjennomføre valg på kan være hensiktsmessige, før en foretar lovendringer som får betydning for hele landet.

### 6.2.2 Internettstemmegivning som forsøk – e-valgsforskriften

Det å åpne opp for at velgere kan avgi stemme elektronisk eller via Internett innebærer en relativt stor systemendring ved valggjennomføringen.

Etter departementets vurdering er det viktig at denne type endringer prøves ut i mindre skala. Det kan være aktuelt å teste ulike typer løsninger og det bør gjerne gjøres over tid. Det er derfor naturlig at internettstemmegivning testes ut gjennom forsøk i enkelte kommuner.

Når det besluttes forsøk, skal det utarbeides regler til erstatning for de reglene det gjøres avvik fra i forsøket. Slike regler fastsettes formelt i forskrift. Kongens myndighet til å fastsette bestemmelser for forsøk er delegert departementet etter ovennevnte resolusjon.

Med hjemmel i valgloven § 15-1 fastsatte departementet 31. mars 2011 forskrift om forsøk med elektronisk stemmegivning ved kommune- og fylkestingsvalget i 2011 i 10 utvalgte kommuner, heretter kalt e-valgsforskriften.

E-valgsforskriften i seg selv anga ikke uttømmende hvilke regler som skulle gjelde ved forsøket. Bestemmelsene både i valgloven og i valgsforskriften gjaldt tilsvarende, med mindre det i e-valgsforskriften ble gjort særskilt avvik, jf. e-valgsforskriften § 3. E-valgsforskriften ga dermed isolert sett ikke en fullstendig oversikt over hvilke regler som gjaldt i forsøket. I noen tilfeller var det også nødvendig å legge til bestemmelser der valglovgivningen manglet tilsvarende regulering. Det ble også gjort enkelte presiseringer i e-valgsforskriften, som altså ikke er regulert i valglov eller valgsforskrift.

Flesteparten av kravene i Europarådets rekommandasjon om juridiske, operasjonelle og tekniske standarder for elektronisk stemmegivning ble lagt til grunn i forsøket, jf. e-valgsforskriften § 3, jf. § 27 (5) – (7). De krav som ikke ble lagt til grunn var ikke aktuelle for dette forsøket. Rekommandasjonen tar utgangspunkt i at elektronisk stemmegivning skal følge alle prinsipper for demokratiske valg og folkeavstemninger. Videre at elektronisk stemmegivning skal være like pålitelig og sikker som demokratiske valg som holdes uten bruk av elektroniske hjelpemidler.

### 6.2.3 Om kravet til hemmelige valg ved elektronisk stemmegivning

Krav til å sikre hemmelig stemmegivning er en hovedutfordring og et viktig tema når internettstemmegivning diskuteres. Prinsipper for frie og hemmelige valg betyr at velger skal kunne avgi sin stemme usett, at velgeren ikke skal utsettes for utilbørlig påvirkning, og at velgeren ikke skal tvinges til stemme mot sin vilje eller til å stemme på en bestemt måte. Hemmelige valg betyr dessuten at velgers stemme må sikres hemmelighold

også etter at den er avgitt, slik at velgers identitet ikke kan kobles til stemmens innhold.

Når velgere gis anledning til å stemme elektronisk kan dette gjøres enten 1) i et valglokale eller 2) utenfor valglokalet (for eksempel hjemmefra). Førstnevnte betegnes som kontrollerte omgivelser i betydningen av at stemmegivningen foregår på sted der valgfunksjonærer er til stede. Når stemmegivning foregår utenfor kontrollerte omgivelser betyr det at ingen valgfunksjonærer er til stede når en stemme avgis. Denne distinksjonen er av stor betydning for diskusjonen rundt kravene til hemmelig stemmegivning.

Diskusjonen rundt hemmelig stemmegivning knytter seg i første rekke til elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Men den er like aktuell når det gjelder «brevstemmegivning». Brevstemmegivning eller «postal voting» er tillatt i en rekke land. Internasjonalt er det også flere land som tillater stemmegivning ved fullmakt (proxy). I Norge er brevstemmegivning tillatt for velgere som befinner seg i utlandet og som ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, jf. valgloven § 8-2 (4). Disse velgerne kan da stemme via brev uten at en slik stemmemottaker er til stede, og disse brevstemmene er dermed ikke avgitt i kontrollerte omgivelser. Før ordningen med forhåndsstemmegivning ble innført i Norge i 1930, var det også mulig på nærmere angitte vilkår å brevstemme innenriks. Stemmegivning ved fullmakt er ikke tillatt her i landet.

For departementet har utgangspunktet hele tiden vært at lovens krav til hemmelige valg også skulle gjelde ved forsøk med internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Både nasjonale og internasjonale krav har vært utgangspunkt for de vurderinger departementet gjorde i forkant av forsøket i 2011.

#### *Nasjonal valglovgivning og internasjonale forpliktelser*

Vi redegjør her kort for de rettslige kravene med hensyn til grunnleggende prinsipper for valggjennomføring, samt de vurderinger departementet gjorde rundt spørsmålet om hemmelig valg i forbindelse med forsøket i 2011.

Grunnloven har enkelte bestemmelser knyttet til valg, jf. §§ 49-64. De fleste er også gjentatt i valgloven. Det er antatt at Grunnloven direkte bare gjelder ved valg til nasjonalforsamling. Grunnloven har ingen bestemmelser om krav til hemmelighold. Men dette antas imidlertid ikke å ha noen betydning i denne sammenheng fordi kravet til hemmelighold fremgår av valglovens

formålsbestemmelse som gjelder alle valg. Departementet la til grunn at det ikke skal gjøres unntak fra valglovens krav til hemmelighold gjennom forsøk.

Valg reguleres av valgloven av 2002. Med hjemmel i valgloven har departementet også fastsatt enkelte regler for valggjennomføringen i valgforskriften. Grunnprinsippene for gjennomføring av valg fremgår av lovens formålsbestemmelse i § 1-1. Valget skal være fritt, direkte og hemmelig.

Straffeloven kapittel 10, har bestemmelser som er knyttet til politiske valg. Bestemmelsene gjør det blant annet straffbart å kjøpe og selge stemmer, påvirke noen til å stemme mot sin vilje, å delta i valget uten å ha rett til det, å stemme i en annens navn, eller å telle stemmer feil, fjerne eller endre avgitte stemmer m.m.

Valgloven anses å bygge på, og å være i samsvar med internasjonale forpliktelser. De viktigste i denne sammenhengen er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (CCPR) artikkel 25 og den europeiske menneskerettighetserklæringen (EMK) første tilleggsprotokoll artikkel 3.

Gjennom menneskerettighetsloven er konvensjonene gjort til norsk lov, jf. menneskerettighetsloven § 2. Departementet legger til grunn av det innholdsmessig ikke er vesensforskjell med hensyn til hemmelighetskravet i de to konvensjonene.

Begge konvensjoner sikrer velgernes rett til hemmelige valg, ved at stemme skal kunne avgis fritt og uten utilbørlig påvirkning eller tvang. I CCPR art. 25 bokstav b) heter det at valg skal «*be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors*». Tilsvarende formulering i EMK er «*by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people*».

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har så vidt departementet kjenner til ikke avgitt noen direkte uttalelse som berører hemmelighetskravet i forhold til elektronisk stemmegivning eller stemmegivning via post.

Europarådet har utarbeidet standarder for elektronisk stemmegivning i form av en rekommandasjon. Rekommandasjonen om juridiske, tekniske og operasjonelle standarder for elektronisk stemmegivning bygger på internasjonale forpliktelser og standarder, og den ble vedtatt av Ministerkomiteen i Europarådet 30. september 2004 (Rec (2004)11). Nærmere retningslinjer er gitt i Europarådets «E-voting Handbook». Gjennom Europarådet er det også utviklet retningslinjene «Guidelines on certification of e-voting systems» og «Guidelines on transparency of e-enabled elections» (henholdsvis GGIS (2010) 3 fin. E

og GGIS (2010) 5 fin. E). Av sistnevnte retningslinjer fremgår det at man kun bør innføre elektronisk stemmegivning, hvis det allerede er høy tillit blant befolkningen til den eksisterende måten å gjennomføre valg på.

Venezia-kommisjonen (lovtolkingsorgan for Europarådet) ble i forbindelse med utarbeidelsen av ovennevnte rekommandasjon, bedt om å vurdere EMKs krav til hemmelig stemmegivning når det gjelder stemmegivning i ukontrollerte omgivelser («remote voting»). I sin uttalelse (CDL-AD (2004) 012-e) konkluderer de med at elektronisk stemmegivning er i samsvar med EMK såfremt visse forholdsregler tas, og systemet er sikkert og pålitelig.

Kodeks for god valgpraksis (CDL-AD (2002) 023rev-e), utarbeidet av Venezia-kommisjonen og vedtatt av Europarådet, gir standarder og retningslinjer for valg gjennomføringen i Europa. De fem hovedprinsippene innenfor Europeisk valgtradisjon er universell, lik, fri, hemmelig og direkte stemmerett. Det nærmere innholdet i prinsippene er detaljert i kodeksen. Kodeksen er ikke juridisk bindende. I kodeksen heter det at velgere alltid skal ha mulighet til å avgi stemme i et valglokale. Elektronisk stemmegivning er akseptabelt når dette anses sikkert og pålitelig, og gir velgere mulighet til å korrigere sin stemme, for å sikre en hemmelig stemmegivning, jf. punkt 3.2 iv:

«iv. electronic voting should be used only if it is safe and reliable; in particular, voters should be able to obtain a confirmation of their votes and to correct them, if necessary, respecting secret suffrage; the system must be transparent;»

Enkeltmenneskets rett til å avgi stemme er et viktig og grunnleggende prinsipp. Internasjonale standarder tillater stemmegivningsprosedyrer hvor prinsippet om alminnelig stemmerett gis prioritet over prinsippet om personlig fremmøte og et hemmelig valg. Som nevnt innebærer dette aksept for stemmegivning ved fullmakt (proxy) og stemmegivning per brev. Dette er imidlertid unntak som gjøres for at denne gruppen skal få stemt. Utgangspunktet er at alle velgere skal sikres retten til å stemme hemmelig. Dette innebærer at alle velgere etter loven har en *rett til* å stemme hemmelig, og at valgmyndighetene har en *plikt til* å legge til rette for at velgere kan utøve denne retten. Det vil si at velgere skal sikres muligheten til å kunne avgi stemme under forhold fri for tvang eller annen utilbørlig påvirkning. Det er likevel knyttet diskusjoner til hvor langt denne forpliktelsen strekker seg. Dette inkluderer hva som skal

til for at myndighetene kan sies å ha oppfylt sin forpliktelse, og hvorvidt plikten innebærer at myndighetene skal *garantere* hemmelighold. Det kan også stilles spørsmål ved om og eventuelt hvilke konsekvenser det skal ha om hemmeligholdet brytes. Bør for eksempel stemmer hvis innhold avsløres, forkastes?

#### *Stemmer skal avgis i «enerom og usett»*

Krav til hemmelig stemmegivning innebærer at velgeren skal ha mulighet til å avgi stemme alene og usett, uten å bli påvirket på en utilbørlig måte. I valgloven kommer kravet direkte til uttrykk i bestemmelser om fremgangsmåten ved stemmegivning, jf. §§ 8-4 (1) og 9-5 (3), hvor det heter at stemme skal avgis i «enerom og usett». Kravet skal sikre at velger fritt og uten å bli utilbørlig påvirket i stemmegivningsøyeblikket får stemt på den valglisten vedkommende ønsker. Begrepet «enerom» betyr ikke at velger skal være fysisk alene i rommet der stemmegivningen foregår. Det avgjørende er at det er et skjermet område rundt velgeren som gjør at uvedkommende ikke kan se hva vedkommende stemmer.

For å sikre oppfyllelse av kravet «enerom og usett» kreves at ulike prosedyrer følges under stemmegivningen. Det skal benyttes avlukker i valglokalene (eventuelt et eget rom) til selve stemmegivningen og velger skal velge stemmeseddel inne i avlukket, brette sammen seddelen, slik at velger kommer ut av avlukket uten at det avsløres hva vedkommende har stemt. Begrepet «enerom» har vært benyttet i loven i svært mange år. Tidligere het det «avsondret rom». Tradisjonelt er kravet fortolket slik at velgere skal benytte avlukker eller eventuelt et eget rom, selv om de ikke skulle ønske det selv.

Kravet til at avlukker skal benyttes kan være vanskelig å etterleve i praksis. Det er ikke ukjent at velgere protesterer på å benytte avlukker, oftest fordi de har med seg stemmesedler. Det er heller ikke uvanlig at velgere kommer ut av avlukket uten å ha brettet stemmeseddelen eller brettet den feil vei. Det at hemmelighold på denne måten brytes kan være helt ubevisst fra velgerens side.

I henhold til rutiner skal valgfunksjonærer be alle velgere om å benytte avlukker i valglokalet, og velgeren skal vises tilbake til avlukket dersom vedkommende kommer ut av avlukket med en stemmeseddel som er brettet feil vei, slik at navnet på listen er synlig. Loven har ingen krav til sanksjoner dersom så ikke skjer. Dersom velger nekter å benytte avlukke og stemmens innhold

avsløres for andre, har loven ingen sanksjoner, for eksempel i form av forkasting av stemmen.

Valgloven §§ 10-1 – 10-3 angir uttømmende hvilke forhold som kan føre til at en stemmegivning eller en stemmeseddel må forkastes. Det at innholdet i en stemme eventuelt avsløres gir ikke i seg selv grunnlag for å forkaste den aktuelle stemmen. Regler for forkasting av stemmer ble revurdert da den nye valgloven kom i 2002. Det ble da lagt til grunn at færrest mulig forhold skulle føre til forkastelse av stemmer. Tidligere var det for eksempel regler om at stemmer som avslørte velgers identitet skulle forkastes.

En ordning der valgmyndighetene skulle ha forkastet stemmer som av ulike grunner ble avslørt i et valglokale, vil kunne føre til et stort antall forkastinger. Det ville også medføre vanskelige vurderinger med hensyn til om en stemme skal forkastes eller ikke. Samtidig vil det etter departementets vurdering kunne stride mot alminnelig rettsoppfatning og virke urimelig at slike stemmer forkastes.

Når en stemme er avgitt har regelverket flere krav og rutiner for å sikre hemmelighet av innhold i en stemmegivning inntil opptelling skjer. Lovverket har således ulike krav både til oppbevaring, transport, godkjenning av stemmer og selve opptellingen.

Etter departementets vurdering er det vesentlig at det tilrettelegges for stemmegivning på en slik måte at velger har mulighet til å stemme hemmelig, det vil si en rett for velger og en tilsvarende plikt for myndighetene til å sørge for at vedkommende kan utøve sin rett til å stemme hemmelig. Departementets vurdering er likevel at en viss medvirkning fra velgerens side er nødvendig også når stemme avgis på ordinær måte i valglokaler. Etter vår vurdering er det ikke mulig for valgmyndighetene innenfor regelverket å garantere for hemmelighet uten at velger selv medvirker.

Et tilsvarende medvirkningsansvar er nødvendig ved internettstemmegivning. I ukontrollerte omgivelser har ikke valgmyndighetene kontroll over stemmegivningssituasjonen. Det ble derfor i e-valgforskriften § 16 stilt krav til at velgeren selv måtte påse at vedkommende avga sin stemme usett når stemme skulle avgis over Internett. Dette fremgikk også av informasjon på selve nettsiden der velgeren kunne stemme. Det avgjørende er som nevnt ikke om vedkommende er fysisk alene i et rom, men at stemme avgis uten at andre ser hva vedkommende stemmer. Og siden stemmegivningen foregår i ukontrollerte omgivel-

ser må velger selv sørge for å være «alene» på en slik måte at hemmelighet sikres, slik tilfellet også er når velgeren avgir en brevstemme.

#### *Lovbestemte avvik fra kravet om hemmelig stemmegivning*

I et papirbasert system aksepteres det i dagens lovgivning avvik fra kravet til hemmelig stemmegivning for velgere som trenger hjelp med stemmegivningen og for velgere som brevstemmer.

Av hensyn til velgere som trenger hjelp i forbindelse med selve stemmegivningen inne i avlukket, bestemmer loven at slik hjelp skal gis av en valgfunksjonær. Har velgeren alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming kan vedkommende peke ut en ekstra hjelper i tillegg, jf. valgloven §§ 8-4 (1) og 9-5 (5). Slike personer er i loven pålagt taushetsplikt. Blinde og svaksynte er blant de velgerne som kan ha behov for hjelp, blant annet for å få avgitt personstemmer.

Det er også gjort avvik fra kravet for velgere bosatt i utlandet som ikke kan oppsøke en stemmemottaker. Velger bosatt i utlandet og som ikke kan komme seg til en ambassade, konsulat eller annen stemmemottaker, kan avgi stemme per post, jf. § 8-2 (3). Det er ikke stilt særskilte krav til søknadsprosedyrer eller bruk av særskilt offisielt valgmateriell. Ordningen ble etablert av hensyn til velgere, med sikte på økt tilgjengelighet og for dermed å ivareta prinsippet om allmenn og lik stemmerett.

Bestemmelsen sikrer dermed at disse velgerne får stemt, men brevstemmegivning ivaretar etter vår vurdering ikke hemmelighetskravene like godt som internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Velger er ansvarlig for å påse at hemmelighet ivaretas, men har ikke mulighet til å stemme flere ganger. Dersom vedkommende for eksempel utsettes for tvang i stemmegivningssituasjonen, åpner ikke loven for at vedkommende kan stemme om igjen.

Tanken har likevel vært at det i noen tilfeller er nødvendig å åpne for stemmegivning på en slik måte at velger faktisk får stemt, selv om det ikke kan garanteres at vedkommende er alene når stemmen avgis. Dette er anerkjent internasjonalt og er gjort for å unngå alternativet, som vil være at velgeren ikke får mulighet til å stemme overhodet. På landsbasis ble det mottatt 195 brevstemmer ved lokalvalget i 2011, men tallet vil sannsynligvis være noe høyere ved stortingsvalg.



#### 6.2.4 Nødvendige forholdsregler ved internettstemmegivning hjemmefra

##### *Utgangspunkt*

Basert på disse nasjonale og internasjonale grunnleggende prinsippene for gjennomføring av valg, la departementet til grunn at særskilte forholdsregler og tiltak var nødvendige ved internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Dette skulle sikre at viktige prinsipper ved valg gjennomføring ble ivaretatt. Selv om disse kravene også må ivaretas ved papirstemmegivning, kreves det andre typer forholdsregler og tiltak for å sikre at disse prinsippene blir ivaretatt ved internettstemmegivning hjemmefra.

For departementet har det også vært av betydning å legge til grunn den praksis vi mener å kunne utlede av internasjonale krav og standarder. Departementet legger til grunn Europarådets standarder for elektronisk stemmegivning og vektlegger Venezia-kommisjonens vurderinger. De regler som lå til grunn for forsøket fremgår av e-valgsforskriften.

##### *Internettstemmegivning er et supplement*

Enkelte hevder at når man åpner for stemmegivning i ukontrollerte omgivelser, fører det til at *hele* ansvaret for å sikre hemmelighet overføres til den enkelte velger. Departementet mener dette bare kan legges til grunn dersom internettstemmegivning er den eneste måten å stemme på. Ved internettstemmegivning hjemmefra forutsettes det derfor at velgeren i tillegg må ha mulighet til å stemme i kontrollerte omgivelser, det vil si i et valglokale. For å sikre retten til fri stemmegivning og at velger fritt selv kan bestemme hvordan stemme skal avgis, må internettstemmegivning derfor kun være et supplement til stemmegivning i valglokalene. Elektronisk stemmegivning skal derfor kun være et tilbud om en alternativ måte å stemme på. Det at internettstemmegivning kun er et supplement, mener departementet er nødvendig for å sikre krav til universell og allmenn stemmerett.

##### *Velger skal ha mulighet til å stemme flere ganger*

Ved stemmegivning i ukontrollerte omgivelser er det særskilte utfordringer knyttet til hvordan risikoen for kjøp og salg av stemmer og utilbørlig påvirkning kan minimeres. Dette er også et tema ved papirstemmegivning, og derfor er det blant annet krav om at velgeren skal benytte avlukke. Ved elektronisk stemmegivning i ukontrollerte

omgivelser er det ikke mulig å kontrollere at velgeren etterlever hemmelighetskravet. Noe av ansvaret overføres derfor til velgerne. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre hemmelig stemmegivning.

Når stemme avgis hjemme er det ikke mulig for myndighetene å sikre velgerne mot utilbørlig påvirkning i stemmegivningsøyeblikket. Dersom en velger er i en situasjon med utilbørlig påvirkning, må velgeren derfor ha mulighet til å stemme på nytt i en situasjon hvor vedkommende ikke påvirkes utilbørlig.

Selv om det er straffbart med stemmekjøp eller å tvinge noen til å stemme i strid med ens egen overbevisning, vil muligheten til å stemme i valglokalene ivareta muligheten til å stemme alene og uten tvang. En utfordring kan tenkes å være at det er velgeren selv som da må sørge for at stemmegivningen skjer der. Hvis tvangen i seg selv er problemet, vil et spørsmål kunne være om det er tilstrekkelig med et slikt alternativ.

En viktig forutsetning når stemme avgis via Internett er derfor å gjøre det så enkelt som mulig å kunne stemme flere ganger. Velgeren kan enten stemme flere ganger via Internett i hele forhåndsstemmeperioden, eller overstyre eventuelle elektroniske stemmer ved å avgi en stemme på papir i løpet av tidligstemmeperioden, forhåndsstemmeperioden eller på valgtinget. Poenget med en slik mulighet til å stemme om igjen, er altså å gi velgeren muligheten til å stemme under forhold fri for tvang og utilbørlig påvirkning. Siden en papirstemme er avgitt i kontrollerte omgivelser i valglokalene, vil denne alltid og uavhengig av når den ble avgitt, ha forrang fremfor eventuelle internettstemmer.

I et papirbasert system sikres hemmeligholdet ved bruk av valgavlukker. Dette innebærer at velger ikke må gjøre noe selv i tillegg for å sikre hemmeligholdet. Det kan argumenteres med at internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser påfører utsatte velgere en byrde ved at velgeren kan havne i en situasjon hvor vedkommende selv må sørge for hemmelighet gjennom å måtte stemme på nytt. Samtidig kan internettstemmegivning også være med på å sikre hemmeligholdet for velgere som det i dag er gjort unntak for. Det må derfor også tas hensyn til at internettstemmegivningen er et supplement som gjør valget mer tilgjengelig, uten at valglokalene blir mindre tilgjengelige. Dette innebærer at det vil være lite kostnadskrevenende for velgeren å avgi en ny stemme, både på papir og via Internett.

Internettstemmegivning innebærer like fullt avveininger av flere ulike hensyn, som hensynet

til økt tilgjengelighet mot hensynet til å minimere risikoen for at velgere utsettes for tvang og utilbørlig påvirkning. Departementet vektla tilgjengelighetshensynet ved forsøket. Men det betyr likevel ikke at det var aktuelt å redusere eller endre på forpliktelsen til å sikre velgernes rett til hemmelig valg. Forpliktelsen måtte derfor ivaretas nettopp gjennom mekanismer som skulle redusere mulighetene for at internettstemmegivning skulle føre til denne type situasjoner.

E-valgsforskriften inneholdt krav til at stemme skal avgis usett. Departementet kan imidlertid ikke vite om velger påser at han eller hun er alene når stemme avgis eller om velger utsettes for utilbørlig påvirkning. Men så lenge det kun er velger som vet hvilken stemme som er tellende, er departementets vurdering at hemmelighetskravet er ivarettatt. Når velger kan stemme flere ganger, kan de som eventuelt måtte være tilstede, og som tvinger eller på andre måter opptrer utilbørlig, aldri vite om den aktuelle stemmen er tellende. Kjøp og salg er på tilsvarende måte lite attraktivt når en ikke kan være sikker på om stemmen man observerer er den tellende.

#### *Velger kan bare stemme elektronisk i forhåndsstemmeperioden*

Velger kan avgi forhåndsstemme i perioden 1. juli til fredagen før valgdagen. I forsøket ble velger kun gitt mulighet til å stemme via Internett fra 10. august til fredag før valgdagen. Departementet mener det var nødvendig å begrense forsøket til forhåndsstemmeperioden. Perioden er lang nok til å avgi en internettstemme flere ganger og å overstyre eventuelle internettstemmer på papir. Det var ikke mulig å stemme via Internett på valgdagen. Dersom det hadde vært mulig å stemme via Internett på valgdagen, ville velgere ikke ha muligheten til å oppsøke et valglokale i etterkant, for å avgi en papirstemme som annullerte internettstemmen. For å sikre velger mulighet til alltid å kunne stemme uhindret i et valglokale, la departementet også til grunn at papirstemmer alltid overstyrer elektroniske stemmer.

#### *En sikker id-løsning*

Den tekniske løsningen for elektronisk stemmegivning må ha en god id-løsning som sikrer både velgers autentisitet og identitet. Ved elektronisk stemmegivning tilsvares denne ordningen legitimasjonsplikten og manntallskontrollen i valglokalene. Identifiserings- og autentiseringsløsningen som ble valgt ved forsøket, innebærer at velgeren

måtte tilkjenne seg for systemet ved bruk av ID-porten. Det var mulig å logge seg inn enten ved å bruke MinID, BuyPass eller Commfides. 93 prosent av velgerne benyttet seg av MinID, og 7 prosent benyttet seg av BuyPass. Det er viktig at det benyttes en autentiseringsmekanisme som gjør det lite attraktivt å selge eller overlate sin elektroniske identitet til andre, for å forhindre stemmekjøp og for å unngå at andre kontrollerer en velgers innloggingsinformasjon. Ved å bruke en eksisterende autentiseringsmekanisme som allerede benyttes ved flere tjenester, vil velgeren ikke bare gi fra seg kontrollen over muligheten til å stemme via Internett, men også kontrollen over brukerkontoer og personinformasjon som finnes i de nettbaserte tjenestene som blant annet Altinn, Skatteetaten, Lånekassen og NAV. Det bør derfor ikke opprettes en egen autentiseringsløsning som bare brukes ved internettstemmegivning.

#### *En datateknisk løsning som sikrer prinsippene for valg*

Den tekniske løsningen som brukes for elektronisk stemmegivning må også utformes på en slik måte at den sikrer ivaretagelse av krav til hemmelige valg, i tillegg til øvrige juridiske krav som gjelder ved valggjennomføringen.

Datasystemet må utformes slik at det ikke kan reises noen tvil om at hver enkelt velgers stemme blir registrert, talt opp og er med i det endelige valgresultatet på korrekt måte. Samtidig skal det ikke være mulig å koble velgerens identitet til innholdet av stemmen.

Et angrep på et papirvalg vil normalt kreve at mange personer spredt på ulike valglokaler samarbeider om dette. Det vil være nær umulig for enkeltpersoner å gjøre systematisk skade på et manuelt system uten at dette blir oppdaget. Et elektronisk valg vil i større grad være sentralisert, der noen få personer har tilgang til både programkoden og de elektroniske stemmene. Dersom disse personene, eller andre uvedkommende, har mulighet til å gjøre endringer i programkoden eller i de elektroniske stemmene, kan dette få meget store konsekvenser for valgresultatet. Det er derfor av vesentlig betydning å etablere mekanismer som forhindrer dette, samt sikre at eventuelle gjennomførte angrep alltid vil bli oppdaget.

#### *Konklusjon*

Myndighetene skal legge forholdene til rette på en best mulig måte slik at velger kan utøve sin rett til å stemme hemmelig. Det innebærer at ulike

forholdsregler må tas når det tilrettelegges for internettstemmegivning.

Elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser er således etter departementets vurdering i samsvar med prinsipper for valg, herunder kravet til hemmelig stemmegivning, når følgende forutsetninger legges til grunn:

1. Elektronisk stemmegivning skal kun være et supplement til stemmegivning i valglokaler.
2. Elektronisk stemmegivning skal kun gjennomføres i forhåndsstemmeperioden.
3. Det må etableres en ordning som gjør det mulig å avgi elektronisk stemme flere ganger, det vil si mulighet for den som stemmer elektronisk til å stemme om igjen så mange ganger vedkommende ønsker.
4. En papirstemme avgitt i ett valglokale (enten på forhånd eller på valgdagen) vil alltid overstyre eventuelle elektroniske stemmer.
5. En god identifiserings- og autentiseringsløsning (elektronisk id) basert på høyt sikkerhetsnivå.
6. Det elektroniske systemet skal være teknisk sikkert og pålitelig og ivareta grunnleggende prinsipper for valggjennomføring.

En nærmere redegjørelse av hvordan disse prinsippene og kravene ble sikret, er beskrevet i kapittel 6.4 om den tekniske løsningen.

## **6.3 Hvordan avgi en stemme via Internett**

---

### **6.3.1 Introduksjon**

Denne delen viser hvordan en velger kunne avgi en stemme via Internett ved bruk av e-valgløsningen som ble benyttet ved forsøket. Skjermbildene

ligner de som ble benyttet under forsøket i 2011, men navnet på velgeren, valglistene og kandidatene som vises er fiktive.

Velgerne i forsøkskommunene kunne avgi et ubegrenset antall internettstemmer gjennom hele forhåndsstemmeperioden. Før forhåndsstemmeperioden mottok velgerne et valgkort der det var trykket på såkalte returkoder, se nedenfor. For å sikre at det kun var velgeren som kunne vite hvilke returkoder hun hadde mottatt, ble valgkortene forseglet med en perforering. Valgkortene inneholdt også informasjon om papirstemmegivningen, og fungerte dermed på vanlig måte for velgere som ønsket å stemme med papirstemmesedler i valglokalet.

I prinsippet kunne velgerne i forsøket avgi en internettstemme fra en hvilken som helst datamaskin. Kravet var at maskinen hadde et av de vanlige operativsystemene (Windows, Mac eller Linux) installert, og at man benyttet enten Internet Explorer, Firefox, Chrome eller Opera som nettleser. I tillegg måtte en oppdatert versjon av Java, som ble brukt til å kryptere stemmen, være installert på maskinen. Det var i 2011 ikke mulig å avgi stemme fra et nettbrett eller fra en smarttelefon.

### **6.3.2 Internettstemmegivning slik den foregikk ved valget i 2011**

I den følgende teksten vil vi følge den fiktive velgeren Kirsti Brostrøm, bosatt i Hammerfest kommune, gjennom prosessen med å avgi stemme slik den artet seg for velgerne i forsøkskommunene i 2011.

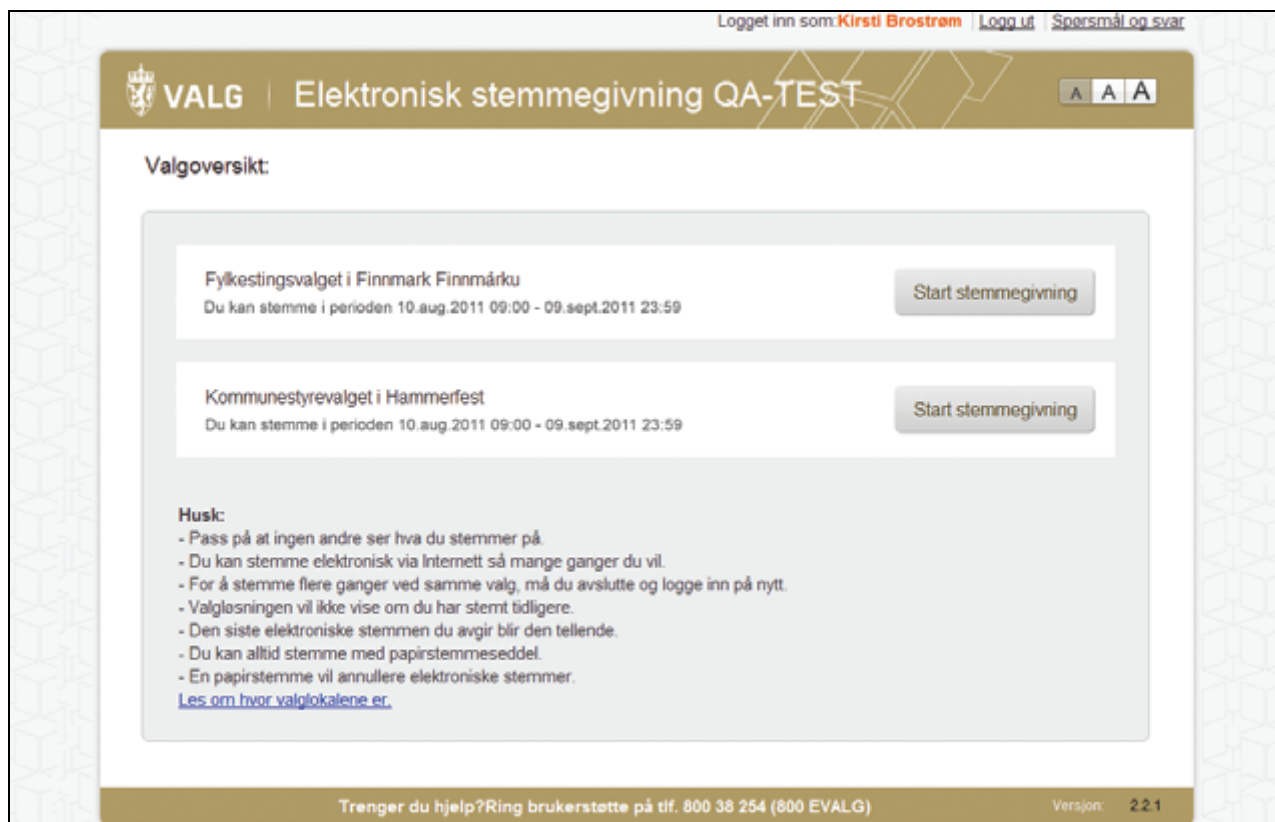
Først gikk Kirsti til nettsiden [evalg.stat.no](http://evalg.stat.no) i sin nettleser. Da ville hun få opp følgende skjerm-bilde:



Figur 6.1



Figur 6.2



Figur 6.3

*Til figur 6.1*

I bildet som vises i figur 6.1, kunne velgeren velge mellom bokmål og nynorsk, samt fem andre språk (engelsk, polsk, samisk, somalisk, og serbokroatisk). Det var også mulig å forstørre skriftstørrelsen for bedre lesbarhet. Nettsiden søkte automatisk etter Java og andre tekniske forutsetninger på velgerens datamaskin. Etter at det var avgjort at maskinen oppfylte de tekniske kravene, ble *Gå videre*-knappen aktivert. Ved å trykke på *Gå videre*-knappen ble hun videresendt til Id-porten. Dette er en felles påloggingsløsning for ulike offentlige tjenester.

*Til figur 6.2*

Fra ID-porten som vises i figur 6.2, hadde velgeren mulighet til å logge seg på e-valgløsningen

enten via MinID, Buypass eller Commfides. I forsøket logget 93 prosent av velgerne seg på med MinID, og 7 prosent benyttet Buypass.

Etter pålogging ble velgeren presentert for de ulike valgene på valgoversikten. Systemet har ved et automatisk oppslag i EVAs elektroniske manntall, identifisert at Kirsti har stemmerett til kommunestyrevalget i Hammerfest og fylkestingsvalget i Finnmark.

*Til figur 6.3*

Ved å trykke på knappen *Start stemmegivning* til kommunestyrevalget, fikk Kirsti opp valglistene i sin kommune. Valglistene ble presentert i tilfeldig rekkefølge, og rekkefølgen ble endret hver gang man logget seg inn. Unntaket var for den blanke stemmeseddelen, som alltid ble vist nederst i listen.



Figur 6.4



Figur 6.5





Figur 6.6

*Til figur 6.4*

Kirsti har nå valgt *Golfpartiet*. Ved å klikke på *Vis stemmeseddel* ble alle kandidatene på denne valglisten vist (slik som på en papirstemmeseddel), se bildet i figur 6.4.

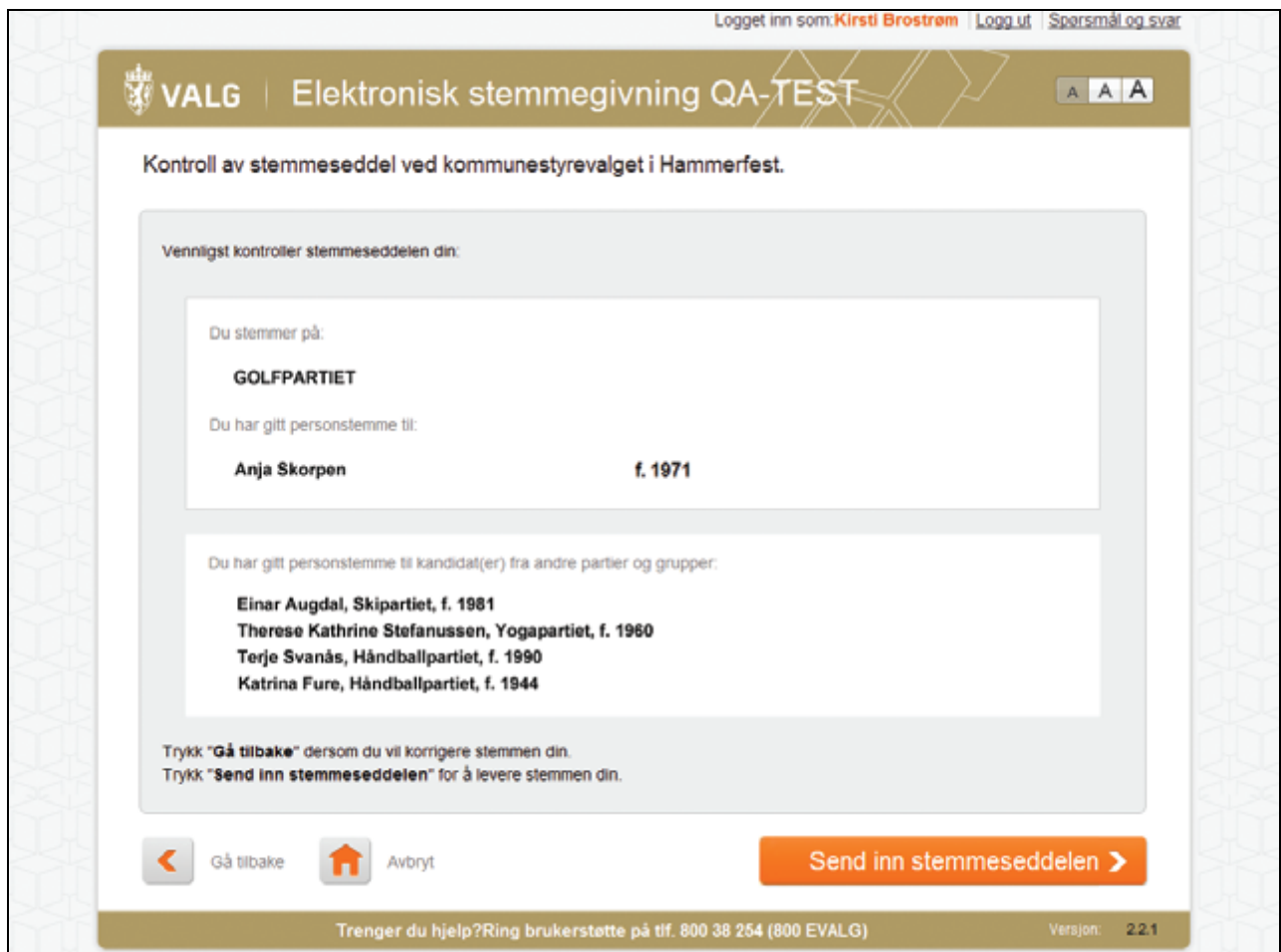
*Til figur 6.5*

Velgeren kunne deretter velge mellom å levere stemmeseddelen uten endringer, eller hun kunne

gjøre endringer på stemmeseddelen, se bildet i figur 6.5.

*Til figur 6.6*

Klikket velgeren på *Gjør endringer på stemmeseddelen*, fikk hun opp et nytt skjermbilde hvor hun kunne legge til personstemmer. På samme måte som ved utfylling av en ordinær papirstemmeseddel, kunne velgeren sette et merke ved kandidater innenfor samme parti, og føre opp kandidater fra andre partier, såkalte slengere.



Figur 6.7



Figur 6.8



*Til figur 6.7*

Etter å ha gjort ønskede endringer, fikk velgeren kontrollere stemmeseddelen før innsending.

Når velgeren trykket på *Send inn stemmeseddel*, ble stemmen kryptert og signert på velgerens datamaskin.

*Til figur 6.8*

Når stemmen var mottatt og lagret i systemets database, fikk velgeren beskjed om dette på skjermen. Det ble også markert i valgoversikten, som velgeren fikk opp etter innlogging, at man hadde avgitt en internettstemme. Det fremkom imidlertid ikke hva den enkelte hadde stemt.

Velgeren ville så komme tilbake til valgoversikten og kunne gå videre til fylkestingsvalget.

Om velgeren ønsket å endre sin stemme til kommunestyrevalget på et senere tidspunkt, måtte vedkommende logge seg inn på nytt og gjenta prosessen. Dette kunne velgeren gjøre et ubegrenset antall ganger, helt frem til forhåndsstemmegivningen var avsluttet. Den elektroniske forhåndsstemmegivningen ble i 2011 avsluttet ved midnatt fredag den 9. september.

Det var en forutsetning at de som stemte via Internett registrerte mobilnummeret sitt i MinID, slik at det var mulig å sende velgeren en returkode på tekstmelding etter at de hadde avgitt en stemme. Like etter at stemmen var avgitt, mottok derfor Kirsti en tekstmelding på sin mobiltelefon med følgende tekst:

«Hei, Kirsti Brostrøm.

Stemmen din til kommunestyrevalget ble mottatt 09/08-11 kl. 09:18:00. Du stemte på partiet med kode 0242. Du gav 1 personstemmer og førte opp 4 kandidater fra andre lister.

Du bør sjekke returkoden mot koden på valgkortet ditt. Ring tlf. 800 38 254 dersom kodene ikke stemmer overens.»

Før forhåndsstemmegivningen startet, hadde Kirsti Brostrøm mottatt et valgkort i posten, der det var trykket én unik kode for hver liste som stilte til valg. Kodesettet var unikt for hver velger. På Kirstis valgkort var koden 0242 trykt ved siden av Golfpartiet. Ved å sammenlikne kodene på valgkortet og i tekstmeldingen, fikk Kirsti bekreftet at den avgitte internettstemmen var lagret i databasen med det innholdet hun ønsket.

Etter at den elektroniske stemmen var lagret, ble den oppbevart under streng kontroll frem til optellingen startet. Systemet som ble brukt,

hadde mange innebygde mekanismer for å sikre at lagring, åpning og telling foregikk korrekt og i tråd med valgregelverket. Hvordan disse sikkerhetsmekanismene fungerte under forsøket i 2011, gjennomgås i kapittel 6.4.

## 6.4 Tekniske sikkerhetsmekanismer i e-valgløsningen

Departementets forutsetning for å gjennomføre forsøket, var at de prinsippene som gjaldt for papirvalg, også skulle gjelde ved internettstemmegivning. Det var derfor nødvendig å håndtere utfordringer som:

- Å sikre hemmelighet mot omgivelsene.
- Sikre hemmelighet mot myndighetene.
- Observerbarhet og lekmannskontroll.
- Forhindre angrep og «hacking».

Det å sikre hemmelighet mot omgivelsene og myndighetene handlet både om å ivareta velgerens rett til en hemmelig stemmegivning, fri fra utilbørlig tvang og påvirkning, samt det at myndighetene ikke skulle kunne finne ut hva den enkelte hadde stemt. Observerbarhet og lekmannskontroll handlet om å tilrettelegge for at valgsystemet skulle kunne forstås, observeres og revideres. Videre kunne det være utfordringer knyttet til å beskytte e-valgløsninger mot såkalte «hackerangrep».

For å løse disse utfordringene ble det innarbeidet en rekke sikkerhetsmekanismer i den norske e-valgløsningen. I det videre blir det redegjort for de sikkerhetsmekanismene som gjorde at ingen andre enn velgeren selv kunne vite hvilken stemme som ble den tellende, og hvordan det var mulig matematisk å bevise at ingen hadde endret eller manipulert en internettstemme helt fra den var mottatt av systemet, til den ble talt opp. Det er også en overordnet gjennomgang av hvordan e-valgløsningen som ble brukt, var beskyttet mot ulike typer angrep.

### 6.4.1 Sikre hemmelighet mot omgivelsene

Når man åpner for internettstemmegivning hjemmefra, gir myndighetene fra seg muligheten til å kontrollere at velgeren stemmer usett. Den norske e-valgløsningen hadde derfor en rekke mekanismer for å sikre at det *kun* var velgeren som med sikkerhet kunne vite innholdet i en avgitt stemme, samt hvilken stemme som ville bli talt opp.

Arbeidsgruppen, som utarbeidet «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter» i 2006, la til grunn at det ved internettstemmegivning burde være mulig for velgerne å stemme flere ganger, samt at velgerne måtte få kansellere internettstemmer ved å stemme i et valglokale. Tanken bak dette var at dersom noen (for eksempel en stemmekjøper) observerte at en internettstemme ble avgitt, kunne vedkommende likevel aldri vite med sikkerhet at det var denne stemmen som skulle telles opp. Denne mekanismen hadde allerede Estland benyttet seg av på dette tidspunktet, og departementet besluttet å ta utgangspunkt i, og videreutvikle denne.

Under forsøkene i 2011 kunne velgerne dermed avgi så mange internettstemmer de ønsket. De kunne også kansellere internettstemmene ved å stemme på papir i tidligstemmeperioden, forhåndsstemmeperioden eller på valgdagen. Valgdagen fungerte som en ekstra sikkerhetsventil, siden det da kun var mulig å avgi papirstemme i et valglokale.

#### 6.4.2 Sikre hemmelighet mot myndighetene

Når man avgir en papirstemme i forhåndsstemmeperioden skal disse stemmene oppbevares forsvarlig i forseglede urner, slik at ingen har tilgang til å lese eller endre stemmene uten at dette blir oppdaget. Elektroniske stemmer vil være lagret i en sentral database. Selv om man begrenser tilgangen til stemmedatabasen, må alltid noen få personer ha en slik tilgang. E-valgløsningen måtte derfor sikre at det ikke var teknisk mulig for myndighetene eller andre å endre eller slette stemmer uten at dette ble oppdaget. Ettersom valgresultatet skulle være strengt hemmelig frem til publiseringen på valgdagen, kunne det heller ikke være mulig å lese innholdet i stemmene. Samtidig var det nødvendig å beholde en kobling mellom velge-

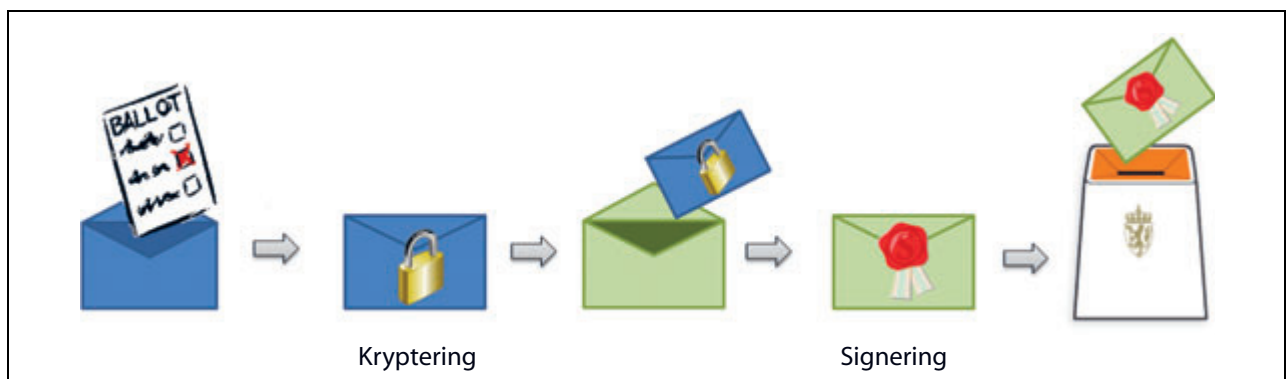
rens identitet og den krypterte stemmen, slik at en kunne luke ut stemmer fra velgere som stemte flere ganger. Det vil derfor her redegjøres for hvordan hemmeligholdet mot myndighetene ble bevart under innsending, lagring og opptelling av de elektroniske stemmene.

#### *Innsending og lagring av elektroniske stemmer*

Under forsøket ble hemmelighet mot myndighetene løst ved kryptering og digitale signaturer. Dette minner konseptuelt om dobbel-konvoluttprinsippet, som mange kjenner igjen fra papirstemmegivning i forhåndsstemmeperioden, se figur 6.9. Dette innebærer at en indre konvolutt, uten personidentifiserende kjennetegn, beskytter stemmen, mens en ytre konvolutt knytter stemmen til en velger. Så lenge de to konvoluttene åpnes i adskilte prosesser, ivaretas velgerens anonymitet.

Kryptering er en matematisk teknikk for å sikre informasjon mot innsyn. En elektronisk stemme er en datafil, og når denne filen blir kryptert, gjøres den uleselig både for mennesker og datamaskiner. Den eneste måten å gjøre filen leselig igjen på, er ved å låse den opp med en dekrypteringsnøkkel. Dette er en datafil som i realiteten er et stort tall. Denne kan brukes til å åpne stemmene slik at de blir leselige igjen, såfremt man har tilgang til stemmedatabasen. Krypteringen av den elektroniske stemmen kan sammenliknes med å legge en stemmeseddel i en låst safe. Så lenge stemmeseddelen ligger i den låste safen er den uleselig, og kan kun leses igjen hvis man bruker koden til safen for å låse den opp.

Det neste steget etter kryptering, er påføring av velgerens digitale signatur på den krypterte stemmeseddelen. Digitale signaturer har to viktige egenskaper: 1) signaturen inneholder data om den som har signert filen (akkurat som en signatur på papir) og 2) dersom man forsøker å



Figur 6.9 Innsending av elektroniske stemmer

endre filen som er signert, blir signaturen ikke lenger gyldig. Signaturen kan altså minne om en slags forsegling.

Døren på safen med stemmeseddelen i, blir altså forseglet. Dersom noen skulle forsøke å endre innholdet i safen, ville dette medføre at forseglingen ødelegges. Ettersom en forsegling er personidentifiserbar (hver velger har sitt eget, unike segl), er det mulig å knytte en safe tilbake til en velger. Forseglingen sikrer at dersom noen skulle forsøke å åpne safen (for å manipulere innholdet i stemmen) ville dette blitt oppdaget, fordi signaturen ikke lenger ville være gyldig.

Når en stemme er kryptert og signert er det altså både umulig å lese innholdet, og å endre det. Det er imidlertid mulig å spore det (uleselige) innholdet tilbake til avsender.

I e-valgløsningen ble internettstemmen kryptert av en applikasjon som ble lastet ned på velgerens datamaskin. Alle stemmene var dermed krypterte og signerte fra de forlot velgerens datamaskin, og helt til de ble talt opp på valgnatten. Dette sikret hemmelighet under lagring av stemmene, men introduserte en annen utfordring som måtte løses. Noen måtte ha dekrypteringsnøkkelen som gjorde stemmene leselige igjen, og hvis det var en enkeltperson som var i besittelse av denne, kunne i teorien denne enkeltpersonen åpne stemmene når som helst. I Estland har man løst dette ved å lagre nøkkelen på en slik måte at det kreves flere personer for å få tilgang til den. En mer avansert løsning, benyttet i en rekke mindre forsøk rundt omkring i Europa, benytter en teknikk kalt *hemmelighetsdeling*. Denne teknikken innebærer at dekrypteringsnøkkelen splittes i flere deler, og delene oppbevares av ulike parter. Denne teknikken tillater også at det settes en terskel for hvor mange av partene som må komme sammen for å avdekke den delte hemmeligheten. En slik terskel kan, for eksempel, være at to av tre parter må samarbeide.

Den norske løsningen introduserte også en ytterligere sikkerhetsmekanisme, som skulle sikre at ingen kunne tilegne seg nøkkelen i løpet av prosessen med deling av hemmeligheten. Det ble i 2011 opprettet en nøkkelgruppe på ti parter, som hver fikk sin del av kunnskapen. Nøkkelgruppen bestod av ni politikere fra ulike politiske partier, samt en administrativt ansatt i en fylkeskommune. Hver hemmelighetsdel, eller nøkkeldel, var lagret på et smartkort med pin-kode. I tilfelle noen ble syke eller mistet sin nøkkeldel, ble løsningen utformet slik at seks av disse ti partene måtte sette sammen sine nøkkeldeler til én nøkkel for å

kunne dekryptere stemmene. Dette sikret at stemmene lot seg dekryptere, og at det aldri ville være mulig å gjøre dette før nøkkelen ble satt sammen av de ulike nøkkeldelene på valgnatten. Dette ivaretok dermed hemmeligholdet mot valgmyndighetene frem til telling.

#### *Opptelling av stemmer*

Tellingen av internettstemmene i e-valgløsningen som ble brukt i 2011 bestod av flere steg:

1. Fjerning av stemmer som ikke skulle telles (hvis velgeren hadde stemt elektronisk flere ganger, eller kansellert ved å avgi papirstemme).
2. Fjerning av de digitale signaturene, slik at stemmene ikke lenger kunne kobles direkte til personen som har avgitt dem.
3. Anonymisering ved hjelp av et såkalt *mix-nett* som endrer utseendet på de elektroniske stemmene, uten å endre innholdet.
4. Dekryptering og opptelling av de elektroniske stemmene.

Hele opptellingen foregikk på maskiner som ikke var eller hadde vært tilkoblet Internett. Under forsøket i 2011 ble tellingen gjennomført under overvåkning av internasjonale valgobservatører, og hele opptellingsseremonien ble filmet og vist direkte på nett-tv.

#### *Fjerning av stemmer som ikke skal telles*

Som nevnt tidligere, kunne velgerne avgi et ubegrenset antall internettstemmer, og kansellere disse med en papirstemme avgitt i et valglokale. Dette innebar at en del av stemmene som var lagret i stemmedatabasen, ikke skulle telles opp. Før tellingen startet, måtte systemet derfor finne ut hvilke internettstemmer som skulle telles, og hvilke som skulle forkastes. Dette ble gjort ved å sammenlikne velgerne som hadde stemt via Internett mot EVAs elektroniske avkrysningsmanntall. Dette er en liste hvor velgerne som har godkjente papirstemmer er avkrysset. Alle internettstemmer fra personer som hadde stemt på papir, ble så forkastet. Når denne kontrollen var gjennomført visste systemet hvem som kun hadde stemt via Internett, og identifiserte da hvilke internettstemmer som var avgitt sist for disse velgerne. Alle utenom den siste stemmen til hvert valg ble forkastet. Innholdet i internettstemmene som ble forkastet, ble aldri dekryptert og lest.

### *Fjerning av digitale signaturer og anonymisering ved mix-nett*

Internettstemmer som ikke skulle telles var på dette tidspunktet i prosessen luket ut, men hver stemme var fortsatt personidentifiserbar gjennom velgerens digitale signatur. Så lenge en stemme er kryptert og uleselig, vil denne koblingen av velger til stemme være uproblematisk. For å ivareta prinsippet om hemmelig stemmegivning, må imidlertid signaturene fjernes, slik at koblingen mellom velgeren og hva vedkommende har stemt, blir brutt.

I den estiske e-valgløsningen har det vært ansett som en tilstrekkelig anonymisering å slette signaturfilene som knytter velgeren og internettstemmen sammen. Dette innebærer imidlertid at det fortsatt er en teoretisk mulighet for å kunne spore informasjon om velgeren tilbake til stemmen, siden alle krypterte stemmer vil være unike. Et spesiallaget dataprogram kunne utnyttet dette til å gjenskape koblingen til velgeren. I den norske e-valgløsningen ble denne koblingen brutt ved hjelp av et mix-nett, på en slik måte at det var umulig å reversere bruddet. Et mix-nett er en robust kryptografisk prosess for anonymisering av data. Mix-nett brukes i enkelte løsninger for sikker, anonym kommunikasjon. Mix-nettet som ble brukt i e-valgløsningen endret utseendet på de krypterte stemmesedlene, uten at stemmens innhold ble endret, gjennom en teknikk som kalles re-kryptering. Når de krypterte elektroniske stemmesedlene var mixet, var de ugjenkjennelige. Dette gjorde det umulig å spore stemmene tilbake til velgeren som hadde avgitt dem.

Ved å trekke en parallell til eksempelet med safene, kunne en se for seg at hver safe inneholdt en stemmeseddel som skulle telles. Den personidentifiserbare forseglingen vil nå være fjernet. Imidlertid vil hver safe fremdeles ha unike kjennetegn (man kan tenke seg dette som riper og andre ytre merker), akkurat som en kryptert stemme. Dette gjør safen, altså den krypterte stemmen, mulig å kjenne igjen. Mix-nettet sin funksjon kan sammenlignes med en stor trommel, hvor safene (de krypterte stemmene) blir kastet rundt, samtidig som de får en rekke nye kjennetegn som skjuler de opprinnelige. Ut av denne prosessen kommer et sett med fortsatt låste safer. Innholdet i safene vil være uendret, men utad er safene helt ugjenkjennelige fra de opprinnelige, og vil aldri kunne spores tilbake til eller knyttes til personen som har avgitt stemmen.

### *Dekryptering og telling*

Det siste leddet i prosessen var å dekryptere og telle opp internettstemmene. Det var på dette tidspunktet de ti partene med sine nøkkeldeler møttes. Nøkkeldelene var lagret på et smartkort med pin-kode, og hver part hadde et eget smartkort. Som tidligere nevnt var det en terskel hvor 6 av 10 nøkkeldeler måtte benyttes for å konstruere dekrypteringsnøkkelen. Hvem av de 10 gruppedeltakerne som skulle introdusere en hemmelighetsdel ble avgjort ved loddrekning. Etter at de utvalgte partene på valgnatten satte sammen dekrypteringsnøkkelen, startet dekrypteringen. Dekrypteringen gjorde alle stemmene lesbare igjen. Alle de elektroniske stemmene var kryptert med den samme nøkkelen, noe som kan sammenliknes med at en rekke safer er låst med den samme koden. Disse ble låst opp samtidig, og innholdet kunne tas ut, leses og telles opp, uten at det var mulig å spore stemmen tilbake til velgeren som har avgitt stemmen.

### **6.4.3 Observerbarhet og lekmannskontroll**

Det finnes etablerte standarder for observasjon av papirvalg. Prosessen med mottak, lagring og telling av papirstemmer anses gjerne som forståelig for personer uten spesialkompetanse på valg. Nasjonale, bindende valg er også ofte fulgt av valgobservatører, som har god kunnskap om hvilke prinsipper som skal følges ved papirstemmegivning.

Når man introduserer teknologi som skal brukes til for eksempel stemmegivning og optelling av stemmer, introduseres noe som i sin natur er ikke-observerbart. For en observatør er det nær umulig å vite akkurat hva som skjer inne i en datamaskin, og ordinære valgobservatører mangler normalt ekspertisen til å observere bruk av teknologi på en meningsfull måte. Ettersom åpenhet og etterprøvbarhet er svært viktige verdier i valg gjennomføring, finnes det en viss skepsis mot å bruke teknologi i enkelte ledd i valggjennomføringen. Det finnes imidlertid måter man kan legge til rette for observasjon på også når teknologi brukes ved stemmegivningen, noe som ble lagt til grunn i forsøket.

### *Åpen kildekode*

Ethvert datamaskinprogram er bygget fra en såkalt kildekode. Kildekoden består av ulike instruksjoner til en datamaskin som er skrevet av, og er lesbare for, mennesker. Langt fra alle kan

forstå innholdet i kildekoden, men det er etter hvert forholdsvis mange som har den nødvendige kunnskapen. Når en snakker om åpen kildekode, vil dette si at den er gjort tilgjengelig for alle, slik at hvem som helst kan laste ned og undersøke den. Enkelte viser til sikkerhetsmessige årsaker som grunn til å ikke publisere kildekoden. Intuitivt kan det virke som en risiko å gjøre detaljert informasjon om systemets virkemåte kjent for alle. I forkant av forsøket var dette et tema som ble diskutert med blant annet Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) og akademiske miljøer. Her kom en frem til at åpen kildekode ikke er garanti for at sikkerhetshull blir oppdaget, men det finnes heller ingen indikasjoner på at åpne systemer er mer sårbare enn lukkede. Det er også viktig å påpeke at åpen kildekode ikke innebærer at den som leser kildekoden kan se hva velgerne har stemt. Leseren av kildekoden får ikke se noen av de opplysningene som ligger i systemet, de får kun se hva systemet kommer til å gjøre med disse opplysningene. Det er derfor, fra et sikkerhetsperspektiv, ikke kontroversielt å publisere kildekoden og annen systemdokumentasjon. Det er derimot klare argumenter for å gjøre kildekoden åpen og tilgjengelig. I ethvert valgsystem, uansett om det gjelder papirstemmegivning eller elektronisk stemmegivning, er tillit avgjørende. Derfor var det etter departementets vurdering viktig at alle som ønsket det, skulle få innsyn i hvordan e-valgløsningen fungerte. Kildekoden for e-valgløsningen som ble brukt i forsøket er tilgjengelig for nedlasting på departementets nettsider<sup>1</sup>.

Til tross for at kildekoden og systemdokumentasjonen er åpen og lett tilgjengelig for alle, er ikke dette alene tilstrekkelig for å sikre nødvendig åpenhet og etterprøvnbarhet. Et datamaskinprogram er gjerne så komplekst og omfattende, at selv om det undersøkes nøye av eksperter, kan man aldri med sikkerhet utelukke feil. Det er dessuten vanskelig å bevise overfor utenforstående at den kildekoden som er publisert, faktisk er den som benyttes. Av denne grunn ble det innført et sett med mekanismer som ikke bare hadde til hensikt å skape tillit, men som også faktisk beviste matematisk at tellingen av stemmer førte til et korrekt valgresultat i tråd med det velgeren hadde stemt på. Dette kalles *verifiserbarhet*.

### Verifiserbarhet

Som tidligere nevnt bestod tellingen av de elektroniske stemmer av fire steg. De to første stegene

var fjerning av stemmer som ikke skulle telles, samt fjerning de digitale signaturene. Dette var observerbare operasjoner, og det var enkelt å sammenlikne stemmene som gikk inn i prosessen med stemmene som gikk ut av prosessen, og kontrollere at steget ble gjennomført på en korrekt måte. Dette var imidlertid ikke tilfelle for de to siste stegene, nemlig anonymisering og dekryptering. Her gjennomgikk stemmene en total endring, hvor selve hensikten var å gå fra en tilstand til en annen, uten at det var mulig å reversere denne prosessen. Prosessen ble gjennomført ved bruk av et såkalt mix-nett.

Mix-nettets oppgave var å endre stemmenes utseende (ikke innhold) slik at de ble ugjenkjennelige, og dekrypteringen gjorde de uleselige krypterte stemmene om til leselige stemmer. Dersom mix-nettet eller dekrypteringen hadde vært uærlig (for eksempel hvis noen hadde installert ondsinnet spesialdesignet programvare i infrastrukturen), kunne denne programvaren endret noen av stemmene, uten at det ville vært mulig å oppdage ved å se på telleresultatet. Under forsøket i 2011 sikret man opptellingen mot slik uærlig programvare blant annet med streng overvåking og kontroll på tellemaskinene, blant annet ved at de aldri kommer til å være tilkoblet Internett. Dette gir høy grad av tillit for korrekt telling, men er ikke en absolutt garanti i seg selv. Dette gir bare sikkerhet mot *ytre* angripere, og for å ivareta en høy grad av tillit må et elektronisk valgssystem også beskytte seg mot *indre* angripere. E-valgløsningen hadde også mekanismer for dette.

Løsningen som ble brukt i forsøket var blant de første i verden hvor det var mulig å bevise *matematisk* at tellingen hadde foregått korrekt.<sup>2</sup> Både mix-nettet og dekrypteringen produserte løpende matematiske bevis for at operasjonene de utførte, ga det riktige resultatet. Disse bevisene kunne ikke forfalskes, og de kunne kontrolleres av uavhengige tredjeparter. I tillegg til bevisene for korrekt mixing og dekryptering, ble det produsert et matematisk bevis for at alle internettstemmer der det var sendt ut en returkode til velgeren, også hadde blitt korrekt lagret på stemmeserverne.

<sup>1</sup> Kildekoden finnes på <http://source.evalg.stat.no>

<sup>2</sup> Departementet kjenner til få praktiske implementasjoner av verifiserbare systemer utenfor akademiske sirkler. Det nederlandske RIES-systemet, som ble testet i Nederland i 2007, er det eneste foregående kjente eksempelet på et verifiserbart system brukt i politiske valg. RIES ivaretok imidlertid ikke hemmeligholdet i tilstrekkelig grad, fordi det var teoretisk mulig for en velger å bevise hva vedkommende hadde stemt.

Når man sammenstiller disse bevisene som har blitt beskrevet her, med returkoden som ble sendt til velgeren på tekstmelding, utgjør dette til sammen en ubrutt kjede av såkalt verifiserbarhet. Dette innebærer at det var mulig å følge en internetstemme fra den var påtenkt (i velgerens hode), via mottak og lagring i databasen hvor stemmene ble oppbevart, til den er talt opp og inkludert i valgresultatet. Dette er illustrert i figur 6.10 nedenfor.

I praksis vil ikke verifiserbarhet i seg selv kunne forhindre at en inntrenger eller «utro tjener» *forsøker* å manipulere valgresultatene. Imidlertid sørger verifiserbarhet for at et slikt forsøk blir oppdaget. Flere av bevisene er mulige å kontrollere allerede under forhåndsstemmeperioden idet en stemme blir avgitt, og avvik vil bli oppdaget allerede da. Sikkerhet handler i stor grad om å gjøre angrep mindre attraktive å gjennomføre, ved å øke sannsynligheten for at de blir oppdaget.

For departementet var det nyttig å benytte de matematiske bevisene til å kontrollere korrektheten av tellingen, og dermed korrektheten av valgresultatet. Imidlertid bør en slik kontroll også foretas av eksterne, uavhengige parter. Ved forsøket fikk departementet en valgexpert og tidligere valgobservatør for OSSE, Kåre Vollan, til å kontrollere gyldigheten av de matematiske bevisene, og dermed gyldigheten av e-valgsresultatet. Dette ble gjort både på valgnatten (under tellingen) og da det endelige valgresultatet var klart en uke senere. Vedkommende sikret dermed en uavhengig kontroll med opptellingen. Bevisverifikasjonen viste ingen avvik, og man kunne derfor ha svært høy grad av sikkerhet om at valgresultatet var korrekt og at de opptalte stemmene var de samme som velgerne hadde avgitt.

#### 6.4.4 Forhindre angrep og hacking

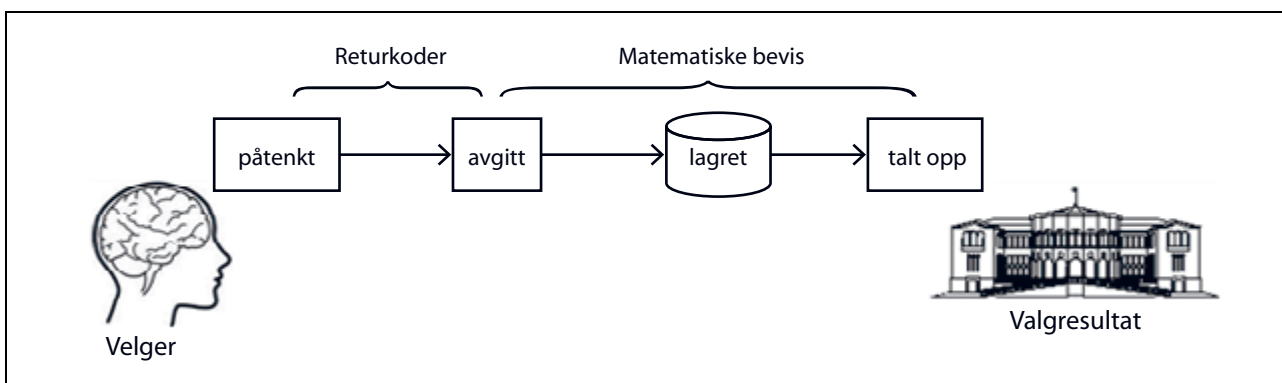
Media melder jevnlig om angrep på større og mindre datasystemer. Ettersom valgresultat har stor betydning både for enkeltpersoner og for samfunnet som helhet, må man anta at dette er et interessant mål for angripere. Et av sikkerhetsmålene for departementet har derfor vært å gjøre e-valgløsningen både vanskelig og lite interessant å hacke.

I e-valgssammenheng kan man skille mellom angrep som retter seg mot internetvelgerens datamaskin (klientsiden), og angrep rettet mot maskinene der internetstemmene lagres, telles og dekrypteres (serversiden).

##### *Angrep rettet mot hjemmedatamaskiner (klientsiden)*

Gjennom media hører man ofte om virus som sprer seg på hjemmedatamaskiner. Mange har opplevd dette selv, og man antar at en relativ stor andel av norske hjemmedatamaskiner er infisert uten at eieren er klar over det. Disse virusene har stort sett som oppgave å få tak i informasjon som brukernavn og passord til nettspill og sosiale medier, eller de forsøker å stjele penger fra nettbanken. Slike virus er ikke automatisk noen trussel mot elektroniske valg, selv om en kunne se for seg at spesialdesignede virus ville forsøke å stjele eller endre elektroniske stemmer. Siden en ikke kan forhindre at noen utvikler slike virus, ble e-valgløsningen utformet slik at det var mulig å oppdage denne type angrep.

Nettbankkunder har i mange år vært utsatt for målrettede angrep mot sine hjemmedatamaskiner, med mål om å overføre beløp til angripernes kontoer. Tilsvarende kunne man tenke seg en såkalt *trojaner* som endret eller forkastet stemmer basert på angriperens preferanser. En vesensforskjell mellom nettbanker og elektroniske valg er at en nettbankkunde kan kontrollere saldoen sin,



Figur 6.10 Verifikasjon av en stemme fra den er påtenkt til den er talt opp

og dermed vil kunne oppdage om noe er galt. Bankene kan også ta økonomisk ansvar, slik at nettbankkunder som blir svindlet kan få tilbakebetalt pengene. Fordi det aldri skal være mulig for en person som stemmer via Internett å bevise innholdet i internettstemmen, kan ikke velgeren på samme måte sjekke saldoen i stemmeurnen. Ettersom heller ikke valgmyndighetene kan vite hva enkeltvelgere har stemt, vil heller ikke disse kunne oppdage avviket. Dette kalles gjerne for *klientsideproblemet*.

Måten klientsideproblemet ble løst på ved forsøket med internettstemmegivning, var å introdusere en kontrollmulighet for velgeren som ga sikkerhet for at internettstemmen var korrekt registrert, samtidig som den ikke gjorde det mulig for velgeren å bevise hva vedkommende hadde stemt. Dette ble gjort ved at alle som stemte via Internett fikk en såkalt returkode på tekstmelding etter hver avgitte internettstemme.

I forkant av forhåndstemmeperioden mottok velgerne i forsøkskommunen et valgkort med unike kodesett for de ulike partiene. Dette betyr at hver valgliste var tilordnet en firesifret kode på valgkortet. Når velgeren hadde stemt på ønsket liste via Internett, mottok vedkommende en tekstmelding med en firesifret kode. Velgeren kunne da sammenligne denne firesifrede koden, med tilsvarende firesifrede koder på valgkortet. Hvis koden i tekstmeldingen samsvarte med koden for den listen vedkommende ønsket å stemme på, visste velgeren at stemmen var mottatt korrekt av e-valgløsningen. Dersom for eksempel et virus hadde endret stemmen, ville returkoden for listen velgeren stemte på, vært en annen enn for listen man ønsket å stemme på. Returkodesettene var unike for hver enkelt velger, og de var matematisk utledet på en slik måte at myndighetene ikke hadde noen kunnskap om hva koden betydde. Dermed var hemmeligholdet også overfor myndighetene ivaretatt. Siden velgeren når som helst kunne stemme på nytt eller endre stemmen sin, ville heller ikke tekstmeldingen kunne brukes som et bevis ovenfor en tredjepart som ville vite hva vedkommende hadde stemt.

Returkodenes funksjon var først og fremst å sette velgerne i stand til å oppdage angrep, slik at velgerne kunne varsle myndighetene, som igjen kunne sette inn tiltak. At dette skulle skje i praksis bygget imidlertid på flere forutsetninger: 1) at velgere sjekket returkodene når de ble mottatt 2) at returkodenes betydning ble forstått og 3) at velgere som mottok feil returkode meldte fra om dette.

Erfaringene fra forsøket gir klare indikasjoner på at dette fungerte etter hensikten. Det forekom enkelte tilfeller av trykkfeil på velgernes valgkort, hovedsakelig blant velgere i Sandnes kommune. I disse tilfellene mottok internettvelgere en returkode på tekstmelding som ikke samsvarte med tilsvarende partikode på valgkortet. En høy andel av de berørte velgerne, 74 stykker, meldte fra om dette problemet via telefon til brukerstøtten. Dette er en klar indikasjon på at returkoden var et effektivt virkemiddel for å oppdage reelle angrep på e-valgsystemets klientside, siden misvisende returkoder faktisk førte til at velgerne rapporterte om feil, slik at feil ble fanget opp.

#### *Angrep rettet mot lagring og telling av stemmer (serversiden)*

I løpet av de siste årene har det vært flere høyt profilerte innbrudd på større nettsteder, slik som Google og Sony. Man kan dermed stille spørsmål ved om det er mulig å sikre serversiden av et e-valgsystem mot slike angrep. Imidlertid vil en stor infrastruktur, med mange maskiner og mange involverte ansatte, være langt vanskeligere å forsvare enn en liten infrastruktur. Et lite system har en mindre angrepsflate enn et stort, noe som gjør sikkerheten mer håndterbar. Serversiden i e-valgløsningen er forholdsvis begrenset, og det finnes ingen ordinære brukere på innsiden. Den ble sikret med flere lag ordinær IT-sikkerhet, som inkluderte adgangskontroller, brannvegger, nettverkssegmentering, overvåking av logger og kontroll med autorisert programvare. I forkant av valget ble det dessuten gjennomført en serie penetrasjonstester der et eksternt firma forsøkte å bryte seg inn i infrastrukturen. Dette lyktes de ikke med.

Dersom en angriper hadde klart å trenge seg inn i stemmedatabasen, ville det vært begrensede muligheter for å gjøre skade. Krypteringen gjorde at det ikke var mulig for en inntrenger å lese innholdet i stemmene, og den digitale signaturen sikret at stemmene ikke kunne bli endret uten at dette ble oppdaget. Dersom en stemme ble endret, ville signaturen ikke lenger være gyldig, og stemmen ville blitt avvist under tellingen. En målsetning om å endre stemmen til en annen liste ville dermed ikke fungert. De matematiske bevisene, som ble nevnt i omtalen om verifiserbarhet, ville også ha avslørt avvik mellom antallet lagrede stemmer og antallet mottatte stemmer.

Opptellingen av elektroniske stemmer er spesielt kritisk fordi krypteringen og signeringen, som beskytter stemmene, fjernes. Som tidligere

nevnt, foregår opptellingen på maskiner som ikke på noe tidspunkt hadde vært tilkoblet Internett. I tillegg produserte tellingen løpende matematiske beviser for at den fungerte korrekt. Disse bevisene var det ikke mulig å forfalske. Dette sikret løsningen både mot spesielt avanserte angrep rettet mot tellingen, samt mot utro tjenere som hadde tilgang til maskinene.

## 6.5 Velgernes erfaringer med internettstemmegivning

Departementet redegjør i dette kapitlet for de hovedfunnene fra evalueringen som omhandler valgernes erfaringer. Temaer som omhandles er hvor mange som benyttet seg av muligheten til å stemme over Internett og hva som kjennetegnet de som stemte på Internett. Valgernes holdninger til e-valg, tillit til internettstemmegivning samt tilgjengelighet og brukervennlighet omtales også.

### 6.5.1 Stemmegivning over Internett

*Hvor mange stemte over Internett?*

Forsøket med internettstemmegivning innebar at 167 506 velgere i ti forsøkskommuner hadde mulighet til å stemme via Internett i forhåndsstemmeperioden fra 10. august til fredagen før valgdagen. Til sammen valgte 28 001 velgere å avgi en stemme via Internett i løpet av denne perioden. Det var mulig å overstyre en internettstemme ved å avgi en papirstemme i valglokalet. I tillegg var det mulig å stemme flere ganger via Internett, slik at den sist avgitte internettstemme ble tellende. Enkelte velgere benyttet seg av denne muligheten, slik at det ble avgitt 27 554 godkjente internettstemmer ved kommunestyrevalget og 25 927 godkjente internettstemmer ved fylkestingsvalget, se tabell 6.2. I spørreundersøkelsen blant de som stemte via Internett, var det

ingen som oppga utilbørlig påvirkning som årsaken til at de stemte flere ganger.

De som stemte via Internett utgjorde 72,5 prosent av alle de som forhåndsstemte i forsøkskommunene, og 26,4 prosent av alle de som stemte i løpet av hele valgperioden i forsøkskommunene. Det var størst andel av velgerne som foretrakk å stemme via Internett i Radøy og Tynset, og lavest andel i Mandal og Bremanger. Valgdeltakelsen og andelen som forhåndsstemte i forsøkskommunene fremgår av tabell 6.3.

Evalueringen viser at det var en økning i andelen som forhåndsstemte i forsøkskommunene, både sammenlignet med tidligere valg og med landet som helhet. I forsøkskommunene var det 36,4 prosent av velgerne som avga en forhåndsstemme, mens tilsvarende tall i landet som helhet var 22,2 prosent. Alle forsøkskommunene lå over landsgjennomsnittet når det gjelder andelen som forhåndsstemte.

Sammenlignet med lokalvalgene i 2007 hadde forsøkskommunene i 2011 en økning i andelen som forhåndsstemte på over 15 prosentpoeng. Den tilsvarende økningen i landet som helhet var på 5,5 prosentpoeng. Forskerne konkluderer med at denne økte andelen forhåndsstemmer i forsøkskommunene er en klar effekt av forsøket med internettstemmegivning.

Valgdeltagelsen ved kommunestyrevalget var 62,4 prosent i forsøkskommunene og 64,2 prosent i landet som helhet. Det tilsvarer en økning fra sist lokalvalg i 2007 på rundt 3 prosentpoeng både i forsøkskommunene og i landet som helhet. Valgdeltagelsen i forsøkskommunene har over tid vært lavere enn i landet som helhet, se figur 6.3.

Ettersom økningen i valgdeltakelsen er den samme i forsøkskommunene som i resten av landet, kan denne i følge forskerne ikke tilskrives forsøket. Det at valgdeltakelsen ikke økte mer i forsøkskommunene enn i landet for øvrig, mener forskerne skyldes at manglende tilgjengelighet i seg selv ikke er det som hindrer velgerne fra å

Tabell 6.2 Antall avgitte og endelige internettstemmer

	Kommune- styrevalget	Fylkestings- valget	Totalt
Antall avgitte internettstemmer	28 778	26 997	55 775
- Papirstemmer eller flere internettstemmer fra samme velger	1 224	1 070	2 294*
= Antall godkjente og opptalte internettstemmer	27 554	25 927	53 481

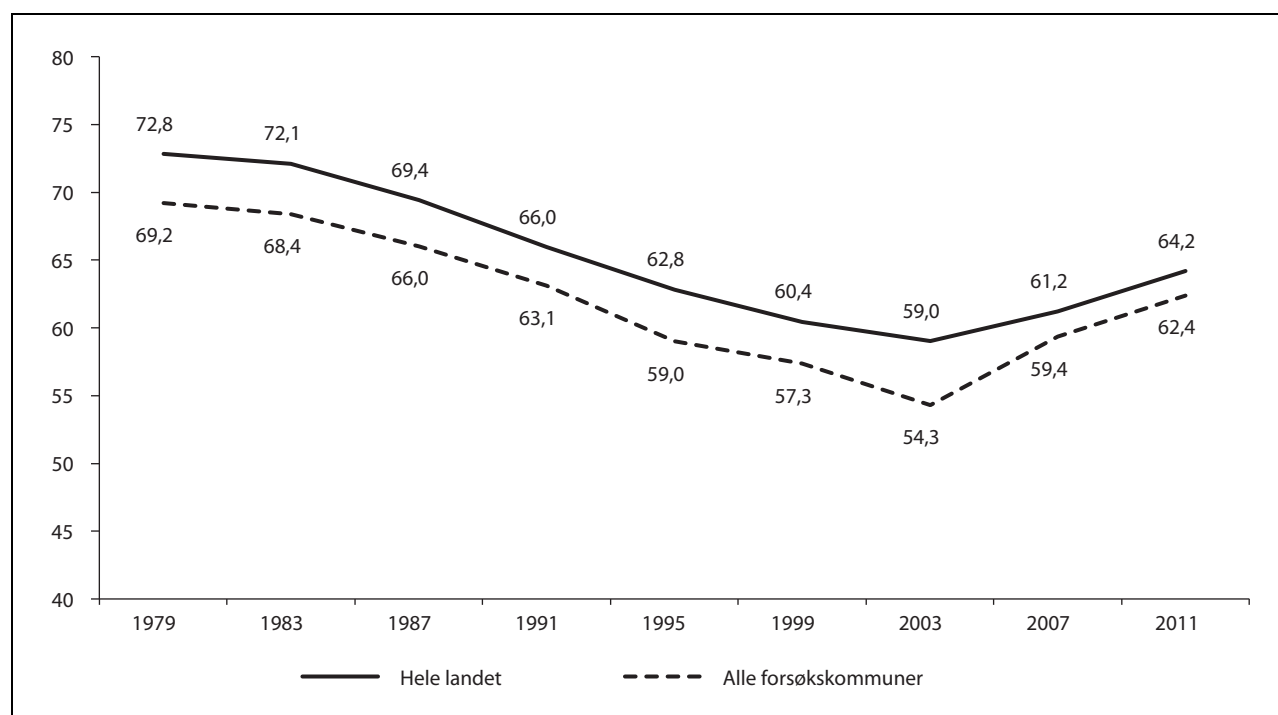
\* Herav 653 internettstemmer som ble kansellert av papirstemmer og 1641 internettstemmer som ble kansellert av doble/flere internettstemmer fra samme velger. På det meste stemte en velger via Internett fem ganger ved det samme valget.



Tabell 6.3 Andel av de som deltok i valget som stemte på forhånd og via Internett. I prosent.

Forsøkskommune	Antall stemmeberettigede	Valgdeltakelse ved begge lokalvalgene (godkjent stemmegivning)	Prosentandel som forhåndsstemte (på papir eller via Internett)	Prosentandel som forhåndsstemte via Internett	Andel som forhåndsstemte via Internett av alle som forhåndsstemte
Bodø	36 635	65,9 %	41,4 %	29,1 %	70,2 %
Bremanger	2 955	65,9 %	30,9 %	21,0 %	67,9 %
Hammerfest	7 752	56,4 %	41,4 %	25,9 %	62,5 %
Mandal	11 764	63,0 %	30,4 %	19,8 %	65,0 %
Radøy	3 687	67,1 %	38,5 %	31,2 %	80,8 %
Re	6 870	64,0 %	29,6 %	22,5 %	75,9 %
Sandnes	48 689	62,7 %	33,9 %	27,0 %	79,7 %
Tynset	4 163	68,9 %	39,9 %	31,6 %	79,3 %
Vefsn	10 456	59,2 %	33,5 %	21,5 %	64,2 %
Ålesund	34 535	60,0 %	37,6 %	26,4 %	70,3 %
Sum	167 506	62,7 %	36,4 %	26,4 %	72,5 %

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet



Figur 6.11 Valgdeltakelse ved kommunestyrevalget i forsøkskommunene og hele landet i perioden 1979 og 2011. Prosent av alle stemmeberettigede.

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

stemme. Samtidig påpeker forskerne at man ikke kan vite om internettstemmegivning på sikt kan føre til økt valgdeltakelse, eventuelt hindre frafall i valgdeltakelsen. Forskerne påpeker at de kun har fått undersøkt de kortsiktige effektene som internettstemmegivning har på valgdeltakelsen. De mener det kan være mulige læringseffekter både blant de som stemmer og ikke stemmer, som gjør det nødvendig med studier som følger velgerne over tid for å avdekke eventuelle langsiktige effekter på valgdeltakelsen.

Det at hele 26,4 prosent valgte å stemme via Internett første gang et slikt forsøk ble gjennomført, er ifølge forskerne likevel høyt sammenlignet med andre land. Det mest nærliggende eksemplet er Estland. I Estland har velgerne kunnet stemme over Internett siden 2005. Den gangen var det 1,9 prosent av velgerne som stemte via Internett. I 2007 hadde andelen økt til 5,9 prosent, videre økte den til 9,5 prosent i 2009. Først ved valget i 2011 utgjorde internettstemmene 24,3 prosent av alle avgitte stemmene.

#### *Hva kjennetegner de som stemte via Internett?*

I et demokratisk perspektiv er det ikke bare interessant å se på om internettstemmegivning har noen betydning for hvor mange som deltar, men også hvilke grupper som deltar. Forskerne har i evalueringen analysert hva som kjennetegner de som stemte via Internett sammenlignet med de som stemte på papir og de som ikke stemte. Slik ville de finne ut hva som kjennetegnet de ulike gruppene, og om internettstemmegivning mobiliserte grupper som ellers ikke ville stemt. Hvis de som stemte via Internett delte kjennetegn med «hjemmesittere», ville dette være en indikasjon på at forsøket med internettstemmegivning har potensial til å mobilisere nye grupper.

Internasjonalt reises det ofte spørsmål om bruk av IKT kan føre til økte digitale skiller i befolkningen, i betydningen av at det kun er de som har mest ressurser som får enda en kanal som de kan benytte seg av. Forskerne har derfor også undersøkt kjennetegnene ved de som stemte via Internett, for å se om internettstemmegivning bidro til å forsterke eksisterende skillelinjer og dermed øke de politiske forskjellene. Et forhold som har betydning for dette spørsmålet, er at den norske befolkningen skiller seg ut fra mange andre land ved at internetttilgang er utbredt og at en meget stor del av befolkningen bruker data-maskiner og Internett regelmessig.

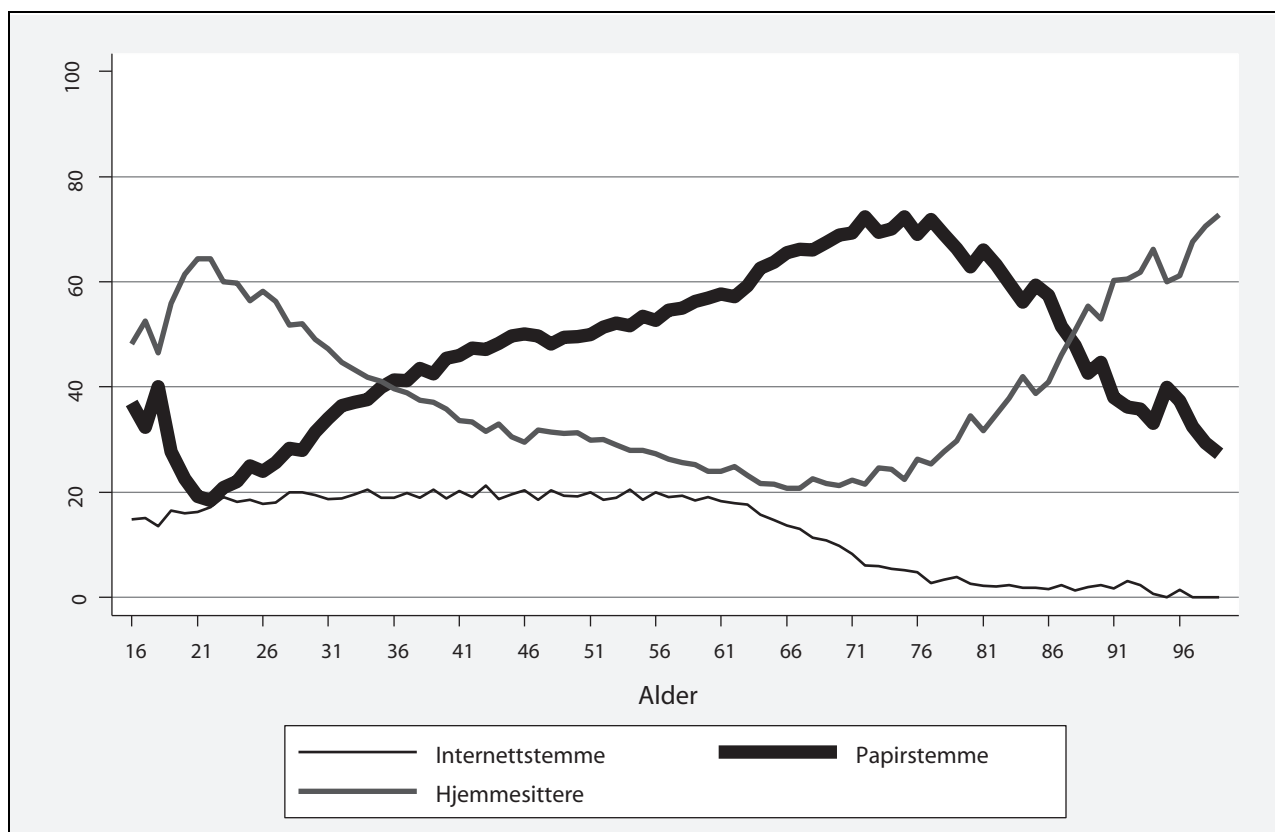
Forskerne har analysert disse spørsmålene ved hjelp av manntallsdata som viser hvem som avla stemme på papir («papirvelgere»), over Internett («internettvelgere») og hvem som ikke avla stemme ved valget i 2011 («hjemmesittere»). Disse data er koblet sammen med en rekke registerdata av SSB, slik som alder, kjønn, utdanning, inntekt, sivilstatus, bostedskommune, statsborgerskap og landbakgrunn. I tillegg analyseres data fra en spørreundersøkelse som ble gjennomført blant stemmeberettigede i forsøkskommunene i etterkant av valget.

En sentral variabel for å si noe om hva som kjennetegner de som stemte via Internett, er alder. Det var en forventning om at særlig unge ville benytte muligheten til å stemme via Internett. figur 6.4 viser aldersfordelingen til de som avga internettstemmer, papirstemmer og til de som ikke stemte.

Figuren viser at andelen som stemte via Internett av alle stemmeberettigede er ganske lik for aldersspennet 16 til 60 år, og deretter reduseres andelen som stemte via Internett. Den viser også at særlig velgere i begynnelsen av 20-årene har lav valgdeltakelse. Samtidig var det flest i denne aldersgruppen som foretrakk å stemme via Internett, hvis de først stemte. Dette innebærer at andelen internettstemmer av alle avgitte stemmer faktisk er størst i denne aldersgruppen.

Fire av forsøkskommunene gjennomførte også forsøk med nedsatt stemmerettsalder for 16- og 17-åringer ved kommunestyrevalget. Dette ga forskerne gode muligheter til å se nærmere på hvordan denne aller yngste velgergruppen stemte. Undersøkelsen viste at det er en markert forskjell mellom de aller yngste og andre unge velgere. 16- og 17-åringene hadde høyere valgdeltakelse enn stemmeberettigede mellom 18 og 30 år. Flere av de aller yngste avga en papirstemme, sammenlignet med andre unge velgere. Det var dermed et skille mellom de aller yngste, som foretrakk å stemme på papir, og blant velgerne i begynnelsen av tjuetårene, som foretrakk å stemme via Internett. Forskerne knytter dette blant annet til at de aller yngste ønsker å oppleve det å stemme i et valglokale på valgtinget første gangen de stemte.

Det var nesten en like stor andel av kvinner og menn som avga stemme over Internett. Det var 26,4 prosent som stemte via Internett. Videre var det 28 prosent av de mennene og 25 prosent av de kvinnene som deltok i valget, som foretrakk å stemme via Internett. Selv om flere menn stemte via Internett, ser ikke internettstemmegivning ut



Figur 6.12 Valgdeltakelse og stemmegivningsmetode etter alder (Prosent. N=167 476)

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

til å ha ført til en økning i valgdeltakelsen til mennene i forsøkskommunene.

Ser man på inntekt viser det seg at andelen som stemte via Internett stort sett økte i takt med stigende inntekt. Betydningen av inntekt samsvarer godt med fordelingen av hvor høy utdanning den enkelte har. Få av de med liten eller ingen utdanning stemte via Internett, mens det er flere med høyere utdanning som foretrakk denne stemmegivningsmåten.

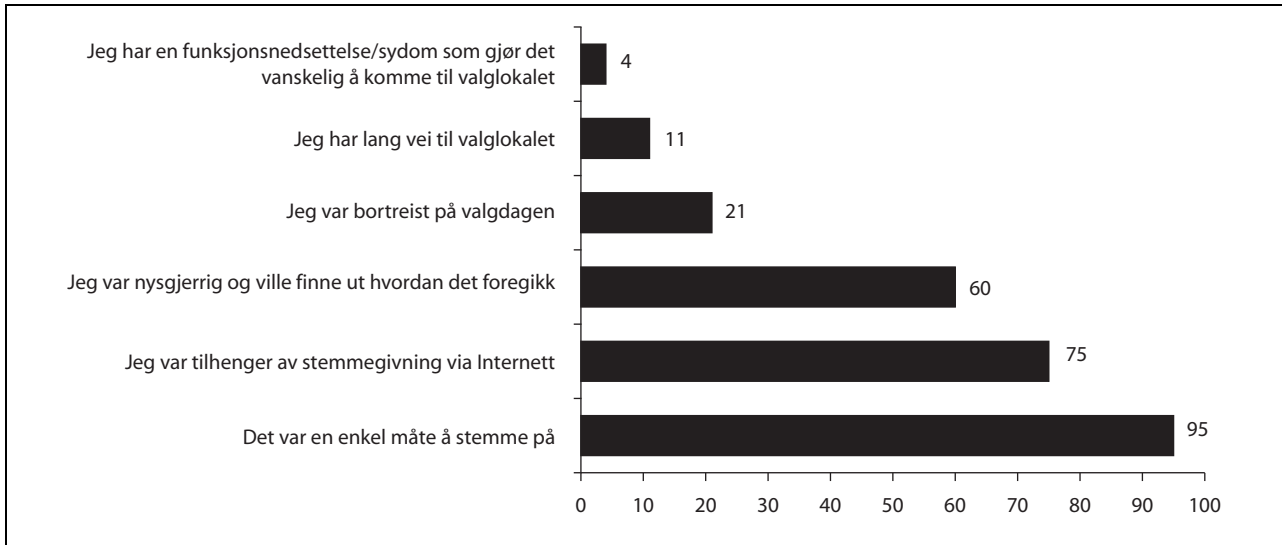
Forskerne har også undersøkt om det er en forskjell på stemmegivningsmåtene mellom velgere med norsk landbakgrunn, vestlig landbakgrunn og ikke-vestlig landbakgrunn. Velgere med ikke-vestlig bakgrunn har lav og fallende valgdeltakelse. I forsøkskommunene var det rundt 11 000 velgere med ikke-vestlig bakgrunn. Analysene viser at denne gruppen hadde lavest valgdeltakelse blant disse tre gruppene (32 prosent), og de var også minst tilbøyelig til å stemme via Internett. Andelen stemmeberettigede med henholdsvis norsk og vestlig landbakgrunn som avga en internettstemme er tilnærmet lik.

Generelt har personer som ikke bor i den kommunen som de har stemmerett i, lavere valgdeltakelse enn andre. Når denne gruppen først

stemte, var de mer tilbøyelige enn andre til å gjøre det via Internett. Dette gjaldt særlig utenlandsboende. Det var kun 9 prosent av denne gruppen som deltok i valget, og av disse var det hele 72 prosent som avga en internettstemme.

Forskerne fant videre ut at de som stemte via Internett og de som stemte på papir har ganske like egenskaper når det gjelder politisk interesse, tillit til valggjennomføring, valgdeltakelse i 2007, IKT-kompetanse, bruk av Internett og holdning til e-valg. De som stemte via Internett har dermed kjennetegn som ligger nærmere de som stemte på papir enn de som ikke stemte ved valget. Der det finnes forskjeller, er det ikke noe som tyder på at disse forskjellene har gitt utslag i at enkelte av disse gruppene har økt sin valgdeltakelse som følge av forsøket.

De tradisjonelle ulikhetene i valgdeltakelse knyttet til sosiale bakgrunnskjenner ble verken forsterket eller utjevnet av muligheten for stemmegivning via Internett. Forskerne mener derfor at verken pessimistenes tro på at forsøket ville forsterke eksisterende skillelinjer, eller optimistenes tro på at det kunne mobilisere nye grupper, ble bekreftet i dette forsøket. Samtidig mener de en positiv egenskap ved internettstemmegiv-



Figur 6.13 Grunner til å stemme over Internett. Prosentandeler som oppgir at grunnen er «svært» eller «nokså» viktig (N=891)

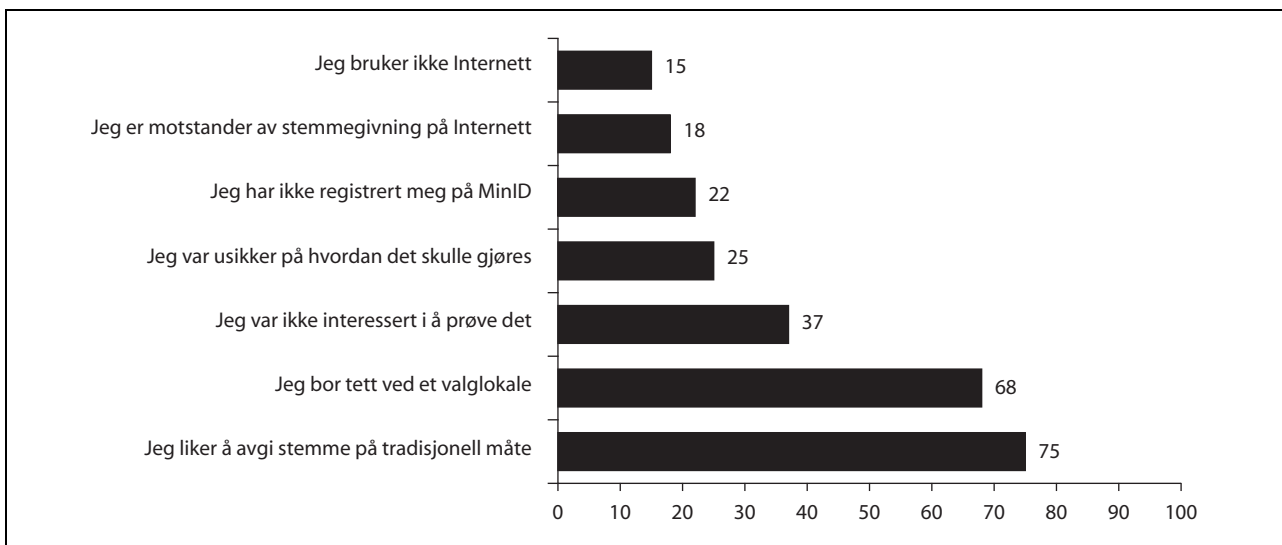
Kilde: Institutt for samfunnsforskning

ning nettopp er at effekten av de sosiale bakgrunnsvariablene ikke er spesielt sterke.

*Hvorfor valgte noen å avgi en stemme via Internett, mens andre valgte papir?*

Evalueringen viser altså at det er lite som skiller de som stemte på papir fra de som stemte via Internett. Det er derfor interessant å se på hva velgerne selv oppga som årsaker til at de foretrakk å avgi en papirstemmeseddel som tidligere, eller hvorfor de foretrakk å stemme via Internett.

En spørreundersøkelse gjennomført i forsøkskommunene viser at 95 prosent av de som stemte via Internett, oppga «Det var en enkel måte å stemme på» som en svært viktig eller nokså viktig grunn til at de stemte på denne måten. Andre stemte via Internett fordi de var tilhenger av denne måten å stemme på, eller fordi de var nysgjerrige og ville finne ut hvordan dette foregikk. Kun et mindretall pekte på praktiske hindringer, som at de var bortreiste eller hadde problemer med å komme seg til et valglokale. Se figur 6.5.



Figur 6.14 Grunner til å ikke stemme via Internett blant de som stemte på papir. Prosentandeler som oppgir at grunnen er «svært» eller «nokså» viktig (N=1888)

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

De som stemte på papir ble også spurt om årsakene til at de ikke stemte via Internett. Spørreundersøkelsen viser at 75 prosent oppgir at en svært eller nokså viktig grunn, er at de liker å avgi stemme på tradisjonell måte, og 68 prosent oppgir at de bodde tett ved valglokale. Kun et lite mindretall svarte at de var motstandere av internettstemmegivning, eller at de ikke hadde Internett, som vist i figur 6.6.

Forskerne konkluderer med at for de fleste papirvelgere i forsøkskommunene var dermed internettstemmegivning en mulig, men ikke den foretrukne, metoden for stemmegivning. De skriver videre at det derfor ikke var barrierer mot internettstemmegivning, men de positive egenskapene ved tradisjonelt valg, som gjorde at denne velgergruppen foretrakk å stemme på papir.

Funn fra fokusgruppeintervjuer med politisk interesserte førstegangselgere på 16–18 år i Mandal bekrefter dette inntrykket. Flere av disse ga uttrykk for at de ønsket å oppleve høytideligheten ved å møte opp i valglokalet på valgdagen for første gang. For dem var dette var en tung symbolhandling som indikerte høytid, ansvarlighet og opplevelse av å være med å bestemme. Samtidig var de positive til forsøket og de ønsket internettstemmegivning, og mente at dette ville gjøre det enklere å stemme, særlig for unge studenter som ikke bodde i hjemkommunen.

### 6.5.2 Holdninger og tillit til stemmegivning over Internett

En viktig forutsetning for å gjennomføre forsøket var at velgerne fremdeles skulle ha høy tillit til valggjennomføringen og til forsøket. Forskerne har derfor sett nærmere på de velgernes holdninger til internettstemmegivning, om de har tillit til valggjennomføringen og hvordan lokalavisene omtalte forsøket.

#### *Er velgerne positive til å kunne stemme via Internett?*

For å kunne si noe om hva velgerne synes om muligheten til å stemme over Internett, har forskerne sett både på hvilken stemmegivningsmetode velgerne foretrakk (handling) og hva de mente om internettstemmegivning (holdning). I tillegg til en spørreundersøkelse som ble gjennomført i forsøkskommunene, ble det også inkludert spørsmål om forsøket i lokaldemokratiundersøkelsen, som ble sendt ut til et representativt utvalg i hele landet.

91 prosent av de stemmeberettigede i forsøkskommunene, og 98 prosent av de som stemte via

Internett, mener det bør være mulig å stemme via Internett ved valg i Norge. Andelen er noe lavere blant de som stemte på papir og blant de som ikke stemte i forsøkskommunene, henholdsvis 89 og 88 prosent. I landet som helhet er 75 prosent som er enige i at det bør være mulig å stemme via Internett ved valg i Norge. Forskerne mener at disse forskjellene kan henge sammen med at det å ha erfaring med internettstemmegivning kan ha påvirket velgernes holdninger i en positiv retning. Innbyggerne i forsøkskommunene har blant annet fått mer informasjon enn landet som helhet om hvordan internettstemmegivningen fungerer.

Når det gjelder akkurat dette forsøket, var 92 prosent av stemmeberettigede i forsøkskommunene svært eller nokså positive til at det ble gjennomført forsøk med internettstemmegivning. Tilsvarende er 76 prosent i landet som helhet positive til at dette forsøket ble gjennomført.

Det er dermed et stort flertall av velgerne som er positive til at det ble gjennomført et forsøk med internettstemmegivning. Det store flertallet ønsker i tillegg Internett som en alternativ og supplerende stemmegivningskanal ved fremtidige valg. Det gjelder særlig i forsøkskommunene men også i landet som helhet.

Selv når det legges inn motargumenter i spørsmålsformuleringen er støtten til internettstemmegivning stor. Til sammen 76 prosent av de spurte i forsøkskommunene er nokså eller helt uenig i formuleringen «Prinsippet om hemmelig valg er så viktig at e-valg ikke bør innføres». De viser dermed støtte for internettstemmegivning, også når det settes opp mot prinsippet om hemmelig valg.

Evalueringen viser også at det i svært liten grad er partipolitiske forskjeller mellom velgernes holdninger til internettstemmegivning, selv når det settes opp mot prinsippet om hemmelig valg. I den grad det er noen forskjeller, peker forskerne på at Høyre-velgerne i forsøkskommunene er mer positive til at e-valg innføres, selv om det går på bekostning om prinsippet om hemmelig valg, enn velgere fra andre partier.

Analysene viser alt i alt at det var et stort samsvarende mellom hva velgerne i forsøkskommunene mente om internettstemmegivning og hvilken stemmegivningsmetode de foretrakk. Innbyggerne i forsøkskommunene er mer positive til internettstemmegivning enn innbyggere i landet som helhet, og de som stemte via Internett er enda mer positive til forsøket enn andre. De som har erfaring med internettstemmegivning er dessuten mer positive til denne måten å stemme på, enn de som stemte på papir eller som ikke stemte.

*Har velgerne tillit til internettstemmegivning og til valggjennomføring generelt?*

Flere undersøkelser viser at norske borgere både har tillit til demokratiet som styreform og tillit til de som styrer landet. Når det gjelder mellommeneskelige tillit til hverandre uttrykker nordmenn et tillitsnivå som er blant de høyeste i verden. Ettersom velgerne hadde positive holdninger til internettstemmegivning, samt at en mediegjennomgang viste at forsøket stort sett ble omtalt på en positiv eller nøytral måte i lokalavisene, skulle en derfor forvente at dette også hadde en positiv effekt på velgernes tillit til valggjennomføringen.

Nordmenns tillit til valggjennomføring har vært undersøkt tidligere, og i 1997 viste en undersøkelse at tilliten til gjennomføring av valg i Norge var svært høy. Forskerne stilte det samme spørsmålet som ble brukt i 1997 til velgerne i forsøkskommunene i forbindelse med forsøket i 2011. Spørsmålet ble også stilt i Lokaldemokratiundersøkelsen i 2011 for å undersøke tilliten til valggjennomføring i landet som helhet.

Når forskerne sammenligner nivået på tillit til valggjennomføring for landet som helhet i 2011 med data fra 1997, finner de at nivået er omtrent det samme. Tallene antyder faktisk at det kan ha vært en liten økning i tillitsnivået i landet som helhet, men resultatene er ikke signifikante. Ut fra dataene slår forskerne fast at det i hvert fall ikke har vært en nedgang i tilliten til valggjennomføring i denne perioden, og at det generelt et svært høyt tillitsnivå til valggjennomføring i Norge, se tabell 6.4

Evalueringen viser at tilliten til valggjennomføringen er noe lavere i forsøkskommunene enn i

landet som helhet. Mens andelen som uttrykker høy tillit er 92 prosent i landet som helhet, er den 88 prosent i forsøkskommunene. Velgerne i forsøkskommunene har dermed noe lavere tillit til valggjennomføringen enn i landet som helhet. Forskerne påpeker at man ikke vet hva tilliten til valggjennomføringen var i forsøkskommunene i 1997, og heller ikke hva tillitsnivået ville vært i disse kommunene uten forsøket. De mener likevel at det er en sammenheng mellom forsøket med internettstemmegivning, og den noe lavere tilliten til valggjennomføringen i forsøkskommunene, enn i landet som helhet.

For å finne ut hva forskjellene i tillit kan skyldes, så forskerne nærmere på eventuelle forskjeller mellom ulike velgergrupper. Det viser seg da at de som hadde lav tillit til valggjennomføring, stemte sjeldnere enn de som hadde høy tillit. Det var imidlertid ikke noe skille mellom de som stemte over Internett og de som stemte på papir når det gjaldt tillit til valggjennomføring. Det var altså ikke slik at den tilliten en har til valggjennomføringen, påvirket hvorvidt en stemte via Internett eller på papir. Videre viste det seg at de som hadde lav tillit til valggjennomføring i forsøkskommunene, hadde de samme positive holdningene til internettstemmegivning som andre i forsøkskommunene.

Forskerne konkluderer med at lav tillit til valggjennomføring ikke skyldtes at man var skeptisk til forsøket med internettstemmegivning. De mener derimot at forklaringen kan skyldes økt oppmerksomhet om valggjennomføring og prosedyrer for stemmegivning i forsøkskommunene, blant annet gjennom media. Dette kan ha vekket en kritisk sans hos velgerne rundt et tema de

Tabell 6.4 Tillit til valggjennomføring\* forsøkskommunene i 2011 sammenliknet med hele landet i 2011 og 1997. Prosent og gjennomsnitt

	Forsøkskommuner	Hele landet	
		2011	1997
1 Riktig for seg	76	86	82
2	12	6	11
3	7	5	4
4	3	1	2
5 Ikke riktig for seg	3	2	1
Sum	101	100	100

\* Spørsmål: I noen land mener folk at valgene går riktig for seg. I andre land mener folk at valgene ikke går riktig for seg. Hvis du tenker på det siste valget i Norge, hvor vil du plassere din oppfatning på skalaen fra 1 til 5 der 1 betyr at siste valg gikk riktig for seg og 5 betyr at siste valg ikke gikk riktig for seg?

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

ellers tenker lite på. Forskerne mener derfor at det ikke er forsøket, men den ekstra oppmerksomheten rundt valggjennomføring dette har ført med seg, som har bidratt til at forsøkskommunene har lavere tillit til valggjennomføringen enn landet som helhet.

Dette støttes av at det er flere i forsøkskommunene enn i landet som helhet, som faktisk er positive til og har tillit til internettstemmegivning. I landet som helhet svarer tre av fire velgere at de er helt eller delvis enig i at det «bør være mulig å stemme via Internett i Norge» og at de er positive til «at det ble gjennomført et forsøk med e-valg». I forsøkskommunene svarer ni av ti velgere det samme.

#### *Hvordan dekket de lokale mediene forsøket med internettstemmegivning?*

I en analyse av holdninger til internettstemmegivning er det også relevant å se på hvordan de lokale mediene dekket forsøket, da det kan påvirke befolkningens holdninger.

Det er enkelte variasjoner mellom de ulike forsøkskommunene når det gjelder hvordan de lokale mediene dekket forsøket med internettstemmegivning, men en gjennomgang viser at dekningen ikke var spesielt omfattende. Medienes oppmerksomhet var i stor grad rettet inn mot å opplyse om forsøket, og vinklinger knyttet opp til lokalpolitikeres forventninger om økt valgdeltagelse, særlig blant ungdom.

Evalueringen viser videre at flertallet av oppslagene enten var positive eller nøytralt vinklet. Det var svært få negative oppslag om internettstemmegivning i lokalavisene. De fleste negative vinklede oppslagene kom etter valget. Disse handlet i stor grad om at forsøket ikke førte til en enda større økning i valgdeltagelsen, og da særlig blant de unge. Dette hadde vært en uttrykt forventning i den lokale offentlige debatten.

Som en del av evalueringen ble det gjennomført fokusgrupper med lokale opinionsdannere, representert ved valgansvarlige og politikere fra forsøkskommunene. Det ble også gjennomført en fokusgruppe med utvalgte opinionsledere fra det nasjonale politiske miljøet. Dermed kunne forskerne sammenligne om holdningene blant lokale opinionsdannere var de samme som blant nasjonale.

Fokusgruppene viste at det var en stor forskjell i holdninger og tillit til mellom det lokale og det nasjonale nivået. De lokale representantene, som hadde erfaring både med internettstemmegivning og stemmegivning på den tradisjonelle

måten, var meget positive til internettstemmegivning og hadde gode erfaringer med forsøket. De nasjonale opinionslederne var derimot dypt skeptiske til internettstemmegivning, gjerne på teoretisk og mer prinsipiell basis.

Det samme skillet fant forskerne i medias dekning av forsøket. Mens de lokale mediene stort sett hadde positive eller nøytrale oppslag, var de nasjonale mediene langt mer kritiske. Forskerne peker på at dette også kan gjenspeiles i informasjonen som velgerne har fått. Velgere i forsøkskommunene bodde tross alt i kommuner som har takket ja til å delta, og hvor lokalpolitikere og andre lokale opinionsdannere gjerne har snakket varmt om forsøket i lokalavisene. Samtidig har dekningen vært så liten, at forskerne ikke vet om dette kan ha smittet over på velgernes holdninger.

### **6.5.3 Tilgjengelighet og brukervennlighet**

#### *Økt tilgjengelighet ved internettstemmegivning*

En av målsetningene med forsøket var å øke tilgjengeligheten for velgere generelt, og spesielt for velgergrupper som i dag ikke har full tilgjengelighet. Dette er velgergrupper som utenlandsboende, studenter og personer med nedsatt funksjonsevne.

For å undersøke tilgjengeligheten for velgere generelt, ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant stemmeberettigede i forsøkskommunene. Denne undersøkte i hvilken grad tilgjengelighet var årsaken til at man stemte på Internett, i et valglokale eller ikke i det hele tatt. Den undersøkte også om de som stemte over Internett mente at dette var en enkel og praktisk måte å stemme på.

De skulle også undersøke om stemmegivning via Internett førte til økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. For å undersøke dette utførte forskerne en brukerstudie blant 30 personer med ulike funksjonsnedsettelse. Brukerstudien innebar både å undersøke om e-valgløsningen kunne brukes uten hindringer, og om informantene mente internettstemmegivning ville føre til bedre tilgjengelighet.

#### *Enkelt og praktisk å stemme via Internett for velgere generelt*

Flesteparten av internettvelgerne opplevde tilgjengeligheten ved å stemme via Internett som god. I en spørreundersøkelse gjennomført blant internettvelgerne oppga 95 prosent «Det var en enkel måte å stemme på» som en viktig grunn til

at de stemte via Internett. Så å si alle som stemte via Internett mente det var nokså eller svært enkelt å forstå hvordan en skulle logge seg inn i e-valgløsningen, å forstå hvilke passord og pin-koder å bruke, samt å taste disse inn. Samtlige av disse mente det var enkelt å avgi en stemme ved bruk av e-valgløsningen. Videre oppga 69 prosent av de som hadde stemt via Internett at de sjekket returkodene, og 99 prosent av disse oppga at de forstod hva returkoden i tekstmeldingen betydde.

Forskerne påpeker at velgere generelt opplevde internettstemmegivning som et enkelt og praktisk alternativ til det å stemme i valglokale. Mange av de som stemte hadde kunnet oppsøke et valglokale, men et mindretall av de som stemte via Internett oppga praktiske hindringer som årsak til at de stemte på Internett. 21 prosent av de som stemte via Internett oppga at de gjorde det fordi de var bortreist på valgdagen, 11 prosent hadde lang vei til valglokalet og 4 prosent hadde en funksjonsnedsettelse eller sykdom som gjorde det vanskelig å komme til valglokalet. Slike praktiske hindringer kan for eksempel være aktuelle for personer bosatt i utlandet, og studenter som er bosatt i en annen kommune enn den de er folke-registrerte i. Studenter kan forhåndsstemme i den kommunen de oppholder seg i, men vil da ofte ikke ha muligheten til å gjøre endringer på stemmeseddelen. Utenlandsboende kan på sin side stemme via brev eller oppsøke en stemmemot-taker ved for eksempel ambassader og konsulater. Denne gruppen vil stort sett heller ikke kunne gjøre endringer på stemmeseddelen. På lands-basis ble det mottatt 195 brevstemmer og 3 633 forhåndsstemmer fra utenlandsboende ved kommu-nestyre- og fylkestingsvalget i 2011. Det finnes ikke tilsvarende tall ved stortingsvalg.

Forskerne konkluderer med at for velgere generelt medførte forsøket at tilgjengeligheten økte. Dette skyldes at velgerne både fikk en ytterligere stemmegivningskanal i forhåndsstemme-perioden, at velgerne ikke måtte oppsøke et valg-lokale for å få stemt og at velgere generelt syntes internettstemmegivning var en enkel og praktisk måte å stemme på.

#### *Økt kontroll og tilgjengelighet for velgere med nedsatt funksjonsevne*

Tilgjengeligheten til ordinære valg handler både om hvilke lokaler som brukes til stemmegivning, og hvordan disse lokalene tilrettelegges. Denne tilgjengeligheten er allerede god, og dette er viktig for å sikre at alle som ønsker å stemme ved valg skal ha muligheten til det. Både plan- og byg-

ningsloven og tilgjengelighets- og diskrimine-ringsloven stiller krav til tilgjengelighet og univer-sell utforming. Selv om tilgjengeligheten i valg-lokalene allerede er god, kan likevel enkelte ha problemer med å komme seg til valglokalet, og noen vil trenge hjelp for å finne riktig stemme-seddell og å gjøre endringer på den. Personer som har behov for hjelp, kan derfor ifølge valgloven be en valgfunksjonær om å få hjelp med stemmegiv-ningen. Velgere som har en alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming kan ta med seg en hjel-per inn i valgavlukket, i tillegg til valgfunksjo-næren.

Som en del av evalueringen gjennomførte for-skerne i forhåndsstemmeperioden en bruker-studie blant tretti personer med nedsatt funk-sjonsevne. Brukerstudien ble gjennomført i for-håndsstemmeperioden, og målsetningen var å teste e-valgløsningen. Deltakerne ble observert mens de gjennomførte et tenkt valg på en kopi av e-valgløsningen, og ble deretter intervjuet. Infor-mantene ble også spurt om erfaringene de hadde fra tidligere stemmegivninger. Noen trakk frem verdien av det å stemme i et valglokale, men andre pekte på at de opplevde det som belastende å måtte be om hjelp i valglokalet. Noen kvidde seg for å måtte spørre etter et tilrettelagt stemme-avlukke. Andre syntes det var ubehagelig å måtte få hjelp inne i avlukket, blant annet fordi de ble stresset eller ikke ønsket at andre skulle få vite hva de stemte. Noen av de som stemte alene, mente det var vanskelig å være sikker på at de hadde valgt riktig stemmeseddell på grunn av dår-lig syn. Flere blinde og svaksynte opplevde det dessuten som vanskelig å gi personstemmer på egenhånd.

Etter å ha forsøkt å stemme over Internett, ble informantene spurt om de opplevde å ha best kon-troll når de stemte over Internett, eller når de stemte på papir. Et flertall mente de opplevde best kontroll ved å stemme over Internett. Informan-tene følte seg sikrere på at de stemte slik de ønsket da de stemte via Internett, siden det var mulig å følge stemmegivningen steg for steg. De trakk også frem at de følte økt kontroll fordi de fikk stemt alene og i fred og ro, ikke lenger trengte hjelp til stemmegivningen og fordi de kunne bruke så lang tid som de selv ønsket på stemmegivningen. Et flertall av informantene var derfor positive til internettstemmegivning og ønsket internettstemmegivning. Dette gjaldt også enkelte av de informantene som opplevde til-gjengelighetsproblemer da de forsøkte å stemme via Internett. Forskerne peker på at dette kan henge sammen med at også disse informantene



føler at internettstemmegivning kan gi dem en økt opplevelse av kontroll, selvstendighet og verdighet.

For at de stemmeberettigede skulle dra nytte av internettstemmegivning, måtte e-valgløsningen være tilgjengelig og ha god brukervennlighet, slik at den kunne brukes av flest mulig. Selv om flesteparten av informantene i brukerstudien var positive til internettstemmegivning, opplevde også enkelte problemer med den tekniske tilgjengeligheten. Noen hadde problemer med å oppdatere Java, innlogging med MinID, forstørring av tekst eller med IKT-hjelpemidler som ikke fungerte sammen med e-valgløsningen. Andre syntes at fargekontrastene var for dårlige, at feilmeldinger var vanskelige å forstå og at forklarende informasjonstekster hadde dårlig plassering. Noen brukte også så lang tid på å stemme, slik at de ble logget ut etter 30 minutter uten at det ble gitt tydelig beskjed om hvorfor. Flere av forbedringspunktene som kom frem i brukerstudien er ifølge forskerne tekniske feil som er enkle å løse. De påpeker også at hensikten med forsøket nettopp er å oppdage feil og mangler som kan utbedres.

Det å gjøre endringer på stemmeseddelen ble trukket frem av informantene som noe de likte særlig godt med internettstemmegivning. Dette på tross av at enkelte hadde problemer med å få det til. Problemene skyldtes til dels at informasjonen i e-valgløsningen om hvordan dette skulle gjøres ikke var god nok, og dels at enkelte tidligere hadde klart å gjøre endringer på papirstemmeseddelen på egenhånd. Det var første gangen flere av informantene fikk til å gi personstemmer. Det var ikke bare blinde og svaksynte som opplevde dette. En kvinnelig informant med kognitive problemer uttalte:

«Det jeg likte aller best, var at jeg kunne gjøre endringer på stemmeseddelen. Det har jeg aldri gjort før. Men det kunne jeg gjøre fordi det var så godt tilrettelagt. Det var liksom ingen tvil om hva jeg kunne gjøre. Jeg har lest mye om valg og hva man kunne gjøre på endringer på stemmeseddelen i mange år, men dette er første gangen jeg har forstått det, fordi jeg fikk det visuelt samtidig.»

Evalueringen påpeker at selv om velgere med nedsatt funksjonsevne opplevde en del tekniske utfordringer, var mange av informantene villige til å bruke tid for å få det til. Dette mente forskerne skyldtes at flere for første gang klarte å stemme alene og uten hjelp fra andre, og at valget dermed

opplevdes som hemmelig for den enkelte. Forskerne påpeker at forsøket dermed bidro til at mange personer med nedsatt funksjonsevne opplevde at de bedre kunne utøve sine demokratiske rettigheter. I evalueringens sluttrapport skriver de at:

«Tekniske og praktiske problemer knyttet til den konkrete e-valgløsningen kan imøtekommes med ulike tiltak i en eventuell videreutvikling, mens hensynet til de mentale barrierene og opplevelsen av verdighet nok er vanskeligere å ivareta på en annen måte. Med det utgangspunkt at tilgjengelighet i seg selv er en demokratisk verdi, og at økt tilgjengelighet kan bidra til å gjøre den politiske likheten mellom ulike velgergrupper mer reell, er det vår oppfatning at forsøket med e-valg har hatt en positiv demokratisk effekt»

#### *Manglende tid og anledning førte til at noen ikke stemte*

Forskerne så også nærmere på hvorfor stemmeberettigede ikke stemte ved valget og om dette skyldtes manglende tilgjengelighet. Det viste seg at årsaken som flest hjemmesittere oppga som årsak for å ikke stemme, var manglende tid og anledning. Det var omtrent like mange i forsøkskommunene som i hele landet som oppga dette som årsak til ikke å stemme. Forskerne fant dette påfallende, ettersom det var enklere å få stemt i forsøkskommunene enn i landet som helhet. De undersøkte derfor hvorvidt de som oppga «manglende tid og anledning» i forsøkskommunene brukte Internett jevnlig, slik at internettstemmegivning var et mulig alternativ. De så også nærmere på hvorvidt de var interesserte i politikk og hvorvidt de hadde andre kjennetegn som er typiske for hjemmesittere.

Det viste seg at 88 prosent av de som oppga at de ikke hadde tid eller anledning til å stemme, brukte Internett daglig. Det å avgi en internettstemme skulle derfor vært lite krevende for denne gruppen. De var også like positive til internettstemmegivning som andre stemmeberettigede i forsøkskommunene. Forskerne fant derimot ut at disse «travle hjemmesitterne» hadde noen av de samme kjennetegnene som andre hjemmesittere. De var lite interesserte i politikk og de var mindre tilbøyelige enn andre til å mene at valgdeltakelse er en plikt. Det som skilte de «travle hjemmesitterne» fra andre hjemmesittere, var at de har høyere utdanning og i større grad er yrkesaktive.

Forskerne falt ned på at manglende tid og anledning er noe denne gruppen av hjemmesitterne bruker som en slags bortforklaring. En tolkning de kommer med er at disse hjemmesittere ikke følte at de hadde tid og anledning til å sette seg inn i lokalpolitikken, og gjøre andre forberedelser de mente var nødvendig for å kunne stemme. Det var derfor ikke manglende tid og anledning i seg selv som var årsaken til at disse stemmeberettigede forble hjemmesittere, og dermed heller ikke manglende tilgjengelighet. Forskerne skriver at tilgjengeligheten ved valg er god, både med og uten internettstemmegivning, og at det derfor ikke var manglende tilgjengelighet som var årsaken til at denne gruppen «travle hjemmesittere» ikke stemte.

## 6.6 Velgernes holdninger til hemmelig stemmegivning

*Metodisk vanskelig å undersøke brudd på prinsippet om hemmelig stemmegivning*

En utfordring når stemmegivningen flyttes til ukontrollerte omgivelser er faren for at velgere kan utsettes for utilbørlig påvirkning eller kjøp og salg av stemmer. Ettersom forsøket foregikk i ukontrollerte omgivelser, ble det iverksatt en rekke tiltak som skulle si ivareta hemmeligholdet. Dette inkluderte muligheten for å kunne stemme via Internett så mange ganger man ønsket, og at en papirstemme i kontrollerte omgivelser alltid ville overstyre en internettstemme. Hensikten var at ingen andre enn velgeren selv skulle vite hvilken stemme som var den endelige.

En viktig del av evalueringen var å undersøke om disse mekanismene fungerte. Forskerne skulle derfor undersøke omfanget av både utilbørlig påvirkning og kjøp/salg av stemmer i forsøkskommunene. Til dette brukte de blant annet den representative velgerundersøkelsen fra forsøkskommunene.

Det er store metodiske utfordringer knyttet til å kartlegge atferd som bryter med prinsippet om hemmelig stemmegivning. Dette gjelder både de tilfellene hvor noen tvinges til å stemme på en bestemt måte, og hvor noen mottar motytelser for å stemme på en bestemt måte. Dette skyldes at handlingene verken er lovlige eller sosialt aksepterte, og dette kan føre til uærlige svar i intervjuer og i spørreundersøkelser.

Forskerne har gjennom velgerundersøkelsen forsøkt å avdekke hvor mange som utsettes for denne type handlinger. De har både spurt direkte spørsmål om forsøk på kjøp/salg av stemmer og

utilbørlig påvirkning, samt ulike spørsmål knyttet til de som eventuelt var i rommet da man stemte. Svarene indikerer imidlertid kun hvorvidt velgerne har vært i faresonen, altså at de har vært i en situasjon hvor de potensielt kunne ha blitt utsatt for press eller stemmekjøp, og ikke hvor mange som faktisk kan ha solgt stemmen sin, eller blitt utsatt for utilbørlig påvirkning. Forskerne understreker at de derfor ikke kan gi noe nøyaktig anslag over forekomsten av kjøp/salg og utilbørlig påvirkning ut fra svarene i velgerundersøkelsen. Dette henger også sammen med at noen av tallene er små, slik at for eksempel en feilregistrering kan ha fått betydelige utslag.

Når det kommer til spørsmål som omhandler velgernes holdninger til hemmelig stemmegivning, påpeker forskerne at det kan være vanskelig å utforme gode spørsmål om dette temaet, siden spørsmålet berører abstrakte prinsipper som få velgere reflekterer over til daglig. Velgerne har dermed ikke nødvendigvis klare og gjennomtenkte synspunkter på dette området, og dermed kan også spørsmålsformuleringene påvirke svarene betydelig.

### *Utilbørlig påvirkning*

Valgmyndighetene kan ikke kontrollere at velgeren stemmer alene ved stemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Det fremgår derfor av e-valgforskriften som gjaldt ved forsøket at velgeren selv måtte påse at stemmegivningen foregikk i enerom og usett. Etter innlogging i e-valgløsningen fikk derfor velgerne beskjeden «Pass på at ingen andre ser hva du stemmer på». Begrepet «enerom og usett» i forskriften henspiller på at det må være et skjermet område rundt velgeren, slik at ingen kunne se hva vedkommende stemte.

Forskernes inngang til å finne ut mer om hvorvidt prinsippet om hemmelig stemmegivning ble overholdt, var å undersøke om velgerne var alene i rommet da de stemte. De mener velgerne har liten grunn til å holde dette svaret skjult, siden det ikke er ulovlig å være flere i rommet når man stemmer.

27 prosent av de som stemte via Internett oppga at de ikke var alene i rommet da de stemte. Rundt åtte prosent av de som stemte over Internett var *både* i samme rom som andre og fikk hjelp av denne personen. Forskerne påpeker at dette kan være personer som fikk hjelp til innlogging i e-valgløsningen, og at dette dermed ikke innebærer forsøk på å påvirke en annen persons stemmegivning. Dette indikerer kun de tilfellene der det kunne ha vært mulig å påvirke stemmegiv-

ningen. Det ble også stilt et oppfølgingsspørsmål: «Opplevde du at denne personen/de personene som var til stede forsøkte å påvirke din stemmegivning?». Der svarte kun én prosent, av de 27 prosentene som oppga at de ikke var alene i rommet, «ja».

Forskerne prøvde også en annen innfallsvinkel for å avdekke mulige tilfeller av utilbørlig påvirkning. E-valgløsningen var utformet slik at en kunne stemme så mange ganger man ville via Internett i forhåndsstemmeperioden, og en papirstemme ville alltid overstyre en elektronisk stemme. Dette skulle blant annet gi personer som ikke stemte alene, muligheten til å stemme på nytt.

De som i spørreundersøkelsen oppga at de hadde stemt flere ganger fikk derfor oppfølgings-spørsmål om hvorfor de gjorde dette. Alternativene inkluderte at man gjorde en feil eller at man ombestemte seg, og ett av svaralternativene var «Jeg ble utsatt for utilbørlig påvirkning ved tidligere stemmegivning». I utvalget var det ingen som oppga dette svaralternativet. Totalt var det 1020 av de som stemte via Internett, som avga flere internettstemmer ved ett av valgene.

Forskerne mener at dette tegner et bilde av omfanget av utilbørlig påvirkning. De mener det er umulig å anslå nøyaktig utbredelse, men at det ser ut til å være et marginalt problem. De peker videre på at bekymringen for utilbørlig påvirkning har vært størst i en del av de største byene, knyttet til enkelte innvandrer miljøer. Siden det var ingen kommuner med større innvandrerbefolkninger med i forsøket, var det ifølge forskerne ikke mulig å analysere innvandrerbefolkningen separat, for å undersøke ivaretagelsen av prinsippet om hemmeligholdet også i denne velgergruppen.

#### *Kjøp og salg av stemmer*

På lik linje med spørsmålet om utilbørlig påvirkning, er det vanskelig å avdekke i hvilken utstrekning det foregår kjøp eller salg av stemmer. Forskerne har derfor i spørreundersøkelsen spurt de stemmeberettigede i forsøkskommunene om noen *forsøkte* å kjøpe ens stemme. De mener at å spørre om forsøk i stedet for faktiske kjøp vil være mindre sensitivt, siden man da ikke innrømmer å ha gjort noe galt. Forskerne spurte også om de stemmeberettigede kjente til at noen *forsøkte* å kjøpe noen *andres* stemme, siden dette burde være enda mindre sensitivt å svare på.

Det fremgår av tabell 6.5 at tre prosent av de stemmeberettigede i forsøkskommunene svarte ja på spørsmålet «Kjenner du til at noen *forsøkte* å kjøpe *andres* stemme?». Videre svarte to prosent av de stemmeberettigede i forsøkskommunene ja på spørsmålet «Opplevde du at noen *forsøkte* å kjøpe din stemme, det vil si å tilby en motytelse for en stemme til et parti eller kandidat?».

Det var én prosent av de som stemte på papir, to prosent av de som stemte via Internett og tre prosent av de som ikke stemte, som svarte ja på spørsmålet. Det er imidlertid ikke signifikante forskjeller mellom disse tre kategoriene. Forskerne påpeker at en ikke kan tolke dette som et nøyaktig uttrykk for problemets omfang, og at forsøk på stemmekjøp er et marginalt problem, selv om det selvsagt er alvorlig i den grad det forekommer. Forskerne konkluderer med at stemmekjøp ikke er spesielt forbundet med stemmegivning via Internett. Ifølge forskerne er det heller ingenting som tyder på at brudd på prinsippet om hemmelig stemmegivning var mer utbredt i forsøkskommunene enn i resten av landet.

Tabell 6.5 Andel som oppgir at noen *forsøkte* å kjøpe egen eller andres stemme, blant e-velgere, papirvelgere og hjemmesittere. Prosent.

	Stemte via Internett (internettvelger)	Stemte på papir (papirvelger)	Stemte ikke (hjemmesitter)	Samlet	Signifikans
Opplevde at noen <i>forsøkte</i> å kjøpe ens stemme	2	1	3	2	0,08
Kjenner til at noen <i>forsøkte</i> å kjøpe andres stemme	2	3	2	3	0,12
N	871/869	1905/1902	416/414	3192/3185	

Spørsmål: «Opplevde du at noen *forsøkte* å kjøpe din stemme, dvs å tilby en motytelse for en stemme til et parti eller kandidat?» og «Kjenner du til at noen *forsøkte* å kjøpe *andres* stemme?». Ikke sikker/ubesvart er utelatt fra beregningene.

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

### Velgernes holdning til hemmelig valg

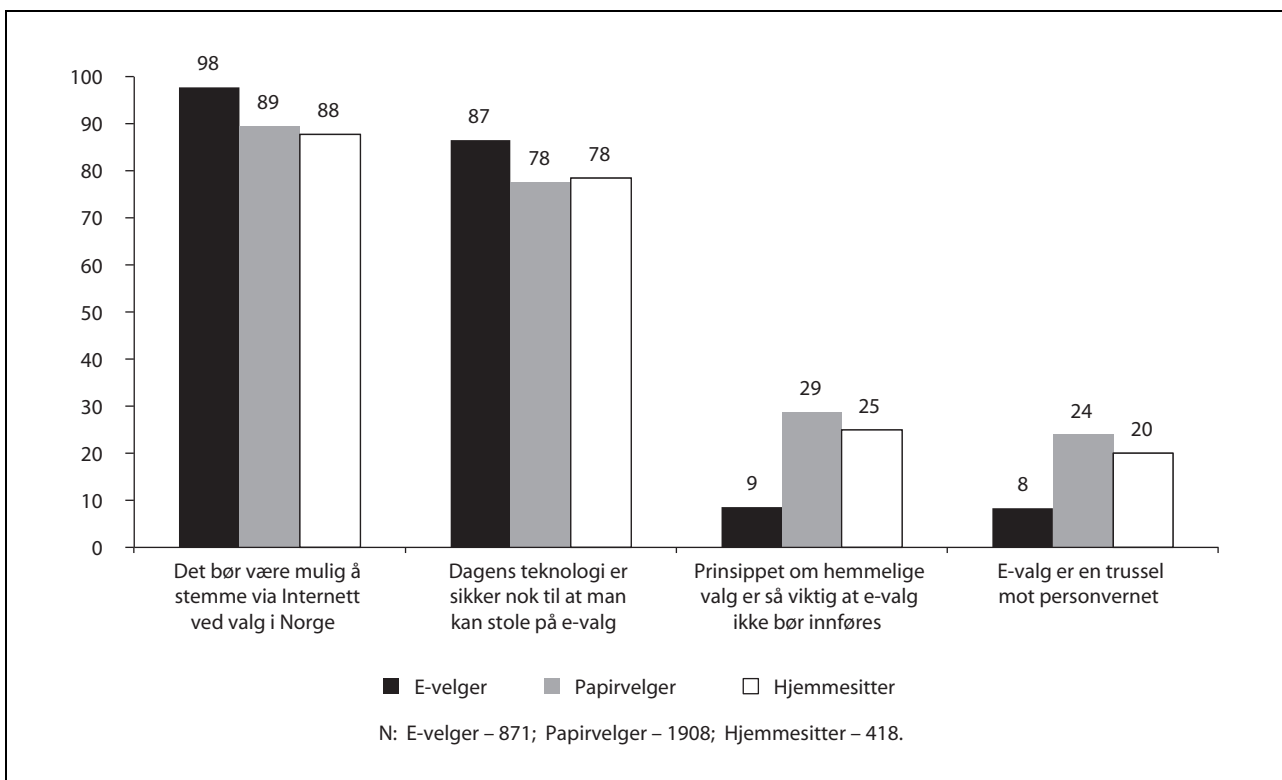
Forskerne påpeker at det kan være vanskelig å stille spørsmål om velgernes holdninger til hemmelig valg. Dette har sammenheng med at selv om problemstillinger om hemmelig valg er prinsipielt viktige, er ikke dette noe folk tenker på til daglig. De har likevel forsøkt å sirkle inn spørsmålet ved hjelp av en rekke påstander.

Som tidligere nevnt er 91 prosent av innbyggerne i forsøkskommunene helt eller nokså enig i påstanden «Det bør være mulig å stemme via Internett ved valg i Norge». Samtidig er 24 prosent helt eller nokså enig i påstanden «Prinsippet om hemmelig valg er så viktig at e-valg ikke bør innføres». Ser man nærmere på hvem som har svart at de er mot e-valg i disse påstandene, er det særlig to til dels overlappende kategorier som peker seg ut, nemlig personer med grunnskoleutdanning og personer over 70 år. Forskerne mener dette kan skyldes at e-valg ikke er et reelt alternativ for disse to gruppene, siden det viser seg at mange i disse gruppene ikke bruker IKT eller Internett til daglig. De mener at blant grupper som har fjernere forhold til teknologi, slik som de eldste, vil internettstemmegivning fremstå som et mindre attraktivt alternativ. Forskerne

mener dette mest sannsynlig handler om teknologiskepsis, fremfor et prinsipielt syn på hemmelighold.

Forskerne har også undersøkt velgernes holdninger om hvem som har ansvaret for å sikre et hemmelig valg. 82 prosent av de stemmeberettigede i forsøkskommunene er helt eller nokså enig i påstanden «Det er ikke den enkelte velgeren, men staten som må sikre at valget er hemmelig». Det ble ikke stilt egne oppfølgingsspørsmål til hvorvidt velgerne mente at prinsippet om hemmelig valg ble godt nok ivaretatt ved forsøket.

En indikasjon på hvorvidt de stemmeberettigede mente prinsippet ble ivaretatt, er at åtte av ti stemmeberettigede i forsøkskommunene var helt eller nokså enig i påstanden «Dagens teknologi er sikker nok til at man kan stole på e-valg», og omtrent like mange var helt eller delvis uenig i påstanden «E-valg er en trussel mot personvernet». Det er dermed tillit til at internettstemmegivning bygger på høy sikkerhet og ivaretagelse av personvernet. De som har erfaring med internettstemmegivning har enda mer tiltro til at personvernet blir ivaretatt og at sikkerheten er god nok, enn andre stemmeberettigede i forsøkskommunene.



Figur 6.15 Holdninger til e-valg. Personer som er helt eller delvis enig i påstandene

Kilde: Institutt for samfunnsforskning

## 6.7 Mer effektiv valg gjennomføring med internettstemmegivning?

Av prosjektdirektivet fremgår det at «raskere og mer korrekt valgoppgjør» er et mål med internettstemmegivning, og et annet mål er at det skal redusere kostnader på lang sikt. Det var derfor et ønske at evalueringen også skulle se på hvilke administrative konsekvenser elektronisk stemmegivning hadde, og om det bidro til å gjøre opptellingen raskere og mer effektiv.

Spørsmålet er analysert ved hjelp av flere datakilder. Den ene delen av undersøkelsen er en kvantitativ analyse basert på en rekke indikatorer som forskerne har samlet inn for 2003, 2007 og 2011. Analysene baseres både på sammenligninger over tid, og med kommuner som ikke deltok i forsøket. Det ble derfor valgt ut 20 kontrollkommuner som hadde omtrent like mange innbyggere som forsøkskommunene og som lå i samme område. Det ble valgt ut to kontrollkommuner per forsøkskommune, én som brukte skanner i opptellingen og én som gjennomførte opptellingen manuelt. Den andre delen av undersøkelsen har en mer kvalitativ tilnærming, og består av intervjuer og fokusgrupper med valgmedarbeidere og andre som var sentrale i valgavviklingen. Ved hjelp av dette datagrunnlaget søker forskerne å belyse hvor hurtig opptellingen og fremstilling av resultater går, effektiviteten i opptelling og fremstilling av resultater og kvaliteten på opptelling og fremstilling av resultater.

### 6.7.1 Raske resultater og mer effektiv ressursbruk?

For å vurdere effekten av internettstemmegivning sammenlignet forskerne opptellingen i forsøkskommunene med tidligere opptellinger i disse kommunene. Som en kontroll sammenlignet de også opptellingen i forsøkskommunene med opptelling i kontrollkommunene. Analysene viser at resultatene i forsøkskommunene i 2011 ble offentliggjort omtrent tre timer tidligere enn i 2007. Imidlertid finner forskerne også en tilsvarende reduksjon i kontrollkommunene. De kan derfor ikke konkludere med at dette var en effekt av internettstemmegivning.

Det er flere forhold som kan forklare hvorfor analysene ikke gir entydige svar. Forskerne ser utelukkende på hvor lang tid det tar fra stemmelokalet stenger, til endelige resultater foreligger. Det er store variasjoner mellom kommuner når det gjelder hvordan de organiserer tellingen, og hvilke rutiner de har for når resultater foreligger.

Noen kommuner teller opp for andre kommuner, mens for andre kan det ta lang tid å frakte stemmesedlene til det stedet de skal telles opp. Det kan også være svakheter ved de innrapporterte dataene og hva kommunene legger i de ulike begrepene.

Selv om analysene ikke kan vise at internettstemmegivning førte til at valgresultatet ble annonsert tidligere, ligger det i sakens natur at opptelling av internettstemmer krever mindre ressurser enn opptelling av papirstemmer. Selve opptellingen av internettstemmer er maskinell, og ressursene kan derfor brukes på opptelling av papirstemmer. Et forhold som bidrar til at resultatene ikke kan bli ferdig tidligere, er at en først kan foreta den endelige opptellingen av internettstemmene etter at papirstemmene er talt opp på valgdagen. Dette fordi internettstemmene ikke skal telles hvis velgeren også har stemt på papir.

For å si noe om effektiviteten har evalueringen også sett på hvor mye ressurser kommunene benytter i opptellingen. Evalueringen viser at kontrollkommunene brukte tre ganger så mange personer til å telle opp stemmer som forsøkskommunene. Ifølge forskerne burde reduksjonen i ressurser brukt til opptelling, tilsvare andelen stemmer avgitt over Internett ettersom opptelling av internettstemmer ikke krever noen ressurser. Den differansen de finner mellom forsøkskommunene og kontrollkommunene i bemanning er imidlertid større enn det man kan regne med grunnet internettstemmene. Forskerne mener derfor det må være andre forhold som spiller inn, som analysen ikke har klart å fange opp.

### 6.7.2 Færre ugyldige stemmer?

Et annet aspekt som belyses av forskerne er hvorvidt internettstemmegivning kan føre til at det avgis færre ugyldige stemmer.

Når velgeren stemmer via Internett tar man i prinsippet vekk muligheten for at det kan skje feilsituasjoner som gjør stemmen ugyldig. Den vanligste grunnen til at en papirstemme blir kjent ugyldig er fordi de mangler gyldig stempel. Det er ikke en aktuell problemstilling når stemmen avgis over Internett. De andre grunnene til at en stemme kan kjennes ugyldig er at det ikke fremgår hvilket valg seddelen gjelder, eller at det ikke fremgår hvilken liste velgeren har stemt på. En stemmeseddel blir også kjent ugyldig om partiet eller gruppen ikke stiller liste i den kommunen eller fylket hvor velgeren har stemmerett. Ved internettstemmegivning vil man kun få opp de partiene/gruppene som stiller liste i den kom-

munen eller det fylket, og det vil ikke være teknisk mulig å avgi en stemme som det ikke er tydelig hvilket valg den gjelder eller hvilket parti den gjelder.<sup>3</sup> Ettersom stemmer avgitt over Internett i utgangspunktet ikke kan bli ugyldige, kan en forvente at antall stemmer som kjennes ugyldige går ned.

Undersøkelsen viser at antall ugyldige stemmer er mindre i forsøkskommunene enn i landet for øvrig. Forskerne mener imidlertid at reduksjonen i antall ugyldige stemmer er større enn det som kan tilskrives at 25 prosent av velgerne stemte via Internett. De finner at det er større statistisk sammenheng med hvor mange ugyldige stemmer forsøkskommunene hadde ved forrige kommunestyrevalg. Til tross for at forskerne mener at ikke hele reduksjonen i antall ugyldige stemmer kan tilskrives at mange stemte via Internett, støtter funnene antagelsen om at antall ugyldige stemmer vil være lavere ved internettstemmegivning.

### 6.7.3 Konklusjon

Forskerne konkluderer med at effektiviseringsgevinsten ved denne type stemmegivning, vil avhenge av hvor stor andel av velgerne som stemmer via Internett. Ettersom en forutsetning er at internettstemmegivning er en alternativ stemmegivningskanal, vil det alltid være behov for valglokaler, tradisjonelt valgmateriell og bemanning for å ivareta muligheten for hemmelig stemmegivning. Forskerne mener likevel at man kan oppnå en reduksjon i bemanning, tilsvarende den andelen som stemmer via Internett.

I tillegg til å bidra til ressursbesparelser vil internettstemmegivning kunne bidra til å redusere antall ugyldige stemmer. Dette er et resultat av at når velgeren avgir stemme over Internett, vil vedkommende kunne forhindre fra å avgi en stemmeseddel som ellers ville blitt kjent ugyldig. Den vanligste årsaken til at stemmer blir kjent ugyldig er at de mangler stempel. Denne feilkilden blir helt luket bort når stemmer avgis over Internett.

<sup>3</sup> Selv om det teknisk sett ikke skulle være mulig å avgi en ugyldig stemme over Internett, ble det oppdaget at det var 9 stemmer som ikke kunne leses og som ble kjent ugyldige av den grunn. Dette er nærmere beskrevet i av dette i kapittel 6.8.3 om forbedringsområder ved forsøket.

## 6.8 Ivaretagelse av krav og standarder for e-valg

### 6.8.1 Europarådets rekommandasjon om elektronisk stemmegivning

En av premissene for det norske e-valgforsøket, var at det skulle følge nasjonale og internasjonale standarder på valgområdet. Dette inkluderte Europarådets rekommandasjon om juridiske, operasjonelle og tekniske standarder for elektronisk stemmegivning, som ble vedtatt i 2004. I e-valgforskriften går det frem at rekommandasjonen skulle legges til grunn for forsøket. Det ble i forskriften kun gjort unntak fra noen få standarder som ikke var relevante for forsøket. En viktig del av evalueringen var derfor å undersøke om rekommandasjonen faktisk ble etterlevd.

Målsetningen til rekommandasjonen er å sikre at de samme demokratiske prinsippene for valg gjennomføring som legges til grunn ved papirstemmegivning, også legges til grunn når elektronisk stemmegivning benyttes. Rekommandasjonen lister opp 112 standarder til hvordan valggjennomføringen skal foregå når elektronisk stemmegivning blir brukt. Den tar for eksempel for seg hvordan prinsippet om frie og hemmelige valg skal ivaretas når velgeren stemmer elektronisk, og inneholder blant annet krav til hvor brukervennlig, transparent, sikker og pålitelig e-valgløsningen skal være.

Forskerne mente at rekommandasjonen inneholder et veldig omfattende og detaljert sett med standarder for elektronisk stemmegivning, og at disse standardene på mange måter setter høyere krav til elektronisk stemmegivning, enn det som gjelder for papirstemmegivning i kontrollerte omgivelser. De mener dette henger sammen med at det trengs flere mekanismer for å sikre tillit til elektronisk valg enn til papirstemmegivning i kontrollerte omgivelser, blant annet fordi det er vanskeligere å observere elektroniske valg, enn papirbaserte valg i kontrollerte omgivelser.

Det går frem av e-valgforskriften at sju av de 112 standardene i rekommandasjonen ikke skulle gjelde for det norske forsøket. Dette skyldes at de ikke var relevante for akkurat dette forsøket. Disse standardene omhandler rutiner for velgerregistrering, elektronisk stemmegivning i kontrollerte omgivelser og sertifiseringsprosedyrer. Forskerne fant at ytterligere tre standarder ikke var relevante for det norske forsøket. Disse omhandler kandidatnominering og velgerregistrering på nett<sup>4</sup>.

Forskerne påpeker at det har vært en omfattende oppgave å vurdere samsvar med hver enkelt standard i rekommandasjonen. Dette skyldes blant annet at enkelte av standardene inneholder flere krav eller forutsetninger som må oppfylles. I noen av tilfellene oppfylte forsøket noen, men ikke samtlige, av disse kravene i den enkelte standarden. De fant derfor ut at det var nødvendig å lage en egen kategori for de tilfellene hvor forsøket var i delvis samsvar med rekommandasjonen. I andre tilfeller fant forskerne ut at det ikke var mulig å avgjøre om forsøket var i samsvar med rekommandasjonen. Dette gjaldt for eksempel en standard som forutsatte at en må ta erfaringene med elektronisk stemmegivning med seg til neste gang man skulle benytte elektronisk stemmegivning. Siden internettstemmegivningens fremtid ikke var avklart da evalueringen ble foretatt, kunne dette heller ikke vurderes.

Forskerne endte til slutt opp med fem kategorier for å beskrive hvorvidt forsøket ivaretok de ulike standardene. Forskerne kom frem til at det norske forsøket var fullstendig i samsvar med 85 av standardene, og delvis i samsvar med 10 standarder. Forsøket var ikke i samsvar med tre standarder, og det var ikke mulig å vurdere om forsøket var i samsvar med ytterligere fire standarder. De resterende 10 standardene var ikke relevante for det norske forsøket.

### 6.8.2 Samsvar med de fleste standardene i rekommandasjonen

Forsøket var helt eller delvis i samsvar med 95 av 102 relevante standarder. Dette mener forskerne er en god prestasjon med tanke på hvor detaljert og omfattende rekommandasjonen er. De påpeker at dette var første gang internettstemmegivning ble prøvd ut i Norge, og at gjennomgangen av rekommandasjonen først og fremst har avdekket mindre mangler som er forholdsvis enkle å utbedre. De mener også at noe av hensikten med å gjennomføre forsøk nettopp er å trekke lærdom og å avdekke områder med forbedringspotensial.

Ett av de viktigste områdene hvor forsøket var i samsvar med samtlige relevante rekommandasjoner, var når det gjaldt prinsippet om frie og hemmelige valg. Dette området har en fremtredende plass i rekommandasjonen, ettersom det å

gjennomføre elektroniske valg i ukontrollerte omgivelser kan by på utfordringer når det kommer til hvordan man skal ivareta prinsippet om hemmelig stemmegivning.

Forskerne konkluderer med at de sikkerhetsmekanismene og tiltakene som ble satt i verk i som en del av forsøket, reduserte risikoen forbundet med internettstemmegivning til akseptable nivåer, og at e-valgløsningen var helt i samsvar med alle standardene om frie og hemmelige valg i rekommandasjonen. Denne konklusjonen er basert på de mulighetene internettvelgere har til å stemme flere ganger via Internett i forhåndsstemmeperioden, og det at en papirstemmeseddel alltid har forrang. Dette betyr at selv om noen ser at andre avgir en internettstemme, eller hvis noen stemmer via Internett under tvang, kan velgeren stemme på nytt, enten via Internett eller ved å stemme på papir i kontrollerte omgivelser. Dette mener forskerne sikrer at kun velgerne vet hvilken stemme som er den endelige.

Et annet område hvor forskerne mener at forsøket ivaretok viktige standarder, var på de områdene i rekommandasjonen som omhandler kontrollerbarhet. Rekommandasjonen stiller flere krav til kontrollerbarhet, altså det at e-valgløsningen kan etterprøves. E-valgløsningen som ble brukt, genererte detaljerte logger, og disse kunne ikke manipuleres uten at dette ville blitt oppdaget. At kildekoden ble publisert var også et viktig tiltak for å ivareta løsningens etterprøvbarehet. Imidlertid indikerer forskerne at det ligger en motsetning i at man i en slik transparent og åpen løsning som ble brukt, var nødt til å bruke lukkede systemer for autentisering gjennom ID-porten, og at man burde etterspurt mer dokumentasjon om disse komponentene.

Løsningen hadde implementert en rekke kontroller, deriblant 1) at alle stemmer der velgeren har mottatt en returkode på tekstmelding var blitt korrekt lagret på stemmeserverne, 2) at alle lagrede, gyldige stemmer også ble dekryptert og 3) at de stemmene som kommer ut av anonymiseringsprosessen («mixing») var de samme stemmene som gikk inn, og alt dette kunne bevises matematisk. Forskerne mener disse bevisene gjorde det mulig å følge en stemme fra den var avgitt til den var talt opp, uten at det var mulig å koble stemmens innhold til velgeren som avga den. De mener denne «ende-til-ende» verifiserbarheten ga svært høy grad av sikkerhet for at det endelige valgresultatet var korrekt og at de opptalte stemmene var de samme som de velgeren avga. I sin oppsummering om verifiserbarhet og kontroll av systemet skriver forskerne således:

<sup>4</sup> De sju standardene som var unntatt i forskrift var nummer 25, 40, 41, 49, 52, 111 og 112. I tillegg fant forskerne at standard nummer 42, 87 og 88 ikke var relevante for forsøket. Rapporten "Compliance with International Standards" som beskriver de ulike standardene, finnes på departementets nettsider.

«The Norwegian Internet voting system has made significant efforts to provide a system which is auditable and audited, and that provides mechanisms for stakeholders to independently check the correct functioning of the system. As such, the Norwegian Internet voting system may function as a role model in audit standards for Internet voting systems in the future.»

### 6.8.3 Forbedringsområder i henhold til rekommendasjonen

Det fantes også noen områder hvor forskerne mener at forsøket ikke oppnådde fullstendig samsvar. De viktigste områdene vil gjennomgås her. Forskerne påpeker at flere av disse områdene burde være relativt enkle å utbedre. For en mer detaljert oversikt over samsvaret med hver enkelt standard, se IFES-rapporten «Compliance with International standards» som finnes på departementets nettsider.

#### *Ti stemmer kunne ikke telles opp*

Forskerne påpeker at en av fordelene med stemmegivning via Internett er at en kan lage en e-valgløsning som gjør det umulig for velgeren å avgi ugyldige stemmer. Imidlertid viste det seg, i forbindelse med en gjennomgang av loggene fra opptellingsprosessen, at ni avgitte stemmer ikke ble tatt med i opptellingen fordi de var uleselige etter dekryptering. I tillegg ble én stemme ikke talt opp siden den ble lagret rett etter at det 30-minuttersintervallet som var satt av til internettstemmegivning hadde gått ut. Alle disse velgerne hadde fått returkoder, og hadde derfor grunn til å tro at disse stemmene kom til å bli talt opp.

Rekommendasjonen krever blant annet at e-valgløsningen skal gi tydelig tilbakemelding til velgeren når stemmegivningen har vært vellykket. Ettersom disse ti velgerne fikk returkoder som bekreftet at stemmen var mottatt av e-valgløsningen, mener forskerne at velgerne hadde grunn til å tro at stemmegivningen var vellykket. De påpeker at e-valgløsningen i utgangspunktet ikke skulle tillatt velgeren å avgi slike stemmer, og at slike irregulære stemmer skulle blitt registrert på en spesiell måte i systemet, slik at de hadde blitt oppdaget automatisk i forbindelse med opptellingen av stemmene.

Forskerne viser til at leverandøren av e-valgløsningen, har identifisert hva som skjedde med disse stemmene, og rettet feilen i programvaren. De viser også til at leverandøren i samar-

beid med departementet har testet ut en rekke utbedringer som skal eliminere risikoen for at liknende feil skjer i fremtiden. Utbedringene innebærer at dersom velgeren forsøker å sende inn en stemme som vil være uleselig etter dekryptering, så vil velgeren ikke få sende inn denne stemmen, men i stedet få en feilmelding med beskjed om at de må forsøke å stemme på nytt. Det vil heller ikke være mulig å avgi en stemme akkurat i det 30-minuttersintervallet som er satt av til stemmegivning er i ferd med å utløpe. Velgerne vil også få tydeligere beskjed når perioden avsatt til stemmegivning er i ferd med å utløpe.

Disse ti stemmene var årsaken til at forsøket ikke var i samsvar med tre av standardene i rekommendasjonen, og førte også til at det ikke var mulig å avgjøre samsvar for enkelte andre standarder. Forskerne påpeker at disse feilene ikke burde ha funnet sted. Ettersom dette gjaldt såpass få stemmer, og disse stemmene var fordelt på ulike valg i ulike kommuner, hadde dette imidlertid ingen innvirkning på valgresultatet i de ulike forsøkskommunene<sup>5</sup>.

#### *Informasjon om e-valgløsningen var ikke godt nok tilgjengelig*

Forskerne mener at det ble publisert en omfattende mengde informasjon om e-valgløsningen i forkant av forsøket, og at det ble offentliggjort mer informasjon om e-valgløsningen enn det andre land som har erfaring med stemmegivning via Internett har gjort. Samtidig påpeker de at rekommendasjonen stiller svært strenge krav til hvilken informasjon som skal gjøres tilgjengelig ved bruk av elektronisk stemmegivning.

En av standardene krever at informasjon om hvordan e-valgløsningen fungerer skal gjøres offentlig tilgjengelig. Forskerne mener dette innebærer at den endelige versjonen av kildekoden til e-valgløsningen burde vært publisert på Internett i forkant av valget. De påpeker at selv om den første versjonen av kildekoden ble lagt ut på nettet flere måneder før valget, ble ikke den endelige kildekoden publisert før etter at valget var gjennomført og godkjent. Dette førte til delvis samsvar med én av rekommendasjonene.

<sup>5</sup> De ni avgitte stemmene fordelte seg slik: Én stemme til fylkestingsvalget i Rogaland, én stemme til fylkestingsvalget i Sogn og Fjordane, to stemmer til fylkestingsvalget i Møre og Romsdal, én stemme til fylkestingsvalget i Nordland, én stemme til kommunestyrevalget i Sandnes, to stemmer til kommunestyrevalget i Bodø og én stemme til kommunestyrevalget i Hammerfest.



### *Rutiner og prosedyrer kan forbedres*

Forsøket oppnådde kun delvis samsvar med enkelte av standardene i rekommandasjonen fordi kontrollrutinene og tilgangsprosedyrene kunne vært bedre. Blant annet krever rekommandasjonen at minst to personer må være til stede for å kunne gjøre endringer i systemet. Forskerne mener at på tross av at det fantes dokumentasjon for at slike tilgangsrutiner ble fulgt, var disse rutinene spredt i flere dokumenter. Det var dermed vanskelig å kontrollere at det fantes utfyllende og sammenhengende prosedyrer, og sjekke hvordan disse skulle følges. Et annet forbedringsområde er at de formelle kontrollprosedyrene kunne vært forbedret, for eksempel ved å inkludere flere formelle krav i regelverket. Forskerne mener også at kommunene burde blitt bedre involvert i forkant av forsøket, blant annet i utviklingen av e-valgløsningen, siden det er de som er ansvarlige for valg gjennomføringen lokalt.

I forkant av forsøket ble det bestemt at e-valgløsningen ikke skulle sertifiseres. De fleste av standardene som omhandlet sertifisering var derfor unntatt i forskriften. Forskerne påpeker at sertifisering bør vurderes hvis det blir flere forsøk.

### *Problemer med opptelling i én kommune*

Ett av kravene i rekommandasjonen er at det må finnes en pålitelig måte å aggregere valgresultatet når både elektroniske og ikke-elektroniske stemmegivningskanaler brukes i det samme valget. Forskerne mener at forsøket kun delvis oppfylte dette kravet.

Dette skyldes at det oppstod en feil ved overføring av valgresultatene fra Hammerfest kommune, som brukte det nye valgadministrasjonssystemet EVA, til Finnmark fylkeskommune, som brukte det gamle valgadministrasjonssystem. En manuell feil gjorde at resultatet fra den elektroniske stemmegivningen i Hammerfest ikke ble overført mellom disse to systemene. Dette påvirket mandatfordelingen i fylkestinget, og ble oppdaget av kontrollrutiner den 4. oktober. Forskerne påpeker at dette skyldtes at kommunen og fylkeskommunen brukte to ulike elektroniske valgadministrasjonssystemer, og at dette ikke vil være et problem når alle tar i bruk det samme valgadministrative systemet.

### *Manglende uttesting og opplæringsrunder for særskilte velgergrupper*

I forkant av forsøket var det mulig for velgerne i forsøkskommunene å teste ut e-valgløsningen i et fiktivt valg. Det var opp til velgerne selv om de ønsket å benytte seg av dette tilbudet, og det fremgår av statistikken at det ikke var mange som benyttet anledningen til å teste ut løsningen i forkant. I den utfyllende forklaringen til rekommandasjonen fremgår det at man må ta spesielt hensyn til velgere som ikke er vant til elektronisk stemmegivning, slik som eldre velgere. Forskerne mener det ikke ble iverksatt særskilte tiltak for slike velgergrupper, og forsøket derfor kun delvis er i samsvar med standarden som omhandler dette.

## **6.8.4 OSSEs observasjon av valget**

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) ved avdeling for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR) ble invitert av departementet til å observere forsøket. I invitasjonen la departementet vekt på at internettstemmegivning kan være utfordrende å observere, og at det kunne være hensiktsmessig at OSSE involverte seg tidlig, blant annet for å lære mer om hvordan denne type valg best kan gjennomføres og observeres. OSSE takket ja til invitasjonen, og forsøket ble fulgt av et ekspertteam som var på totalt sju besøk både før, under og etter valggjennomføringen. Besøkene munnet ut i en rapport, hvor OSSE kom med sine vurderinger av forsøket og anbefalinger på hva som kunne forbedres. Hovedtemaene i rapporten var valgprosessen, sikkerhet, samt hvor gjennomsliktig og transparent forsøket og e-valgløsningen var.

OSSE påpeker at forsøket foregikk på en åpen og inkluderende måte. De mener at sikkerheten i e-valgløsningen var god, og at det ble brukt robuste krypteringsmekanismer for å sikre at stemmens innhold ble holdt hemmelig. De fant også enkelte forbedringspunkter, og kom med totalt 20 merknader og anbefalinger. Flesteparten av disse anbefalingene er i tråd med de forbedringsområdene som ble funnet i forskernes gjennomgang av rekommandasjonen om elektronisk stemmegivning.

OSSEs anbefalinger handler først og fremst om hvordan rutiner og organiseringen av forsøket kan forbedres. Det er også enkelte forslag til rutiner som bør formaliseres i regelverket, samt forslag til hva slags informasjon som bør gjøres tilgjengelig om e-valgløsningen. Noen av anbefalin-

gene er det aktuelt å implementere dersom det blir gjennomført flere forsøk, andre egner seg best å implementere dersom internettstemmegivning blir en permanent ordning. Noen av de mest relevante forbedringspunktene til OSSE var:

- *Flere formaliserte prosedyrer:* Selv om rekommandasjonen om elektronisk stemmegivning ble innarbeidet i norsk regelverk, var det fremdeles en del prosedyrer som manglet formalisering. Forsøket kunne med fordel hatt flere formaliserte prosedyrer som ble implementert i regelverket, slik som en tidsplan for installasjon og konfigurering av systemet og for oppstillingen, samt tidspunkt for destruering av data. OSSE mener også at man burde opprette en «valgkalender» med viktige tidspunkter i forkant av valget, for å øke transparense ytterligere.
- *Bedre dokumentasjon:* OSSE påpeker at de fikk tilgang til all den tekniske dokumentasjonen som de ba om. Samtidig handlet denne først og fremst om hvordan programvaren ble implementert. OSSE mener det ville vært enklere å forstå e-valgløsningen hvis det også fantes instruksjoner som beskrev steg-for-steg hvordan systemet skulle installeres og konfigureres. De mener også at ulike prosedyrer burde dokumenteres bedre, slik som hvordan dekrypteringsnøkkelen som benyttes til oppstilling ble sikret.
- *Bedre uttesting av endelige kildekode:* OSSE gir ros for at en tidlig versjon av kildekoden ble publisert på nettsidene siden dette sikrer åpenhet, men påpeker også at den endelige versjonen burde vært ferdigstilt og offentliggjort tidligere. Dermed kunne tredjeparter undersøkt koden på et tidligere tidspunkt, samt at velgerne kunne fått testet ut den endelige versjonen av e-valgløsningen i et fiktivt valg før valgperioden. Ved forsøket fikk de kun testet ut den foreløpige versjonen.
- *Bedre trykkerutiner av returkoder:* I Sandnes kontaktet 74 velgere brukerstøtte fordi returkodene på tekstmelding ikke stemte overens med returkodene på valgkortet. Dette skyldtes feil i en av printerne for trykking av valgkort som medførte at noen få valgkort fikk feil returkodesett påtrykket. OSSE mener rutine for trykking av valgkort med returkoder må forenkles og forbedres, slik at dette ikke skjer igjen. Det må også implementeres bedre mekanismer for å kontrollere at returkodene på valgkortene er korrekte.
- *Bedre informasjon til velgere om sikkerhet:* OSSE mener at velgerne i større grad burde

blitt informert om hvordan å ivareta sikkerheten på egen datamaskin, deriblant hvordan de kunne sikre egen datamaskin med antivirusprogramvare.

- *Tydligere arbeidsdeling:* OSSE mener at det burde vært en tydeligere arbeidsdeling blant de som var tilknyttet forsøket, og denne arbeidsdelingen burde vært enda bedre dokumentert. Enkelte rutiner knyttet til personell burde også vært formalisert i regelverket.

## 6.9 Er internettstemmegivning forenlig med kravet til hemmelig valg?

De eksterne evalueringene tar opp flere sider av spørsmålet om hvorvidt internettstemmegivning er forenlig med prinsippet om hemmelig valg. Evalueringene har både en gjennomgang av hvor langt plikten til å legge til rette for hemmelig valg bør strekke seg, og vurderer også hvorvidt hemmeligholdet kan sies å ha blitt ivaretatt i tilstrekkelig grad i forbindelse med forsøket. Blant annet ser forskerne nærmere på i hvilken grad de sikkerhetsmekanismene som forsøket forutsatte, var tilstrekkelige for å ivareta prinsippet om frie og hemmelige valg.

### *Tilliten til ivaretagelse av hemmelighold*

Forsøket og e-valgløsningen innebar flere forutsetninger og sikkerhetsmekanismer som skulle gjøre det lite attraktivt med stemmekjøp og utilbørlig påvirkning. Dette inkluderte muligheten til å stemme så mange ganger man ønsket via Internett i forhåndstemmeperioden, og det at internettstemmene ble kansellert dersom velgeren stemte på papir i et valglokale. Forskerne peker på at disse mekanismene også fungerte som tillitsskapende faktorer.

Det viste seg at velgerne både hadde tillit til forsøket, og at et stort flertall mente at dagens teknologi er sikker nok til at man kan stole på e-valg. Selv når velgerne ble konfrontert med påstander om hvorvidt e-valg er en trussel mot personvernet, og hvorvidt prinsippet om hemmelig valg bør ha forrang foran mulighetene til å stemme elektronisk, var kun et mindretall enige i dette. Forskerne mener derfor at velgerne har stor tillit til at prinsippet om hemmelig valg også kan ivaretas når det åpnes for internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser.

Samtidig påpeker forskerne at selv om prinsippet om hemmelig valg nok er kjent i befolkningen,

er det mindre kjent hvordan dette prinsippet skal forstås i praksis, og hvordan det er forankret i nasjonalt og internasjonalt regelverk. Siden det i Norge er utbredt og stor tillit til valg gjennomføringen, mener forskerne dette kan bidra til at velgerne i liten grad reflekterer over hva prinsippet om hemmelig valg innebærer, og hvordan det skal etterleves.

Evalueringen gir ifølge forskerne ikke grunnlag for å si at stemmegivning via Internett i større grad enn ved papirstemmegivning er forbundet med brudd på regelen om hemmelig valg i form av utilbørlig påvirkning og kjøp og salg av stemmer. Slike tilfeller forekommer nok, men forskerne mener det skjer det i svært begrenset omfang både blant de som stemte via Internett og blant de som stemte på papir. Forskerne skriver at de heller ikke kjenner til at det etter valget i 2011 har blitt kjent noen forhold som skulle tilsi at brudd på prinsippet om hemmelig valg var mer utbredt ved valget i 2011 enn ved tidligere valg, eller mer i forsøkskommunene enn i landet for øvrig.

Selv om slike forhold skjer i liten grad og enkelttilfeller ikke har blitt kjent, mener forskerne at en ikke bør ignorere utfordringene som er forbundet med internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Dette gjelder på den ene siden de prinsipielle og sosiale sidene ved hemmelig valg, slik som i hvilken grad myndighetene må sikre et absolutt hemmelighold, og hvilke konsekvensene det kan få hvis prinsippet om hemmelig stemmegivning brytes. På den andre siden gjelder dette de tekniske og praktiske forholdene ved internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Dette inkluderer hvorvidt de mekanismene som skulle begrense muligheten for stemmekjøp og utilbørlig påvirkning faktisk fungerte.

#### *Prinsipielle og normative sider ved internettstemmegivning*

Forskerne tar blant annet for seg en normativ tilnærming til prinsippet om hemmelig valg, og vurderer hvorvidt dette burde tolkes som en plikt og/eller rett. Forskerne påpeker at dersom man mener at myndighetene skal ha en absolutt plikt til å sikre at alle stemmer avgis hemmelig, er det vanskelig å se hvordan dette kan forenes med stemmegivning i ukontrollerte omgivelser, herunder internettstemmegivning. Dersom man derimot mener myndighetene først og fremst skal ha en plikt til å legge til rette for at det er mulig å stemme hemmelig, og at velgeren skal ha en rett, men ikke nødvendigvis en plikt, til å avgi sin

stemme usett, er situasjonen en annen så lenge internettstemmegivning er et supplement til stemmegivning i kontrollerte omgivelser.

Forskerne påpeker at ved forsøket ble noe av plikten for å sikre et hemmelig valg ført over på velgeren. Dette gikk også frem av e-valgsforskriften § 16 hvor det står at «Velgeren skal selv påse at stemmegivningen foregår i enerom og usett». Forskerne stiller spørsmål med hva som ville være konsekvensen av at velgeren lot noen se på hva vedkommende stemte, så lenge dette ikke ble gjort under tvang. De viser til et tenkt eksempel hvor en familie samles i sofaen for å stemme via Internett, uten at noen presses til å stemme på en bestemt måte. Selv om dette uten tvil ville være et brudd på prinsippet om hemmelig stemmegivning, mener forskerne at slike situasjoner kan være mer sosialt akseptert enn formene for påvirkning som rammes av straffeloven. De kaller dette derfor gråsonen mellom hemmelig valg og straffbare handlinger. De påpeker at dette ikke er en juridisk gråsoner, men at det vil være det i normativ og empirisk forstand.

Forskerne mener at for de fleste velgere vil det at familiemedlemmer kan observere stemmegivningen være uproblematisk, men at det vil by på utfordringer for en liten velgergruppe. Disse kaller forskerne for *sårbare velgere*, og dette omfatter velgere som gitt den sosiale konteksten ikke kan benytte seg av de tekniske eller praktiske sikkerhetsmekanismene, eller som ikke tar seg bryet med å stemme igjen. Forskerne påpeker at dette handler om de sosiale sidene ved hemmelig stemmegivning. Dette er en sosialt betinget utfordring som de mener omfatter en relativt liten gruppe velgere, men som like fullt innebærer at prinsippet om frie og hemmelige valg kan brytes. De har ikke en entydig løsning på denne sosiale utfordringen, og skriver at dette handler om kultur, holdninger og respekt for demokratiske verdier. De mener at særlig for denne gruppen er det vanskelig å regulere og kontrollere at prinsippet overholdes, selv om en tar i bruk både konkrete, og til og med straffettslige virkemidler.

Ett av virkemidlene som forskerne likevel foreslår, er mer informasjon rundt de sosiale sidene ved det å delta i valg, og hvilke rettigheter og verdier en slik deltakelse er basert på. Dette på tross av at det kan være vanskeligst å nå ut med slik informasjon til slike sårbare velgergrupper. Samtidig skriver forskerne at man må «erkjenne at demokratiske prosedyrer hviler på en grunnleggende tillit til at spillereglene respekteres og følges». Mer informasjon kan dermed gjøre denne

gruppen mer klar over også hva prinsippet om hemmelig stemmegivning innebærer, at alle har en rett til å stemme hemmelig og hvordan de kan gjøre dette i praksis.

#### *Praktiske og tekniske sider ved internettstemmegivning*

Brevstemmegivning er en måte å stemme på som flere land bruker for å sikre at også velgere som har problemer med å få oppsøkt et valglokale skal få stemt. Forskerne viser til at Venezia-kommisjonen har uttalt at brevstemmegivning er i samsvar med den europeiske menneskerettskonvensjonen, såfremt visse minimumskrav legges til grunn for å ivareta hemmelig stemmegivning. I Norge er denne muligheten begrenset til utenlandsboende som ikke får oppsøkt en stemmottaker eller en ambassade. Dette for at denne gruppen i det hele tatt skal få stemt, selv om stemmegivningen skjer i ukontrollerte omgivelser. Forskerne legger derfor til grunn at man har vurdert hvorvidt brevstemmegivningen som tilbys i Norge ivaretar visse minimumskrav til hemmelighold, selv om det kun tilbys en liten gruppe velgere. De diskuterer imidlertid ikke dette opp mot at brevstemmegivning i Norge, og en rekke andre land, er et unntak fra kravet om hemmelig stemmegivning, slik at også slike velgergrupper skal få muligheten til å stemme. Andre internasjonale standarder tillater stemmegivningsprosedyrer hvor prinsippet om alminnelig stemmerett gis prioritet over prinsippet om personlig fremmøte og hemmelig valg. Dette inkluderer brevstemmegivning.

Forskerne påpeker at brevstemmegivning reiser de samme utfordringene rundt hvordan å sikre en fri og hemmelig stemmegivning, som stemmegivning via Internett i ukontrollerte omgivelser. De skriver at det kan argumenteres med at siden brevstemmegivning allerede er tillatt i Norge, så er det ingen grunn til å ekskludere internettstemmegivning, siden det innebærer samme type risiko for brudd på hemmeligholdet. De skriver videre at selv om det kan være mange grunner til å begrense hvem som skal få muligheten til å stemme via brev, kan man ikke ignorere det faktum at brevstemmegivning faktisk er en tillatt stemmegivningsmetode. De mener videre at forsøket med internettstemmegivning innebar mekanismer og tiltak som utgjorde en signifikant forbedring sammenlignet med dagens brevstemmegivning. Muligheten for å stemme via Internett flere ganger, samt at en papirstemme alltid har forrang, er i følge for-

skerne gode løsninger på noen av utfordringene knyttet til det å sikre hemmelighold i ukontrollerte omgivelser.

Muligheten for å stemme flere ganger og at en papirstemme overstyrer en internettstemme, innebærer at selv om noen overvåker velgeren, så kan ikke denne personen vite om det er akkurat denne stemmen som blir tellende. Forskerne skriver at enkelte vil kunne hevde at en stemmekjøper eller noen som utsetter velgeren for utilbørlig påvirkning, kan forsøke å overkomme denne mekanismen ved å overvåke velgeren i de aller siste minuttene av perioden for internettstemmegivning. Forskerne mener forsøket svarer på denne utfordringen ved at velgeren har mulighet til å stemme på papir i tillegg, og at en papirstemme alltid overstyrer en stemme avgitt via Internett. Videre mener de at muligheten til å stemme på papir i opptil to måneder før valgdagen, både i tidligstemmeperioden og i forhåndsstemmeperioden, og at velgeren i denne perioden kan stemme fra hvor som helst i landet, ytterligere bidrar til å redusere denne utfordringen. Forskerne konkluderer derfor med at kombinasjonen av det å kunne stemme via Internett flere ganger, samt at papirstemmer har forrang, effektivt håndterer utfordringene knyttet til det å sikre hemmelighold ved internettstemmegivning. Dette gjør også at denne stemmegivningsmetoden bedre ivaretar hemmeligholdet enn brevstemmegivning, i følge forskerne.

#### *To mulige retninger hvis internettstemmegivning blir en mer permanent ordning*

Hvis internettstemmegivning på sikt skulle bli en mer permanent ordning, ser forskerne for seg at utviklingen kan tenkes å gå i to retninger. En mulig utvikling er at valgmyndighetene legger større vekt på betydningen av hemmelighold. Det peker på at informasjonen til velgerne i dag først og fremst tar for seg hvordan stemmegivningen både praktisk og teknisk skal gjennomføres. Selv om de mener dette er forståelig siden praktisk informasjon om hvordan å stemme er nødvendig, peker de på at det kan være grunn til å legge større vekt på informasjon om valggjennomføringens sosiale sider. Dette bør inkludere informasjon om hemmelig valg, og da ikke bare hvordan dette kan ivaretas gjennom de tekniske mekanismene. Et flertall av velgerne i forsøkskommunene mener det er staten, og ikke den enkelte velger, som skal sikre at valget er hemmelig. Forskerne mener dette innebærer at staten også må gi informasjon om hva en hemmelig stemmegivning inne-

bærer, og hvordan velgeren kan sikre at stemmegivningen er hemmelig.

En annen mulig utvikling er at et absolutt krav om hemmelig valg kan komme til å bli nedtonet. Dette innebærer at valgmyndighetene kan konsentrere seg om å tilby kanaler for hvor stemmegivningen foregår hemmelig, slik som i valglokalene, men at man ikke insisterer på at hver enkelt velger må benytte seg av denne muligheten. Forskerne påpeker at dette vil innebære at velgerne får medvirkningsansvar for å sikre hemmelig valg, noe som også var tilfelle ved forsøket. Forskerne mener at for de fleste velgere vil dette trolig fungere helt greit. Samtidig innebærer det en risiko for at såkalte sårbare velgerne kan bli utsatt for utilbørlig påvirkning. I så fall bør man ifølge forskerne se nærmere på de sosiale sammenhengene og de kontekstene hvor sikkerhetsmekanismene som e-valgløsningen legger til grunn skal brukes, og om velgerne benytter seg av dem. Velgerne må i så fall også få mer informasjon om at de faktisk selv har en del av ansvaret for å sikre hemmelig valg.

#### *Bør internettstemmegivning kun tilbys enkelte grupper?*

Evalueringen viser at forsøket ga bedre tilgjengelighet, særlig for velgere som i dag ikke opplever full tilgjengelighet, og at kravet om hemmelighet kan ivaretas bedre ved internettstemmegivning enn ved brevstemmegivning. Forskerne vurderer derfor hvorvidt det ville være hensiktsmessig å tilby internettstemmegivning til enkelte velgergrupper. De peker blant annet på at internettstemmegivning gir bedre ivaretagelse av prinsippet om frie og hemmelige valg, enn ordningen med brevstemmegivning som tilbys utenlandsboende. Videre peker de på at selv om e-valgløsningen må forbedres for å bli tilgjengelig for alle, opplevde flere av informantene med nedsatt funksjonsevne økt kontroll og en form for verdighet rundt stemmegivningen som det kan være vanskelig å oppnå ved papirstemmegivning.

Forskerne kommer frem til at en ordning med internettstemmegivning som et supplement for visse velgergrupper ikke er uproblematisk, og at det vil medføre betydelige avgrensingsproblemer. Dette gjelder blant annet for de som har nedsatt funksjonsevne, hvor det vil være vanskelig å vurdere hvilke funksjonsnedsettelse og hvor stor funksjonsnedsettelse den enkelte må ha for å få lov til stemme via Internett. De mener derfor at en ordning med stemmegivning via Internett for personer med nedsatt funksjonsevne kan ende opp

med å virke stigmatiserende, både for de som omfattes, og spesielt for de som ikke omfattes, av en slik ordning.

Tilsvarende problematikk vil gjelde vurderingen av hvilke stemmeberettigede bosatt i utlandet som skal få lov til stemme via Internett. Her kan en problemstilling for eksempel være hvor langt unna man må bo en ambassade eller stemmemottaker før internettstemmegivning skal være en mulighet.

Selv om en skulle klare å løse disse avgrensingsproblemene, påpeker forskerne at dette vil kreve store ressurser, samt at det innebærer at så å si alle landets kommuner må innføre internettstemmegivning, selv om kun et mindretall av innbyggerne i den enkelte kommune får lov til å benytte seg av denne stemmegivningsmetoden. Et annet syn og et motsvar til en slik selektiv internettstemmegivning, er ifølge forskerne at hvis internettstemmegivning først skal innføres i såpass stor skala, så bør det bli en mulighet for alle innbyggere.

#### *Bør det gjennomføres flere forsøk?*

Forskerne mener det ikke er enkelt å fastslå entydig hvilke demokratiske effekter internettstemmegivning hadde ved forsøket i 2011. Dels er dette avhengig av hvilke kriterier for demokratisk effekt som tillegges stor eller liten vekt, og dels avhenger det av hvordan ulike slike kriterier og målsetninger tolkes og avveies. De mener derfor at for å nå frem til et avklart syn på verdien av internettstemmegivning, så kan en ikke bare si ja eller nei. De mener dette handler om å gjøre seg noen refleksjoner om hvilke hensyn som skal ivaretas fremfor andre, på hvilken måte dette skal gjøres, og ikke minst hvilke konsekvenser dette vil få. Hvis man legger til grunn en streng fortolkning av prinsippet om hemmelig valg som både en rett og en plikt både for myndighet og velgere, vil dette være mer tungtveiende argument mot internettstemmegivning enn en mindre streng fortolkning. I så fall vil andre kriterier, som tilgjengelighet for velgerne hvor det var en positiv demokratisk effekt, bli mindre lagt vekt på, selv om det på dette området var en entydig positiv demokratisk effekt. I sluttrapportens avsluttende kommentar skriver de derfor:

«Dersom man godtar at demokrati og demokratiske prosesser ikke bare handler om prinsipper, men også om et folkestyre som skal fungere i praksis, må man godta at prinsipielle (ideelle) hensyn kan avveies mot praktiske, på

samme måte som ulike praktiske hensyn kan avveies mot hverandre. I en slik prosess er det samtidig også nødvendig å erkjenne at «den perfekte demokratiske prosess» er et ideal, og at valg som en demokratisk prosess i bunn og grunn hviler på tillit – tillit til systemet og tillit til prosedyrer. Det gjelder uavhengig av om prosedyrene for stemmegivning skjer online eller offline. I dette ligger også en erkjennelse av at en slik tillit må bygges og vedlikeholdes i en kontinuerlig prosess, for tillit kan også brytes ned.»

Forskerne mener forsøket med internettstemmegivning i 2011 på den ene siden kan sees på som en enkeltstående prøve på hvorvidt stemmegivning via Internett i ukontrollerte omgivelser er noe som er verdt å satse på i fremtiden. Forsøket kan også betraktes som et skritt i en langsiktig prosess med å høste erfaring og danne seg et grunnlag for på et senere tidspunkt å vurdere internettstemmegivningens fremtid i Norge. De skriver:

«Det er ikke sikkert at neste skritt i denne prosessen er full implementering, kanskje man trenger flere forsøk ved offentlige valg, folkeavstemninger e.lign. for å fortsette med å bygge opp erfaring og kompetanse. På den andre siden, hvis man velger å betrakte forsøket ved lokalvalget 2011 som den endelige prøven, og på det grunnlag beslutter å si nei til å fortsette prosessen, så mister man også muligheten til videre å bygge opp kompetanse og erfaring. En slik beslutning bør være basert på en overbevisning om at man har tilstrekkelig grunnlag for å lukke den videre prosessen.»

Hvorvidt man vurderer den foreliggende kunnskap som tilstrekkelig, vil delvis avhenge av hvilke kriterier som tillegges størst betydning, og hvordan disse forstås. Det vil også avhenge av hvilken kunnskap som faktisk foreligger og ikke minst hvilken kunnskap som ikke foreligger. Selv om det har kommet frem mye relevant kunnskap gjennom den forskningsbaserte evalueringen, mener forskerne det er også blitt tydelig at det gjenstår ubesvarte spørsmål så vel som konkrete forbedringsmuligheter som kan tenkes å påvirke konklusjoner om hvilke demokratiske effekter som internettstemmegivning kan ha.

## 6.10 Departementets vurdering

### 6.10.1 Innledning

Et viktig premiss for forsøket var at velgerne skulle ha like høy tillit til valggjennomføringen som de ville hatt uten internettstemmegivning. Evalueringen viser at velgerne i forsøkskommunene har høy tillit både til internettstemmegivning og til forsøket spesielt.

Tilgjengeligheten økte for velgerne, siden de fikk en ytterligere stemmegivningskanal. Så å si samtlige av de som stemte via Internett, mente det var enkelt å forstå hvordan de skulle stemme. Evalueringen har også vist at personer med nedsatt funksjonsevne ønsker muligheten til å stemme via Internett. Flere personer i denne gruppen klarte for første gang å stemme på egenhånd og alene. Forskerne mener stemmegivning via Internett gir en form for verdighet for denne velgergruppen, som det er vanskelig å gjenskape i et valglokale.

Internettstemmegivning gjorde det også enklere å stemme for personer bosatt i utlandet. Forskerne mener dessuten internettstemmegivning, slik det ble gjennomført ved forsøket, sikret kravet til hemmelighold bedre enn dagens ordning for brevstemmegivning.

Det var ingen større tekniske problemer knyttet til e-valgløsningen. Forsøket oppfylte de viktigste standardene i rekommandasjonen for elektronisk stemmegivning. Den tekniske løsningen inneholdt mekanismer som var forutsatt og som sørget for at eventuelle stemmekjøpere aldri kunne vite hvorvidt de har klart å kjøpe en stemme, eller klart å påvirke noen til å stemme mot sin overbevisning.

Evalueringen påpeker at det fortsatt finnes ubesvarte spørsmål som kun flere forsøk kan svare på. Gitt mulige læringseffekter blant de stemmeberettigede, vil en kun kunne avdekke langsiktige effekter på blant annet valgdeltakelsen dersom det gjennomføres flere forsøk.

### 6.10.2 Særlig om kravet til hemmelig stemmegivning

Utfordringen ved å åpne for muligheten til å stemme hjemmefra er knyttet til spørsmålet om en i tilstrekkelig grad kan sikre kravet til hemmelig stemmegivning. Når stemmegivningen flyttes ut av valglokalene er det ikke mulig for valgmyndighetene å kontrollere selve stemmegivningssituasjonen, og da heller ikke om velgerne faktisk stemmer i «enerom og usett», eller om de blir utsatt for utilbørlig påvirkning eller tvang.

Det er således delte meninger om internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser er i tråd med prinsippet om hemmelig valg. Noen mener dette kan ivaretas, såfremt internettstemmegivningen kun er et supplement til papirbasert stemmegivning, andre mener at all stemmegivning i ukontrollerte omgivelser er uforenelig med prinsippet om hemmelig valg, og mener at prinsippet krever at alle stemmer skal og må avgis i valglokaler.

Det norske forsøket ble gjennomført som et supplement til papirbasert stemmegivning, og det var viktig å undersøke om de som stemte via Internett i større grad enn andre ble utsatt for utilbørlig påvirkning eller tvang. Evalueringen viser at dette ikke var tilfelle, og departementet er enig med forskerne i at funnene ikke gir grunnlag for å si at stemmegivning via Internett i større grad enn ved papirstemmegivning er forbundet med brudd på regelen om hemmelig valg i form av utilbørlig påvirkning og kjøp og salg av stemmer. Selv om slike forhold synes å være av svært begrenset omfang, og at det ikke er vesensforskjeller ved internettstemmegivning og papirstemmegivning, kan en ikke ignorere utfordringene som er forbundet med internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Departementet ser at det kan reises spørsmål ved hvordan og om krav til hemmelig valg i tilstrekkelig grad kan ivaretas ved internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser.

Vi mener også det kan reises spørsmål ved de sosiale sidene ved hemmelig valg og dermed konsekvensene av at velgere eventuelt rammes av brudd på hemmeligholdet. Dette gjelder særlig i hvilken grad slike sikkerhetsmekanismer og tiltak vil være tilstrekkelige for at beskytte «sårbare velgere» mot utilbørlig påvirkning eller stemmekjøp. Dette på tross av at evalueringen viser at muligheten til å stemme flere ganger, og det at en papirstemme overstyrer eventuelle internettstemmer fungerer etter hensikten, og gjør at det bare er velgeren selv som vet hvilken stemme som er den endelige. Samtidig vet vi for lite om disse forutsetningene er tilstrekkelige for å sikre at personer som utsettes for tvang eller utilbørlig påvirkning faktisk stemmer på nytt. Evalueringen påpeker at internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser alltid vil innebære en risiko for at en gruppe «sårbare velgere» ikke tar seg bryet med å stemme på nytt. Samtidig har ikke noen slike enkelttilfeller blitt kjent gjennom forsøket, og denne type situasjoner er foreløpig basert på antagelser. Vi vet lite om graden og omfanget, og hvem som eventuelt utsettes for slike situasjoner.

Det er også et ubesvart spørsmål i hvor stor grad slike «sårbare velgere» blir overstyrt av andre med hensyn til politiske valg, uavhengig av om dette skjer ved papirvalg i valglokaler eller ved elektronisk stemmegivning hjemmefra. Dette er et område hvor vi fremdeles trenger mer kunnskap.

Evalueringen viser at tvang og utilbørlig påvirkning ikke var mer utbredt i forsøkskommunene enn i resten av landet, og at de som stemte via Internett ikke var mer utsatt for denne type påvirkning enn andre. Samtidig påpeker forskerne at velgerne trenger mer informasjon om hemmelig valg. I tillegg til å informere velgerne om hvordan man stemmer via Internett og hvordan sikkerhetsmekanismene fungerer, vil det derfor være viktig å informere om de sosiale sidene ved stemmegivning, slik som hvorfor prinsippet om hemmelig valg er viktig, hvordan det skal forstås og hvilke demokratiske idealer prinsippet om hemmelighold er fundert på. Det må særlig legges vekt på å forsøke å nå ut til det man antar er sårbare velgergrupper.

Forskerne mener at de forutsetninger og mekanismer som forsøket la til grunn medførte en signifikant forbedring sammenlignet med dagens brevstemmegivning. Det å kunne stemme flere ganger, samt at en papirstemme alltid har forrang, mener de er gode løsninger på noen av utfordringene knyttet til det å sikre hemmelighold i ukontrollerte omgivelser. Dersom en legger til grunn at internettstemmegivning er uforenelig med krav til hemmelig valg, innebærer det en forutsetning om absolutt hemmelighold, noe som det kan være vanskelig å sikre i praksis. Valgmyndighetene er i praksis avhengige av at velger til en viss grad selv medvirker til å sikre hemmeligholdet, både ved papirstemmegivning og internettstemmegivning. Dersom en slik forutsetning ikke kan legges til grunn, ville det være nødvendig å revurdere regler og rutiner for hvordan stemmegivning foregår også i valglokalene, og regler for godkjenning av stemmer. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å gjøre en slik revurdering.

Ved papirbaserte valg er avvik fra hemmelighetskravet akseptert fordi en har ment at det ikke er mulig å sikre hemmelighold for enkelte grupper velgere, og fordi hensynet til at disse velgerne overhodet skal få stemt tilsier at unntak aksepteres. Etter departementets vurdering kan det stilles spørsmål ved aksepten for at det må gjøres avvik fra hemmelighetskrav for enkelte velgergrupper. Vi mener forsøket har vist at ny teknologi kombinert med gode sikkerhetsmekanismer

gjør det mulig å ivareta hemmeligholdet på en bedre måte enn ved for eksempel brevstemmegivning. Etter departementets vurdering er det derfor nødvendig å vurdere på nytt hvorvidt ny teknologi på sikt kan fjerne behovet for å gjøre unntak fra hemmeligholdskravet, slik det i dag gjøres for enkelte velgergrupper.

Vår vurdering i lys av evalueringen, er at forsøket var i samsvar med både nasjonale og internasjonale krav til hemmelig stemmegivning. Samtidig er det tydelig at forsøket med internettstemmegivning har reist flere andre viktige spørsmål som vi mener det er viktig å forske mer på.

### 6.10.3 Internettstemmegivning kun for enkelte velgergrupper?

*Økt tilgjengelighet er en demokratisk verdi*

Internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser øker tilgjengeligheten, og evalueringen viser at forsøket hadde en positiv demokratisk effekt på dette området. Velgerne er positive til stemmegivning via Internett, og mener dette er en enkel og praktisk måte å avgi sin stemme på. Det er videre ingen tvil om at internettstemmegivning vil øke tilgjengeligheten for de velgergruppene som i dag kan ha vanskelig for å komme seg til et valglokale, eller må ha hjelp for å stemme i et avlukke.

Norges Blinddeforbunds landsmøte vedtok i 2011 en resolusjon kalt «E-valg er bra for synshemmede», adressert til kommunal- og regionalministeren. I resolusjonen peker de på at e-valg for første gang gjort det mulig for mange synshemmede selv å avgi stemme og å endre stemmeseddelen uten å trenge hjelp fra valgfunksjonær. De mener gevinsten med elektronisk valg for gruppen synshemmede er så stor, at eventuelle ulemper eller problemer må løses «på andre måter enn å frata synshemmede en demokratisk rettighet som teknologien nå gir oss mulighet til».

Behovet for økt tilgjengelighet for særskilte grupper kan etter departementets vurdering i seg selv begrunne internettstemmegivning hjemmefra. Flere utenlandsboende har ikke muligheten til å oppsøke en stemmemottaker og må derfor stemme via brev. Personer med nedsatt funksjonsevne kan ha problemer med å oppsøke et valglokale, og noen vil trenge hjelp til å gjennomføre stemmegivningen i valglokalet. Flere personer med nedsatt funksjonsevne fikk på grunn av forsøket stemme alene og uten hjelp fra andre for første gang.

Et viktig spørsmål blir derfor om det bør tilrettelegges for internettstemmegivning kun for enkelte velgergrupper basert på særskilte behov.

*Internettstemmegivning kun for personer med nedsatt funksjonsevne?*

Valgloven åpner for at velgere kan be om hjelp ved stemmegivningen. De med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming kan selv peke ut en ekstra hjelper i tillegg til valgfunksjonær. Selv om vedkommende skal gjøres oppmerksom på taushetsplikten innebærer dette i praksis at det avvikes fra hemmeligholdskravet for enkelte velgere. Evalueringen viser at internettstemmegivning ivaretok hemmelighetskravet for velgere med nedsatt funksjonsevne. Selv om løsningen ikke var godt nok universelt utformet, var tilbakemeldingen likevel at velgerne ønsket en elektronisk løsning for stemmegivning.

Det å tilby internettstemmegivning kun for personer med nedsatt funksjonsevne reiser imidlertid en rekke vanskelige avveiningsspørsmål. Velgere med nedsatt funksjonsevne er ikke en ensartet gruppe. Flere velgere vil fra tid til annen ha behov for alternativer til valglokalene, enten dette skyldes sykdom eller at andre forhold som gjør at de ikke kommer seg til valglokalene. En må i så fall ta stilling til hvorvidt også disse skal få stemme via Internett. Videre vil det være utfordrende å lage kriterier om hvilke funksjonsnedsettelse som kvalifiserer til å få stemme via Internett, og hvor nedsatt funksjonsevne den enkelte skal ha. Selv om en skulle klare å utarbeide et slikt kriteriesett, vil en slik ordning virke stigmatiserende, både for de som blir omfattet og de som ikke blir omfattet av en slik spesialordning. Det vil også være vanskelig å begrunne hvorfor noen får stemme via Internett, mens andre ikke får. Det vil i tillegg være vanskelig å identifisere hvem som eventuelt skulle inkluderes i en slik ordning. Den kan dermed virke mot sin hensikt, og muligens ekskludere de personene som har størst behov for å bli omfattet av ordningen.

For at disse velgerne både skal ha rett til å stemme via Internett og på papir, må personene «merkes» i manntallet, for å skille dem ut fra de som da ikke skal ha denne muligheten. Departementet mener det kan være et problem i seg selv å skulle markere en type prefiks i manntallet for enkelte velgergrupper eller personer, og er skeptisk til om det er forenlig med internasjonale prinsipper. I små kommuner kan antallet som får innvilget muligheten til å stemme via Internett være lav, og det vil da ikke være mulig å aggregere internettstemmene på en måte som ivaretar anonymiteten til den enkelte. Videre vil internettstemmegivning for alle personer med nedsatt



funksjonsevne innebære at svært mange kommuner må ta i bruk e-valgløsningen.

#### *Internettstemmegivning kun for personer bosatt i utlandet?*

En annen gruppe velgere som kan ha særskilt behov for alternative måter å stemme på er stemmeberettigede som er bosatt i utlandet. Evalueringen viser at internettstemmegivning gir bedre hemmelighold enn dagens ordning for brevstemmegivning, blant annet fordi sistnevnte ikke gir mulighet til å stemme flere ganger.

Samtidig vil det være utfordrende å kartlegge alle stemmeberettigede i denne velgergruppen. På samme måte som for gruppen nedsatt funksjonsevne vil det være nødvendig å merke aktuelle personer i manntallet dersom en kun skal åpne for internettstemmegivning for utenlandsboende. Folkeregisteret inneholder et stort antall personer som er registrert som utenlandsboende. Kvaliteten på disse dataene er imidlertid dårlig siden registeret ikke er tilstrekkelig oppdatert når det gjelder personer bosatt i utlandet. Det er usikkert hvor mange som faktisk har stemmerett. Dødsfall og eventuelle adresseendringer markeres normalt ikke. Når adressekvaliteten på mange utenlandsboende er dårlig er det også en utfordring å sende ut valgkort og informasjon om valget. Enkelte steder kan også treg postgang gjøre at valgkort med returkoder kommer sent frem. Ved internettstemmegivning er det viktig at velgerne får muligheten til å kontrollere returkodene på valgkoret mot internettstemmen de nettopp har avgitt, for å sjekke at den er korrekt mottatt av e-valgløsningen.

Selv om en skulle finne løsninger på disse utfordringene, vil en som nevnt også måtte «merke» disse velgerne i manntallet. I små kommuner, med få utenlandsboende og dermed få internettstemmer, vil det være vanskelig å sikre tilstrekkelig anonymitet for disse velgerne siden disse stemmene skal telles i den kommunen hvor den utenlandsboende sist var folkeregistrert. Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 ble det mottatt utenriksstemmer i 280 kommuner. Et slikt forsøk vil, på lik linje med andre forsøk for enkeltgrupper, dermed forutsette at flesteparten av landets kommuner tar i bruk e-valgløsningen.

Frankrike er ett av landene som har åpnet for internettstemmegivning for alle utenlandsboende. Her skal imidlertid utenlandsboende velge sine egne representanter, slik at stemmene ikke blandes med stemmer som mottas i kommunene.

#### *Konklusjon*

Hensynet til økt tilgjengelighet for enkelte utsatte velgergrupper er svært viktig. Etter departementets vurdering bør det imidlertid ikke lages ordninger der internettstemmegivning kun tilbys enkelte velgergrupper. Dette kommer lett i konflikt med prinsippet om allmenn stemmerett når eksemplene over viser at det samtidig er krevende og ikke opplagt hvem tilhører de ulike velgergruppene. Etter departementets vurdering bør internettstemmegivning knyttes til velgerne i bestemte kommuner, ikke til bestemte velgergrupper.

#### **6.10.4 Internettstemmegivning i valglokalene?**

Analysen som ble gjennomført i forbindelse med forsøket i 2011 viste at internettstemmegivning i kontrollerte omgivelser medfører større utfordringer enn internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser, både når det gjelder sikkerhet, tilgjengelighet og det totale kostnadsbildet.

Når en datamaskin brukes til stemmegivning i et valglokale, vil denne bli benyttet av hundrevis av velgere, mens en enkelt hjemmedatamaskin vil bli benyttet av et fåtall personer i en husstand. Dersom en datamaskin for stemmegivning i valglokalet blir kompromittert (for eksempel ved hjelp av et virus), vil dette få langt større konsekvenser for valget enn om det samme skjer med en enkelt hjemmedatamaskin. Dette fordi flere velgere ville stemt fra den samme datamaskinen, og flere stemmegivninger dermed ville blitt påvirket. Internettstemmegivning i valglokalet vil derfor medføre betydelige kostnader og ressurser for å overvåke maskinene gjennom hele forhåndsstemmeperioden for å forhindre at dette skjer. I tillegg vil kommunene måtte investere i en stabil nettverksinfrastruktur i valglokalene og kjøpe inn egne datamaskiner eller spesialkomponenter.

Dersom velgeren må møte opp i valglokalet for å avgi sin stemme, ville også tilgjengelighetsgevinsten reduseres betraktelig. Personer som har problemer med å komme seg til valglokalet, eller som er avhengige av å bruke egen datamaskin med spesialtilpassede IKT-hjelpemidler, vil dermed ikke få bedre tilgjengelighet.

I forkant av valget i 2011 ble det gjennomført to mindre ikke-bindende folkeavstemninger med elektronisk stemmegivning i valglokalene. Disse viste at internettstemmegivning i valglokalene er teknisk utfordrende, og at det vil kreve betydelig innsats og investeringer for kommunene.

### 6.10.5 Behov for videre forsøk

Hensikten med forsøksparagrafen i valgloven er å prøve ut andre måter å gjennomføre valg på enn det som fremgår av valgloven. Forsøk er et godt verktøy som kan benyttes til å prøve ut alternativer i liten skala før man eventuelt tar stilling til om loven bør endres til å gjelde alle.

Evalueringen har vist at velgerne er positive til elektronisk stemmegivning, og at de mener dette var en enkel og praktisk måte å stemme på. Departementet mener noe av det viktigste er at tilgjengeligheten økte for velgergrupper som i dag ikke opplever full tilgjengelighet ved valget. Videre har evalueringen ikke avdekket at brudd på prinsippet om hemmelighold er mer utbredt i forsøkskommunene enn i resten av landet, og de som stemmer via Internett er ikke mer utsatt for forsøk på utilbørlig påvirkning eller stemmekjøp enn andre velgere. Samtidig reiser internettstemmegivning ubesvarte spørsmål der det er behov for videre forskning. Ettersom det kun er de kort-siktige effektene som er undersøkt, er det også vanskelig å vite hvorvidt valgdeltakelsen, eller hvilke grupper som velger å stemme via Internett, kan endre seg over tid.

Forskerne påpeker i sluttrapporten at man enten kan betrakte forsøket som en enkeltstående prøve på hvorvidt internettstemmegivning er verdt å satse på i fremtiden. De viser til at om en på dette grunnlaget avviser videre prosess, mister man muligheten til å bygge opp kompetanse og erfaringer. De mener en slik beslutning bør være basert på en overbevisning om at man har tilstrekkelig grunnlag til å lukke den videre prosessen.

Forskerne mener forsøket også kan betraktes som et første skritt i en langsiktig prosess med å høste erfaringer og danne seg et bedre grunnlag som gjør at man på et senere tidspunkt tar stilling til hvorvidt internettstemmegivning eventuelt bør innføres som en permanent ordning eller avvises. Forskerne viser til at det fremdeles gjenstår ubesvarte spørsmål som kan påvirke konklusjoner om internettstemmegivningens demokratiske effekter.

Departementet mener erfaringene fra dette forsøket ikke gir oss tilstrekkelig grunnlag til å lukke prosessen og avvise bruk av internettstemmegivning ved valg. Departementet er enig med forskerne i at det er behov for både mer kunnskap og videre forskning på spørsmål knyttet til internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Nye og noe mer omfattende forsøk vil også gi et bedre datagrunnlag som kan gi sikrere funn på hvorvidt internettstemmegivning kan påvirke

valgdeltakelsen, eller i hvilken grad prinsippet om hemmelig valg blir overholdt. Selv om økt tilgjengelighet i seg selv kan tilsi at enkelte grupper burde få muligheten til å stemme via Internett, må dette veies mot hvordan prinsippet om hemmelig stemmegivning ivaretas. Dette må vurderes over tid, og med særlig fokus på utsatte grupper.

Selv om evalueringen viser at forsøket ivaretok hemmelig stemmegivning på en god måte, vil dette måtte sees i sammenheng med den konteksten forsøket ble gjennomført i. Enkelte grupper kan være særlig utsatt for forsøk på utilbørlig påvirkning. Vi ser at såkalt «family voting» (familiestemmegivning) har blitt et mer fremtredende fenomen internasjonalt de senere årene. Ved internettstemmegivning utfordres prinsippet om hemmelig valg ved muligheten for at slik stemmegivning kan skje. Forsøket inkluderte kun ti kommuner, og dette gjorde det vanskelig å avdekke hvorvidt enkelte grupper i større grad enn andre, utsettes for brudd på prinsippet om hemmelig stemmegivning.

Videre mener forskerne at forsøket ikke gir tilstrekkelig grunnlag til å vurdere de demokratiske effektene som en eventuell innføring av internettstemmegivning som et supplement til papirstemmegivning vil ha. Departementet er enig i denne vurderingen.

Risikohensyn og hensyn til velgerne tilsier gradvis utprøving av internettstemmegivning over tid. Dette er også i tråd med anbefalingene som arbeidsgruppen i 2006 kom frem til. De anbefalte omfattende forsøk over tid før man vurderte eventuell mulighet for elektronisk stemmegivning som permanent ordning i stor eller liten skala.

### 6.10.6 Innretning av videre forsøk

#### *Nye forsøk i 2013*

Departementet planlegger å gjennomføre forsøk med internettstemmegivning i ukontrollerte omgivelser også ved stortingsvalget i 2013. Forsøkene vil være av begrenset omfang og blir gjennomført med hjemmel i valgloven § 15-1. De juridiske forutsetningene som lå til grunn ved forsøket i 2011 vil også bli lagt til grunn for forsøk i 2013.

Hensynet til økt tilgjengelighet for enkelte velgergrupper er svært viktig og i seg selv en grunn til å tilby internettstemmegivning til enkelte grupper. Samtidig vil dette føre til uforholdsmessige avgrensingsproblemer om hvem som skal omfattes av en slik ordning. Dette innebærer også at flesteparten av landets kommuner må ta i bruk e-

valgsløsningen ved stortingsvalget i 2013. I tillegg til at dette er svært ressurskrevende, er det ikke i samsvar med en gradvis utprøving. Det å lage særskilte ordninger kun for enkelte velgergrupper vil etter departementets vurdering også lett komme i konflikt med prinsippet om allmenn stemmerett. Departementet ser det derfor som mest hensiktsmessig å gjennomføre forsøk hvor alle stemmeberettigede i bestemte kommuner inkluderes. Dette vil også gjøre det enklere å informere velgerne som omfattes.

For å sikre kontinuitet mener departementet at forsøket i 2013 bør omfatte de ti kommunene som gjennomførte slike forsøk i 2011. Dette vil gjøre det mulig å sammenligne holdninger og tillit til internettstemmegivning i de samme kommunene over tid.

Departementet vil i tillegg invitere to andre noe større kommuner til å delta. Hensyn som vektlegges ved utvelgelse er størrelse, geografi, befolkningssammensetning og kompetanse hos valgmyndighetene.

Forsøket vil bli gjennomført i tråd med anbefalinger og innspill som er gitt i evalueringen og av OSSE.

Departementet vil sørge for at forsøk ved valget i 2013 analyseres og evalueres eksternt.

#### *Utbedringer knyttet til e-valgløsningen*

De sikkerhetsmekanismer som ble lagt til grunn ved forsøket i 2011 vil bli videreført og videreutviklet ved forsøket i 2013. Datasystemer vil alltid kunne ha rom for utbedringer, og forskerne påpeker at noe av hensikten med å gjennomføre forsøk er å trekke lærdommer og å avdekke områder med forbedringspotensial. Forskernes gjennomgang og OSSEs rapport fra forsøket viste enkelte forbedringspunkter. Ett av disse områdene var at brukerstudier med personer med nedsatt funksjonsevne viste at e-valgløsningen må forbedres for å bli universell utformet og tilgjengelig for alle. På bakgrunn av dette har departementet identifisert områder som må forbedres ved gjennomføring av flere forsøk med internettstemmegivning.

E-valgløsningen må derfor bli enklere å bruke for velgerne. Løsningen må fungere og testes bedre sammen med alle relevante IKT-hjelpemidler som blir bruk av personer med nedsatt funksjonsevne. Det må også gjøres utbedringer av brukergrensesnittet, slik at informasjonstekster og feilmeldinger blir lettere å forstå. Velgeren må også få tydeligere beskjed om når de tretti minuttene som er avsatt til stemmegivning er i ferd med

å utløpe. Det skal også undersøkes om en annen teknologi enn Java kan brukes i e-valgløsningen, siden dette i følge evalueringen vil gjøre løsningen mer tilgjengelig for en del personer med nedsatt funksjonsevne. Flere av disse forbedringspunktene vil være enkle å utbedre, og det er en målsetting at e-valgløsningen som skal brukes ved stortingsvalget i 2013 skal være universelt utformet.

Det må også gjøres forbedringer knyttet til rutineene til forsøket, inkludert dokumentasjon av arbeidsdelingen. Mer dokumentasjon om e-valgløsningen og hvordan denne blir installert og konfigurert må gjøres tilgjengelig på nett. Det må også legges enda bedre til rette for at velgerne kan teste ut den endelige versjonen av e-valgløsningen i forkant av valget. Videre må både personell- og kontrollrutiner i departementet klargjøres ytterligere, og enkelte rutiner bør vurderes forskriftsfestet. Det må også gjøres utbedringer som sikrer at et nytt forsøk er i tråd med de standardene i rekommandasjonen for e-stemmegivning som er relevante for forsøket.

#### *Særlig om risiko for omvalg ved stortingsvalg*

Etter valgloven § 13-3 skal Stortinget «kjenne stortingsvalget i en kommune eller i et fylke ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget, og som det ikke er mulig å rette». Når valget i en kommune eller fylke erkjennes ugyldig skal Stortinget påby omvalg. Stortinget kan i særlige tilfeller påby omvalg i hele fylket, selv om feilen bare gjelder én kommune. Ettersom et feilaktig resultat i en enkeltkommune kan tenkes å påvirke den nasjonale mandatfordelingen, er det noe høyere risiko å gjennomføre forsøk ved stortingsvalg enn ved lokalvalg. Ordningen med utjevningsmandater gjør at resultatet av et omvalg kan få virkninger for mandatfordelingen totalt på landsbasis.

Etter departementets vurdering er det ikke større sannsynlighet for at internettstemmegivning vil føre til omvalg enn papirstemmegivning. Hvis en imidlertid tenker seg at det oppstår en feil i valglovens forstand, og som det ikke er mulig å rette, vil dette mest sannsynlig fremtvinge omvalgssituasjoner i samtlige av forsøkskommunene. Dette skyldes at antallet internettstemmer sannsynligvis vil utgjøre en betydelig andel av de totale stemmene i forsøkskommunene, slik at det kan påvirke fordelingen av distriktsmandater.

Dersom det må holdes omvalg i en eller flere kommuner i et fylke, vil fordelingen av distriktsmandatene kunne endres på grunn av omvalget. I tillegg vil det kunne bli endringer i utjevningsman-

datene, siden disse beregnes ut fra valglistenes stemmetall på landsbasis. Beregning av utjevningsmandater kan ikke skje før distriktsmandatene er på plass. Rutinen ved eventuelt omvalg er at Stortinget foretar en foreløpig godkjenning av mandatene. Endelig godkjenning skjer etter at omvalget er avholdt.

Sannsynligheten for en feilsituasjon som fremtvinger omvalg vil alltid være tilstede, men er etter departementets vurdering ikke stor. En feil som

påvirker en stor andel av internettstemmene vil i de fleste tilfeller kunne oppdages i løpet av forhåndsstemmeperioden, slik at det vil være mulig å kansellere internettstemmegivningen. Muligheten for omvalgssituasjoner på grunn av denne type «feil», tilsier likevel at det vil være risikoreduerende om det tilstrebes at nye forsøkskommuner ligger i samme fylke som de eksisterende forsøkskommunene.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 7.1 Lovforslag

Forslaget om endring i regler for forhåndsstemmegivningen vil medføre enkelte mindre administrative konsekvenser for kommunene ved krav om minst to stemmemottakere. Mange kommuner oppfyller alt kravet. Ressurser som i dag brukes ved godkjenningen av stemmer hos valgstyret i ettertid, vil måtte brukes ved mottak av stemmer. Samtidig blir ressursbruken mindre når det gjelder manntallet og administrativt valgdatasystem. Forslagene vil ellers ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser i vesentlig grad.

### 7.2 Kostnader ved EVA og forsøk med internettstemmegivning

Systemet som ble brukt til internettstemmegivning i 2011 ble anskaffet som en del av det nye sentrale elektroniske valgadministrasjonssystemet EVA. EVA består av tre deler. Hoveddelen er et valgadministrativt system, og de to andre delene gir mulighet til å skanne stemmesedler og for å stemme over Internett. Ved anskaffelsen ble EVA dimensjonert for å kunne tas i bruk i alle landets kommuner og fylkeskommuner. Alle kommuner og fylkeskommuner får tilbud om å benytte den valgadministrative delen av EVA i 2013.

I Kommuneproposisjonen 2010 (St. prp. Nr 68 (2008-2009)), hvor e-valgsprosjektet ble beskrevet i den initierende fasen, var estimatet for prosjektperioden 2008-2012 på 123 millioner, pluss/minus 30 prosent. Det fremgikk at anslaget var beheftet med usikkerhet, siden det var basert på foreløpige estimater innhentet i dialogfasen fra sju leverandører.

Det ble i Prop. 1 S (2011-2012) angitt at totalbudsjettet for e-valg 2011-prosjektet fra 2008 til juni 2012, inkludert usikkerhetsrammer, ville være på 195 millioner kroner. Dette skulle dekke kostnadene til utvikling både av den valgadministrative løsningen, skannerløsningen og løsningen for internettstemmegivning i EVA. Regnskapet viste et totalt forbruk på 149,5 mill. kroner per 1. juli 2012 da prosjektet ble avsluttet.

For annet halvår 2012 ble det avsatt 19 millioner kroner av prosjektskjønnsrammen til videreutvikling og implementering av EVA slik at det kunne tas i bruk ved valget i 2013. Deler av disse midlene ble satt av til videreutvikling av e-valgløsningen, som er en del av EVA.

I Prop. 1 S (2012-2013) er det for 2013 foreslått 66 mill kroner over prosjektskjønnet. Beløpet skal dekke statens kostnader til videreutvikling, forvaltning og drift av EVA. Beløpet skal også dekke kostnader knyttet til innføring av EVA i landets kommuner og fylkeskommuner i 2013, herunder kostnader knyttet til opplæring. Alle kostnader knyttet til gjennomføring av forsøk med internettstemmegivning i 2013 dekkes av budsjetterammen for 2013. En oversikt som inkluderer tidligere prosjektrekningskap og budsjetterte utgifter ut 2013 angis i kostnadsoppstilling i tabell 7.1.

Budsjettet er basert på en usikkerhetsanalyse utført i samsvar med den metodikken Finansdepartementet har utviklet for kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter. Usikkerhetsanalysen er gjennomført av Det Norske Veritas. Et estimat viser at rundt 80 prosent av alle kostnadene fra 2008 til 2013 går til utvikling av valgadministrasjonssystemet og skanningssystemet. Rundt 20 prosent går til utvikling av systemet for internettstemmegivning.

Ved stortings- og sametingsvalget i 2013 blir den delen av EVA som omfatter valgadministrasjonssystemet tatt i bruk av alle landets kommuner og fylkeskommuner. Dette innebærer at de kommunene som skal ha forsøk med internettstemmegivning, uansett skal ta i bruk deler av EVA i valggjennomføringen. Det å bruke modulen for internettstemmegivning medfører noe merarbeid for forsøkskommunene.

Departementet dekket i forbindelse med forsøket i 2011 kommunenes ekstrakostnader knyttet til å gjennomføre forsøket med internettstemmegivning. Departementet vil dekke tilsvarende ekstrakostnader for nye forsøkskommuner knyttet til forsøk i 2013. Dette vil i 2013 hovedsakelig omfatte utstyr som gjør det mulig med elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen, noe som er en forutsetning ved bruk av internettstemmegiv-

Tabell 7.1 Budsjett og regnskap for EVA i perioden 2008–2013

Periode	Internettstemmegivning		Valgadministrasjonssystem og skanning		Totale kostnader	
	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap	Budsjett	Regnskap
01.01.2008-30.06.2012	39 mill	29,9 mill	156 mill	119,6 mill	195 mill	149,5 mill*
01.07.2012-31.12.2012	3,8 mill	-	15,2 mill	-	19 mill	-
01.01.2013-31.12.2013	13,2 mill	-	52,8 mill	-	66 mill	-

\* Regnskapet viser lavere forbruk enn budsjett. Budsjettet inkluderer usikkerhetsavsetninger, slik at prosjektet med 85 pst. sannsynlighet ikke vil overskride dette beløpet (P85). Prosjektets kostnadsoverslag er basert på en usikkerhetsanalyse utført i samarbeid med den metodikken Finansdepartementet har utviklet for kvalitetssikring av større statlige investeringsprosjekter. Usikkerhetsanalysen er gjennomført av Det Norske Veritas. Det er derfor forventet at regnskapet skal være lavere enn budsjettet.

ning. Forsøket med internettstemmegivning i 2013 vil dermed ikke medføre kostnader for forsøkskommunene knyttet til å ta i bruk e-valgløsningen.

I tråd med anbefalingene fra evalueringen av forsøket i 2011, vil forsøket med internettstemmegivning i 2013 kreve enkelte forbedringer av e-valgløsningen og drifrutiner, samt mer informasjon til velgerne. Kommunene må påregne økt informasjonsvirksomhet for å informere velgere om forsøket.

Omfanget av fremtidige besparelser på grunn av internettstemmegivning er i stor grad knyttet

til i hvor stort omfang løsningen gjøres tilgjengelig. På sikt vil internettstemmegivning således kunne medføre reduserte kostnader til trykking og distribusjon av stemmesedler. Det vil også kunne medføre reduserte ressurser til opptelling av stemmesedler i kommunene. På kort sikt vil internettstemmegivning ikke medføre raskere valgoppgjør enn ved papirvalg, siden eventuelle doble internettstemmer samt papirstemmer må tas ut før de endelige internettstemmene kan telles opp.

## 8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

### 8.1 Merknader til endringene i valgloven

---

#### *Til § 2-3 første og andre ledd*

(1) Departementet overtar ansvaret for manntallet og ansvaret lovfestes. Ansvaret gjelder oppretting og tilrettelegging av manntallsdata som overføres fra folkeregistermyndigheten. Departementet oppretter manntall basert på manntallsutkastet per 30. juni og de daglige endringene som overføres fra folkeregistermyndigheten etter dette. Dataene legges inn i og gjøres tilgjengelig for kommunene i det statlige valgadministrasjons-systemet (EVA).

(2) Manntallet gjøres statisk for automatiske innføringer fra folkeregistermyndigheten lørdagen før valgdagen. Endringer etter dette kan likevel skje etter § 2-7 (3). Slike innføringer skal kun gjøres av valgstyret.

#### *Til § 2-5 første ledd og nytt andre ledd*

Med «foreløpig manntall» menes et uttrekk fra folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene til bruk ved forberedelse av det aktuelle valget. Uttrekket foretas på en gitt dato før skjæringsdato for manntallet som benyttes til gjennomføringen av valget. Det foreløpige manntallet skal kun brukes til forberedelser av valget. Tidspunktet for når et foreløpig manntall skal foreligge fremskyndes.

#### *Til § 2-7*

(1) og (2) Endringer i manntallet som følge av krav om rettinger, skjer via automatiske oppdateringer fra folkeregistermyndigheten. Kommunen skal ikke selv oppdatere manntallet i andre tilfeller enn dem nevnt i tredje ledd.

(3) Norske statsborgere som har vært bosatt i utlandet mer enn 10 år føres ikke automatisk inn i manntallet og må dermed søke om innføring. Søknad sendes til valgstyret. Dette kan skje sammen med avgivelse av forhåndsstemmegivning. Valgstyret skal i slike tilfeller føre vedkommende

inn i manntallet manuelt, både før og etter frysdato lørdag før valgdagen. Folkeregisteret får aldri disse søknadene og de kommer ikke i den automatiske oppdateringen.

#### *Til § 2-9 bokstav a*

Departementet overtar ansvaret for manntallet og det er behov for noe utvidet forskriftshjemmel. Det er aktuelt å forskriftsfestsette regler rundt blant annet oppdateringsintervaller, tilgang til og behandling av manntallsopplysninger og regler for uttrekk til bruk for testformål.

#### *Til § 6-1 første ledd, første punktum*

Nøyaktig klokkeslett for når et listeforslag må være valgstyret eller fylkesvalgstyret i hende 31. mars fastsettes direkte i lov for å unngå misforståelser.

#### *Til § 6-5 andre punktum*

Nøyaktig klokkeslett for når et listeforslag må være kalt tilbake den 20. april fastsettes direkte i lov for å unngå misforståelser.

#### *Til § 8-1 femte ledd*

Bestemmelsen er ny. Kravet til antall stemmemottakere utvides til å gjelde alle forhåndsstemmemottak. Stemmemottakere er valgfunksjonærer, men skal oppnevnes særskilt av valgstyret etter § 8-2 første ledd a). Kravet er at det skal være minst to personer tilstede ved stemmemottak i alle lokaler, herunder ved institusjonsstemmegivning og ved ambulerende stemmegivning. Det er ingenting i veien for å oppnevne flere personer som for eksempel har ansvar for stemmemottaket på ulike tidspunkter. Kravet skal sikre at stemmegivning foregår forskriftsmessig. Stemmemottaker skal ta imot stemmer og har myndighet til å godkjenne stemmegivninger/kryse velger av i manntallet når stemmen skal legges direkte i urnen.

*Til § 8-3 første ledd*

Valgforskriftens regler i § 26 om krav til valglokales tilgjengelighet under forhåndsstemmegivningen flyttes til valgloven. Hensikten er å synliggjøre velgernes rettigheter, og tydeliggjøre kommunenes ansvar for tilrettlegging ved valg. Lovfestingen er en presisering av gjeldende rett. Unntak fra kravet til egnede og tilgjengelige valglokaler kan som tidligere bare gjøres dersom særlige grunner foreligger.

*Til § 8-4*

Bestemmelsen er dels ny og er skrevet noe om i forhold til dagens bestemmelse om fremgangsmåte ved forhåndsstemmegivningen innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen.

(1) Bestemmelsen angir prinsippet for hvordan stemmer skal avgis. Avlukker skal benyttes ved stemmegivningen. Stemmeholder skal stemple stemmeseddelen før det tas stilling til om velger skal legge denne direkte i urnen eller i en stemmesedelkonvolutt. Dette er samme ordning som brukes på valgtinget. Stempel som brukes på valgtinget og ved forhåndsstemmegivningen må skille seg fra hverandre. Av hensyn til hemmelighet skal det ikke fremgå av stempelet hvor stemmen er avgitt, jf. syvende ledd.

(2) Bestemmelsen gir uttrykk for hovedreglen ved mottak av forhåndsstemme fra velgere i egen kommune. Dersom velgeren er manntallsført i kommunen skal vedkommende selv legge stemmeseddelen i urnen etter at den er stemplet. Stemmesedelkonvolutt skal ikke benyttes. Vedkommende skal samtidig krysses av i manntallet for godkjent stemmegivning. Når tidspunktet for godkjenning flyttes betyr det også at de som etter loven oppnevnes som stemmemottakere, samtidig gis myndighet til å godkjenne stemmegivninger som legges i urnen, jf. § 10-1a.

Forutsetningen for å kunne bruke prosedyrene er at stemmemottakeren har et elektronisk online manntall tilgjengelig. Avkryssing i manntallet markerer en godkjent stemmegivning og skal gjøres online og elektronisk idet velger avgir sin stemme. Dersom stemmemottaker ikke har online manntall tilgjengelig skal prosedyrer i tredje ledd følges.

(3) Bestemmelsen angir når beredskapsprosedyrer skal iverksettes. Slike prosedyrer skal kun iverksettes når det av ulike årsaker ikke er kontakt med onlinemanntallet. Hvor lang tid som skal gå før avvikende prosedyre iverksettes må vurderes konkret. Velgeren skal kunne avgi forhånds-

stemme uten for mye tidsspille. Det vil bli fastsatt forskrift med retningslinjer for beredskapsprosedyrer.

I alle tilfeller der det benyttes stemmesedelkonvolutt skal velgerens valgkort legges sammen med stemmesedelkonvolutten i omslagskonvolutten. Kravet om at valgkort skal legges sammen med stemmesedelkonvolutten fremgår nå direkte av loven. Gjeldende bestemmelse i § 8-4 (2) om at stemmemottaker skal påse at det fremgår av stemmegivningen hvem velgeren er anses dermed overflødig. Valgkort er nødvendig for at valgstyret skal kunne identifisere velger ved prøving av stemmegivningen i ettertid. Dersom velgeren ikke har med valgkortet må stemmemottakeren fylle ut et duplikatkort og påse at nødvendig informasjon for identifikasjon tas med.

For i større grad å sikre hemmelighet også når konvolutt benyttes, skal stemmesedelkonvolutten limes igjen før den sammen med valgkortet legges i en omslagskonvolutt, som også limes igjen. Omslagskonvolutten legges i en urne og skal senere til etterfølgende godkjenning hos valgstyret. Selv om velgeren ikke har limt igjen stemmesedelkonvolutten, skal stemmeseddelen ikke forkastes av den grunn.

(4) Valgstyret kan i særlige tilfeller bestemme at det skal benyttes stemmesedelkonvolutt også for velgere som avgir stemme i egen kommune. Med «i særlige tilfeller» siktes det for eksempel til tilfeller der en vet at det ikke er mulig å ha et stabilt online manntall tilgjengelig. Et annet eksempel kan være stemmegivning i fengsel dersom de fleste er manntallsført i andre kommuner og det uansett må benyttes avvikende prosedyrer. Valgstyret skal foreta en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Valgstyret kan ikke bestemme at de kun vil motta stemmer etter denne prosedyren. Vedtak kan således ikke treffes for alle stemmemottak i kommunen eller en type stemmemottak, for eksempel all institusjonsstemmegivning, uten at vilkåret er oppfylt for de aktuelle stedene. Av hensyn til å sikre hemmelig stemmegivning skal hovedregelen benyttes der det er mulig.

Det er valgstyret som treffer vedtaket. Beslutningen kan ikke delegeres.

(5) Når velgeren ikke er manntallsført i den kommunen der stemmen avgis må stemmen legges i en stemmesedelkonvolutt. Stemmegivningen skal umiddelbart sendes til den kommunen der velgeren er manntallsført.

(6) Bestemmelsen tilsvarende gjeldende § 8-4 tredje ledd om krav til legitimasjon.

(7) Stempelet som benyttes ved forhåndsstemmegivningen må skille seg fra valgtingsstempelet



i kommunen. For å sikre stemmen hemmelighold skal det ikke fremgå av stempelet i hvilken kommune stemmen er avgitt. Det betyr at stempelet ikke kan inneholde kommunevåpen, kommunenavn og lignende.

(8) Bestemmelsen tilsvarer gjeldende § 8-4 første ledd om hjelp ved stemmegivningen.

(9) Bestemmelsen tilsvarer gjeldende § 8-4 femte ledd om forsegling av urner.

#### *Til § 9-3 andre ledd*

Valgforskriftens § 30 om krav til valglokalenes tilgjengelighet under stemmegivningen på valgtinget flyttes til valgloven. Det lovfestes også krav til valglokalenes egnethet, slik som ved forhåndsstemmegivningen. Hensikten med endringene er å synliggjøre velgernes rettigheter, og tydeliggjøre kommunenes ansvar for tilrettelegging ved valg. Lovfestingen er en presisering av gjeldende rett og innebærer en harmonisering av reglene for valgtinget og forhåndsstemmegivningen. Unntak fra kravet til egnede og tilgjengelige valglokaler kan som tidligere bare gjøres dersom særlige grunner foreligger.

#### *Til § 10-1 overskrift*

Overskriften er endret slik at vilkårene gjelder for forhåndstemmegivninger som prøves av valgstyret i etterkant av stemmegivningen. Dette gjelder stemmegivninger som i henhold til § 8-4 (3)-(5), og § 8-1 (4) er avgitt i omslagskonvolutt.

#### *Til § 10-1 a*

Bestemmelsen er ny og angir vilkårene for å godkjenne forhåndsstemmegivninger som legges rett

i urnen. I disse tilfellene godkjenner stemmemotakeren stemmegivningen idet stemmen avgis. Bestemmelsen er lik § 10-2 og skal forstås likt.

#### *Til § 10-3 (1) a*

Bokstav a) i første ledd endres som en følge av at det stilles krav til stempel også på stemmesedler som avgis ved forhåndsstemmegivningen. Stempel vil dermed være et vilkår for å godkjenne alle stemmesedler. Valgforskriften bestemmer at stemmesedler som er avgitt i stemmeseddelkonvolutt og som ved en feiltakelse ikke er stemplet, skal stemples av valgfunksjonæren når feilen oppdages. Denne endres til også å gjelde ved forhåndsstemmegivningen.

## **8.2 Merknader til endringene i kommuneloven**

#### *§§ 28-1 a, 28-1 d og 28-1 j*

Endringene i disse paragrafene innebærer kun en omnummerering av henvisningene til andre paragrafer om vertskommunesamarbeid. De er av ren teknisk art og innebærer ingen realitetsendring.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.).

---

**Vi HARALD,** Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.)

#### I

I lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre gjøres følgende endringer:

§ 2-3 Overskriften skal lyde:

*Ansvar for å opprette og oppdatere manntall.  
Utsendelse av valgkort*

§ 2-3 første ledd skal lyde:

*(1) Departementet er ansvarlig for at manntallet opprettes og oppdateres på grunnlag av opplysninger fra folkeregistermyndigheten. Departementet sørger for at alle kommuner får et manntall over personer med stemmerett i kommunen. Det skal føres et felles manntall for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.*

§ 2-3 andre ledd skal lyde:

*(2) Siste oppdatering av manntallet på grunnlag av opplysninger fra folkeregistermyndigheten skjer lørdag før valgdagen.*

§ 2-5 skal lyde:

§ 2-5 Folkeregistermyndighetens ansvar

*(1) Folkeregistermyndigheten plikter selv av eget tiltak, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, på hensiktsmessig måte å stille til disposisjon for valgmyndighetene*

*a) et foreløpig manntall basert på stemmerettsvilkårene per 2. januar i valgåret, til bruk for forberedelser av valg, og*

*b) opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen per 30. juni.*

*(2) Folkeregistermyndigheten skal overføre oppdateringer til det foreløpige manntallet og oppdateringer til manntallet per 30. juni til departementet.*

§ 2-7 skal lyde:

§ 2-7 Krav om retting. *Innføring av stemmeberettigede bosatt i utlandet*

*(1) Den som mener at vedkommende selv eller noen annen uriktig er blitt innført eller utelatt fra manntallet i kommunen, kan kreve at feilen rettes opp.*

*(2) Kravet skal være skriftlig og begrunnet, og sendes valgstyret i kommunen.*

*(3) Valgstyret skal sørge for at stemmeberettiget bosatt i utlandet, som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i Norge noen gang i løpet av de siste 10 år før valgdagen, føres inn i manntallet i kommunen dersom vedkommende velger søker om innføring innen kl. 21 valgdagen, mandag.*

§ 2-9 bokstav a skal lyde:

*a) manntallsføring, behandling og oppdatering av det foreløpige manntallet og manntallet per 30. juni, samt uttrekk av manntallet til testformål,*

§ 6-1 første ledd første punktum skal lyde:

*Fristen for innlevering av listeforslag er kl. 12 den 31. mars i valgåret.*

§ 6-5 andre punktum skal lyde:

*Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest kl. 12 den 20. april i valgåret.*

§ 8-1 Overskriften skal lyde:

*Perioden for forhåndsstemmegivningen. Krav til antall stemmemottakere*

§ 8-1 nytt femte ledd skal lyde:

*(5) Ved forhåndsstemmegivningen innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, skal det fra 10. august være minst to stemmemottakere til stede ved mottak av forhåndsstemmer.*

§ 8-3 første ledd skal lyde:

*(1) Stemmegivningen skal foregå i egnet og tilgjengelig lokale. Velgerne skal kunne ta seg inn i valglokalene uten hjelp. Andre lokaler skal ikke benyttes med mindre særlige grunner foreligger.*

§ 8-4 skal lyde:

§ 8-4 Fremgangsmåten ved stemmegivningen

*(1) Velger skal i enerom og usett brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på.*

(2) *Velger som er manntallsført i kommunen legger selv stemmeseddelen i en urne. Stemmemottaker setter kryss i manntallet ved velgerens navn.*

(3) *Ved strøbrudd eller kommunikasjonsbrudd mot manntallet, skal stemmeseddelen ikke legges i urnen. Etter at stemmeseddelen er stemplet legger velgeren denne selv i en stemmeseddelkonvolutt og limer denne igjen. Stemmemottaker legger stemmeseddelkonvolutt sammen med valgkortet i en beredskapskonvolutt.*

(4) *Valgstyret selv kan i særlige tilfeller bestemme at det ved enkelte forhåndsstemmemottak skal benyttes stemmeseddelkonvolutt. Etter at stemmeseddelen er stemplet legger velgeren denne selv i en stemmeseddelkonvolutt og limer denne igjen. Stemmemottaker legger stemmeseddelkonvolutt sammen med valgkortet i en omslagskonvolutt.*

(5) *Når stemme mottas fra velger som er manntallsført i en annen kommune, skal stemmeseddelen ikke legges i urnen. Etter at stemmeseddelen er stemplet legger velgeren denne selv i en stemmeseddelkonvolutt og limer denne igjen. Stemmemottaker legger stemmeseddelkonvolutt sammen med valgkortet i en omslagskonvolutt. Omslagskonvolutt skal sendes den kommunen velgeren er manntallsført i.*

(6) *Velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg. Velgers identitet kan ved stemmegivning på institusjon i stedet bekreftes av en ansatt som legitimerer seg.*

(7) *Stempel som brukes ved forhåndsstemmegivningen skal skille seg fra stempel som brukes på valgtinget. Det skal ikke fremgå av stempelet i hvilken kommune stemmen er avgitt.*

(8) *Velger som har behov for det, kan selv be stemmemottaker om å få hjelp ved stemmegivningen. Velger med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming kan selv peke ut en ekstra hjelper blant de personer som er til stede i valglokalet. Stemmemottaker skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt etter § 15-4 (2).*

(9) *Valgurner som brukes ved forhåndsstemmegivningen innenriks skal være forseglet.*

§ 9-3 andre ledd skal lyde:

(2) *Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå og fastsetter tiden for stemmegivning. Stemmegivningen skal foregå i egnet og tilgjengelig lokale. Velgerne skal kunne ta seg inn i valglokalene uten hjelp. Andre lokaler skal ikke benyttes med mindre særlige grunner foreligger. Kommunestyret kan selv, med tilslutning fra minst 1/3 av medlemmene, vedta å holde valglokalene åpne lenger enn det valgstyret har vedtatt. Slikt vedtak må treffes senest samtidig med budsjettet for det året valget skal holdes. Stem-*

*megivningen mandag må ikke foregå senere enn kl. 21.*

§ 10-1 Overskriften skal lyde:

*Valgstyrets godkjenning av forhåndstemmegivning avgitt i stemmeseddelkonvolutt*

Ny § 10-1 a skal lyde:

§ 10-1 a *Stemmemottakers godkjenning av forhåndstemmegivning som legges i urne*

(1) *En stemmegivning avgitt på forhånd i henhold til § 8-4 (2) skal godkjennes dersom*

- a) *velgeren er innført i manntallet i kommunen,*
- b) *velgeren har fått anledning til å avgi stemme, og*
- c) *velgeren ikke allerede har avgitt godkjent stemmegivning.*

(2) *Velgerens stemmegivning er godkjent når vedkommende er krysset av i manntallet.*

§ 10-3 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) *den har offentlig stempel,*

## II

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner gjøres følgende endringer:

§ 28-1 a nr. 1 skal lyde:

En kommune kan overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver, herunder delegere myndighet til å treffe vedtak som omtalt i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a (offentlig myndighetsutøvelse) til en vertskommune etter §§ 28-1 b og 28-1 c hvis den aktuelle lov ikke er til hinder for det.

§ 28-1 d første ledd skal lyde:

Der en av deltakerne har parlamentarisk styreform, trer rådet i administrasjonssjefens sted i forhold til §§ 28-1 b og 28-1 c.

§ 28-1 j første ledd skal lyde:

Vertskommunens kontrollutvalg har myndighet etter § 77 nr. 1 uten hensyn til at kommunestyret i vertskommunen har begrenset myndighet etter § 28-1 b nr. 4 og § 28-1 c nr. 6.

## III

Endringene i valgloven §§ 6-1 og 6-5 trer i kraft 1. januar 2014.

Endringene i kommuneloven trer i kraft straks.

For øvrig trer loven i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og  
pris får man hos:  
Fagbokforlaget  
Postboks 6050, Postterminalen  
5892 Bergen  
E-post: [offpub@fagbokforlaget.no](mailto:offpub@fagbokforlaget.no)  
Telefon: 55 38 66 00  
Faks: 55 38 66 01  
[www.fagbokforlaget.no/offpub](http://www.fagbokforlaget.no/offpub)

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: 07 Xpress 12/2012

