

RAPPORT

2012:5

Signe Bock Seggaard, Harald Baldersheim
og Jo Saglie

E-valg i et demokratisk perspektiv

Sluttrapport

Signe Bock Seggaard,
Harald Baldersheim & Jo Saglie

E-valg i et demokratisk perspektiv

Sluttrapport

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2012

© ISF 2012
Rapport 2012:5

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN (trykt): 978-82-7763-393-0
ISBN (pdf): 978-82-7763-394-7
ISSN: 0333-3671

Innhold

Forord	7
Oppsummering: E-valg i et demokratisk perspektiv	9
1. Innledning	13
Sluttrapportens struktur	15
2. Fokus og avgrensning – evaluering av e-valg i et demokratisk perspektiv	17
Litt om forsøket med e-valg 2011	18
Begrunnelser og premisser for e-valg.....	21
Evalueringskriterier for demokratisk effekt. Et analytisk rammeverk.....	23
Demokratiske effekter	23
Tillit som viktig suksesskriterium.....	29
3. E-valg i et internasjonalt perspektiv	33
Internasjonale erfaringer med e-valg	34
Hvor utbredt er elektronisk valg i ukontrollerte omgivelser?	34
Hva er utfordringene med internettvalg?	35
Det norske forsøket med internettvalg i lys av Europarådets rekommendasjoner for elektronisk stemmegivning.....	43
OSSEs vurdering av det norske forsøket med internettvalg	46
Avsluttende kommentar – gikk forsøket med e-valg riktig for seg?	48

4. E-valg i praksis. Velgere og valgoppgjør	49
Tilgjengelighet og valgdeltagelse	49
<i>Tilgjengelighet ved papirvalg</i>	50
<i>Tilgjengelighet ved e-valg</i>	51
<i>Valgdeltagelsen: hvor mange stemte på nettet?</i>	52
<i>Valgdeltagelsen: hvem stemte på nettet?</i>	54
<i>Økt tilgjengelighet – men ikke økt valgdeltagelse</i>	56
Prinsippet om hemmelig valg: velgernes holdninger og handlinger.....	57
Tillit og holdninger til e-valg	62
Demokratisk effektivitet	68
<i>Ble stemmene talt opp raskere i forsøkskommunene?</i>	68
<i>Ble det brukt færre ressurser i opptellingen i forsøkskommunene?</i>	69
<i>Ble det registrert færre ugyldige stemmer i forsøkskommunene?</i>	69
<i>Hadde internettvalg noen effekt på tilliten til valget?</i>	70
Avsluttende om e-valg i praksis.....	71
5. Drøftelse – premisser og begrunnelser for e-valg	73
Hemmelig valg og tillit til valggjennomføringen. To premisser for e-valg.....	74
<i>Gjennomføring av hemmelig valg: praksis og mulige konklusjoner</i>	74
<i>Velgernes tillit</i>	76
<i>Praktisk-empirisk tilnærming til prinsippet om hemmelig valg</i>	77
Demokratiske effekter av e-valg.....	80
<i>Å øke tilgjengeligheten</i>	80
<i>Å imøtekomme forventninger</i>	83
<i>Å sikre raskere og mer korrekt valgoppgjør</i>	84
<i>Å muliggjøre direkte demokrati</i>	87
Avsluttende kommentarer.....	89
Litteratur.....	91
Appendiks A: Forskningsbasert evaluering av forsøket med e-valg...96	
Mandat og organisering	96
Litt om kvalitetssikring	98
Kort om evalueringenes datagrunnlag – metoder og design.....	99
Appendiks B: Tabeller	102
Sammendrag/Abstract	107

Tabeller

Tabell 1. Forsøkskommuner i e-valgprosjektet 2011.	20
Tabell 2. Land som har benyttet internettvalg	35
Tabell 3. Oversikt over IFES' vurderinger av det norske internettvalgets samsvar med Europarådets rekommandasjoner.....	44
Tabell 4. Oppsummering av anvendt metode og design etter hovedtema.	100
Tabell 5. Oversikt over merknader fra IFES i tilknytning til Europarådets standarder for elektronisk stemmegivning.....	102
Tabell 6. Oppsummering av OSSEs merknader og anbefalinger til det norske forsøket med internettvalg i 2011.....	105

Figurer

Figur 1. Evalueringens programteori. Sentrale sammenhenger for å belyse e-valgets demokratiske effekter.....	31
Figur 2. Forhåndsstemmegivning i forsøkskommunene, samt i hele landet i perioden 1979-2011. Prosent av alle stemmeberettigede	53
Figur 3.Deltagelse i kommunestyrevalget i forsøkskommunene og i hele landet i perioden 1979 til 2011. Prosent av alle stemmeberettigede	54
Figur 4. Valgdeltagelse og stemmegivningsmetode etter alder. Prosent	55
Figur 5. Holdninger til e-valg. Prosentandeler som er «helt» eller «delvis» enig i påstanden.(Forsøkskommunene)	63

Forord

Våren 2011 fikk Institutt for samfunnsforskning (ISF) i oppdrag av Kommunal- og regionaldepartementet å koordinere den forskningsbaserte evalueringen av forsøket med elektronisk valg (e-valg) ved lokalvalget samme år. I dette oppdraget lå det også et ansvar for å utarbeide en sluttrapport som samler trådene fra forutgående devalueringer av forsøket og løfter frem spørsmålet om e-valgs demokratiske effekter og gevinst.

Som grunnlag for rapporten ligger det et mangfoldig empirisk materiale om en rekke temaene knyttet til forsøket med e-valg som et demokratiprojekt. Det omfatter temaer som *tilgjengelighet og valgdeltagelse, prinsippet om hemmelig valg, tillit til valggjennomføringen og e-valg spesielt, effektivitet knyttet til valgoppgjøret samt internasjonale standarder for e-valg*. Temaene er grundig belyst gjennom den forskningsbaserte evalueringen som er tilgjengelig for offentligheten i form av en rekke forskningsrapporter (Segaard & Saglie (red) 2012, Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b, Barrat i Esteve & Goldsmith 2012, Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a).

Signe Bock Segaard har vært prosjektleder og har hatt det overordnede ansvaret for evalueringen som helhet og denne sluttrapporten spesielt. Sluttrapporten er skrevet i nært samarbeid med Jo Saglie (Institutt for samfunnsforskning) og Harald Baldersheim (Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo).

Rapporten er skrevet med sikte på å være et forskningsbasert grunnlag for departementets så vel som Stortingets videre arbeid med e-valg i Norge. Samtidig er det vår intensjon at rapporten skal være til nytte for andre aktører med interesse for det norske demokrati. I den sammenheng er det også vårt håp at rapporten kan være et innspill i den offentlige debatten om stemmegivning via Internett.

Vi vil takke alle som har bidratt til den forskningsbaserte evalueringen av forsøket med e-valg 2011. Særlig vil vi rette vår takk til forskerteamet bestående av forskere fra Institutt for samfunnsforskning, Uni Rokkansenteret, Norsk institutt for by- og regionforskning, Norsk regnesentral, Universitetet i Oslo, Høgskolen i Lillehammer samt det amerikanske instituttet International

Foundation for Electoral Systems som gjennom sitt grundige arbeid har muliggjort en nyansert evaluering. Takk for et fruktbart og lærerikt samarbeid.

Endelig vil vi takke Kommunal- og regionaldepartementet og særlig prosjektgruppen for forsøket med e-valg 2011 for et godt samarbeid i forbindelse med evalueringsprosjektet som helhet.

Oslo, september 2012

Signe Bock Seggaard, Harald Baldersheim og Jo Saglie

Oppsummering

E-valg i et demokratisk perspektiv

Forsøket med stemmegivning via Internett ble gjennomført i ti norske kommuner ved lokalvalget 2011. Velgere i disse kommunene kunne velge å forhåndsstemme via Internett. Forsøket innebar altså at de som ønsket å avgi stemme på valgdagen, ikke kunne gjøre det via Internett, slik at internettvalget i praksis fungerte som et supplement til ordinær forhåndsstemmegivning i perioden 10. august til og med 9. september.

I rapporten oppsummeres funnene fra en omfattende evaluering som har belyst forsøket med e-valg ut fra følgende temaer: valgdeltagelse, tilgjengelighet, tillit til valggjennomføringen generelt og e-valg spesielt, prinsippet om hemmelig valg, internasjonale standarder for e-valg og effektivitet i valgoppgjøret. Evalueringen belyser også lokale mediers dekning av forsøket med e-valg og setter i tillegg et eksplisitt fokus på ungdoms forhold til e-valg og valg mer generelt. Evalueringen omfatter ikke en teknisk evaluering av e-valgløsningen og sikkerhet, det valgadministrative systemet eller prosessen med iverksetting av forsøket.

Evalueringen konkluderer blant annet med at:

- De fleste relevante internasjonale anbefalinger og retningslinjer på e-valgsområdet ble ivaretatt, inkludert tiltak som skal ivareta prinsippet om frie og hemmelige valg.
- Velgerne har etter valget i 2011 fortsatt stor tillit til valggjennomføringen i Norge; det gjelder også i forsøkskommunene
- Et meget stort flertall av velgerne er positiv til Internett som en alternativ stemmegivningskanal, det gjelder særlig i forsøkskommunene, men også i landet som helhet
- Det er et stort flertall av innbyggerne i forsøkskommunene som mener at det er staten, og ikke den enkelte velgeren, som skal sikre at valget er hemmelig.
- Det var stor oppslutning om e-valg: mer enn 70 prosent av alle som forhåndsstemte i forsøkskommunene gjorde det via Internett, tilsvarende mer enn 25 prosent av alle som avga stemme

- Den samlede valgdeltagelsen økte litt, men ikke som resultat av muligheten for å stemme via Internett
- De som stemte via Internett, skiller seg på de fleste områder lite fra den gjennomsnittlige «papir-velgeren», og det er lite som tyder på at enkelte grupper av velgere ble mobilisert til å delta i valget som følge av forsøket med e-valg
- Blant dem som stemte er Internett som stemmegivningsmetode noe mer attraktiv for yngre (om enn ikke for de aller yngste) velgere enn for de eldre
- Den tekniske tilgjengeligheten og brukervennligheten generelt kan forbedres jf. hensynet til universell utforming
- E-valg vil for noen grupper av velgere kunne gi økt opplevelse av kontroll og verdighet i stemmesituasjonen
- Velgere som stemte via Internett i forsøkskommunene gir entydig uttrykk for at det var en enkel måte å stemme på og at de oppfatter selve stemmegivningsprosessen som lett å gjennomføre
- Lokale mediers dekning av forsøket med e-valg har variert mellom forsøkskommunene, men har generelt ikke vært særlig omfattende
- Flertallet av de lokale medieoppslagene har vært positivt eller nøytralt vinklet. De fleste negativt vinklede oppslagene kom etter valget og var knyttet til temaet valgdeltagelse
- Det er vanskelig å konkludere sikkert om e-valget førte til mer effektiv stemmeopptelling, men det kan konkluderes at kvaliteten på valgprosessene ble forbedret, jf. få ugyldige stemmer

I lys av den empiriske evalueringen drøfter denne sluttrapporten premissene og begrunnelsene for e-valg slik disse er definert i prosjektdirektivet for forsøket med e-valg. Premissene om fortsatt høy tillit til valggjennomføringen og prinsippet om hemmelig valg synes i stor utstrekning ivaretatt. Men hvorvidt e-valg vurderes å oppfylle kriteriet om hemmelig valg vil avhenge av hvilken forståelse man har av dette prinsippet samt om hemmelig valg betraktes som en plikt og/eller rett. Den juridiske fortolkningen synes for så vidt klar: hemmelig valg er både en plikt og en rett, men spørsmålet er hvor langt denne plikten strekker seg. Vi vil imidlertid diskutere prinsippet om hemmelig valg ut fra et bredere perspektiv enn det rent juridiske, siden en avgrensning til dagens rettstilstand kan føre til at sentrale normative avveininger tapes av syne: Bør myndighetenes plikt til å sikre hemmelig valg forstås absolutt eller bare som en plikt til å legge til rette for hemmelig valg? Og bør det være mulig for velgeren å velge ikke å stemme hemmelig? Rapporten løfter i den forbindelse frem en rekke momenter som kan bidra til å nyansere denne diskusjonen. Det gjelder blant annet formuleringen «enerom og usett» i forskriften for e-valg 2011, som vi anbefaler å endre av hensyn til samsvar mellom juridiske begreper og dagligtale. Et annet moment er hensynet til de «svakeste»

velgere som ikke kan forutsettes å motstå utilbørlig påvirkning. Spørsmålet om hemmelig valg har dermed ikke bare en prinsipiell juridisk side, men også en sosial og praktisk dimensjon.

En sentral begrunnelse for e-valg var hensikten om å øke tilgjengeligheten til valg for velgerne. Nå kan det fremholdes at tilgjengeligheten til valg allerede er stor i Norge, og at de som vil stemme, har gode muligheter til det. Dette bekreftes i evalueringen. På den andre siden er det ingen tvil om at e-valg for mange oppfattes som en enkel, praktisk og ønskelig stemmegivningsmetode, og at den som supplement til papirbasert metode alt annet likt faktisk øker tilgjengeligheten. At den konkrete løsningen er beheftet med noen tekniske og praktiske problemer, synes i den sammenhengen å være av mindre betydning enn den kjensgjerning at e-valg kan bidra til økt opplevelse av kontroll og verdighet for visse velgergrupper. Dette er også en viktig side ved tilgjengelighet.

Når det gjelder begrunnelsen om at e-valg skal imøtekomme velgernes forventninger, løfter rapporten dette frem som dels et spørsmål om praktisk tilpasning til en forventning om økt digitalisering av offentlig-private forhold, og dels et spørsmål om (normativ) tilpasning til forventninger om et tidsriktig og levende demokrati. Det siste angår legitimiteten til demokratiet på lengre sikt. De empiriske funnene indikerer at mange har et praktisk og pragmatisk forhold til digitaliseringen, men samtidig viser det seg også at valghandlingen som en høytidelig begivenhet står sterkt hos noen velgergrupper. Spørsmålet er hvor langt man skal gå i å tilfredsstille «umettelige» forventninger til praktisk tilgjengelighet, og i hvilken grad dette vil gå på bekostning av den høytideligheten valget tillegges av noen.

Rapporten stiller videre spørsmål ved hvor stor vekt man skal legge på den begrunnelsen for e-valg som viser til muligheten for raskere valgoppgjør. Vi mener det er langt viktigere at e-valg faktisk har vist seg å ha positiv betydning for kvaliteten på valgoppgjøret, blant annet med færre ugyldige stemmer.

Ett av målene med forsøket med e-valg var å teste ut om e-valgløsningen ville muliggjøre direkte demokrati med lav kostnad. Samtidig slår forsøksdirektivet fast at premissene om frie og hemmelige valg også skal gjelde i folkeavstemninger (direkte demokrati). Dermed er det vanskelig å forestille seg at det er mulig å basere folkeavstemninger bare på e-valgløsningen, det må også legges til rette for parallell papirbasert stemmegivning. Derfor er det ikke gitt at e-valg faktisk vil muliggjøre direkte demokrati med lav kostnad. Man vil fortsatt ha utgifter knyttet til gjennomføring av tradisjonell papirbasert stemmegivning, selv om disse kanskje kan bli noe redusert dersom stadig flere velger å avgi sin stemme via Internett.

Rapporten understreker at begrunnelsene er knyttet sammen på en måte som gjør det vanskelig å betrakte dem som selvstendige begrunnelser som hver for seg kan begrunne e-valg. Dette skyldes at de avveier og valg som gjøres med henvisning til én begrunnelse, vil legge noen premisser for en an-

nen begrunnelse. Samtidig som det overordnede premisset om hemmelig valg legger sine føringer. Mer generelt illustrerer dette at det ikke bare handler om å se på e-valgets enkeltstående forutsetninger og konsekvenser, men også å veie de ulike hensynene og konsekvenser mot hverandre. I en slik prosess er det samtidig også nødvendig å erkjenne at «den perfekte demokratiske prosessen» 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.

Avslutningsvis kommenterer rapporten den videre prosessen med e-valg. Det påpekes blant annet at dersom man velger å betrakte forsøket ved lokalvalget 2011 som den endelige prøven, og på det grunnlag beslutter å si nei til å fortsette prosessen med utvikling og implementering av e-valg, så mister man også muligheten til videre å bygge opp kompetanse og erfaring gjennom flere forsøk. En slik beslutning bør være basert på en overbevisning om at man har tilstrekkelig grunnlag for å lukke den videre prosessen, samt en avveining av ulike hensyn. Dersom man derimot velger å fortsette prosessen, er det vår oppfatning at det fortsatt er behov for flere forsøk for å få avklart ubesvarte spørsmål.

Innledning

Det er ikke lenger noen nyhet at informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) preger det norske samfunnet. Det er heller ikke noen nyhet at denne digitaliseringen griper inn i stadig flere samfunnsområder, og at det til stadighet formuleres nye målsetninger og utarbeides nye handlingsplaner på dette området. Det seneste eksempel på dette er regjeringens digitaliseringsprogram «På nett med innbyggerne» som ble lagt frem 11. april 2012 (FAD 2012). Fokus i digitaliseringsprogrammet er på forvaltningen og særlig forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv. Midt oppe i denne normaliseringen av det digitale samfunnet er det likevel verdt å stille seg spørsmålet om hvor langt prosessen kan og skal gå. Det gjelder særlig når digitaliseringen berører grunnleggende verdier i samfunnet.

I denne rapporten skal vi betrakte digitalisering i lys av demokratiske verdier som mange ser som grunnleggende i det norske samfunnet, og som vi derfor mener krever spesiell oppmerksomhet. Rapportens fokus er dermed den demokratorienterte siden ved digitaliseringen av samfunnet. Nærmere bestemt omhandler rapporten forsøket med stemmegivning via Internett ved lokalvalget i 2011. Velgere i ti norske kommuner kunne velge å forhåndsstemme via Internett. Forsøket innebar på denne måten at stemmegivning via Internett var en alternativ måte å forhåndsstemme på. Dette betyr også at de som ønsket å avgi stemme på valgdagen, ikke kunne gjøre det via Internett, slik at internettvalget i praksis fungerte som et supplement til ordinær forhåndsstemmegivning i perioden 10. august til og med 9. september.¹ I forsøket var det lagt inn en rekke sikkerhetsmekanismer som blant annet innebar at en velger kunne avgi en papirstemme på ordinær måte i tillegg til en internettstemme; papirstemmen ville da være den tellende stemme. Disse sikkerhetsmekanismene er nærmere beskrevet i etterfølgende kapitler.

1. Vi snakker i den forbindelse om internettvalg (i-valg) eller elektronisk valg (e-valg) slik det blant annet også er omtalt og definert i «Prosjektdirektiv for e-valg 2011» (KRD 2011a).

Det overordnede spørsmålet vi belyser, er de demokratiske effektene ved å digitalisere valghandlingen ved offentlige valg gjennom å gi velgerne mulighet for å avgi sin stemme via Internett i såkalte «ukontrollerte omgivelser». At valghandlingen kan gjøres via Internett og i ukontrollerte omgivelser betyr kort sagt at velgeren i prinsippet kan avgi sin stemme «hvor som helst» vedkommende har tilgang til en pc med internettilgang. At omgivelsene er ukontrollerte, viser i den sammenhengen til at offentlige myndigheter ikke har anledning til å observere og kontrollere de fysiske omgivelsene rundt velgeren i det øyeblikket velgeren avgir sin stemme. «Ukontrollerte omgivelser» innebærer dermed også at offentlige myndigheter mister en form for kontroll over det fysiske rommet. Dermed ikke sagt at de også mister kontrollen over det digitale rommet.

I faglitteraturen så vel som i den offentlige debatten om stemmegivning i kontrollerte versus ukontrollerte omgivelser er det i særlig grad prinsippet om hemmelige og frie valg som har vært i fokus. Dette prinsippet bør være uomtvistelig og har også vært det i arbeidet med introduksjon av e-valg i Norge. Forsøket med e-valg har prøvd å forene internetvalg med prinsippet om hemmelig valg gjennom ulike tiltak. Om tiltakene faktisk har fjernet tvilen og styrket oppfatningen av at internetvalg og prinsippet om hemmelig valg kan forenes, er et av flere spørsmål som vil bli nærmere belyst i denne sluttrapporten. Et annet tema som løftes frem, er hemmelig valg som en rett og/eller en plikt.

Sluttrapportens overordnede hensikt er å få frem momenter som er sentrale for å belyse e-valg i et demokratisk perspektiv. Sluttrapporten bygger på en rekke omfattende evalueringer av forsøket med e-valg ut fra ulike perspektiver. Evalueringene har satt søkelys på forskjellige forhold som kan tenkes å ha betydning for e-valgs demokratiske effekter og dermed den samlede demokratiske gevinsten. Det handler om mer enn bare tekniske løsninger og sikkerhetsforanstaltninger. Tilgjengelighet og tillit er også to viktige nøkkelord for å forstå den demokratiske gevinsten. Demokrati betinges av lik tilgang til informasjon og deltagelse, samtidig som demokrati grunnleggende hviler på tillit – tillit mellom mennesker og tillit til systemet.

Det norske samfunnet er preget av høy tillit, det gjelder også norske velgeres tillit til valgsystemet. Spørsmålet er om de nye prosedyrene som innføres ved forsøk med elektronisk stemmegivning, utfordrer denne tilliten. Fordi ordningen med e-valg er ny, vil mange velgere ikke ha dannet seg en holdning til den basert på egne erfaringer. I dette holdningsvakuumet vil medier, politikere og offentlige debattanter lett få en opinionsdannende rolle og dermed påvirke velgernes tillit til den elektroniske valgordningen. Prinsipielle holdninger vil her ofte få en fremtredende plass. De velgerne som har stemt via Internett, vil derimot ha egne erfaringer med systemet og et annet utgangspunkt for å danne seg en mening. Opplevelsen av for eksempel systemets bru-

kervennlighet og forenklet tilgang til informasjon kan tenkes å være viktige i den sammenhengen.

Å evaluere effektene av e-valg i et demokratisk perspektiv kan gjøres ut fra en prinsipiell så vel som en praktisk tilnærming. Demokrati handler ikke bare om prinsipper, men også om et folkestyre som skal fungere i praksis, og som skal legge til rette for at alle har tilstrekkelig og lik mulighet for å delta. Økt tilgjengelighet er en demokratisk verdi i seg selv. Som et supplement til eksisterende prosedyrer for stemmegivning vil e-valg dermed kunne ha en egenverdi. Samtidig er det i et demokratisk perspektiv også relevant å spørre om e-valg som prosedyre har noen betydning for hvor mange – og hvilke grupper – som deltar. Derfor vil valgdeltagelse også bli belyst i denne sluttrapporten ut fra det overordnede spørsmål om forsøket med e-valg hadde noen betydning for deltagelsen i lokalvalget 2011.

Spørsmålet om hvorvidt e-valg skal innføres som en fast ordning for hele eller deler av elektoratet ved fremtidige valg, om det skal gjennomføres flere forsøk med e-valg eller om e-valg skal stå som et enkeltstående forsøk i ti norske kommuner ved lokalvalget 2011, fortjener en nyansert tilnærming. Det er vår oppfatning at spørsmålet om e-valgets samlede demokratiske effekt kan ha flere ulike svar avhengig av med hvilke øyne og ut fra hvilke perspektiver e-valg betraktes.

Det endelige svaret, som det er Stortingets oppgave å gi, bør baseres på en avveining av ulike hensyn – prinsipielle så vel som praktiske – hvilket nettopp fordrer at både for- og motargumenter kommer frem i den offentlige debatten. Det er vårt håp at denne sluttrapporten kan bidra til dette gjennom et overordnet fokus på e-valgets demokratiske effekter.

Sluttrapportens struktur

Videre følger først en beskrivelse av fokus og avgrensning i evalueringen av forsøket med e-valg. Det omfatter en redegjørelse dels av forsøket med e-valg og dels av sluttrapportens tilnærming til e-valg i et demokratisk perspektiv i form av et overordnet analytisk rammeverk. Etter dette kapitlet oppsummerer vi sentrale funn fra evalueringen i de to etterfølgende kapitler, kapittel 3 og kapittel 4.

I kapittel 3 betraktes det norske forsøk med e-valg i et internasjonalt perspektiv, som både innebærer referanser til erfaringer med e-valg i andre land og en teoretisk-juridisk vurdering av det norske forsøket i lys av internasjonale standarder for e-valg. I kapittel 4 oppsummeres den praktisk-empiriske evalueringen av forsøket med e-valg med hensyn til tilgjengelighet og valgdeltagelse, prinsippet om hemmelig valg, tillit og holdninger til e-valg og valgoppgjørets effektivitet. Kapittel 4 belyser e-valg ut fra blant annet velgeres, lokale mediers og valgfunksjonærers perspektiv.

I drøftelsesdelen, kapittel 5, løfter rapporten frem argumenter som dels taler for og dels imot stemmegivning via Internett i ukontrollerte omgivelser. Dette gjøres med utgangspunkt i forsøkets grunnleggende premiss om opprettholdelse av prinsippet om hemmelig valg og tillit til valggjennomføringen, samt ut ifra fire begrunnelser for e-valg som omhandler valgets tilgjengelighet, velgernes forventninger, raskt og korrekt valgoppgjør og endelig muligheten for direkte demokrati. Kapitlet avsluttes med å peke på noen forhold som bør avklares nærmere før det er mulig å konkludere om e-valg skal være en permanent prosedyre for stemmegivning i Norge. Det handler om veien videre for e-valg i Norge.

Det kan nevnes at det i appendiks A gis en kort metodisk og teknisk beskrivelse av den forskningsbaserte evalueringen av e-valg som denne sluttrapporten er basert på. Det blir her redegjort for evalueringens mandat, organisering og kvalitetssikringsprosedyrer samt hvilke forskningsdesign og data evalueringen har anvendt.

Fokus og avgrensning – evaluering av e-valg i et demokratisk perspektiv

Vår innfallsvinkel er at forsøket med e-valg 2011 er et «demokratiprojekt» som er forankret i et overordnet mål om demokratisk gevinst. For å forstå omfanget av målrealisering er det nødvendig å betrakte forsøket i den konteksten det ble gjennomført, nemlig lokalvalget i 2011, der blant andre velgere og den bredere offentligheten er sentrale aktører.

Hovedfokus i denne sluttrapporten er med andre ord spørsmålet om *de demokratiske effektene ved forsøket med e-valg 2011*. Nå er det slik at man ikke kan forvente at alle effekter peker i samme retning, samtidig som det kan være ulike (normative) tolkninger av samme effekt. Av samme grunn er det heller ikke vår hensikt å konkludere med ett fasitsvar på dette, men å løfte frem sentrale momenter for å belyse e-valget i et demokratisk perspektiv. Sluttrapporten vil i den sammenhengen belyse e-valgets demokratiske effekter gitt spesifikke evalueringskriterier. Nærmere bestemt vil vi se nærmere på forsøkets betydning for *tilgjengelighet og valgdeltagelse, prinsippet om hemmelig valg, tillit til valggjennomføringen og e-valg spesielt* samt *effektivitet* knyttet til valgoppgjøret. I tillegg vil det norske forsøket med e-valg også bli analysert i lys av *internasjonale standarder for e-valg*. Hva vi mer konkret legger i disse kriteriene, beskrives nærmere i avsnittet om det analytiske rammeverket.

Sluttrapportens fokus avgrenses av den forutgående forskningsbaserte evalueringen av forsøket med e-valg der resultatene er publisert i en rekke forskningsrapporter (Segaard & Saglie (red.) 2012, Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a, Barrat i Esteve & Goldsmith 2012, Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b).² En hensikt er derfor også å samle trådene og oppsummere sentrale funn knyttet til de temaene som har vært gjenstand for evaluering.

2. For en nærmere beskrivelse av denne forskningsbaserte evalueringen vises det til appendiks A «Forskningsbasert evaluering av forsøket med e-valg».

Disse temaene er blitt belyst fra ulike innfallsvinkler, med ulike datakilder og ulike analytiske grep. Dermed kan e-valget 2011 vurderes ut fra et bredt perspektiv, der både argumenter for og imot innføring av e-valg synliggjøres. Samtidig betyr dette også at det åpnes opp for et flertydig svar på om forsøket gir en demokratisk gevinst. Sluttrapporten belyser dette nærmere i kapittel 5 når premissene og begrunnelsene for e-valg drøftes.

Videre avgrenses vårt fokus i denne sluttrapporten ved at det i mandatet for den forskningsbaserte evalueringen fremgår at evalueringen *ikke* skal inkludere a) en teknisk evaluering av e-valg-løsningen og sikkerheten; b) en evaluering av det valgadministrative systemet og c) en prosessevaluering av prosjektet (KRD 2011c:5). Dette betyr likevel ikke at sluttrapporten avstår fullstendig fra å kommentere disse aspektene ved forsøket med e-valg når det er relevant. Men det betyr at hovedfokus ikke er lagt på disse tre aspektene, men på de tidligere nevnte temaene. Det er åpenbart at noen av punktene går litt over i hverandre. For eksempel vil temaene tilgjengelighet og prinsippet om hemmelig valg også bli belyst i lys av tekniske sider ved den valgte e-valg-løsningen.

Videre gis det i dette kapitlet en kortfattet beskrivelse av forsøket med e-valg 2011, før sluttrapportens tilnærming til belysning av demokratiske effekter presenteres i form av et overordnet analytisk rammeverk.

Litt om forsøket med e-valg 2011

Prosjektet «Forsøk med elektronisk valg» ble igangsatt av Kommunal- og regionaldepartementet i 2008 på grunnlag av Stortingets behandling av statsbudsjettet for 2008. Stortinget stilte seg i den sammenhengen bak igangsettelse av prosjektet «med sikte på å gjennomføre forsøk ved ordinære valg i 2011» (Budsjett-innst. S. nr 5 (2007—2008) fra kommunal- og forvaltningskomiteen).

Som bakgrunn for denne beslutningen lå blant annet rapporten «Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter» (KRD 2006) som var utarbeidet av et arbeidsutvalg oppnevnt av KRD i 2004 og ledet av forsker og professor Bernt Aardal. Oppdraget for utvalget var «på prinsipielt grunnlag å vurdere og ta stilling til om og eventuelt hvordan det bør innføres muligheter for elektronisk stemmegivning» i Norge (KRD 2006:9). Ett av flere budskap fra arbeidsutvalget var at dersom det åpnes opp e-valg i ukontrollerte omgivelser, må det betraktes som et langsiktig mål, og at tillitsbygging blant velgerne og utprøving av tekniske løsninger er nødvendig og bare kan gjøres gjennom planmessig forsøk og systematisk evaluering (KRD 2006:14). Med andre ord henstilte arbeidsutvalget til oppbygging av erfaring, kompetanse og ekstern tillit.

Forsøket med e-valg 2011 ble videre basert på og konkretisert gjennom utarbeidelse av et prosjektdirektiv og oppnevning av faglige og politiske referansegrupper (se KRD 2011a).

I september 2009 ble 56 utvalgte kommuner i Norge invitert til å søke Kommunal- og regionaldepartementet om å delta som forsøkskommuner for utprøving av e-valg ved lokalvalget i 2011, dvs. både kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. 35 av de inviterte kommunene søkte, og i januar 2010 ble det offentliggjort at 11 av disse var blitt valgt ut som forsøkskommuner. Den endelige utvelgelse av forsøkskommuner ble ifølge departementet gjort ut fra et ønske «om variasjon og representativitet. Motivasjon, kompetanse, storleik, befolkningssamansetjing, geografi, kommunikasjon og infrastruktur har vore viktige faktorer i vurderinga» (KRD 2010a).

I ettertid trakk Drammen kommune³ og Oslo kommune⁴ seg fra prosjektet, mens Sandnes kommune ble trukket inn som ny forsøkskommune.

Totalt var det ti kommuner som gjennomførte forsøket med e-valg i ukontrollerte omgivelser – altså utenfor valglokalet – ved lokalvalget i 2011: Bodø, Bremanger, Hammerfest, Mandal, Radøy, Re, Sandnes, Tynset, Vefsn, og Ålesund. Tabell 1 gir en oversikt over antall stemmeberettigede i forsøkskommunene. Som det ses varierer kommunestørrelse i form av antall stemmeberettigede ganske mye. I tillegg fremgår det av

Tabell 1 at det i gjennomsnitt var 26,4 prosent av dem som stemte ved lokalvalget i forsøkskommunene som gjorde dette via Internett – såkalte e-velgere. Andelen e-velgere varierer fra 19,8 prosent i Mandal til 31,6 prosent i Tynset. Videre viser tabellen at de velgere som forhåndsstemte, i stor utstrekning gjorde dette via Internett. I gjennomsnitt utgjør e-velgerne mer enn 70 prosent av de velgere som forhåndsstemte.

3. Se KRD (2010b).

4. I Oslo var det planen at forsøket med e-valg skulle gjennomføres i en bydel, men det viste seg etter hvert at det var vanskelig å få oppslutning om dette i de enkelte bydelene (Øst-kantavisa 2010). Bystyret i Oslo besluttet den 9.juni 2010 å ikke å delta i forsøket, se Oslo kommune (2010).

Tabell 1. Forsøkskommuner i e-valgprosjektet 2011.

Kommunenavn	Stemmeberettigede ¹	Valgdeltagelse ²	Andel av alle som stemte som gjorde det via Internett (e-velgere) ³	Andel e-velgere av alle som forhåndsstemte ³
Sandnes	48 689	62,7 %	27,0 %	79,7 %
Bodø	36 635	65,9 %	29,1 %	70,2 %
Ålesund*	34 535	60,0 %	26,4 %	70,3 %
Mandal*	11 764	63,0 %	19,8 %	65,0 %
Vefsn	10 456	59,2 %	21,5 %	64,2 %
Hammerfest*	7 752	56,4 %	25,9 %	62,5 %
Re*	6 870	64,0 %	22,5 %	75,9 %
Tynset	4 163	68,9 %	31,6 %	79,3 %
Radøy	3 687	67,1 %	31,2 %	80,8 %
Bremanger	2 955	65,9 %	21,0 %	67,9 %
Totalt	167 506		26,4 %	72,5 %

¹ Inkluderer 16- og 17 åringene i Re, Hammerfest, Mandal og Ålesund, men disse var bare stemmeberettiget ved kommunestyrevalget.

² Regnet på antall kryss i manntallet delt på antall stemmeberettigede, felles for kommunestyre- og fylkestingsvalg. Alle 2011-tall er hentet fra det avkryssede elektroniske manntallet.

³ Dette er tall etter cleansingprosessen (dvs. prosessen med å kontrollere at velgerne kun får én gjeldende internettstemme og evt. om det er avgitt papirstemme som skal annullere internettstemme). Dersom en velger stemte på papir, enten i tidligstemmeperioden, forhåndstemmegivningsperioden eller på valgdagen, ble internettstemmegivningen annullert. Disse velgerne er ikke inkludert.

*Deltok også i forsøket med 16 års stemmerettsalder.

Kilde: KRD 2011d

Forsøket med e-valg innebar at mer enn 167.000 stemmeberettigede fordelt på ti kommuner hadde mulighet for å avgi sin stemme via Internett ved både kommunestyrevalget og fylkestingsvalget. Velgeren kunne med andre ord sitte hjemme i stuen og avgi sin stemme. E-valg ble gjennomført som et supplement til de ordinære papirbaserte prosedyrene for stemmegivning i perioden for forhåndsstemming, fra 10. august til og med 9. september 2011.

Fire av forsøkskommunene, Hammerfest, Re, Mandal og Ålesund, deltok samtidig i et prøveprosjekt med nedsatt stemmerettsalder til 16 år. Forsøket med nedsatt stemmerettsalder omfattet 20 kommuner samt Longyearbyen. 16–17 åringer i noen utvalgte kommuner fikk altså stemme ved lokalvalget 2011, og i noen kommuner – men ikke i alle – skjedde det samtidig med at valghandlingen kunne gjennomføres via Internett. Dette tilfører et ekstra moment til evalueringen av lokalvalget som helhet og av forsøket med e-valg spesielt. Kombinasjonen «ungdom og ny teknologi» har i faglitteraturen fått ekstra oppmerksomhet, fordi det hersker en forventning om at det særlig er de unge som bruker den nye teknologien, og at teknologien derfor – alt annet likt – kan bidra til å mobilisere ungdommen, også politisk. Dette er et særlig interessant aspekt fordi førstegangselgere tradisjonelt har vært en vanskelig gruppe å mobilisere.

Begrunnelser og premisser for e-valg

I Prosjektdirektivet er det formulert fire begrunnelser⁵ for e-valg som er eksplisitt knyttet til e-valgprosjektet som et demokratiprojekt, og som det er naturlig å ha in mente når forsøket med e-valg 2011 skal vurderes (KRD 2011a:5):

1. Øke tilgjengeligheten for velgerne generelt og spesielt velgergrupper som i dag ikke har full tilgjengelighet (eksempelvis handikappede, utenlandsboende, folk midlertidig i utlandet)
2. Nye generasjoner velgere forventer elektroniske løsninger
3. Raskere og mer korrekt valgoppgjør
4. Muliggjøre direktedemokrati med lav kostnad (folkeavstemninger)

I en tidligere versjon av prosjektdirektivet var økt valgdeltagelse også tatt inn og definert som et hovedmål: «Øke valgdeltagelsen for velgergrupper som i dag ikke har full tilgjengelighet» (KRD 2009: punkt 3.1). Men selv om økt valgdeltagelse ikke lenger er et eksplisitt mål for forsøket, har det i den offentlige debatten om forsøket vært uttrykt forventning til at stemmegivning via Internett kan mobilisere noen velgergrupper som tradisjonelt ikke har deltatt i valg.

Av Prosjektdirektivet for forsøket med e-valg 2011 fremgår det videre at «Dagens høye troverdighet til valggjennomføring basert på prinsippet om hemmelig valg skal opprettholdes» også når det gjennomføres forsøk med stemmegivning via Internett (KRD 2011a). Prinsippet om hemmelig valg så vel som høy tillit til valggjennomføringen har på den måten stått som sentrale premisser – eller forutsetninger – for forsøket.

Ett av tiltakene for å sikre prinsippet om hemmelig valg og minske mulighetene for «misbruk» av stemmene i form av «utilbørlig påvirkning» eller «kjøp/salg av stemmer» var at velgeren kunne stemme via Internett et ubegrenset antall ganger, men kun i perioden for forhåndsstemming dvs. fra 10. august til og med 9. september 2011. Med mindre velgeren hadde stemt på papir, ville den sist avgitte elektroniske stemmen være den tellende stemme. Videre kunne velgeren også stemme på papir i tidligstemmeperioden, forhåndstemsperioden eller i valglokalet på valgdagen. Papirstemmen ville dermed

5. I prosjektdirektivet nevnes også en femte begrunnelse « redusere kostnader på lang sikt », som vi i denne sluttrapporten har valgt ikke å se nærmere på. Det skyldes dels det forhold at vi ikke har noen holdepunkter for å gjøre noen økonomiske betraktninger om dette, men enda viktigere at spørsmålet om langsiktig kostnadsreduksjon ligger utenfor vårt mandat, som er å belyse forsøket med e-valg i et demokratisk perspektiv – som et demokratiprojekt.

være den tellende stemme uavhengig av om vedkommende velger stemte elektronisk etter at papirstemmen var avgitt.

For å sikre velgeren en viss kontrollmulighet var det i den tekniske løsningen for e-valg lagt inn en kontrollfunksjon i form av en kodet tilbakemelding via SMS, når velgeren hadde avgitt sin stemme. Koden i SMSen ville sammen med informasjon på valgkortet vise velgeren at hennes partivalg var riktig registrert. - På hvert valgkort var det trykket én kode per parti/liste som stilte til valg. Kodene var unike for hver velger. Tekstboks 1 illustrerer en slik SMS-tilbakemelding (returkode).

Tekstboks 1. Fiktivt eksempel på en kodet SMS-tilbakemelding til en velger som hadde stemt via Internett.

Hei, Kirsti Bostrøm.

Stemmen din til kommunestyre-valget ble mottatt 09/08-11 kl. 09:18:00.

Du stemte på partiet med kode 0242. Du gav 1 personstemmer og førte opp 6 kandidater fra andre lister.

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

Navn og klokkeslett er fiktivt. Eksemplet er hentet fra KRDs presentasjoner.

Det velgeren på denne måten fikk kontrollere ved hjelp av SMS-tilbakemeldingen, var at stemmen ble riktig mottatt av e-valgløsningen og at stemmen altså ikke var blitt hacket. Samtidig kunne valgmyndigheten forsikre seg om at det ikke foregikk store hackerangrep, siden velgerne da ville motta feil returkoder, og kunne melde fra om dette. Dette var ett av tiltakene for å underbygge tillit til systemet. Andre tiltak var å publisere kildekoden og systemdokumentasjonen.

Evalueringsskriterier for demokratisk effekt. Et analytisk rammeverk

Sluttrapporten tar som nevnt sikte på å belyse e-valgets demokratiske effekter ut fra flere ulike perspektiver. Rapporten avspeiler på denne måten oppbyggingen av evalueringsprosjektet.⁶ I dette ligger det også en hensikt om å vurdere de demokratiske effektene av e-valget og dermed få frem ulike momenter som er sentrale for å belyse e-valg i et demokratisk perspektiv.

Dette gjøres dels ut fra et overgripende *normativt perspektiv* der det norske forsøket med e-valg betraktes i lys av internasjonale standarder med et særlig fokus på Europarådets rekommandasjon om juridiske, operasjonelle og tekniske standarder for elektronisk stemmegivning (Europarådet 2004). Denne delen behandles nærmere i kapittel 3 om det norske e-valg i et internasjonalt perspektiv der vi også oppsummerer hovedpunktene i rapporten fra Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE).

Dels belyses forsøket med e-valg ut fra et *praktisk-empirisk perspektiv* der det er velgerne og andre involverte aktørers erfaringer, holdninger og deltakelse som er i fokus. Som grunnlag for dette anvendes et todelt analytisk rammeverk som dels trekker opp aktuelle kriterier for demokratisk effekter og dels spesifiserer den grunnleggende forutsetning for måloppnåelse: tillit og forankring. Det analytiske rammeverket oppsummerer⁷ på denne måten også den forutgående forskningsbaserte evalueringens tilnærming til forsøket med e-valg. Vi starter med å se nærmere på evalueringsskriterier for demokratisk effekt.

Demokratiske effekter

Vi legger vekt på at det analytiske rammeverket for å evaluere e-valgets demokratiske effekter har tydelige koblinger til e-valgprosjektets premisser og mål slik de er definert i «Prosjektdirektiv for e-valg 2011-prosjektet» (KRD 2011a). Ut over å være en evaluering av prosjektets demokratiske effekter innebærer det dermed også en evaluering av prosjektets evne til målrealisering.

I prosjektdirektivet er det som nevnt formulert fire begrunnelser for e-valg som kan ses i sammenheng med e-valgprosjektet som et demokratiprojekt.

6. Se appendiks A for en nærmere beskrivelse av den forskningsbaserte evalueringen.

7. At denne rapporten er en oppsummering, innebærer at omfanget av detaljerte beskrivelser og referanser til forskningslitteraturen er begrenset. For interesserte vises det i stedet til de enkelte delrapportene, se Segaaard & Saglie (red.) 2012; Barrat i Esteve; Goldsmith & Turner 2012a, Barrat i Esteve & Goldsmith 2012, Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b).

Begrunnelsene omfatter kriterier knyttet til tilgjengelighet, fremtidige forventninger, effektivt valgoppgjør og direkte demokrati. At prinsippet om hemmelige valg opprettholdes også for e-valg, er et overordnet kriterium (KRD 2011a: 5). Dertil kommer at det i den offentlige debatten har vært ytret forventninger om at e-valg vil ha en effekt på valgdeltagelse. I en tidligere versjon av prosjektdirektivet var en slik forventning mer eksplisitt knyttet til velgergrupper som ikke hadde full tilgjengelighet, for eksempel personer med nedsatte funksjonsevne, utenlandsboende og folk midlertidig i utlandet (se KRD 2009: punkt 3.1).

Basert på dette vil denne sluttrapporten i et praktisk-empirisk perspektiv⁸ vurdere e-valgets demokratiske effekter ut fra fire overordnede tilnærminger som kort kan beskrives ved hjelp av følgende nøkkelord:

- Tilgjengelighet
- Valgdeltagelse
- Prinsippet om hemmelig valg
- Demokratisk effektivitet

Strukturen videre følger denne listen, med det unntak at tilgjengelighet og valgdeltagelse vil bli betraktet i lys av hverandre. Tilgjengelighet har i seg selv en demokratisk verdi, samtidig som det med utgangspunkt i faglitteraturen finnes gode argumenter for å se tilgjengelighet i sammenheng med valgdeltagelse (Blais 2006: 116).

Tilgjengelighet og valgdeltagelse

Innen den etablerte demokratiteoretiske forskningstradisjonen trekkes tilgjengelighet ofte frem som et av flere kriterier for et velfungerende demokrati. Demokratiteoretikeren Robert Dahl (1992, 1989) understreker blant annet gjennom sin formulering av fem ideelle kriterier for en demokratisk prosess at alle må ha tilstrekkelig og lik mulighet med hensyn til både deltagelse, stemmerett og forståelse. Dette viser til en form for politisk likhet knyttet til tilgjengelighet som grunnleggende premiss for demokratiske prosesser. Tilgjengelighet er en demokratisk verdi i seg selv.

Som supplement til stemmegivning på papir vil e-valg per definisjon gjøre valget mer tilgjengelig fordi det gir velgerne enda en prosedyre for stemmegivning uten at andre prosedyrer innskrenkes. Spesielt for visse grupper av

8. Dertil kommer som nevnt et overgripende normativt perspektiv der forsøket med e-valg vurderes i lys av internasjonale standarder. For mer informasjon vises til kapittel 3 og rapporten til Barrat i Esteve og Goldsmith (2012).

velgere der den tradisjonelle prosedyren for stemmegivning på papir i et valglokale innebærer en hindring av et eller annen slag, kan man tenke seg at e-valg i særlig grad vil øke valgets tilgjengelighet. En gruppe er personer som er bosatt utenfor den kommunen de er folkeregistrert i. En annen gruppe som kanskje kan nyte godt av e-valg, er personer med en form for nedsatt funksjonsevne. I den sammenheng vil tilgjengelighet også være knyttet til «universell utforming» av selve e-valg-løsningen. For personer som tidligere var helt avhengig av en hjelper for å komme til/fra valglokalet eller for å plukke frem en stemmeseddel, kan den elektroniske valgløsningen gi en mulighet for å kunne stemme uten å spørre om hjelp. Dette handler også om verdighet.

Men tilgjengelighet er ikke bare knyttet til tid og rom og fysiske hindringer, men har også en psykologisk dimensjon. For førstegangselgere vil det å stemme være en helt ny handling som forbindes med «de voksnes verden». På den ene siden kan deltagelse i dette «voksne», høytidelige ritualet – å gå til valglokalet for å stemme – være noe de unge ønsker å bli inkludert i. På den andre siden kan dette også være en barriere for å delta i valget. Spørsmålet er om teknologien i så fall kan bidra til å minske denne barrieren: ungdom er generelt fortrolig med ny teknologi og elektroniske handlinger, hvilket alt annet likt kan forventes å redusere den mentale barrieren for å delta i valget når valghandlingen kan gjøres elektronisk. Samtidig er det også mulig at det motsatte vil være utfallet, at innføring av e-valg vil bidra til å øke den mentale barrieren for den delen av velgerkorpset som ikke er fortrolig med ny teknologi eller som opplever at forutsetningene for deltagelse i e-valg er for krevende. Med andre ord kan ulempen ved å stemme elektronisk også oppfattes som større enn nytten, særlig for ikke-teknologikyndige og personer som bor nær et valglokale. Et modifierende aspekt i denne sammenhengen er at forsøket med e-valg ble gjennomført som et supplement til andre og velkjente måter å avgi stemme på (oppmøte i valglokale, tidligstemming eller forhåndstemming i kontrollerte omgivelser). De velgerne som opplevde e-valg som «problematiske», kunne dermed velge å delta i valget på en av de mer tradisjonelle måtene.

Spørsmålet er hvordan «tilgjengelighet» egentlig skal forstås, og hvordan ulike velgergrupper oppfatter tilgjengelighet? Umiddelbart forbindes tilgjengelighet med barrierer i tid og rom knyttet til «tidsklemmen» og fysiske hindringer. Men vi mener også at tilgjengelighet kan være knyttet til mentale barrierer og det å gjøre barrierene for deltagelse mindre på dette nivået. Det er nettopp i et slikt lys at tilgjengelighetsbegrepet er relevant når et mål med e-valg er å være et svar på nye generasjoners forventninger. I den forbindelse vil det være interessant å avdekke hva «tilgjengelighet» betyr for velgergrupper som ungdom og personer med nedsatt funksjonsevne.

Det at e-valg ble gjennomført som et supplement til papirbasert stemmegivning, skapte flere måter velgerne kunne delta i valget på. Tilgjengeligheten ble utvidet, og det samme ble deltagelsesgrunnlaget. Det er av samme grunn

gode argumenter for å betrakte tilgjengelighet i sammenheng med valgdeltagelse, ut fra den forventning at økt tilgjengelighet alt annet likt vil virke positivt på valgdeltagelsen. Demokratiteoretikeren Carl Cohens (1971: 8–27) betoner nettopp «bredde» som en av tre ulike dimensjoner ved demokratiet. Bredde dreier seg om hvor mange som deltar i beslutningene og uttrykkes først og fremst som en kvantitativ størrelse: hvor stor andel av de berørte som deltar eller har mulighet til å delta?⁹

Når det gjelder bruken av ny teknologi for politisk deltagelse, viser litteraturen om digitale skillelinjer at sosioøkonomisk bakgrunn, IKT-kompetanse og den generelle utbredelse av IKT/Internett i samfunnet er viktige betingelser for borgernes bruk av IKT både generelt og i politisk sammenheng spesielt. At Norge – og Norden generelt – skiller seg ut ved å være i verdenstoppen med hensyn til utbredelse av IKT i mange grupper i befolkningen, vil trolig bidra til å svekke betydningen av faktisk tilgang her. At Norge også er preget av relativt små sosioøkonomiske forskjeller (når det sammenlignes med andre land), kan bidra til å svekke betydningen av sosioøkonomiske forhold. Når det er sagt, er det i forskningslitteraturen slått fast flere ganger at politisk bruk av IKT/Internett i særlig grad betinges av politisk interesse og engasjement, og at det i overveiende grad er de allerede politisk aktive som anvender de nye teknologier i en politisk sammenheng (Norris 2001: 238, Enjolras & Seggaard 2011, Frønes 2002, Fuller 2004, Grönlund 2004, Oostveen & Besselaar 2004a, Saglie & Vabo 2009, Sipior & Ward 2005, Sullivan, Borgida, Jackson, Riedel & Oxendine 2002, Tobiasen 2005). Et tilbud om digitale deltagelseskkanaler kan derfor snarere forsterke enn svekke den politiske ulikheten mellom ulike borgergrupper, i hvert fall på kort sikt.

At IKT kan *forsterke* ulikheter, gjelder nok først og fremst for mer krevende deltagelsesformer enn stemmegivning – der den teknologiske utviklingen gir engasjerte medborgere helt nye redskaper for politisk deltagelse og påvirkning. For valgdeltagelse er det vanskelig å se at e-valg skulle få en slik effekt, ikke minst fordi forsøket med e-valg i 2011 som nevnt gjennomføres som et supplement til vanlige prosedyrer for stemmegivning ved lokalvalg. De fleste velgere i forsøkskommunene har bare fått enda en ny måte å stemme på. Også resultater fra forsøk med valg via Internett i andre land gir grunnlag for å forvente at e-valg ikke vil øke valgdeltagelsen nevneverdig (Alvarez, Hall & Trechsel 2009).

9. Cohens to andre dimensjoner ved demokratiet er henholdsvis «dybde» og «rekkevidde». Dybde dreier seg i større grad om deltagelsens kvalitative sider og hvor sterkt folket involverer seg i beslutningsprosessene, mens rekkevidde handler om hva folket har myndighet til å treffe beslutninger om. Disse to dimensjonene er ikke relevante å trekke inn i denne slutt-evaluering av forsøket med e-valg.

Men som drøftelsen av tilgjengelighet indikerer, kan man forestille seg at for visse grupper – personer som ikke er folkeregistrert i sin bokommune, unge og personer med nedsatt funksjonsevne – fremstår den nye elektroniske muligheten som attraktivt å benytte. På den bakgrunn kan det forventes at det i høyere grad er de unge velgere enn de eldre generasjoner som vil benytte seg av muligheten for å stemme via Internett, og at det samme vil gjelde for personer bosatt utenfor den kommunen de er folkeregistrert i versus de som er bosatt i den kommunen de har stemmerett i. Videre forventer vi at personer med nedsatt funksjonsevne opplever e-valg som et positivt tiltak.

Prinsippet om hemmelig valg: velgernes holdninger og handlinger

Prinsippet om hemmelig valg står sentralt i den norske demokratitenkningen så vel som i internasjonale regelverk som Menneskerettskonvensjonen og Europarådets rekommandasjoner om juridiske, operasjonelle og tekniske løsninger for e-valg. Spørsmålet er i hvilken grad dette avspeiles i velgernes holdninger og ikke minst i hvordan velgerne faktisk handler når de stemmer via Internett i ukontrollerte omgivelser.

Hemmelig valg ble innført i Norge i 1884, blant annet for å hindre at personer i maktposisjoner kunne påvirke underordnede og avhengiges stemmegivning (Danielsen 1964: 57). Elektronisk valg utenfor valglokalet vil (i likhet med brevstemmegivning) kunne bryte med dette prinsippet. Forsøksordningen inneholder riktignok mekanismer som er ment å sikre at valget blir hemmelig, men det er reist spørsmål om disse mekanismene vil være tilstrekkelige (se Smith 2010). Sikkerhetsmekanismene inkluderer blant annet muligheten for å stemme flere ganger via Internett, der den siste stemmen er tellende dersom det ikke er avgitt en papirstemme. En papirstemme vil «annullere» enhver stemme avgitt via Internett. Dilemmaet er kort sagt at en ordning som skal sikre økt politisk likhet (ved å gi enklere tilgang til å stemme) også kan skade den samme likheten (ved å gi én person innflytelse over mer enn én stemme).

Atferd som bryter med prinsippet om hemmelig valg, dreier seg i hovedsak om to ulike typer brudd: det ene er kjøp/salg av stemmer der man blir gitt penger eller andre fordeler i bytte mot en bestemt stemmegivning, og det andre er såkalt utilbørlig påvirkning ved at man tvinges til å stemme på et bestemt parti (eller kandidat på partilisten) når stemmen avlegges, for eksempel innenfor en familie.

Prinsippet om hemmelig valg er i forskrift om forsøk med elektronisk stemmegivning operasjonalisert i § 16 punkt 1 der det står at «velgeren skal selv påse at stemmegivningen foregår i enerom og usett». Det vil derfor være viktig å få belyst om denne bestemmelsen følges opp i praksis. Det at andre har vært til stede når man avgir stemme, betyr likevel ikke at disse nødvendigvis har påvirket stemmehandlingen, men omfanget av stemmegivning gjort sammen med andre viser *potensialet for utilbørlig påvirkning*. Det er et empi-

risk spørsmål om utilbørlig påvirkning faktisk finner sted, og i hvilken grad velgere som mener seg utsatt for utilbørlig påvirkning, selv motvirker effekten av en slik påvirkning gjennom muligheten for å avgi stemme flere ganger. Som nevnt er det den sist avgitt stemmen som telles, dersom ingen av de tidligere stemmene ble avgitt på papir. En papirstemme vil alltid «overkjøre» en elektronisk stemme.

I tillegg til et fokus på faktisk atferd og potensialet for brudd på prinsippet om hemmelig valg, vil vi se nærmere på velgernes holdninger til prinsippet om hemmelig valg. Dette fordi holdninger kan være en viktig faktor for å forstå faktisk atferd. På den andre siden kan mismatch mellom holdninger og faktisk atferd være uttrykk for dels at velgeren ikke er seg bevisst sammenhengen mellom atferd og holdning (det å være alene når man stemmer via Internett og prinsippet om hemmelig valg) og dels at praktiske hensyn veier tyngre enn det prinsipielle (prinsippet om hemmelig valg er ikke så viktig når alt kommer til alt). Spørsmålet er med andre ord: hvor sterkt står normen om hemmelig stemmegivning i velgermassen, og i hvilken grad avspeiler dette normens vekt i den norske demokratitenkningen? Spørsmålet kan videre ses i sammenheng med en drøftelse av prinsippet om hemmelig valg som en rett og/eller plikt, og i den sammenheng hvem det er – velgeren eller staten – som betraktes som «garantist» for hemmelig valg.

Velgernes vektlegging av det praktiske versus det prinsipielle kan tenkes å være betinget av individuelle demografiske og sosiale kjennetegn så vel som tidligere erfaringer og spesifikk kunnskap samt det praktiske mulighetsrommet rundt velgerne. Praktisk mulighetsrom viser her f.eks. til hvorvidt det er mulig for velgeren å stemme alene, eller om vedkommende er avhengig av støtte og veiledning.

Demokratisk effektivitet

Innføring og bruk av ny teknologi har ofte til hensikt å gjøre noe mer effektivt. Demokrati kan også bli mer effektivt. I forbindelse med valg vil effektivitet blant annet omfatte evnen til korrekt, ressursbesparende og rask stemmeopptelling slik at valgresultatet kan bli kjent innen rimelig tid. Men samtidig er det en kjent sak at det i innføring og bruk av ny teknologi kan oppstå utfordringer som motvirker den samme hensikten om økt effektivitet.

Et viktig element i demokratisk effektivitet er gjennomsiktighet (engelsk: *transparency*) i form av åpenhet i prosessene, slik at det er mulig å få tilgang til informasjon om hvordan prosessene foregår. Det er avgjørende for valgets legitimitet i borgernes øyne at den tilgjengelige informasjonen er tilstrekkelig og forståelig for de som ønsker å kontrollere at valget har foregått på riktig måte. Demokratiske standarder for stemmeopptelling er beskrevet i Valgloven og Forskrift for forsøk med elektronisk stemmegivning. Et sentralt spørsmål

er derfor om bruk av ny teknologi fremmer eller vanskeliggjør gjennomsliktighet i opptelling av stemmer.

Tilgjengelighet, valgdeltagelse, prinsippet om hemmelig valg, effektivitet og internasjonale standarder er altså kriteriene som benyttes for å vurdere de demokratiske effektene av forsøket med e-valg ved lokalvalget 2011. Men for å forstå disse demokratiske effektene og ikke minst for å kunne si noe om e-valg har fremtiden for seg i Norge, er det også nødvendig å trekke inn tillit og holdninger til e-valg. Som vi vil redegjøre for i neste avsnitt, kan tillit betraktes som en grunnleggende forutsetning for at e-valg skal kunne sies å lykkes som en demokratisk prosess. Dersom tilliten mangler, vil forsøket likevel kunne betraktes som mislykket selv om teknologien er nokså god, og effektene på tilgjengelighet, valgdeltagelse, effektivitet og samsvaret med demokratiske standarder er nokså positive.

Tillit som viktig suksesskriterium

I forsøksprosjektet er bevaring av velgernes tillit til valgsystemet og valggjennomføringen nevnt som et overordnet hensyn.

Vårt perspektiv er at forsøket med e-valg er et demokratiprojekt som iverksettes i en gitt kontekst bestående av velgere, opinionsdannende aktører og lokale medier. Tanken er at forhold i konteksten og hos de sentrale aktørene kan påvirke et e-valgprosjektets legitimitet og forankring gjennom tillitsbygging eller mangel på tillit (Segaard 2008: 338). Dette kan videre få konsekvenser for prosjektets gjennomførings- og mobiliseringsevne. Vi antar med andre ord at tillit, forankring og legitimitet er sentrale nøkkelord for å forstå et prosjekts evne til å lykkes – realisere sine mål og oppnå ønsket resultat. Mer konkret vil vi se nærmere på tillit til valggjennomføringen generelt og e-valg spesielt.

Også tidligere forskning viser at et e-valgsystem må ha velgernes tillit for å fungere (Antoniou, Korakas, Manolopoulos, Panagiotaki, Sofotassios, Spirakis & Stamatiou 2007, Chiang 2009, Christensen, Karlsen & Aardal 2004, Oostveen & van den Besselaar 2004b). Tillit handler om at velgerne har en viss tiltro til e-valgsystemets tekniske sikkerhet, samtidig som tillit også henger sammen med velgernes holdninger til systemets nytteverdi og brukervennlighet (Chiang 2009). Når det gjelder elektronisk stemmegivning i kontrollerte omgivelser, viser Christensen, Karlsen og Aardals analyse av forsøket med elektronisk stemmegivning i valglokalet ved det norske lokalvalget i 2003 at «velgere som stemte elektronisk er veldig positive til bruk av IKT i forbindelse med valg (...) Det er ingen forskjell når det gjelder kjønn eller utdanning for e-velgere når det gjelder holdning til IKT» (2004: 42). Erfaringene fra e-valg i valglokalet kan imidlertid ikke nødvendigvis overføres til e-valg med stemmegivning utenfor valglokalet, som har vært mer omstridt.

Med henvisning til forskningslitteraturen finnes det gode grunner for å betrakte kjennetegn ved velgergruppene som et sentralt vilkår for e-valgprosjekters suksess. Blant annet kan velgernes tillit til e-valg sees i sammenheng med deres bruk av andre former for nettbasert deltagelse. Er man fortrolig med elektroniske verktøy fra før, kan det alt annet likt forventes å redusere barrieren for elektronisk stemmegivning.

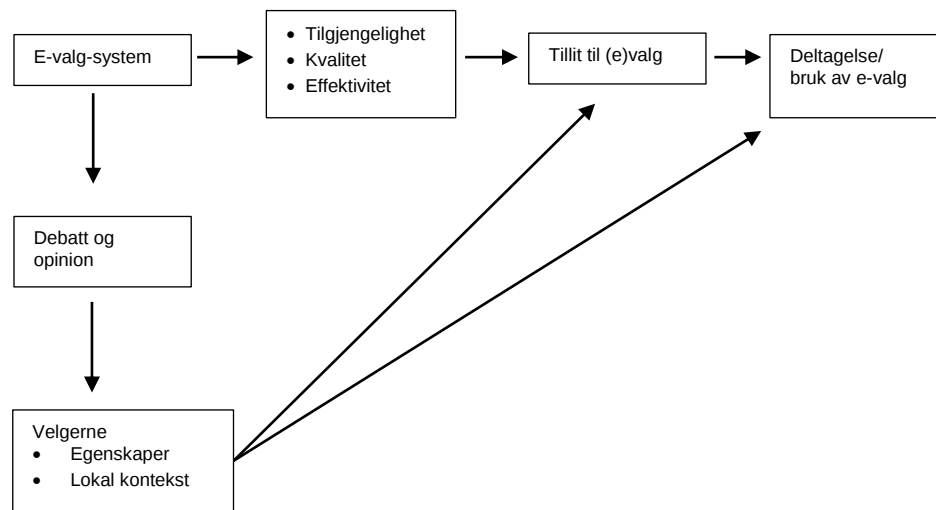
Samtidig kan man forestille seg at den økte tilgjengeligheten som e-valg medfører, i seg selv vil påvirke velgernes holdning til e-valg. Velgergrupper som tidligere opplevde manglende tilgjengelighet som en barriere for å delta i valg, opplever kanskje at barrieren fjernes eller reduseres ved e-valg, hvilket uavhengig av deres tillit til systemet kan tenkes å bli vurdert som positivt. Med andre ord kan det tenkes at holdninger til e-valg ikke bare henger sammen med tillit, men også med andre ting.

For å forstå velgernes holdninger til e-valg er det nødvendig å trekke inn forhold og aktører som kan tenkes å påvirke velgernes holdning på dette området, såkalte opinionsdannende aktører. I evalueringen av forsøket med e-valg er det blitt satt fokus på lokale mediers dekning av e-valgprosjektet samt e-valgprosjektets «synlige» forankring i det lokale miljøet slik dette fremstår i de lokale mediene.

Medier – og særlig lokale aviser – er sentrale aktører i et lokalsamfunn, og de er velgernes viktigste informasjonskilde ved lokalvalg spesielt og angående lokalpolitikk generelt (Myrvold et al. 2004, Karlsen 2009, Skogerbø & Winsvold 2011). Spørsmålet er for det første hvordan e-valget er blitt dekket i mediene, og for det andre om medienes omtale av e-valgprosjektet har underbygget dets legitimitet og forankring eller snarere har vært en barriere. I det moderne demokratiet er mediene sentrale aktører i den politiske og meningsdannende offentligheten, der de i praksis kan opptre i ulike roller. Trygve Gulbrandsen (2010: 118-119) oppsummerer i sin artikkel om eliter innen politikk og medier i Norge disse ulike rollene som møteplass for demokratisk deliberasjon, kommunikasjonslenke mellom politisk elite og borgerne, elitens agent, arena for elitens maktkamp og forhandling, politisk dagsordensetter samt portvokter og fortolker av politisk informasjon (engelsk: *framing*). Alt etter hvilken rolle mediene har spilt, og hvilken vinkling de har hatt i sine omtaler av e-valgprosjektet, kan man forvente at de har påvirket den offentlige opinionen og dermed velgernes tillit og holdning til det å bruke IKT i forbindelse med valg.

Figur 1 oppsummerer i form av en programteori de sentrale sammenhengene som er belyst i evalueringsprosjektet.

Figur 1. Evalueringens programteori. Sentrale sammenhenger for å belyse e-valgets demokratiske effekter



E-valg i et internasjonalt perspektiv

På grunnlag av IFES' rapport «International Experience with E-voting. Norwegian E-vote Project» (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b), vil vi i dette kapitlet først kort redegjøre for utbredelsen av internasjonale erfaringer med internettvalg i ukontrollerte omgivelser, samt oppsummere noen av de aspektene som i den forskningsbaserte debatten betegnes som sentrale utfordringer for valg basert på stemmegivning via Internett. Deretter oppsummerer vi sentrale funn i IFES' vurdering av det norske forsøket i lys av Europarådets rekommandasjoner om juridiske, operasjonelle og tekniske standarder for elektronisk stemmegivning samt hovedkonklusjonene i OSSEs vurdering av forsøket (se henholdsvis Barrat i Esteve & Goldsmith 2012 og OSSE 2011). Det kan nevnes at 105 av Europarådets 112 rekommandasjoner ble tatt inn i forskriften om e-valgsforsøket 2011, og ble dermed gjort til norsk lov (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 17).

Når det gjelder vurderingen av forsøket i lys av internasjonale standarder og anbefalinger, ligger det i sakens natur at disse dels er basert på objektive fakta og dels på skjønn, siden standardene må tolkes i lys av den norske konteksten. For en nærmere redegjørelse for noen av de utfordringer en slik vurdering er beheftet med, viser vi til Barrat i Esteve og Goldsmiths beskrivelse av sitt analytiske opplegg (2012: 8ff).

Internasjonale erfaringer med e-valg¹⁰

Hvor utbredt er elektronisk valg i ukontrollerte omgivelser?

Politiske valg via Internett i ukontrollerte omgivelser har vært under utprøving i en del land omtrent siden år 2000. Ukontrollerte omgivelser viser her til fravær av myndigheters kontroll over det fysiske rommet for stemmegivningen.¹¹ Denne formen for internettvalg kan klassifiseres som en variant av det man på engelsk kaller *remote voting* («fjernvalg» kan være et godt norsk begrep), dvs. at valget er organisert slik at velgeren kan avgi stemme uten å begi seg fysisk av sted til et valglokale som er overvåket av offentlige valgfunksjonærer. Der-til kommer at det i en lang rekke land har vært gjennomført forsøk og ordinære valg med elektroniske stemmemaskiner utplassert i valglokalene – såkalte stemmekiosker i kontrollerte omgivelser. I noen land har det vært forsøk med stemmekioskene koplet opp mot Internett, for eksempel i Finland (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 42). Forsøk med stemmekiosker i kontrollerte omgivelser er langt vanligere og har en lengre historie enn internettvalg i ukontrollerte omgivelser (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 79). Det er erfaringer med e-valg i ukontrollerte omgivelser som vi i dette avsnittet vil fokusere på.

I alt 11 land inkludert Norge har så langt tilbudt sine velgere å stemme via Internett i forbindelse med ordinære, bindende valg siden det første forsøket i USA i 2000.¹² Canada, Estland, Frankrike og Sveits er landene med bredest erfaring med internettvalg i ukontrollerte omgivelser. Av disse er det bare Estland som har tilbudt internettvalg som en mulighet i hele landet, i de andre landene er e-valg i ukontrollerte omgivelser prøvd ut i utvalgte distrikter. Ikke i noe land har det vært vurdert å gjennomføre politiske valg basert kun på stemmegivning via Internett. E-valg i ukontrollerte omgivelser er dermed i disse landene bare benyttet som en supplerende stemmegivningskanal. Det norske forsøket i 2011 faller på denne måten sammen med hovedtrenden internasjonalt.

Tabell 2 beskriver på en kortfattet måte de 11 landene som har erfaring med e-valg i ukontrollerte omgivelser med hensyn til status for internettvalg og hvilken type valg internettvalg er blitt gjennomført i.

10. Dette avsnitt er i hovedsak basert på rapporten fra delprosjekt 6: «International Experience with E-voting. Norwegian E-vote Project» (Barrat i Esteve; Goldsmith & Turner 2012b).

11. Vi viser til innledningen i denne rapporten for en nærmere redegjørelse og drøftelse av hva «ukontrollerte omgivelser» innebærer.

12. Det kan nevnes at flere land har brukt Internett i andre deler av valgprosessen.

Tabell 2. Land som har benyttet internettvalg

Land	Status for internettvalg	Type valg
Australia	I bruk i deler av landet	New South Wales (NSW) delstatsvalg
Canada	I bruk i deler av landet	Kommunevalg
Estland	I bruk i hele landet	Kommunevalg, parlamentsvalg, presidentvalg, europavalg
Frankrike	I bruk i deler av landet	Valg til Rådet for franske borgere i utlandet
India	Forsøk pågår	Lokalvalg i byer
Nederland	Forsøk er ikke videreført	Vassdragsstyrer; representanter til nasjonalforsamlingen (kun for velgere bosatt utenlands)
Norge	Forsøk pågår (2011)	Kommunevalg
Spania	Forsøk er ikke videreført	Barcelona referendum
Sveits	I bruk i deler av landet	Kommunale, kantonale og føderale referenda
United Kingdom	Forsøk er ikke videreført	Kommunevalg
USA	Forsøk pågår	Nasjonale valg for velgere utenlands, mest militære

Kilde: Figur 1 i Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner (2012b) [forfatternes oversettelse]

Hva er utfordringene med internettvalg?

Flere har påpekt at e-valg i ukontrollerte omgivelser reiser en del nye problemstillinger knyttet til blant håndtering av prinsippet om hemmelige og frie valg (f. eks. Buchstein 2004), men samtidig er det også mange – deriblant Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 44-45) som understreker at disse problemstillingene i stor utstrekning berører flere av de samme prinsipielle spørsmålene som er knyttet til tradisjonell brevstemmegivning, dvs. avlevering av stemmeseddelen via posten. Dette skyldes at begge formene for stemmegivning rent fysisk foregår utenfor offisielle valglokaler der myndigheters kontroll- og overvåkningsmuligheter er begrensede – ukontrollerte omgivelser – og at det derfor ikke kan gis noen fullstendig garanti for at stemmen avgis fritt og hemmelig. Brevstemmegivning er mulig i mange land i forbindelse med stemmegiving før valgdagen eller for velgere som oppholder seg i utlandet.¹³

13. I Norge kan en velger brevstemme dersom vedkommende befinner seg i utlandet uten tilgang til en offentlig oppnevnt stemmemottaker, for eksempel en ambassade (se KRD 2011e).

Videre i dette avsnittet vil vi på grunnlag av rapporten til Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b)¹⁴ kort redegjøre for noen av de sentrale utfordringer som trekkes frem i den internasjonale debatten om internettvalg samt i sentrale internasjonale standarder for internettvalg.¹⁵ I denne debatten fremholdes det at gjennomføring av internettvalg i ukontrollerte omgivelser kan påvirke velgernes tillit til valgene og dermed legitimiteten til valg og demokrati mer generelt fordi sentrale demokratiske aspekter (kriterier) utfordres (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 23)¹⁶:

- Gjennomsiktighet og sikkerhet
- Hemmelighold
- Tilgjengelighet

Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b) viser hvordan det gjennom de internasjonale forsøkene med internettvalg er samlet erfaringer med ulike tekniske så vel som mer organisatoriske og praktiske løsninger for å støtte opp om disse aspektene – demokratiske kriterier – og dermed håndtere potensielle problemstillinger knyttet til hver av disse. For en detaljert gjennomgang av mulige løsningsmekanismer vises det til Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b). Her vil vi bare oppsummere noen av de viktigste, samt kort relatere problemstillingene til det norske forsøket med e-valg.

Gjennomsiktighet og sikkerhet dreier seg om hvor lett det er for velgere og valgfunksjonærer å etterkontrollere at stemmegivning har foregått på riktig måte, og at en stemme er registrert og talt på riktig måte. Det handler blant annet om autentisering av den stemmeberettigede, tilgang til relevant (system- og prosess-)dokumentasjon og muligheten for å kontrollere at stemme- og opptellingsprosessen er foregått på en korrekt måte gjennom etterprøving.¹⁷

14. Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner (2012b) refererer i denne sammenhengen også til og baserer seg på dokumenter om standarder for internettvalg utarbeidet av blant andre Europarådet og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE).

15. Flere av disse utfordringene og hvordan forsøket med e-valg i 2011 håndterte dem, er også nærmere beskrevet i Barrat i Esteve & Goldsmith 2012. Dette avsnitt vil derfor også i noen grad basere seg på denne rapporten.

16. Det kan legges til at disse aspektene knytter an til klassiske standarder for det man kan betegne som god praksis for demokratiske prosesser, se blant annet Robert Dahls ideelle kriterier for demokratisk prosess (Dahl 1989).

17. Barrat i Esteve; Goldsmith og Turner (2012b: 34) påpeker i den forbindelse at det her *kan* oppstå en motsetning mellom hensynet til gjennomsiktighet og hensynet til frie og hemmelige valg. Dette vil være tilfellet hvis et verifiserbart system gjør det mulig for velgeren å både bevise at vedkommendes stemme er talt, samt hva som var innholdet i den tellende stemmen. Et slikt verifiseringssystem vil dermed innebære at den tellende stemme kan spo-

I et valglokale der velgerne møter fram og stemmesedlene legges fysisk i en urne og deretter telles opp i påsyn av kontrollører, er innsynet intuitivt og direkte. I tillegg til velgernes egne observasjoner kan utfordringer knyttet til gjennomsiktighet løses ved hjelp av nøytrale og kompetente valgobservatører.

Ved elektroniske stemmegivning kan ikke en stemmeseddel følges på samme direkte måte og selve de tekniske løsningene er ikke forståelige for folk flest. Dette skaper noen spesifikke utfordringer knyttet til gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. En av flere mekanismer som Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 35ff) drøfter i den forbindelse er bruken av verifiseringsmekanismer og ulike typer for «stemmekvittering». Avhengig av den konkrete løsningen kan en slik kvittering dokumentere at stemmen er mottatt, registrert og hva stemmens «innhold» er (den valgte listen samt personstemmer).

Ved internettvalget i Norge fikk den enkelte velger en viss kontrollmulighet gjennom en returkode som vedkommende fikk tilsendt via SMS etter avgitt stemme. Velgeren kunne sammenholde returkoden med koder trykt på valgkortet. Returkoden var ment å skulle gi velgeren visshet om at hennes stemme var blitt korrekt registrert samt støtte opp om sikkerhetsaspektet (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: fotnote 41). Dette var mulig uten at stemmeseddelen var blitt åpnet og «lest» og dermed uten at myndighetene fikk innsyn i stemmens innhold (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012). I den forbindelse understreker forskerne at den norske ordningen med returkode ikke er en trussel mot hemmelige og frie valg, fordi velgeren har mulighet for å stemme igjen elektronisk eller avgi en papirstemme (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 36). Med andre ord, det vil alltid være en usikkerhet knyttet til om returkoden dokumenterer den tellende stemmen. Av andre land som har gjennomført internettvalg, er det bare Frankrike, Australia og Storbritannia som har operert med en lignende verifiseringsmekanisme, men her fikk velgerne bare en kode som informerte om at stemmen var mottatt, ikke om stemmens innhold (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 35).

Når det gjelder autentisering av velgerne, foregikk denne ved at velgerne kunne logge seg inn på valgapplikasjonen på en av tre forskjellige måter: Via MinID, BuyPass og Commfides (system for e-id-sertifikater). Autentiseringsprosessen er ment å sikre at det kun er «legitime» velgere som får avgi en stemme, at det faktisk er den «riktige» velgeren som blir registrert som å ha avgitt stemme, og at hver velger kun har én tellende stemme (jf. prinsippet om

res tilbake til velgeren, hvilket ifølge Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner åpner opp for utilbørlig påvirkning og tvang (2012b: 34).

stemmelikhet, en velger – en stemme) (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 29-30).¹⁸

Videre ble problematikken rundt gjennomsiktighet og sikkerhet imøtegått ved å legge forholdene til rett for «ekstern kontroll» bl.a. ved at kildekoden ble offentliggjort på nettet¹⁹ og at krypteringsnøkkelen for databasen for avgitte stemmer ble fordelt på representanter for de politiske partiene, ti i alt. Seks av disse var nødvendige for å åpne databasen for stemmetelling. Nøkkelinnehaverne ble sammenkalt under en web-overført seremoni på valgkvelden der de lastet opp hver sin del av nøkkelen (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 30). I tillegg kommer at man i det norske forsøket hadde bygget en sikkerhetsmekanisme som innebar at systemet måtte bevise matematisk at all behandling av stemmene fra de var mottatt til de var talt, foregikk korrekt. Disse bevisene ble kontrollert av en uavhengig tredjepart (Promis AS) (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 36). Når det gjelder den bredere offentlige kontrollen av internettvalget, nevner Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 30ff, 37ff) også juridisk så vel som mer demokratiforankret evaluering, testvalg samt utprøving/sertifisering /overvåkning av systemet og prosedyrene for internettstemmegivning som sentrale mekanismer. Ifølge Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 31) er det av disse mekanismene bare formell sertifisering som ikke var inkludert i det norske forsøket 2011.

For å oppsummere Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 29ff) på en kortfattet måte kan man si at sikkerheten ved internettvalg for det første kan trues ved at selve det elektroniske systemet ikke fungerer som det skal. For det andre kan sikkerheten utfordres av utenforstående med uærlige hensikter (hackere, malware) som kan lykkes i å skape sammenbrudd i systemene eller hindre at velgerne får avgitt sin stemme (DoS). For det tredje krever sikre valg at velgerne kan identifiseres sikkert (autentisering), dvs. at det er sikkert at den som vil stemme, faktisk er den som vedkommende gir seg ut for å være, slik at det ikke oppstår muligheter for at en velger kan avlegge flere stemmer. Dertil kommer at sikkerhetsaspektet har en indre dimensjon: sikkerheten betinges også av hvorvidt myndighetene og andre interne aktører har mulighet til innsyn i eller manipulering av avgitte stemmer (se appendiks 1 i Barrat i Esteve & Goldsmith 2012).

18. Fordi det var mulig å stemme flere ganger via Internett i det norske forsøket, hadde man bygget inn en mekanisme for å sikre at kun en stemme ville bli talt (papirstemmen eller sist avgitte elektroniske stemme dersom ingen papirstemme var avgitt) (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner (2012b: 30). Dette også for å sikre hemmelige og frie valg (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner (2012b: 33, 46).

19. Den endelige kildekoden ble offentliggjort etter valget.

Hemmelighold skal sikre at en velger kan avgi sin stemme uten å bli utsatt for utilbørlig press av omgivelsene i retning av å stemme på en bestemt måte, men innebærer også stengsler mot kjøp og salg av stemmer. Prinsippet om frie og hemmelige valg ivaretas ved at valget gjennomføres på en slik måte at en velger først kan avgi stemme uten at andre kan følge med i hvordan velgeren stemmer, og deretter ved at det i ettertid ikke er mulig for en velger å dokumentere overfor andre hvordan hun har stemt. Stemmeseddelen som er lagt i urnen, kan ikke etterpå framvises for andre. Ved stemmegivning i såkalte ukontrollerte omgivelser (fjernvalg) er det mulig at en velger kan tvinges eller presses til å stemme på bestemte måter under overvåking av for eksempel andre familiemedlemmer (engelsk: *family voting*) eller andre som en velger står i et avhengighetsforhold til, for eksempel en arbeidsgiver. På den andre siden kan det heller ikke i praksis garanteres at stemmegivning under myndigheters observasjon (kontrollerte omgivelser) sikrer fullstendig hemmelige og frie valg. Det skyldes at «[t]his perfect world of observation in polling stations is far from reality», og at blant annet velgere kan bruke ny mobilteknologi til å dokumentere sin stemme, hvilket åpner opp for tvang og salg/kjøp av stemmer (se Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 42). Ved internettvalg med returkode som dokumenterer både stemmens innhold og at stemmen er talt, vil det være tilsvarende risiko for tvang og salg/kjøp av stemmer. Men med muligheten for å stemme igjen, vil denne risiko reduseres fordi returkoden da ikke er et endelig bevis (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 36, Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 69).

Som Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012: 39) understreker innebærer internettvalg derfor noen utfordringer som direkte er knyttet til det grunnleggende demokratiske prinsipp om hemmelige og frie valg. I den forbindelse belyser forfatterne også spørsmålet om hvorvidt myndighetene har en plikt til å sikre hemmelig valg, eller om denne plikten er avgrenset til å legge til rette for hemmelig valg (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 41). - I det siste tilfelle vil det være opp til velgeren selv å avgjøre om vedkommende vil benytte seg av denne muligheten. Dersom man tolker prinsippet om hemmelig valg som en universell plikt som gjelder alle velgere, så vurderer forskerne at den beste løsningen er at man bare godtar stemmer som er avgitt av velgere som var alene da de stemte. Konsekvensen av en slik tolkning vil i følge Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner være «avskaffelse» av alle former for stemmegivning i ukontrollerte omgivelser, inkludert papirbasert brevstemmegivning og internettvalg (2012b: 41).

I tillegg til at hemmelighold kan forstås som frie valg, kan prinsippet også knyttes til et prinsipp om anonymitet, det vil si at vedkommende velger forblir anonym i prosessene etter at stemmen er avgitt (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 43). Hemmelighold forutsetter derfor også at myndigheter og eksterne aktører som for eksempel hackere ikke har anledning til å koble den enkelte velger sammen med vedkommendes stemme. For å hindre en slik

sammenkopling forutsettes det visse tekniske foranstaltninger som blant annet krypterte løsningssystemer (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 43). Hacking rettet mot velgeres personlige computere og andre enheter som ikke er direkte kontrollert av myndighetene, er en annen sentral utfordring for internettvalg, se Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012: 44).

Norge søkte å sikre hemmelige og frie valg ved at velgerne hadde adgang til å avgi stemme flere ganger gjennom avstemmingsperioden. En velger kunne for det første avgi internettstemme flere ganger i forhåndsstemmeperioden. Det var alltid siste avgitte stemme som var tellende. Dessuten kunne en internettvelger også stemme på papir (en gang) i perioden for tidligstemmegivning, for forhåndsstemmegivning eller på valgdagen i valglokalet. I så fall ville det være papirstemmen som var gjeldende stemme. En elektronisk stemme (avgitt under press) ville altså bli annullert av en papirstemme, uansett om denne papirstemmen ble avgitt før eller etter den elektroniske stemmen. Og eventuelle stemmekjøpere kunne aldri være sikre på om en velger som avgav en stemme under oppsyn og mot betaling, ikke tidligere eller i neste omgang ville avgi en ny stemme som ville annullere den første. Dermed kunne stemmekjøp tenkes å bli mindre attraktivt. Løsningen med mulighet til å avgi stemme flere ganger, med den sist avgitte som tellende stemme, blir også benyttet i Estland.

Hemmelighold mot myndighetene ble i forsøket med e-valg ivare tatt for det første ved at stemmen var kryptert fra den forlot velgerens datamaskin til den ble talt. Som beskrevet tidligere hadde myndighetene i denne perioden ikke tilgang til dekrypteringsnøkkelen. Denne ble laget for første gang ved tellingen, da representanter fra de ulike politiske partiene lastet opp sin del av nøkkelen. For det andre ble dette løst ved at stemmene ble anonymisert gjennom en ikke-reverserbar kryptografisk prosess før de ble talt. Denne prosessen, kalt mixing, foregikk under observasjon på valgnatten og produserte også et matematisk bevis for at ingen stemmer hadde endret innhold (se blant annet Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 29-30). Hensikten med mixing er å «stokke om» på stemmene før de dekrypteres, slik at det ikke vil være mulig for myndighetene (eller noen andre) i ettertid å spore tilbake hvem som har stemt hva.

Tilgjengelighet handler om å ivareta prinsippet om lik tilgang til valget. Det tilsier blant annet at det skal være enkelt for *alle* velgerne å delta i valget uansett hvor de bor, om de har nedsatt funksjonsevne, og det skal ikke kreves særlig høy kompetanse eller spesielle språkferdigheter for å delta Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 49) poengterer dermed at tilgjengelighet også er relatert til systemets brukervennlighet (engelsk: *usability of voting systems*). Ved internettvalg påvirkes tilgjengelighet dels av den tekniske utformingen av valgapplikasjonen og dels av hvor utbredt digital kompetanse er blant velgerne (forekomst av såkalte digitale skillelinjer). Prosedyrene for pålogging og autentisering (identifisering av velgerne) spiller også en rolle for

tilgjengeligheten. Tungvinte tekniske prosedyrer for autentisering, stemmegivning og verifisering kan tenkes å skremme bort velgere og Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 3) understreker at det derfor er viktig å finne en balanse mellom tilgjengelighet og systemets integritet.

For å sikre god tilgjengelighet finnes det en rekke normer og standarder som kan implementeres.²⁰ Som det fremgår av blant annet IFES' vurdering av det norske forsøket med e-valg i lys av internasjonale standarder (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 8) ble 105 av Europarådets 112 standarder inkludert i Forskriften for forsøket med e-valg 2011, deriblant også standarder som berører tilgjengelighet. (Mer om dette senere i rapporten).

Ut over disse normene og standardene nevner forfatterne også brukervolivering i systemutviklingen som en mekanisme for å sikre god tilgjengelighet i form av brukervennlighet (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 51). Gjennom analysen av en rekke cases viser forfatterne videre at lengden på stemmegivningsperioden, tilgang til informasjon og hjelp (for eksempel i form av en hjelpetelefon) og antall ulike typer stemmegivningskanaler også vil ha betydning for valgets tilgjengelighet.

Erfaringene fra det norske forsøket med e-valg i 2011 når det gjelder tilgjengelighet, presenteres i kapittel 4 i denne rapporten. Her skal bare noen enkelte momenter nevnes. For det første er det en kjensgjerning at velgernes bruk av internettkanalen ved lokalvalget i 2011 var overveldende i internasjonalt perspektiv. Vel en fjerdedel av de avgitte stemmene i forsøkskommunene var avgitt over Internett. Det var også en betydelig økning i forhåndsstemmegivning i disse kommunene, som antakelig kan tilskrives internettmuligheten (nærmere tre fjerdedeler av forhåndsstemmene var i-stemmer). Internasjonalt er det Estland som har hatt den største andelen av i-stemmer ved bindende valg. Utbredelsen av bruken av Internett ved valg i Estland har gått gradvis. Ved det først valget i 2005 ble kun 1,9 prosent av stemmene avgitt via Internett. Ved parlamentsvalget i 2011 var den tilsvarende andelen kommet opp i 24 prosent av stemmene. I mange andre land har andelen internettstemmer ligget på godt under 10 prosent.

Ved det norske valget ble det opprettet en støttetelefon dit velgerne kunne henvende seg i tilfelle de opplevde problemer med pålogging eller selve valg-

20. Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 49ff) viser blant annet til Europarådets rekommandasjoner om juridiske, operasjonelle og tekniske standarder for elektronisk stemmegivning, standarder utviklet av the International Organization for Standardization (ISO) og The Web Accessibility Initiative (WAI) som har utviklet standarder (W3C) særlig rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. I tillegg viser Barrat i Esteve og Goldsmith (2012: 6ff) også til FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (FN 1966/1976) og Den europeiske menneskerettskonvensjon (ECHR 1950/1953), som Norge har forpliktet seg til å følge.

applikasjonen. Det kom ganske få henvendelser om hjelp via denne telefonen: 641 samtaler ble registrert, som tilsvarer én samtale for hver 39. stemme avgitt over Internett for kommunevalget (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 63). Det lave tallet på henvendelser tolker forfatterne som en indikasjon på at få velgere opplevde internettvalget som (for) teknisk utfordrende. Hjelpetelefonen fikk i særlig grad henvendelser om «Java», returkode og innloggingsprosedyrene. Men det bød også på problemer for en del personer med fysiske handikap (se «Tilgjengelighet og valgdeltagelse» i kapittel 4 samt Fuglerud & Tjøstheim (2012)).

I IFES' oppsummerende vurdering av det norske internettvalget heter det om tilgjengeligheten:

The Norwegian Internet voting application has reached a very high degree of accessibility, especially given the fact that the September 2011 ballot was its first use in binding political elections. Improvements can be made, however, to help visually impaired voters cast a vote and check the return code without external help. (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 65)

Det skal til slutt nevnes at Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner i sin gjennomgang av internasjonale erfaringer med internettvalg ikke omtaler tilfeller av alvorlig svikt i sikkerhet, avsperring av velgernes tilgang til valgapplikasjonene (såkalt *Denial of Service*) eller andre sammenbrudd i valgsystemene. Heller ikke gis det eksempler på alvorlige overtredelser av normen om hemmelige valg, for eksempel i form av tvang eller kjøp og salg av stemmer. I praksis ser det altså ut til at man i land som har prøvd ut internettvalg, har klart å gjennomføre valgene på måter som har gjort at valgresultatene har blitt akseptert.

Det norske forsøket med internettvalg i lys av Europarådets rekommandasjoner for elektronisk stemmegivning²¹

Europarådet har utformet en serie med standarder og rekommandasjoner for gjennomføringen av elektronisk stemmegivning. Det norske internettvalget er evaluert av IFES i lys av disse standardene som ble formulert i 2004. Elektroniske stemmegivningsløsninger er imidlertid under stadig utvikling og nye erfaringer gjøres. Barrat i Esteve og Goldsmith (2012) har i sine vurderinger derfor også søkt å ta høyde for nyere standarder som er lansert i forskjellige land og av andre internasjonale organisasjoner. Rekommandasjonene er utformet med sikte på at «e-stemmegivning skal være like pålitelig og sikker som demokratiske valg som holdes uten bruk av elektroniske hjelpemidler» (KRD 2006: 143) og at det vil være tilfellet dersom forsøket tilfredsstiller Europarådets rekommandasjoner, se også Europarådet 2004. Nedenfor gjengis noen hovedpunkter fra evalueringen av det norske forsøket i lys av Europarådets rekommandasjoner.

Europarådets standarder består av en liste med 112 anbefalinger («rekommandasjoner») med tilhørende krav til tekniske løsninger og administrative prosedyrer for internettvalg. Listen er ment å sikre at grunnleggende standarder for frie og demokratiske valg innfris i forbindelse med internettvalg, og at krav til sikkerhet og tilgjengelighet imøtekommes (se over). 105 av disse ble som tidligere nevnt tatt inn i norsk lov gjennom forskriften for forsøket med e-valg 2011. De standardene som ikke ble tatt med, omfatter sertifiseringsprosedyrer, velgerregistrering på nettet, informasjon om forskjellige muligheter for stemmegivning og stemmegivning i kontrollerte omgivelser (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: fotnote 3).

Som en del av evalueringsprosjektet ble IFES altså gitt i oppdrag å vurdere hvorvidt det norske internettvalget var i samsvar med disse kravene. Resultatet fra denne evalueringen er oppsummert i Tabell 3 som gir en oversikt over IFES' overordnede vurdering av det norske internettvalget i lys av Europarådets rekommandasjoner.

21. Dette avsnittet er basert på rapporten fra delprosjekt 7: «Compliance with International Standards. Norwegian E-vote Project» (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012).

Tabell 3. Oversikt over IFES' vurderinger av det norske internettvalgets samsvar med Europarådets rekommandasjoner.

Vurdering	Antall standarder
Tilfredsstiller kravet fullt ut	85
Tilfredsstiller kravet delvis	10
Tilfredsstiller ikke kravet	3
Ikke mulig å avgjøre	4
Ikke relevant krav	10
<i>I alt</i>	<i>112</i>

Kilde: Figur 1 i Barrat i Esteve & Goldsmith (2012: 21) [forfatternes oversettelse]

Av 112 standarder er det tre der IFES finner at den norske praksisen ikke er i samsvar med standardene. På ti områder er praksis delvis i samsvar med standardene. Fire standarder finner IFES det ikke mulig å ta stilling til på grunn av ufullstendig informasjon, det gjelder standard nr. 34, 60, 92 og 95 (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 25). Og ti av standardene blir vurdert som ikke relevante i vurdering av det norske forsøket, det gjelder standard nr. 25, 40, 41, 42, 49, 52, 87, 88, 111 og 112 (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 26). Syv av disse er ikke implementert i norsk lov gjennom Forskrift for forsøket med e-valg 2011 (standard nr. 25, 40, 41, 49, 52 og 112). På de øvrige 85 områdene fant altså IFES at norsk praksis var tilfredsstillende.

I Tabell 5 i appendiks B gis det en kortfattet sammenfatning av IFES' merknader til de områdene der de vurderer at det norske forsøket med e-valg ikke tilfredsstiller eller kun delvis tilfredsstiller Europarådets standarder for elektronisk stemmegivning.

Vi skal videre avgrense oss til kort å kommentere de tre områdene som ble funnet *ikke* tilfredsstillende Europarådets standarder. Dette gjøres på grunnlag av vurderingene til Barrat i Esteve og Goldsmith (2012), se også Tabell 5 i appendiks B.

Standardene nr. 14 og nr. 58 gjelder registrering av ugyldige stemmer.. Etter opptelling, men før kunngjøring av endelig resultat, ble det oppdaget ni ugyldige stemmer av i alt 53.916 avgitte internettstemmer. I samsvar med Europarådets rekommandasjon skulle systemet ikke ha tillatt velgerne å avgi ugyldig stemme. Slike stemmer skulle vært avvist tidligere i prosessen av systemet, og de aktuelle velgerne skulle dermed heller ikke å mottatt en returkode som bekreftet at deres stemme var registrert. Den helt presise årsaken til at feilen oppstod har man ikke klart å identifisere, men systemprodusenten har allerede identifisert noen tiltak som skal forhindre slike feil i fremtiden. For mer detaljert informasjon om dette, vises det til side 79-81 i Barrat i Esteve og Goldsmith (2012).

Standard nr. 91 stiller krav om dokumentasjon for at en stemme er avgitt innenfor det tidsintervallet som i valgapplikasjonen er avsatt for stemmegivning. I forsøket med e-valg 2011 måtte en stemme være avgitt i et intervall på 30 minutter. Det ble i ettertid oppdaget at én stemme var blitt avvist fordi den var avgitt akkurat i det øyeblikk tidsintervallet utløp. Denne velgeren fikk likevel en returkode som om stemmen var gyldig og var dermed uvitende om at stemmen var avvist. Sannsynligheten for at en slik hendelse skulle forekomme, var teoretisk meget lav, men inntraff altså likevel i praksis (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 112).

De relativt få merknadene som IFES har til det norske forsøket med e-valg, tyder på at utfordringene omtalt innledningsvis, ble håndtert på en akseptabel måte gjennom de norske løsningene:

For the Norwegian internet voting system to fully comply with 85 of the 102 relevant recommendations and only be non-compliant with three recommendations is a significant achievement given the exacting nature of the Council of Europe Recommendations. (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 56).

I en samlet vurdering fra IFES av forsøket med e-valg i ti norske kommuner sies det videre at det norske systemet for stemmegivning via Internett med stor sannsynlighet i fremtiden vil bli betraktet som en standard for andre systemer. Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner skriver:

It is highly likely that the Norwegian internet voting system will be seen as a standard that other systems will try to emulate in the future. (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012: 68)

OSSEs vurdering av det norske forsøket med internettvalg²²

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) ved Avdeling for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter gjennomførte flere inspeksjonsbesøk til Norge i forbindelse med forsøket med internettvalg i 2011. Besøkene fant sted både før, under og etter valget.

På grunnlag av sin observasjon av forsøket med e-valg i 2011 formulerte OSSE i alt 20 merknader og anbefalinger i tilknytning til valget. Slike merknader og anbefalinger kan betraktes som forslag til hvordan internettvalg og dets gjennomføring kan forbedres gitt spesifikke kriterier. Dermed kan merknadene og anbefalingene også betraktes som kommentarer til hvordan det konkrete forsøket kunne ha vært bedre gjennomført. Rapporten understreker at de norske valgmyndighetene møtte ekspertgruppen fra OSSE med stor åpenhet og hjelpsomhet.

I rapporten behandles følgende temaer: lovgrunnlaget for forsøket, det tekniske designet på det elektroniske stemmegivningssystemet, organisering og styring av forsøket, e-valg som supplement til papirbasert stemmegivning, administrasjon av internettvalget (systemtest, stemmeseddel, stemmegivningen, stemmeopptellingen og destruksjon av sensitive data), sikkerhet og hemmelighold, gjennomsiktighet og ansvar²³ (offentliggjøring av kildekode, sertifisering, overvåkning, observasjon og verifisering).

Det kan nevnes at rapporten fra OSSE dekker til dels de samme temaene som IFES belyser i rapportene *Speed and Efficiency of the Vote Counting Process* (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a) og *Compliance with International Standards* (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012).

Tabell 6 i appendiks B oppsummerer hovedpunktene i OSSEs rapport i form av organisasjonens 20 merknader og anbefalinger til det norske forsøket med e-valg 2011.

Som det fremgår av tabellen omhandler merknadene og anbefalingene i hovedsak forhold av mer administrativ og organisatorisk art i form av utarbeidelse av rutiner og prosedyrer, (formelle) dokumenter og dokumentasjon, samt opplæring av personell og øvingsmuligheter for velgerne. Det kan her

22. Dette avsnittet er skrevet som et tillegg til de devalueringene som er gjennomført i regi av den store forskningsbaserte evalueringen av det norske forsøket med e-valg i 2011. Det betyr at oppsummeringen av hovedpunktene i OSSEs vurdering av forsøket er basert på forfatternes gjennomlesning av OSSEs rapport «Norway: Internet voting pilot project. Local government elections 12 September 2011. OSCE/ODIHR election expert team report», se OSSE 2011.

23. OSSE bruker det engelske begrepet «accountability» (OSSE 2011: 13).

nevnes at opplæring og øvingsrunder ble gjennomført i forkant av valget. I tillegg påpeker OSSE at videre utvikling av krypteringsmodellen kan heve sikkerheten omkring valghandlingen enda mer.

I den oppsummerende vurderingen fra OSSE går det frem at man i forsøket med e-valg har gjort mye på en god måte, at det er et potensial for forbedringer samt at tilliten til gjennomføringen av forsøket er høy, med unntak blant dem som har mer prinsipielle motforestillinger. I rapporten heter det:

The ministry employed high standards in ensuring the security of the internet voting system, including carefully designed hardware and software components and robust encryption schemes to protect the secrecy of the vote. More comprehensive testing, stricter adherence to the segregation of duties, and the provision of comprehensive operational documentation could have further improved security (OSSE 2011: 3).

Videre sies det at

The internet voting pilot project was conducted in an open and inclusive manner. Election stakeholders, despite some who questioned the principle of remote internet voting, expressed confidence in the overall administration of the internet voting pilot (OSSE 2011: 3).

Avsluttende kommentar – gikk forsøket med e-valg riktig for seg?

Når man som vi har gjort her oppsummerer hovedpunktene i OSSEs rapport og IFES' rapporter om forsøket med e-valg, er det lett å fokusere på de sidene ved forsøket som enten ikke tilfredsstiller internasjonale standarder eller de sidene som kunne ha vært gjort på en annen og bedre måte. Det *er* viktig med et slikt fokus for å ta lærdom som kan komme til nytte ved (eventuelle) fremtidige valg. Men et slikt fokus kan også lett tilsløre det generelle inntrykket fra rapportene, nemlig at mye er gjort på en riktig måte og i henhold til internasjonale standarder. IFES understreker at de forhold som medførte at tre av Europarådets standarder ble vurdert som ikke å være oppfylt, er av liten betydning. Samtidig poengterer de at de fleste forholdene som er avdekket, enkelt kan rettes opp ved fremtidig implementering av e-valg i Norge (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 56). Det samme inntrykket får man når man leser OSSEs rapport.

Men som det vil bli tydeliggjort i kapittel 5 og som Barrat i Esteve og Goldsmith også antyder (2012: 57), handler en endelig vurdering av e-valg i såkalte ukontrollerte omgivelser også om å balansere og prioritere ulike hensyn. Dette skyldes at (e-)stemmegivning i ukontrollerte omgivelser alltid vil innebære noen utfordringer når det gjelder hensynet til hemmelige og frie valg (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 57). For å håndtere disse utfordringene kan hensynet til andre idealer som for eksempel «gjennomsiktighet» måtte nedprioriteres.

E-valg i praksis. Velgere og valgoppgjør

I dette kapitlet oppsummerer vi sentrale momenter angående de praktiske erfaringene med e-valg samt velgernes holdninger og tillit til valggjennomføring generelt og til e-valg spesielt. Mer konkret trekker vi frem sentrale funn knyttet til temaene *Tilgjengelighet og valgdeltagelse*, *Prinsippet om hemmelig valg*, *Tillit og holdninger til e-valg* samt *Demokratisk effektivitet*. Vi omtaler dette som «e-valg i praksis», og tar her utgangspunkt i velgernes, opinionsleders og valgfunksjonærers holdninger, opplevelser og erfaringer.

Ytterligere detaljer finnes i de aktuelle devalueringene som alle er publisert som forskningsrapporter, se Segard & Saglie (red.) (2012) og Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner (2012a).

Tilgjengelighet og valgdeltagelse²⁴

Som nevnt i det innledende kapitlet kan vi si at e-valg per definisjon har gjort valget i forsøkskommunene mer tilgjengelig. Velgerne har fått mulighet til å avgi stemme på en ny måte, som ikke krever frammøte i valglokalet, uten at tilgangen til å stemme på valgdagen eller forhåndsstemme på papir er blitt svekket. Et av forsøkets mål kan dermed sies å være oppfylt, nærmest uavhengig av hva som faktisk skjedde ved valget i september 2011.

Så enkelt er det likevel ikke å løse evalueringsoppdraget. I denne delen skal vi først se på hva som faktisk har begrenset tilgjengeligheten når stemmen avgis i valglokalet. Deretter går vi inn på de begrensningene i tilgjengeligheten ved internettvalg – for befolkningen generelt og for funksjonshemmede – som kom til syne under forsøket. Til slutt diskuterer vi om endringer i

24. Oppsummeringen i dette avsnittet er i hovedsak basert på del A5 og A1 i den forskningsbaserte evalueringen som i sin helhet er publisert i Bergh & Christensen (2012), Bergh (2012b), Fuglerud & Tjøstheim (2012) og Ødegård (2012).

tilgjengelighet faktisk fikk noen betydning for hvor mange som stemte, og for hvilke grupper som stemte.

Tilgjengelighet ved papirvalg

Et første inntak til spørsmålet om tilgjengeligheten ved valg på den tradisjonelle måten finner vi i velgerundersøkelsene som ble gjennomført i forsøkskommunene og i resten av landet. I landet som helhet oppga 56 prosent av dem som ikke stemte manglende tid og anledning som grunn for sin hjemmesitting (Bergh 2012b: 79). Isolert sett kunne dette tyde på dårlig tilgjengelighet også ved papirstemmegivningen, men det er grunn til å stille seg kritisk til en slik tolkning. Å svare at man ikke hadde tid og anledning kan nok være en beleilig unnskyldning for ikke å stemme. Alternativt manglet man tid og anledning til å sette seg inn i de politiske alternativene og danne seg en mening om hvem man skulle stemme på – et problem som ikke kan løses ved å gjøre selve valghandlingen mer tilgjengelig. Prosentandelen som oppga manglende tid og anledning som viktig grunn for ikke å stemme er imidlertid så godt som identisk i forsøkskommunene og resten av landet. Det viser at e-valg uansett ikke har hatt betydning for velgernes svar på dette spørsmålet.

For funksjonshemmede er imidlertid manglende tilgjengelighet ved tradisjonelt valg åpenbart en realitet, som det går fram av Fuglerud og Tjøstheims (2012) bidrag til evalueringen. Hvor stort dette problemet er for den enkelte velger, vil selvsagt være avhengig av hva slags funksjonsnedsettelse det dreier seg om. Noen grupper vil ha problemer med å ta seg fram til valglokalet. For personer som trenger hjelp for å stemme i valglokalet, blir valget – av så vel lister som personer på listene – ofte ikke hemmelig. Å måtte be om hjelp for å stemme i valglokalet kan også være belastende og føre til ubehagelige episoder. Mange av disse problemene vil være til stede i like stor grad ved forhåndsstemmegivning på tradisjonell måte, som ved stemmegivning på valginget.

På tross av flere tekniske og praktiske problemer ved e-valg (se nedenfor), ønsket mange av Fuglerud og Tjøstheims informanter et alternativ til dagens ordning med papirbasert stemmegivning. Dette henger trolig sammen med at e-valg i prinsippet kan gi mange funksjonshemmede bedre mulighet til å stemme uten hjelp fra andre, fjerne det tidspress og stress som kan ligge i å stemme i valglokalet, og dermed gi en opplevelse av bedre kontroll.

Manglende tilgjengelighet for bestemte grupper er også et tema som ble nevnt i Ødegårds (2012) intervjuer med 16- og 17-åringer. Det gjaldt ikke disse ungdommene selv, men litt eldre ungdommer som hadde flyttet hjemmefra for å studere, men fremdeles var folkeregistrert på hjemstedet. Denne gruppen er ofte avhengig av å kunne forhåndsstemme – på nett eller papir.

Tilgjengelighet ved e-valg

Som ved valg med papirstemmeseddel, kan vi også stille spørsmål ved hvor tilgjengelig e-valget er i praksis. Internettvelgerne i forsøkskommunene ble spurt om grunnen til at de avga en stemme på denne måten. Som det går fram av Berghs (2012b: 74-75) analyser, indikerer svarene at internettvelgerne oppfatter slik stemmegivning som enkelt og praktisk. 95 prosent av e-velgerne nevnte dette som en viktig grunn for å stemme elektronisk. At man var tilhenger av e-valg eller nysgjerrig på stemmegivningsmetoden ble også ofte nevnt som grunn til å stemme over Internett. Langt færre pekte på praktiske hindringer knyttet til å stemme i valglokalet (bortreist, lang vei, eller funksjonsnedsettelse/sykdom som gjorde det vanskelig å komme dit). Videre oppga så å si alle internettvelgerne (97–100 %) at det var «nokså» eller «svært» lett å forstå hvilke passord eller pinkoder man skulle bruke, å taste disse inn, samt å avgi en stemme (Bergh 2012b: 75).

Papirvelgerne ble på sin side spurt om hvorfor de *ikke* stemte på Internett (Bergh 2012b: 76-78). 75 prosent nevnte at de likte å avgi stemme på tradisjonell måte som en viktig grunn til ikke å stemme elektronisk, mens 68 prosent oppga at de bodde tett ved valglokalet som en viktig grunn. Langt færre velgere svarte at prinsipiell motstand mot e-valg eller praktiske forhold (at man er usikker på hvordan det gjøres, ikke har registrert seg på MinID, eller ikke bruker Internett) var til hinder for å stemme på Internett.

For de fleste papirvelgere er altså internettstemmegivning en mulig, men ikke en foretrukket metode for stemmegivning. Innledningsvis diskuterte vi hvorvidt «mentale barrierer» mot e-valg (som manglende fortrolighet med teknologien) kan svekke valgets tilgjengelighet. Våre analyser tyder imidlertid på at valget av papir framfor elektronisk stemmegivning først og fremst begrunnes ut fra de positive egenskapene ved tradisjonelt valg – ikke barrierer mot elektronisk valg. At folk setter pris på papirstemmegivning kan dels være pragmatisk og praktisk begrunnet, men også henge sammen med valgdagens symbolske verdi. Flere av de politisk interesserte førstegangsvelgerne som ble intervjuet av Ødegård fortalte at de

... opplever at det er noe høytidelig rundt valghandlingen og at dette er verdt å ta vare på. Dersom elektronisk stemmegivning ble innført, uttrykte noen av de unge en engstelse for at mange vil velge dette, og dermed at noe av glansen ved det å stemme ville forsvinne. Personlig oppmøte i valglokalet for å putte sin stemmeseddel i valgurnen, var for disse unge en tung symbolhandling som indikerte høytid, ansvarlighet og opplevelse av å være med å bestemme. (Ødegård 2012: 280).

Slik er det nok ikke bare ungdom som tenker.

De kvalitative intervjuene med funksjonshemmede viser imidlertid at det generelle bildet av god tilgjengelighet ikke gjelder for alle. Fuglerud og Tjøst-

heim (2012) tar utgangspunkt i begrepet *universell utforming*, med andre ord at løsningen skal være tilgjengelig for flest mulig. Dette omfatter både teknisk tilgjengelighet og brukervennlighet. Som Fuglerud og Tjøstheim (2012: 91-94) gjør rede for, krever tilgjengelighet for funksjonshemmede e-velgere for det første tilgang til nødvendig utstyr. Noen personer med nedsatt funksjonsevne er avhengig av å bruke spesialiserte IKT-hjelpemidler sammen med ordinær informasjonsteknologi for å kunne ha nytte av denne teknologien. For det andre må både teknisk utstyr og e-valgløsningen være brukervennlige, slik at brukerne faktisk greier å betjene teknologien.

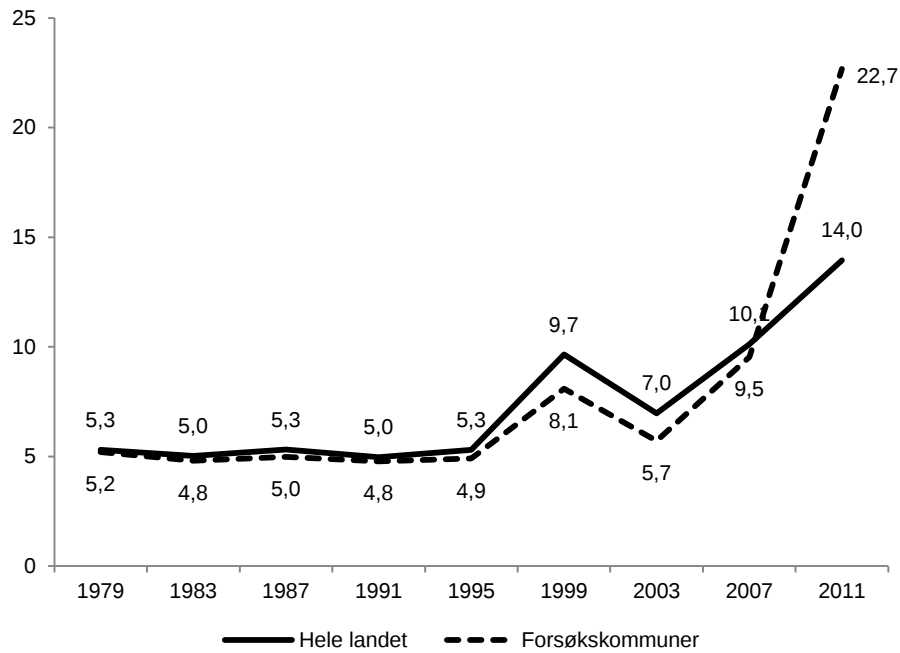
Fuglerud og Tjøstheims analyser viser tydelig at det var klare mangler i så måte i e-valgløsningen som ble brukt i 2011. Kort sagt opplevde mange av informantene med nedsatt funksjonsevne at løsningen ikke var enkel og uten hindringer. For noen var den helt utilgjengelig. De viktigste barrierene gjaldt innlogging, manglende kompatibilitet med enkelte IKT-hjelpemidler, feilmeldinger, for dårlige kontraster, at personer som brukte forstørring eller liten skjerm hadde problemer med å komme videre, og at informasjonsteksten om personstemmer var for dårlig plassert. Det er ikke rom for å gå nærmere inn på enkeltheter i denne sluttrapporten, men hindrene som velgerne møtte er grundig beskrevet av Fuglerud og Tjøstheim (2012). Dersom forsøket med e-valg skal videreføres ved senere valg, vil vi sterkt anbefale at løsningen blir forbedret for å unngå de mange praktiske vanskelighetene som Fuglerud og Tjøstheim har avdekket.

Vi vil også framheve at de problemene som Fuglerud og Tjøstheim beskriver, ikke utelukkende gjelder funksjonshemmede. Riktignok vil visse funksjonsnedsettelse utvilsomt utgjøre utfordringer for enhver e-valgløsning, men utgangspunktet bør være prinsippet om universell utforming. Ved å ta utgangspunkt i de brukerne som har de høyeste kravene til brukervennlighet og teknisk tilgjengelighet, det vil si personer med nedsatt funksjonsevne, vil man samtidig sikre at løsningen blir enklere å bruke for alle.

Valgdeltagelsen: hvor mange stemte på nettet?

26 prosent av de som stemte i forsøkskommunene gjorde det på Internett, noe som utgjør 17 prosent av alle de stemmeberettigede (Bergh & Christensen 2012: 34). Internettvalget fikk åpenbart betydning for omfanget av forhåndsstemmegivning. 72 prosent av de velgerne som forhåndsstemte i forsøkskommunene gjorde det på Internett (Bergh & Christensen 2012: 36). Som vi ser i Figur 2 økte forhåndsstemmegivningen betydelig i forsøkskommunene, sammenlignet med landet for øvrig. I forsøkskommunene forhåndsstemte 22,7 prosent av de stemmeberettigede, mot 14 prosent i landet som helhet.

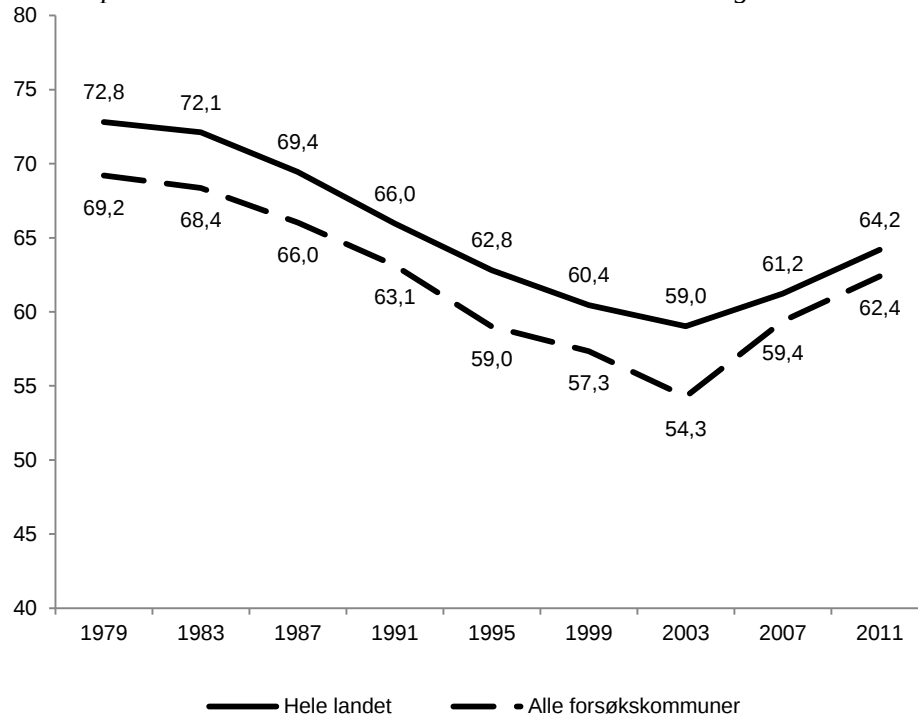
Figur 2. Forhåndsstemmegivning i forsøkskommunene, samt i hele landet i perioden 1979-2011. Prosent av alle stemmeberettigede



Kilde: Figur 2-1 i Bergh & Christensen (2012).

Til tross for økt forhåndsstemmegivning, viser Bergh og Christensens (2012: 37-41) analyse av valgresultatene at forsøket ikke fikk noen betydning for den samlede valgdeltagelsen. Fra 2007 til 2011 økte valgdeltagelsen i hele landet med 3 prosentpoeng ved kommunevalgene. Figur 3 viser at utviklingen i forsøkskommunene er den samme: en økning på 3 prosentpoeng. Den økte tilgjengeligheten – som velgerne i stor grad benyttet seg av – førte altså ikke til noen annen valgdeltagelse enn det man kunne forvente ut fra nasjonale trender i 2011.

Figur 3. Deltagelse i kommunestyrevalget i forsøkskommunene og i hele landet i perioden 1979 til 2011. Prosent av alle stemmeberettigede



Kilde: Figur 2-4 i Bergh & Christensen (2012).

Valgdeltagelsen: hvem stemte på nettet?

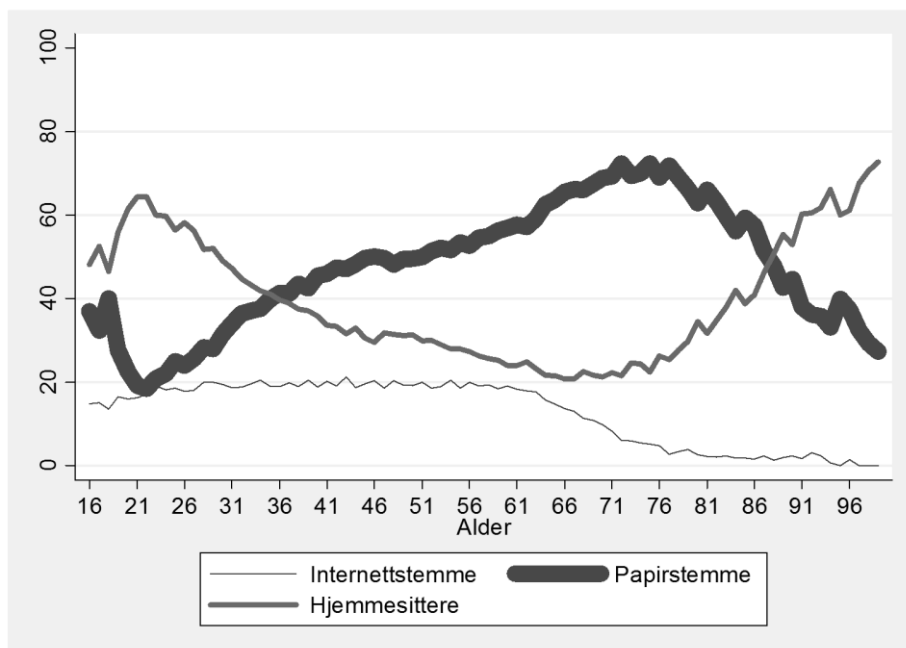
Selv om ikke selve nivået på valgdeltagelsen har økt, gir diskusjonen om «digitale skiller» – som vi omtalte innledningsvis – grunn til å se nærmere på hvilke grupper som i størst grad benyttet seg av den nye muligheten. Mantallsdata og velgerundersøkelsen i forsøkskommunene, som er blitt analysert av Bergh & Christensen (2012), gjør det mulig å finne ut mer om sammensetningen av internettvelgerne.

Deres analyser viser i store trekk at internettvelgerne har kjennetegn som ligger nærmere papirvelgerne enn hjemmesitterne. Der forskjeller mellom papirvelgere og internettvelgere eksisterer, finner de ingen tegn til at gruppene som er overrepresentert blant internettvelgerne har høyere valgdeltagelse enn de ellers ville ha hatt. Det er dermed ikke noe som tyder på at enkelte grupper av velgere har økt sin deltagelse som følge av internettvalg. Med andre ord styrkes den generelle konklusjonen om at forsøket ikke har påvirket valgdeltagelsen, når papirstemmer og nettestemmer ses under ett.

Effektene av de sosiale bakgrunnsvariablene er ikke spesielt sterke når internettvelgerne sammenliknes med papirvelgere og hjemmesittere. Dette kan tolkes positivt: det ser ikke ut til at Internett som stemmegivningsmetode, har bidratt til å øke ulikheter i valgdeltagelse.

Mange har trodd at e-valg ville appellere spesielt til de unge, som er vokst opp med Internett og er fortrolig med teknologien på en annen måte enn eldre generasjoner. Bergh & Christensen (2012: 47-48) har beregnet andelen nettvelgere, papirvelgere og hjemmesittere i alle aldersgrupper, ut fra manntallsdata fra forsøkskommunene. Vi ser resultatet i Figur 4. Den «flate» kurven for stemmegivning over Internett i aldersgruppen fra 16 til cirka 60 år indikerer at internettstemmegivning ikke har mobilisert spesielle grupper. Samtidig er det større forskjeller etter alder blant papirvelgerne og hjemmesitterne, enn innenfor den gruppen av velgere som stemte på Internett.

Figur 4. Valgdeltagelse og stemmegivningsmetode etter alder. Prosent



Kilde: Figur 2-5 i Bergh & Christensen (2012). N=167 476.

Bildet blir likevel annerledes, hvis vi utelukker hjemmesitterne og bare ser på dem som stemte. Som nevnt fortalte flere av de intervjuede førstegangsvelgerne i Mandal at de helst ville stemme på papir. I tråd med dette viser figuren at forholdsvis mange 16–18-åringer stemte,²⁵ og ofte på tradisjonelt vis. Går vi litt opp i alder, til velgere i tjuårene, ser vi at de er særlig lite tilbøyelig til å stemme. Andelen internettstemmer blant dem som likevel stemte, er imidlertid størst i denne aldersgruppen. Dette kan ses i sammenheng med at ungdom i alderen 20-25 trolig er overrepresentert blant dem som ikke bor i sin stemmerettskommune (studenter). Bergh og Christensen (2012: 53-55) viser nemlig også at de som ikke er bosatt i sin stemmerettskommune, har lavere valgdeltagelse enn andre. Men når denne gruppen først stemmer, er de mer tilbøyelige enn andre til å gjøre det på Internett. Velgerundersøkelsen fra forsøkskommunene viser – ikke overraskende – at hyppig internettbruk og positiv holdning til e-valg øker sannsynligheten for å benytte seg av internettvalg (Bergh & Christensen 2012: 57-58).

Velgerundersøkelsen viser også at det store flertallet av velgere sa at de ville stemt uavhengig av forsøket med internettvalg, mens 11 prosent svarte at de ikke ville stemt hvis det ikke hadde vært mulig å gjøre det via Internett. Hvis vi tar dette tallet for gitt, ville valgdeltagelsen blitt redusert med 1,8 prosentpoeng i forsøkskommunene uten internettvalget. Som Bergh og Christensen (2012: 60) argumenterer for, overdriver trolig dette anslaget betydningen av internettvalg.

Økt tilgjengelighet – men ikke økt valgdeltagelse

Mange velgere i forsøkskommunene har gått fra papir til nett. Sammenfatningsvis kan det sies at de som har stemt via Internett synes dette er en enkel teknisk løsning og en praktisk måte å avgi sin stemme på. Tilgjengeligheten har derfor økt for velgere som deltar i valget. For mange av forsøksvelgerne har stemmegivningen blitt enklere, noe de setter pris på.

Den kvalitative studien av funksjonshemmede velgere viser også at mange av disse ser at e-valg kan bidra til en bedre tilgjengelighet for dem. Dette gjelder selv om e-valg-løsningen ved valget høsten 2011 hadde klare mangler med hensyn til universell utforming, og dermed ikke var fullt ut tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi vil her framheve at en god tilgjengelighet for personer med funksjonsnedsettelse så vel som for alle andre er viktig for å gi en subjektivt god opplevelse av å stemme ved valg – ikke

25. Tallene for 16- og 17-åringer kommer fra de kommunene som også deltok i forsøk med nedsatt stemmerettsalder.

bare et middel til økt deltagelse. En god opplevelse av valgsituasjonen – å ikke være avhengig av hjelp av andre, å slippe stress, å få bedre kontroll med situasjonen – bør være et mål, også om dette gjelder personer som uansett ville ha stemt. Universell utforming er prinsipielt sett viktig og et prinsipp for å gjøre en løsning bedre for *alle*.

Forsøket ser uansett ikke ut til å ha hatt nevneverdig innvirkning på den samlede valgdeltagelsen. Utviklingen i valgdeltagelse var den samme i forsøkskommunene som i landet for øvrig. Vi kan derfor si at stemmegivning via Internett endret 2011-valgets tilgjengelighet, men ikke på en måte som påvirket innbyggernes tilbøyelighet til å delta. Det er grunn til å tro at norske valg allerede er lett tilgjengelige for de fleste velgergruppene, og at manglende deltagelse i realiteten ikke skyldes praktiske hindringer. En slik konklusjon er også i samsvar med tidligere forskning, som har pekt på at teknologien i seg selv i liten grad virker mobiliserende, se Bergh og Christensens litteraturgjennomgang (2012: 32-33). Tilgjengelighet er viktig nok, og særlig der barrierer stenger for deltagelse fra enkelte grupper. Men det er også andre forhold enn tilgjengelighet som bestemmer på hvilken måte man stemmer – og ikke minst *om* man stemmer. Her hjelper neppe teknologi hvis ikke de politiske sakene engasjerer. Samtidig bør det sies at dette var første gang man prøvde ut internettstemmegivning, slik at vi ikke kan vite hvordan dette vil slå ut dersom dette blir en mulighet som får feste seg i folks bevissthet.

Prinsippet om hemmelig valg: velgernes holdninger og handlinger²⁶

Prinsippet om hemmelig valg er grunnleggende i det norske demokratiet. Samtidig er det delte oppfatninger om hva dette prinsippet i praksis innebærer når det gjelder velgernes og myndighetenes *plikt* og *rett* til å opprettholde prinsippet (se f.eks. Sandbakken 2011). At velgerne har en rett til hemmelig valg, og at myndighetene må legge til rette for dette, er ikke omdiskutert. Rettslig sett kan spørsmålet også synes avklart: velgeren har en plikt til å skjule sin stemme for andre, mens myndighetene har en plikt til å sikre hemmelighet – spørsmålet er bare hvor langt denne plikten strekker seg.

En slik juridisk forståelse kan imidlertid tilsløre at både velgernes praksis og deres normative standarder kan fortone seg annerledes. Hvis plikten til å

26. Oppsummeringen i dette avsnittet er basert på del A3 i den forskningsbaserte evalueringen som i sin helhet er publisert i Saglie (2012) og Ødegård (2012). Disse rapportene tar utgangspunkt i velgerne, gjennom data innsamlet vha. dels representativ spørreundersøkelse og dels gjennom kvalitative intervjuer.

sikre hemmelighold ikke er absolutt, kan hemmelig valg i praksis (om ikke juridisk) bli oppfattet som en rett, snarere enn en plikt. Vi står overfor to motstridende normative posisjoner: noen vil gå så langt som å si at både velgere og myndigheter må sikre at alle stemmer blir avlagt hemmelig, mens andre vil si at myndighetene må legge til rette for hemmelig valg, og at velgeren selv sagt har en rett til hemmelig valg – men ikke nødvendigvis bør ha en plikt til å hemmeligholde valget.

Spørsmålet om hemmelig valg som en plikt og rett aktualiseres når stemmegivning flyttes til ukontrollerte omgivelser, der myndighetene mister en form for kontroll over det fysiske rommet som omgir velgeren i det øyeblikk stemmen avgis (KRD 2006: 47-49).²⁷

I forskriften om forsøk med e-valg står det at «velgeren skal selv påse at stemmegivningen foregår i enerom og usett». Ordlyden «i enerom og usett» er hentet fra valglovens § 9-5 om stemmegivning i valglokalet. Der må det forstås slik at velgeren skal være alene i stemmeavslukket – ikke alene i valglokalet. Ved e-valg er den juridiske forståelsen at området rundt velgeren skal være fritt for andre personer som kan kikke velgeren over skulderen, ikke at velgeren må være alene i rommet. Hjemme i velgernes stue er det imidlertid flere gråsoner: man kan nok være skjermet for innsyn, men ikke nødvendigvis så skjermet som i et stemmeavlukke.

Med det utgangspunkt er det interessant at velgerundersøkelsen i de ti forsøkskommunene viser at en fjerdedel av de som stemte via Internett ved lokalvalget 2011, gjorde dette med andre personer til stede i rommet. Videre viser undersøkelsen at bare rundt halvparten av alle stemmeberettigede sa seg enig i at det *ikke* bør være andre i rommet når man stemmer via Internett. Det er altså ikke uvanlig at andre er i samme rom som velgeren, og dette er også

27. Jo Saglie tar i delrapporten «Hemmelig valg» (Saglie 2012) opp dette spørsmålet når han ut ifra velgernes perspektiv belyser de praktiske sidene ved prinsippet om hemmelig valg: dvs. å hindre utilbørlig påvirkning og hindre salg og kjøp av stemmer. Dette er to sider ved hemmelig valg som blant annet er utdypet i rapporten *elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter* (KRD 2006), i Smith (2010) så vel som i Saglies eget bidrag til evalueringen av forsøket med e-valg (2012). I evalueringen belyses også velgernes holdninger til prinsippet. Guro Ødegård (2012) belyser gjennom sitt fokus på lokalpolitisk engasjerte ungdommer i Mandal, hvorvidt de opplever at e-valg utfordrer prinsippet om hemmelig valg og øker faren for utilbørlig påvirkning fra familie, venner og andre personer i omgangskretsen. Saglie og Ødegårds tilnærming innebærer dermed at spørsmålet om hemmelig valg og e-valg ikke blir drøftet ut fra et juridisk perspektiv.

Prinsippet om hemmelig valg berører dessuten mer tekniske forhold, som tiltak for å hindre at staten eller en tredjepart kan finne ut hvordan enkeltpersoner har stemt. Disse aspektene ved hemmelig valg diskuterer vi i kapittel 3, som på grunnlag av del A7 i evalueringen (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012) blant annet oppsummerer det norske forsøket med e-valg i 2011 i lys av Europarådets standarder for elektronisk stemmegivning.

akseptert av mange. Dette betyr slett ikke at disse velgerne ble påvirket av dem som var i rommet, men kan indikere et potensial for slik påvirkning. Rundt åtte prosent av e-velgerne oppga at de *både* var sammen med andre, og at de fikk hjelp av vedkommende da de skulle stemme (Saglie 2012: 249). Slik hjelp kan imidlertid være teknisk hjelp til innlogging, og innebærer ikke nødvendigvis at stemmegivningen var åpen for andres innsyn.

Saglie (2012: 259) påpeker i den forbindelse at hvis internettvalg skal videreføres, kan det være grunn til å se nærmere på forskriften om at «velgeren skal selv påse at stemmegivningen foregår i enerom og usett». Den juridiske forståelsen – at «i enerom» slett ikke betyr «alene i rommet» – virker i beste fall selvmotsigende, og kan i verste fall skape misforståelser. Et stemmeav-lukke i valglokalet kan nok gjerne forstås som et «enerom», men det blir mer problematisk å overføre dette begrepet til en krok i en stue der andre opphol-der seg. En bruk av begrepet «enerom» som ikke er i samsvar med dagligta-len, er uheldig.

Det er blitt nevnt at e-valg er problematisk fordi det åpner opp for utilbør-lig påvirkning i det øyeblikk stemmegivningen foregår. Dette forutsetter at det er flere personer i rommet, og at velgeren opplever at de(n) tilstedeværende faktisk forsøker å påvirke på en utilbørlig måte. Tilsvarende er kjøp/salg av stemmer blitt trukket frem som et problem som potensielt vil kunne øke når velgerne gis mulighet for å stemme via Internett. Både utilbørlig påvirkning og kjøp/salg av stemmer er lovstridig atferd jf. straffelovens kapittel 10, og er av samme grunn metodisk vanskelig å belyse gjennom empiriske velgerun-dersøkelser (se Saglie 2012: 247–248). På denne bakgrunn må man derfor være varsom med å fastslå omfanget av denne typen atferden. Evalueringen av forsøket med e-valg konkluderer at «begge deler nok forekommer, men i svært begrenset omfang». To prosent av e-velgerne svarte ja på spørsmål om de opplevde «at noen forsøkte å få kjøpe din stemme, dvs. å tilby en motytelse for en stemme til et parti eller en kandidat». Mindre enn en halv prosent av e-velgerne svarte ja på spørsmål om andre som var til stede i rommet, «forsøkte å påvirke din stemmegivning» (Saglie 2012: 250–251).²⁸ Men med så små tall kan små feil i materialet eller misforståelser av spørsmålet få betydelige ut-slag. Når det gjelder forskjeller mellom e-velgere, papirvelgere og hjemmesit-tere med hensyn til forsøk på kjøp av stemmer, avdekker analysene ingen sig-nifikante forskjeller. Det betyr at det ikke er grunnlag for å si at problematik-ken knyttet til kjøp/salg av stemmer i særlig grad er knyttet til e-velgerne.

28. Dvs. én prosent av de 27 prosentene som ikke var alene i rommet da de stemte.

En ting er den faktiske atferden, en annen ting er velgernes holdning til prinsippet om hemmelig valg og e-valg.²⁹ Det er veldig stor oppslutning om internettvalg blant innbyggerne i forsøkskommunene, 91 prosent av alle stemmeberettigede er helt eller nokså enig i utsagnet «Det bør være mulig å stemme via Internett ved valg i Norge» (Saglie 2012: 252). En slik påstand uten motforestillinger er det imidlertid lett å si seg enig i. Velgerne ble derfor også stilt et spørsmål som innebar en avveining: bør e-valg vike for prinsippet om hemmelig valg? Denne avveiningen ble operasjonalisert med utsagnet «Prinsippet om hemmelig valg er så viktig at e-valg ikke bør innføres». Det viser seg at oppslutningen synker noe når prinsippet om hemmelig valg legges inn som et motargument, men fremdeles med et betydelig flertall for internettvalg. 76 prosent av de stemmeberettigede er helt eller nokså uenig i utsagnet (Saglie 2012: 252). Både i gruppen av e-velgere, papirvelgere og hjemmesittere er det et stort flertall som ikke mener at e-valg må vike for prinsippet om hemmelig valg. Evalueringen slår videre fast at «oppslutningen om prinsippet om hemmelig valg – eller motstanden mot e-valg – er klart sterkest i to (dels overlappende) kategorier: de eldste (70 år og eldre) og lavest utdannede» (Saglie 2012: 253). Dette relateres til det forhold at dette også er de to gruppene som tradisjonelt minst bruker IKT-løsninger i hverdagen. Det interessante i den sammenhengen er allikevel at kvinner synes mer positive til e-valg på bekostning av prinsippet om hemmelig valg, enn det menn er.

Ødegårds studie blant den politisk engasjerte ungdommen i Mandal kan bidra til å belyse denne positive holdningen til e-valg selv når e-valg settes opp mot prinsippet om hemmelig valg. Som det kommer frem mener ungdommen «at hemmelig valg er et viktig prinsipp, men at internettstemmegivning ikke truer dette prinsippet» (Ødegård 2012: 256). Dette skyldes en åpenbar tiltro til at tiltakene for å sikre hemmelig valg også vil fungere i praksis, det at man kunne avgi stemme flere ganger via Internett, og at det ville være papirstemmen, eller den sist avgitte e-stemme hvis ingen papirstemme ble avgitt, som var tellende. De samme sikkerhetsmekanismene ble fremhevet når de unge ble konfrontert med temaene utilbørlig påvirkning og kjøp/salg av stemmer. Disse unge mener ikke dette er særlig utbredte fenomener. Videre poengterte de at det er viktig å skille mellom påvirkning og utilbørlig påvirkning. Politikk handler jo om meningsutveksling og det ligger i sakens natur «at påvirkning i forkant av et valg både [er] velkjent – og legitimt – da partier, politisk engasjerte venner – og for så vidt familiemedlemmer – gjør dette» (Ødegård 2012: 277).

29. Det vises også til oppsummeringen av evalueringen under avsnittet «Tillit og holdninger til e-valg» i dette kapittel 4, som også utdyper dette holdningsperspektivet.

Som et politisk tema har e-valg vært gjenstand for partipolitisk strid. Stortingsrepresentanter fra Høyre satte fram et forslag om å stanse forsøket med e-valg, og da saken ble behandlet i Stortinget i november 2010, gikk Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre inn for å stoppe forsøket. Også representanter fra andre partier uttrykte skepsis, men uten at de stemte for forslaget fra Høyre. Velgerundersøkelsen viser at partiskillene i stortingsvotingen ikke finnes igjen på velgerplanet (Saglie 2012: 254-255). I den grad det er noen forskjeller, er det Høyre-velgerne som i størst grad «nedprioriterer» prinsippet om hemmelige valg – til fordel for e-valg.³⁰

Saglie poengterer at internettvalg (i likhet med dagens ordning med brevstemmegivning) reiser noen grunnleggende spørsmål knyttet til hemmelig valg: bør det først og fremst være en rett, eller også en plikt? Velgeren har, formelt sett, en plikt til å avlegge sin stemme skjult fra andres innsyn. Men dette kan bli en papirbestemmelse som ikke håndheves, så lenge stemmegivningen skjer hjemme i folks stuer – og i praksis oppfattes mer som velgerens rett enn en plikt (se Saglie 2012: 242ff)

Hvis internettvalg skal bli en mer permanent ordning, mener Saglie at utviklingen kan tenkes å gå i to retninger. For det første kan valgmyndighetene legge større vekt på betydningen av hemmelighold. Informasjonen til velgerne ser ut til å være mest preget av hvordan stemmegivningen praktisk og teknisk skal gjennomføres. Det er forståelig, siden slik praktisk informasjon er absolutt nødvendig for å gjennomføre internettvalg. Det kan likevel være grunn til å legge større vekt på informasjon om valggjennomføringens sosiale sider og deriblant også hensynet til hemmelighold, ikke bare de tekniske. Dette kan ses i sammenheng med at det i velgerundersøkelsen i de ti forsøkskommunene kommer frem at det er et stort flertall som mener at det er staten, og ikke den enkelte velgeren, som skal sikre at valget er hemmelig (Saglie 2012: 256).

Saglie mener at en annen mulig utvikling er at et absolutt krav om hemmelig valg kan komme til å bli nedtonet. Eller, mer presist, valgmyndighetene kan konsentrere seg om ansvaret for å garantere hemmelige kanaler for stemmegivning, og legge forholdene til rette for et fritt og hemmelig valg, men uten å insistere på at hver enkelt velger skal benytte seg av denne muligheten. Det vil i så fall være velgerne som får en del av ansvaret for å sikre hemmelig valg – dersom de ønsker det. I praksis innebærer dette at man overlater til velgerne hvor avskjermet fra andres innsyn de vil være når de avlegger sin stemme. For de fleste velgere ville dette trolig fungere helt greit. Men samti-

30. Saglie (2012: 255) peker også på flere andre årsaker til fraværet av entydige partipolitiske skiller på velgerplanet. Blant annet at e-valg neppe var et så viktig politisk emne at det var avgjørende for velgernes stemme ved lokalvalget 2011, og at det ikke alltid var samsvar mellom moderpartiets holdning til e-valg og lokallagets holdning.

dig innebærer dette en risiko for at «sårbare velgere» blir utsatt for utilbørlig påvirkning. Det kan derfor være grunn til å tenke gjennom den sosiale sammenhengen der sikringsmekanismene skal praktiseres. Hvis noen påvirker familiemedlemmers stemme gjennom sosial kontroll, er det for det første ikke sikkert at den som er utsatt for press alltid har gode muligheter til å stemme på nytt. For det andre krever det et visst engasjement å ta bryet med å stemme på nytt: hvis det politiske engasjementet ikke er så sterkt i utgangspunktet, er det mindre sannsynlig at man vil ta det ekstra bryet som kreves for å få stemt hemmelig.

Tillit og holdninger til e-valg³¹

Tillit er en av flere grunnleggende forutsetninger for et velfungerende demokrati. Folk må ha tillit til at beslutningsprosesser så vel som prosedyrer i forbindelse med valg og stemmegivning følger demokratiske spilleregler. Det innebærer på den andre siden ikke fravær av sunn skepsis og kritisk tenkning som er to andre grunnleggende elementer i et demokrati. Norge er og har vært kjennetegnet ved både høy systemtillit og høy sosial tillit. Det er i den konteksten at tillit skal vurderes, når vi nå oppsummerer de sentrale funnene i evalueringen som berører tillit og holdninger til e-valg spesielt og valggjennomføringen generelt blant velgere og i den lokale mediedekningen.

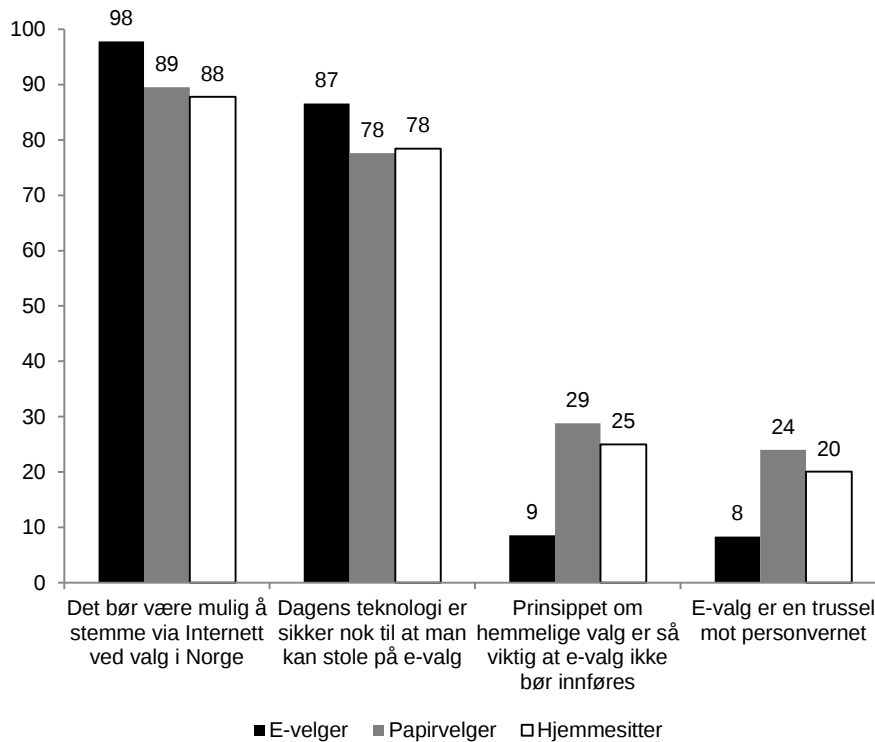
Den kjensgjerning at mer enn 70 prosent av de som stemte i perioden for forhåndsstemming, og mer enn 25 prosent av alle velgerne, avga sin stemme via Internett i de ti forsøkskommunene (se Tabell 1), kan tolkes som et sterkt uttrykk for en generell høy tillit til forsøket med e-valg generelt og e-valg som metode for stemmegivning spesielt. Dersom det hadde vært en utbredt mistillit, er det tvilsomt om tallene hadde vært så høye. Dette avspeiles også i det funn at befolkningen i forsøkskommunene generelt uttrykker svært positive holdninger til e-valg, og at de i liten utstrekning slutter opp om kritiske innvendinger mot denne formen for stemmegivning selv når disse kritiske innvendinger knyttes til prinsippet om hemmelig valg og personvern, se Figur 5.

Figur 5 viser videre at det i befolkningen i forsøkskommunene er et stort flertall som mener at det bør være mulig å stemme via Internett i Norge, og som vurderer dagens teknologi som sikker nok til at man kan stole på e-valg. I samme figur tydeliggjøres det samtidig en liten forskjell mellom e-velgere og papirvelgere i den forstand at e-velgere har en tendens til å være mer positive

31. Oppsummeringen i dette avsnittet er i hovedsak basert på del A2 i den forskningsbaserte evalueringen som i sin helhet er publisert i Bergh (2012a), Winsvold & Hanssen (2012), Ødegård (2012) samt Connolley (2012).

og mindre kritiske enn papirvelgerne. Forskjellen kan nok i stor utstrekning knyttes til hvorvidt velgeren har personlig erfaring med e-valg. På den andre siden er det intet som tyder på at tilliten til valggjennomføringen generelt påvirker velgernes beslutning om å stemme via Internett eller på papir (Bergh 2012a: 168-175).

Figur 5. Holdninger til e-valg. Prosentandeler som er «helt» eller «delvis» enig i påstanden.(Forsøkskommunene)



N: E-velger – 871; Papirvelger – 1908; hjemmesitter – 418.

Kilde: Figur 5-1 i Bergh (2012a).

De tillitsskapende tiltakene som ble iverksatt i forbindelse med forsøket ser ut til å ha fungert. Oppslutningen om internettvalg er høy i landet som helhet, men er svært høy – nesten universell – i forsøkskommunene. I landet som helhet svarer så mange som tre av fire stemmeberettigede at de mener internettvalg bør innføres og at de er positive til forsøket. I forsøkskommunene er det mer enn ni av ti som mener dette.

Til tross for denne store oppslutningen om e-valg i forsøkskommunene, er tilliten til valggjennomføring generelt noe lavere i disse kommunene enn i

landet for øvrig, selv om nivået på tilliten til valggjennomføringen fortsatt må betraktes som høy (Bergh 2012a: 169).³² Undersøkelsen viser at forskjellen i tilliten til valggjennomføringen generelt mellom stemmeberettigede i forsøkskommunene og i landet for øvrig ikke er et resultat av holdninger til internettvalg eller forskjeller i IKT-kompetanse og bruk av Internett. Forklaringen skyldes nok snarere en økt offentlig oppmerksomhet om valggjennomføring og prosedyrer for stemmegivning i forsøkskommunene, noe som kan vekke en kritisk sans hos velgere som ellers ikke er opptatt av dette temaet.

I sin casestudie av særlig lokalpolitisk involverte førstegangselgere karakteriserer Ødegård (2012) denne gruppen som «tradisjonister med teknologitillit». Det gjør hun fordi de unge i svært liten grad er bekymret for data-sikkerheten ved e-valg, samtidig som de verdsetter den tradisjonelle måten å avgi sin stemme på. Deres tillit til e-valg som en teknisk løsning knyttes til selve stemmegivningen via MinID, som de unge forholder seg til, stoler på og bruker mye i andre sammenhenger. At e-valg var knyttet til denne offentlige innloggingsløsningen, ble av de unge løftet fram som svært positivt og tillitsvekkende. Det at de unge omtales som tradisjonister, henspiller på deres «nostalgiske» syn på valghandlingen som noe høytidelig og viktig og deres tro på at det fysiske oppmøtet i større grad kan ivareta dette aspektet enn stemmegivning via Internett. Allikevel mener de ikke at e-valg som en fremtidig løsning bør skrinlegges. Tvert imot ser de fordelene med e-valg som en metode for stemmegivning, særlig som et alternativ for de som er avskåret fra å møte opp i valglokalet.

Det at disse unge har tillit til e-valg og er åpne for at e-valg skal være en del av det fremtidige valgsystemet i Norge, men samtidig kan betraktes som tradisjonister i deres vektlegning av valgdeltagelse som en høytidelig handling i det fysiske rommet, kan tolkes i lys av henholdsvis en praktisk nytteorientering og en prinsipiell symboltilnærming til spørsmålet om e-valg. I det første tilfelle vurderes e-valg alene på bakgrunn av å være en metode for stemmegivning, mens den prinsipielle symboltilnærmingen tillegger e-valg en mer substansiell mening i form av å være en aktiv handling med en underliggende betydning. For ungdommer synes e-valg å ha større legitimitet som en praktisk metode for stemmegivning enn som en handling med en underliggende demokratisk (symbol)verdi. Samtidig indikerer funnene også en bevissthet om at e-valg som en metode kan være et ekstra gode for visse grup-

32. 88 prosent av befolkningen i forsøkskommunene og 92 prosent i landet som helhet svarer 1 eller 2 på spørsmålet: 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? (Se tabell 5-1 i Bergh 2012a)

per. At dette kan være tilfellet finner støtte i Fuglerud og Tjøstheims undersøkelse av holdninger til e-valg blant personer med nedsatt funksjonsevne:

At såpass mange av informantene uttrykte et eksplisitt ønske om e-valg i Norge, mener vi at også henger sammen med opplevelser fra det å gå i valglokalet, og at man tenker at e-valg kan gi øket opplevelse av kontroll, selvstendighet og verdighet (Fuglerud & Tjøstheim 2012: 151).

Det kan videre nevnes at Fuglerud og Tjøstheim finner at deres informanter bare i veldig liten grad er opptatt av sikkerhet, og at de «velger» å stole på at myndighetene ivaretar sikkerheten (Fuglerud & Tjøstheim 2012: 150).

Dette skillet mellom e-valg som metode og som en handling med en demokratisk verdi gjenfinnes også i Marte Winsvold og Gro Sandkjær Hanssens studie av lokale mediers dekning av forsøket med e-valg (Winsvold & Hanssen 2012). Selv om det er noe variasjon mellom de lokale mediene i kommunene, er det overordnede inntrykket at medienes dekning av forsøket med e-valg ikke har vært særlig omfattende. Og i den grad forsøket er viet medienes oppmerksomhet, er det knyttet til medienes «plikt til å drive folkeopplysning» (Winsvold & Hanssen 2012: 199) og ut fra det perspektivet at e-valg ville kunne få en betydning for valgdeltagelsen – og særlig valgdeltagelsen blant ungdom. Også i Steven Connolleys innholdsanalyse av nett-debattene i lokale aviser er det valgdeltagelse som er det dominerende tema (Connolley 2012). Det er altså ikke som en metode at e-valg har fanget medienes oppmerksomhet, men som en aktiv handling med en demokratisk verdi. Ifølge mediene selv skyldes dette at de skriver om det som interesserer leseren, og leseren er kun interessert i e-valg i den grad det får noen konsekvenser for valgresultatet (Winsvold & Hanssen 2012: 198, 218). Leserens oppfattes med andre ord ikke å være interessert i e-valg som en metode.

Gjennom en innholdsanalyse dokumenteres det videre at flertallet av oppslagene er positivt eller nøytralt vinklet, og at en del oppslag er balanserte, det vil si at de inneholder argumenter både for og imot e-valg. Den nøytrale vinklingen kan ses i sammenheng med medienes oppfattelse av seg selv som folkeopplysere. Svært få oppslag om e-valg var negativt vinklet i lokalavisene. De fleste negativt vinklede oppslagene kom etter valget, og handlet om at e-valg-forsøket ikke innfridde forventningene fra den lokale offentlige debatten (og lokalavisene selv) om økt valgdeltagelse. Som metode for stemmegivning ble e-valg kun i liten grad utsatt for journalistenes kritiske blikk, hvilket nok kan forklares med at «[d]en høye tilliten i befolkningen gjelder antakelig også for pressen» (Winsvold & Hanssen 2012: 205). Også Connolley (2012: 232) peker i sin analyse av lokale nett-debatter på det generelt høye tillitsnivå i Norge som en forklaring på hvordan e-valg debatteres og vinkles. Som et eksempel beskriver Winsvold og Hanssen en gjennomsnittlig «kritisk artikkel» på følgende måte:

Journalisten intervjuer den e-valgsansvarlige i kommunen eller i departementet og spør om sikkerheten er god nok. Vedkommende svarer at jo, sikkerheten er god nok, og så er artikkelen over (Winsvold & Hanssen 2012: 204).

Denne måten å tilnærme seg sikkerhetsaspektet ved e-valg står dels i kontrast til hvordan e-valg ble dekket i den bredere politiske debatten i nasjonale medier så vel som på Stortinget (Winsvold & Hanssen 2012: 218), der tonen har vært mer kritisk og negativ med fokus på problematikken rundt opprettholdelse av prinsippet om hemmelig valg og datasikkerhet. Som Connolley konstaterer er dette også fokus i de negativt vinklede innlegg i lokale nettdebatter, men at det samtidig er «bemerkelsesverdig at intensiteten manglet i de lokale nettavisene, i forhold til debatten i Stortinget» (Connolley 2012: sammenheng). Denne forskjellen mellom det lokale og det nasjonale gjenfinnes også i velgernes opplevelse av lokale henholdsvis nasjonale mediers dekning av e-valg, idet de opplever de lokale mediene som mer positive. Folks oppfatning av de lokale medienes dekning samsvarer i stor grad med den faktiske dekningen, slik denne er avdekket i innholdsanalysen til Winsvold og Hanssen (2012: 211). Forskjellen i holdning til e-valg mellom lokalt og nasjonalt nivå kommer også tydelig frem i IFES' evalueringsrapport *Speed and Efficiency of the Vote Counting Process* (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012) gjennom fokusgruppeintervju med valgansvarlige og -personell fra forsøkskommunene og utvalgte opinionsledere fra det nasjonale politiske miljø (se også neste avsnitt om demokratisk effektivitet).

Lokale mediers positive dekning av e-valg avspeiler trolig at mediene også er lokale aktører som opplever en mer eller mindre bevisst «forpliktelse» til støtte opp om kommunen. Det kommer frem i evalueringen at innrammingen på oppslagene om forsøket med e-valg var generelt knyttet til noe fremtidsrettet og et teknologioptimistisk perspektiv, der

[e]-valg ble brukt i det vi har valgt å kalle «kommuneskryt» - som et eksempel på at kommunen var bra, moderne, opptatt av valgdeltakelse, foretrukket blant mange søkere i en nasjonal konkurranse om å være med i dette prosjektet, gode til å implementere (Winsvold & Hanssen 2012: 207).

Selv om det på individnivå finnes en tydelig sammenheng mellom folks holdninger til forsøket med e-valg og hvordan de vurderer mediedekningen som positiv, negativ eller at de ingen mening har, så kan det på kommunenivå ikke dokumenteres noen klar sammenheng mellom lokalmedienes dekning av e-valg-forsøket og folks holdning til forsøket eller tillit til valggjennomføringen. Denne manglende sammenhengen på kommunenivå kan skyldes at dekningen har vært nokså liten i omfang og uten det store engasjement fra de lokale medienes side. En annen mulig årsak til svak eller manglende sammenheng kan

være at e-valg ikke engasjerer folk nok til at de lar seg bevege av hvordan pressen omtaler saken.

Den positive sammenhengen mellom folks holdninger og deres vurdering av mediedekningen peker på at det her kan være snakk om selektiv eksponering eller selektiv hukommelse, hvilket innebærer en tendens til å velge det medieinnholdet eller huske de argumentene som samsvarer med ens egne holdninger (Winsvold & Hanssen 2012: 183). Samtidig gir evalueringen grunnlag for å konkludere at de som leser lokale aviser, har en større tendens til å mene at teknologien er sikker nok til at man kan stole på e-valg, og videre at avisleserne også er signifikant mer fornøyd med informasjonen de har fått om e-valg når det kontrolleres for utdanning, IKT-kompetanse, kjønn og alder (se Winsvold & Hanssen 2012: 215). Det som er spørsmålet i denne sammenhengen, er naturligvis om avisleserne i utgangspunktet var mer informerte og hadde mer teknologitillit.³³

Evalueringen av dekningen av forsøket med e-valg i lokale medier – særlig lokalaviser og lokalavisers nett-debatter – samt velgernes oppfattelse av denne mediedekningen viser at medienes omtale av forsøket med e-valg snarere har underbygget dets legitimitet og forankring enn vært en barriere. Til tross for at det både i lokalbefolkningen og i de lokale mediene er en overveiende positiv holdning til e-valg, gir evalueringen ikke grunnlag for å betrakte mediene som viktige opinionsdannende aktører. Det er det flere grunner til (se Winsvold & Hanssen 2012: 216-217). En viktig grunn er at det er usikkert hvilken vei årsakspilen peker: er det mediene som påvirker folket, eller er det folket som avgjør hvilke saker de lokale mediene dekker? Dessuten, når folks interesse i utgangspunktet er liten, er det da mulig for mediene å påvirke?

33. Analysen viser også at personer med høy IKT-kompetanse har en signifikant større tendens enn personer som vurderer sin IKT-kompetanse som lav til å mene at teknologien er sikker nok til at man kan stole på e-valg (Winsvold & Hanssen 2012: 215).

Demokratisk effektivitet³⁴

Tradisjonelt gjennomføres valg i Norge effektivt og med høy kvalitet. Det er likevel velkjent at feil kan forekomme, og at kunngjøring av resultatene i enkelte tilfeller kan ta uforholdsmessig lang tid. Mer effektiv gjennomføring av valg var ett av målene med forsøket med internettvalg i 2011. Fire forskjellige målestokker ble anvendt for å undersøke om målet var oppnådd:³⁵ 1) Hvor raskt opptellingen ble gjennomført, 2) hvor store ressurser som ble benyttet i opptellingen, 3) forekomsten av ugyldige stemmer, og 4) tillit til valgprosedyrene blant velgere og opinionsledere. De to første spørsmålene ble analysert ved å sammenligne forsøkskommunene med et utvalg av kontrollkommuner (20 i alt).

1) Ble stemmene talt opp raskere i forsøkskommunene?

Opptelling foregår i noen kommuner ved håndtelling av de avgitte stemmene, i andre kommuner telles det ved skanning av stemmesedlene. Når det stemmes via Internett, innebærer det at det blir tilsvarende færre stemmer å telle på de tradisjonelle måtene. Både forsøkskommunene og kontrollkommunene opplevde imidlertid at opptellingen gikk noe raskere sammenlignet med tidligere års valg. Tidsreduksjonen var noe større i forsøkskommunene, men detaljanalyser viste at den større reduksjonen i denne gruppen ikke kunne tilskrives bruken av Internett som stemmegivningskanal. Forskerne understreker imidlertid at denne vurderingen er usikker på grunn av det lille antallet kommuner som er undersøkt (10 forsøkskommuner og 20 kontrollkommuner) og advarer mot å dra endelige konklusjoner når det gjelder eventuelt raskere stemmeopptelling (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a).

34. Dette avsnitt er basert på rapporten fra delprosjekt 4: «Speed and Efficiency of the Vote Counting Process. Norwegian E-vote Project» (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a).

35. I rapporten til Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012a: 10ff) redegjøres det for en rekke kontekstuelle, praktiske så vel som metodiske forhold som gjorde det vanskelig å måle effektiviteten samt den isolerte betydningen av forsøket med e-valg og nye valgadministrative prosedyrer knyttet til dette.

2) Ble det brukt færre ressurser i opptellingen i forsøkskommunene?

Færre stemmer avgitt på tradisjonelt vis, som papirstemmer, skulle alt annet likt tilsi behov for et mindre tellekorps. Forskerne antok at flere e-stemmer kunne gi bemanningsreduksjoner noenlunde tilsvarende andelen e-velgere (f. eks kan 25 prosent e-velgere føre til opptil 25 prosent færre opptellingsressurser; Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a: 71). Forholdet tellekorps/velgere var 1:1530 i forsøkskommunene og 1:470 i kontrollkommunene. I forhold til antall velgere ble det altså brukt tre ganger så mange personellressurser i kontrollkommunene i opptellingen, samtidig som tiden brukt på opptelling var omtrent den samme i begge kommunegrupper. Forskerne finner imidlertid at forskjellen mellom forsøks- og kontrollkommuner er for stor til at den alene kan forklares som en effekt av forsøket med internettvalg i forsøkskommunene. Andre forhold som ikke dekkes av analysen, må spille inn, sies det, uten at Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner tar stilling til hvilke faktorer det kunne dreie seg om.

3) Ble det registrert færre ugyldige stemmer i forsøkskommunene?

Redusert forekomst av ugyldige stemmer ble regnet som et kvalitetsmål på valgprosedyrene. I prinsippet skulle det ikke gå an å avlegge ugyldige internettstemmer. Jo større andel av stemmene som avlegges via Internett, jo færre ugyldige papirstemmer skulle forekomme. Andelen ugyldige papirstemmer viste seg å være langt lavere i forsøkskommunene enn andelen var i landsmålestokk (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a: 67). I forsøkskommunene var andelen ugyldige papirstemmer 0,07 prosent av alle avgitte stemmer i kommunevalget og 0,04 prosent i fylkestingsvalget,³⁶ mot henholdsvis 0,13 og 0,10 prosent på landsbasis. Men igjen finner forskerne det vanskelig å forklare denne store forskjellen med internettvalget. Derimot forklares andelen av ugyldige stemmer ganske godt med tilsvarende andeler i forrige valg. Det vil si at de kommunene som hadde mange ugyldige stemmer ved forrige valg, hadde en tendens til også å ha det ved valget i 2011. Dermed må eventuell effekt av forsøket med internettvalg inntil videre stå ubesvart.

En uavhengig organisasjon (Promis AS) som ble engasjert av Kommunal- og regionaldepartementet til å verifisere de matematiske bevisene de ulike leddene i løsningen. Dette inkluderte bevis for 1) At alle stemmer som ble lagret, først hadde blitt kalkulert og sendt ut en returkode for.³⁷ 2) At alle

36. Disse prosentandelene ligger nær opptil den samlede andelen ugyldige stemmer i forsøkskommunene, siden det bare var ni ugyldige e-stemmer.

37. Dvs. bevis for at alle de lagrede stemmene var blitt registrert av RCG (Return Code Generator).

stemmer som kom ut av cleansing-prosessen, var identiske med stemmer som var lagret i stemmedatabasen. 3) At alle stemmene som gikk ut av mixing-prosessen, var innholdsmessig (men ikke utseendemessige) identiske med stemmene som hadde gått inn i mixing-prosessen. 4) At alle stemmer som skulle dekrypteres (altså med unntak av de bort-cleansede stemmene), ble korrekt dekryptert. Sammen med returkodene (som altså beviser for velgeren at stemmen ble mottatt med det innholdet velgeren ønsket), utgjør disse fire stegene det IFES betegner som *end2end verification* (se også Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b: 36).

Verifiseringen gav et tilfredsstillende resultat og bekreftet at resultatet fra opptellingen ved internettvalget faktisk reflekterte de stemmene som var registrert i systemet (som gyldige stemmer) (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a: 68).

Ved gjennomgang av loggene fra tellingen viste det seg imidlertid at ni avgitte stemmer ble funnet uleselige etter dekryptering, og dermed ikke kom med i stemmeopptellingen (se Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a: 61-62). Selv om dette ikke fikk betydning for valgresultatet, skulle det ikke ha forekommet. Siden feilen oppstod da stemmene ble avgitt er det umulig å avgjøre med sikkerhet hva årsaken til feilen var.³⁸ Det er i ettertid blitt utviklet nye kontrollmekanismer, som skal oppdage denne typen problemer allerede ved innsending av stemmen. Dette vil gjøre det umulig å sende inn en stemme som ikke lar seg fortolke. Velgeren vil i stedet få en feilmelding.

4) Hadde internettvalg noen effekt på tilliten til valget?

Tilliten til internettvalget ble i denne delen av evalueringen undersøkt gjennom fokusgrupper satt sammen av valgansvarlige og -personell fra forsøkskommunene og utvalgte opinionsledere fra det nasjonale politiske miljøet. De lokale representantene med erfaring fra både internett- og tradisjonelle valg var meget positivt innstilt til internettvalg og målbar gode erfaringer. De nasjonale opinionslederne var derimot dypt skeptiske til internettvalg. Det framkom altså en tydelig kløft mellom lokalt personell med praktiske valgerfaringer og nasjonale ledere som vurderte denne valgformen på en mer teoretisk og prinsipiell basis.

Når det gjelder tillit til opptellingsmetoder oppsummerer Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012a: 69) funn fra Lokaldemokratiundersøkelsen ved å si at selv om befolkningens tillit til opptelling av internettstemmer er lavere enn deres tillit til andre tradisjonelle opptellingsmetoder, så er den allikevel

38. Det er teknisk umulig å spore dekrypterte stemmer tilbake til enkeltvelgere.

veldig stor. 85 prosent av respondentene har stor eller noe tillit til elektronisk opptelling av stemmer avgitt på Internett (Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner 2012a: 69).³⁹

Alt i alt viste det seg vanskelig å svare definitivt på spørsmålene om raske-re opptelling og mindre ressursbruk. Derimot har effekten på kvaliteten av valget vært positiv samtidig som tilliten til valget ikke er merkbart svekket men ligger fortsatt på et høyt nivå både allment og i forsøkskommunene.

Avsluttende om e-valg i praksis

Evalueringen av forsøket med e-valg ved det norske lokalvalget i 2011 har avdekket mange interessante forhold som er relevante å ta med videre i debatten om e-valgets fremtid. Som det fremgår av oppsummeringene i dette kapitlet peker resultatene ikke på en entydig konklusjon om e-valg er et demokratisk gode eller ikke. Både når det gjelder e-valg i lys av tilgjengelighet, tillit, valgdeltagelse, prinsippet om hemmelig valg og demokratisk effektivitet er det noen resultater som peker i retningen av en positiv demokratisk effekt, mens andre peker i retningen av en mindre positiv effekt. Hvordan de empiriske resultatene vurderes – alene og i forhold til hverandre – avhenger dels av ens forventninger og dels av hvilke hensyn som anses som viktigst. I neste kapittel vil vi utdype dette og drøfte så vel de praktisk-empiriske som de mer prinsipielle sidene ved e-valg i lys av de grunnleggende premissene for forsøket og begrunnelsene for e-valg.

39. Andre opptellingsmetoder er manuell opptelling av papirstemmer og elektronisk opptelling av papirstemmer som blir scannet (lest elektronisk).

Drøftelse – premisser og begrunnelser for e-valg

Å stemme via Internett i ukontrollerte omgivelser, og det forsøket som ble gjennomført med såkalt elektronisk valg (e-valg) i ti norske kommuner ved lokalvalget 2011, har vært og er politisk kontroversielt. Noen er for, men mange er imot. På det nasjonale plan har det offentlige ordskiftet om forsøket i overveiende grad vært preget av et fokus på prinsippet om hemmelig valg. Et fremtredende syn er at det er umulig å gardere seg mot for eksempel stemmekjøp og tvang når valghandlingen skjer i ukontrollerte omgivelser der offentlige myndigheter mister muligheten for kontroll i det øyeblikk velgeren avgir sin stemme. Stemmegivning via Internett i ukontrollerte omgivelser synes på denne måten generelt å stride mot prinsippet om hemmelig valg, og er derfor av flere blitt karakterisert som demokratisk uakseptabelt. Prinsippet om hemmelig valg er uomtvistelig, hvilket også er tydeliggjort i premissene for forsøket med e-valg. Et annet premiss for forsøket er opprettholdelse av tilliten til valggjennomføringen. I hovedmålet for forsøket er disse premissene spesifisert på følgende måte:

Dagens høye troverdighet til valggjennomføring basert på prinsipp om hemmelig valg skal opprettholdes (KRD 2011a: 5)

Premissene knyttet til prinsippet om hemmelig valg og tillit til valggjennomføringen vil bli drøftet i neste avsnitt, innen vi belyser forsøkets demokratiske effekter i lys av de tidligere nevnte begrunnelsene for e-valg. Begrunnelsene vedrører valgets tilgjengelighet, velgernes forventninger, raskt og korrekt valgoppgjør og endelig muligheten for direkte demokrati.

Hemmelig valg og tillit til valggjennomføringen. To premisser for e-valg

For å kunne svare på om prinsippet om hemmelig valg ble opprettholdt formelt så vel som i praksis, er det avgjørende å ha for seg hva det ligger i denne formuleringen. Vi legger her vekt på to sider av spørsmålet om hemmelig valg.

For det første, fravær av utilbørlig påvirkning og kjøp og salg av stemmer. Det innebærer et fokus på velgeren og øyeblikket for stemmegivningen snarere enn spørsmålet om hvorvidt den tekniske løsningen gjør det mulig for myndighetene å koble sammen velgerens identitet og stemme – dette siste handler om velgerens anonymitet.

For det andre, det man kan kalle gråsonen mellom hemmelig valg og straffbare handlinger. I denne gråsonen finner vi slike situasjoner: en familie sitter sammen i sofaen hjemme og stemmer, slik at alle ser hvordan de andre stemmer, men uten noe press om å stemme på en bestemt måte. Det vil neppe rammes av straffelovens forbud mot utilbørlig påvirkning og kjøp og salg av stemmer, men bryter prinsippet om hemmelig valg. I juridisk forstand er det neppe noen gråsone, siden annen lovgivning sier at man skal stemme usett. Men i normativ eller empirisk forstand har vi med en gråsone å gjøre, siden slike situasjoner gjerne kan være langt mer sosialt akseptert enn de formene for påvirkning som rammes av straffeloven. Denne gråsone-problematikken gir grunnlag for å drøfte hemmelig valg som en rett og/eller plikt.

Gjennomføring av hemmelig valg: praksis og mulige konklusjoner

Forsøket med e-valg 2011 ble gjennomført som supplement til den tradisjonelle måten å stemme på, nemlig på papir i et offentlig valglokale. Forskjellen mellom de to måtene er dels knyttet til det fysiske stedet for valghandlingen (offentlig kontrollerte versus ikke-offentlig kontrollerte omgivelser) og dels knyttet til metoden for stemmeavgivningen (papir versus elektronisk). At e-valg ble gjennomført som supplement innebar allikevel ikke at de to måtene var helt likestilte, idet en papirstemme avgitt i tidlig- eller forhåndsstemmeperioden eller på valgdagen alltid ville annullere en stemme avgitt elektronisk. Samtidig var det mulig for en velger å avgi flere elektroniske stemmer, men kun den sist avgitte ville telle (dersom velgeren ikke også avga en papirstemme). På denne måten ble de forutsetningene som arbeidsgruppen for elektronisk stemmegivning spesifiserte i sin rapport fulgt (se KRD 2006: 75).

At papirstemmen alltid har forrang framfor en internettstemme, at det var mulig å stemme flere ganger på nettet, samt at e-valg uansett var et supplement til papirbasert stemmegivning var viktige mekanismer for å sikre prinsippet om hemmelige og frie valg i forsøket med e-valg i 2011. Barrat i Esteve og Goldsmith (2012: 32) påpeker at den norske formen for internettvalg

representerer klare forbedringer med hensyn til frie og hemmelige valg i forhold til tradisjonell brevstemmegivning, på grunn av angremuligheten og papirstemmens forrang. Og videre konkluderer de to forfatterne i sin juridiske evaluering av forsøket at det norske e-valgsystem imøtekommer prinsippet om hemmelig valg på en måte som tilfredsstiller Europarådets rekommandasjoner. Det gjelder både hemmelighold når stemmen avgis og i ettertid (dvs. at ingen skal kunne finne ut hvordan den enkelte velger har stemt) (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 28).

Spørsmålet er så hvilke konklusjoner vi kan trekke ut fra denne juridiske vurderingen. Et ytterpunkt i debatten vil være å konkludere med at siden internasjonale standarder er fulgt, er prinsippet om hemmelig valg per definisjon ivaretatt (som vi skal komme tilbake til, trekker Barrat i Esteve og Goldsmith selv en noe mer nyansert konklusjon). Det motsatte ytterpunktet – som også er preget av juridisk argumentasjon – tar utgangspunkt i at elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser legger til rette for utilbørlig påvirkning og kjøp og salg av stemmer – dvs. lovstridig atferd (se f.eks. Smith 2010). Dette syn er knyttet til det faktum at den elektroniske stemmegivningen skjer i ukontrollerte omgivelser. Argumentasjonen rammer dermed også brevstemmegivning som også foregår i ukontrollerte omgivelser (se KRD 2006: 48, Saglie 2012, Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 32).

Det ligger i sakens natur at offentlige myndigheter ikke har anledning til å kontrollere de fysiske omgivelsene i det øyeblikk en velger avgir sin stemme i såkalte ukontrollerte omgivelser. For eksempel er det ikke mulig å kontrollere at velgeren faktisk er i «enerom og usett» når han avgir sin stemme. Det er velgeren selv som skal påse at stemmegivningen foregår i enerom og usett jf. § 16 punkt 1 i forskriften for forsøket med e-valg. Med et slikt perspektiv er det derfor også vanskelig å kunne se hvordan stemmegivning via Internett i ukontrollerte omgivelser kan forenes med en forutsetning om absolutt forsikring om hemmelig valg. Nå kan det også nevnes at heller ikke tradisjonell papirbasert stemmegivning i kontrollerte omgivelser kan betraktes som en fullkomment sikker prosedyre når det gjelder å sikre hemmelige og frie valg (KRD 2006).⁴⁰

Med to så ulike prinsipielle tilnærminger til normen om hemmelig valg – prinsippet *er* per definisjon ivaretatt versus prinsippet *kan* per definisjon *ikke* ivaretas – er spørsmålet naturligvis hvordan man kan komme videre i denne diskusjonen. Som nevnt tidligere vil vi ikke konkludere på dette punktet, men

40. I KRD 2006 (vedlegg D) er det en gjennomgang av innstillinger fra Stortingets fullmaktskomité 1965-2005 som omfatter klager fra velgere og komiteens merknader. Gjennomgangen omfatter kun stortingsvalgene i den nevnte perioden. I tillegg kommer derfor også klager fra velgere knyttet til lokalvalg.

vi vil løfte frem noen forhold som kanskje kan nyansere debatten og gi grunnlag for avveining av ulike hensyn. Det handler dels om velgernes tillit til valg gjennomføring basert på prinsippet om hemmelig valg og dels om hvordan prinsippet skal forstås ut ifra en praktisk-empirisk tilnærming.

Velgernes tillit

Barrat i Esteve og Goldsmith (2012) konkluderer med at systemet vurderes å tilfredsstillende sentrale internasjonale standarder for elektronisk stemmegivning der prinsippet om hemmelig valg er et sentralt kriterium. Samtidig peker de på at utforming av valgordninger alltid innebærer avveining av ulike hensyn, der hvert enkelt land må finne sin løsning: «Each country and election administration body will need to find the most appropriate balance of these standards given the country's electoral, political, social and legal environment» (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 57).

Hvordan ser så disse omgivelsene ut i Norge? At sikkerhetsmekanismene også fungerte som tillitsskapende faktorer på velgernivå kommer som vi har sett tydelig frem i evalueringen (Bergh 2012a). Generelt har den norske befolkningen høy tiltro til den tekniske løsningen for e-valg. Selv når de konfronteres med hensynet til personvern og prinsippet om hemmelig valg er det et stort flertall som er for stemmegivning via Internett i Norge. Samtidig er det også tydelig at folk ikke stemmer på den tradisjonelle måten fordi de er skeptiske til e-valg, men fordi de forbinder valghandlingen med tradisjon eller ganske enkelt synes det er mest praktisk å dra til valglokalet. Det kan på den måten se ut til at den norske befolkningen har en stor tillit til at prinsippet om hemmelig valg faktisk blir ivarettatt også når det åpnes for elektronisk stemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Tiltroen er større blant velgere som har erfaring med e-valg, enn blant velgere som ikke har erfaring (Bergh 2012a). Når det gjelder elektoratets generelle tillit til valggjennomføring, er denne fortsatt veldig høy i Norge – også etter forsøket med e-valg i 2011 (Bergh 2012a). Det interessante her er at til tross for at elektoratet i forsøkskommunene generelt er mer positive til e-valg, så utviser de en litt mindre tillit til valggjennomføringen generelt enn det elektoratet i ikke-forsøkskommunene gjør. Det er vanskelig å tolke forskjellen som annet enn uttrykk for «sunn skepsis og refleksjon» forårsaket av den kjensgjerning at de gjennom forsøket er blitt oppmerksomme på at «noe kan gå galt», samtidig som de ikke tror at utfordringene kun gjelder de elektroniske prosedyrene, men valggjennomføringen generelt. Med andre ord, det ser ut til at premisset om fortsatt høy tillit til valggjennomføring basert på prinsippet om hemmelig valg er ivarettatt (Saglie 2012).

Når det er sagt, er det vår klare oppfordring at denne konklusjonen ikke bør bli en sovepute. Tillitsbygging er en kontinuerlig prosess og tillit kan bry-

tes ned. Det gjelder også tillit til valggjennomføring uansett om den omfatter elektronisk stemmegivning eller ikke.

Praktisk-empirisk tilnærming til prinsippet om hemmelig valg

Prinsippet om hemmelig valg er nok kjent i befolkningen, men dets forankring i en rekke lover, forskrifter og internasjonale standarder og rettigheter er trolig i mindre grad kjent. I Norge er det en utbredt og stor tillit til valggjennomføringen, hvilket i seg selv er bra, men som kanskje også kan bidra til mangel på en reflektert holdning om hvordan prinsippet i praksis skal håndteres. Dette gjelder antakelig særlig velgerne som i stor grad oppfatter dette som en oppgave for staten (Saglie 2012). En fjerdedel av e-velgere var ikke alene i rommet da de avga sin stemme, åtte prosent fikk også hjelp av andre, og bare rundt halvdel av alle stemmeberettigede sa seg enig i at det ikke bør være andre i rommet når man stemmer via Internett.

At andre er til stede i rommet, bryter ikke med e-valgforskriftens krav om at stemmegivningen skal foregå «i enerom og usett». Veilederen til e-valgforskriften, punkt 8, forklarer at:

[u]ttrykket «enerom og usett», betyr ikke nødvendigvis at velgeren må være alene i rommet. Med uttrykket menes at det skal være et område rundt velgeren, som gjør at ikke andre enn velgeren selv kan se hva han eller hun stemmer.

Det er altså prinsipielt i samsvar med forskriften å stemme «i enerom og usett», selv når det er flere personer til stede i rommet som kan se velgeren i stemmeøyeblikket. Det er likevel etter vår oppfatning uheldig med en juridisk forståelse av «i enerom og usett» som neppe er i samsvar med dagligtalen, slik at det kan være grunn til å se nærmere på forskriftens ordlyd hvis internettvalg skal videreføres.

Det bør samtidig nevnes at evalueringen ikke gir grunnlag for å si at e-valg i større grad enn papirbasert prosedyre for stemmegivning er forbundet med brudd på regelen om hemmelig valg i form av utilbørlig påvirkning og kjøp og salg av stemmer. Som evalueringen slår fast, er dette fenomener som nok forekommer, men i svært begrenset omfang blant e-velgere så vel som blant velgere som stemmer på den tradisjonelle måten (Saglie 2012). Så vidt vi vet er det er i etterkant av valget 2011 heller ikke blitt kjent noen forhold som skulle tilsi at brudd på prinsippet om hemmelig valg var mer utbredt ved lokalvalget 2011 enn ved tidligere valg, eller mer utbredt i e-valgkommunene enn i landet forøvrig. Det er bra og vil nok av noen bli betraktet som et motsvar til e-valg-kritikernes oppfatning av at e-valg ville legge til rette for brudd på prinsippet om hemmelig valg.

Men samtidig bør dette empiriske faktum ikke tilsløre de utfordringene som vil være forbundet med stemmegivning i ukontrollerte omgivelser. Det gjelder som nevnt tekniske og praktiske forhold, men også prinsipielle og sosiale sider ved ivaretagelse av hemmelig valg når stemmegivning skjer via Internett, se Saglie (2012), Smith (2010), Barrat i Esteve & Goldsmith (2012).

Når vi her skriver 'prinsipielle utfordringer', knytter vi først og fremst disse til spørsmålet om tolkning av prinsippet om hemmelig valg som en normativ plikt og/eller rett. Riktignok er den juridiske forståelsen av rettstilstanden i Norge relativt klar, men dette er ikke den eneste potensielle forståelsen av hvordan prinsippet *bør* praktiseres. Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012b: 41) viser at diskusjonen i Estland gir eksempler på at «some stakeholders think that public bodies should only need to provide the option to cast the ballot completely alone and it would be up to the voter whether to use it». Det kan ikke utelukkes at internettvalg (eller andre former for stemmegivning) i ukontrollerte omgivelser kan aktualisere en debatt om prinsippet også i Norge.

Dersom man i denne sammenhengen mener at myndighetene bør ha en absolutt plikt til å sikre at alle stemmer avgis hemmelig, er det vanskelig å se hvordan dette kan forenes med e-valg i ukontrollerte omgivelser. Men dersom man mener at myndighetene først og fremst skal ha en plikt til å legge til rette for hemmelig valg, og at velgerne skal ha en rett – men ikke nødvendigvis en plikt – til å avgi sin stemme usett, er situasjonen en annen, så lenge e-valg i ukontrollerte omgivelser gjennomføres som et supplement til stemmegivning i kontrollerte omgivelser. Når Smith (2010) berører dette, snakker han om velgernes rett til hemmelig valg uten at det kommer frem at han også legger til grunn at de har en plikt til å avgi sin stemme hemmelig. Dette synes rimelig. Men nettopp derfor kan man jo også spørre: bør velgeren ikke også ha en rett til å velge bort denne muligheten så lenge det er en reell valgmulighet, og selv avgjøre om han vil ha andre i nærheten når han avgir sin stemme?

Som evalueringen viser, vil det sannsynligvis være uproblematisk for de fleste velgere (Saglie 2012). Men for en liten velgergruppe kan dette allikevel være en problematikk som er høyest relevant, nemlig for den gruppen som Saglie omtaler som «sårbare velgere» (2012: 260) og som Smith (2010: 322) også nevner. Det er i den sammenhengen vi kommer inn på de sosiale sidene ved ivaretagelse av prinsippet om hemmelig valg. Sårbare velgere omfatter dels velgere som utsettes for utilbørlig påvirkning, og som gitt den sosiale konteksten ikke kan forutsettes å ha anledning til å benytte seg av noen av de tekniske og praktiske sikkerhetsmekanismene som forsøket med e-valg base-res på. Dels viser sårbare velgere til velgere som selger sin stemme og som ikke tar bryet med å stemme igjen, for eksempel fordi det politiske engasjementet ikke stikker så veldig dypt, og det derfor virker ufornuftig å bruke tid på å stemme igjen. Spørsmålet er hvordan man skal håndtere en slik utfordring som er sosialt betinget, og som sannsynligvis omfatter en relativt liten

gruppe av velgere, men som allikevel bryter med et grunnleggende prinsipp, nemlig frie og hemmelige valg.

Vi har ikke noen entydig løsning på denne sosiale utfordringen. Det handler om kultur, holdninger og respekt for demokratiske verdier som kan være vanskelig å regulere og kontrollere gjennom konkrete – og til og med straffereettslige – virkemidler. Både Saglie (2012) og OSSE (2011) peker i sin evaluering av det norske forsøket med e-valg 2011 på at informasjon til velgerne er avgjørende. En ting er informasjon om den praktiske og tekniske gjennomføringen av stemmegivning via Internett, noe annet er informasjon som berører de sosiale sidene ved det å delta i valg, og hvilke rettigheter og verdier en slik deltagelse er basert på, deriblant også prinsippet om hemmelig valg. Samtidig må man nok erkjenne at det også er denne sårbare gruppen det er vanskeligst å nå frem til med en slik informasjon. På samme måte som man må erkjenne at demokratiske prosedyrer hviler på en grunnleggende tillit til at spillereglene respekteres og følges.

Forsøket med e-valg 2011 ble gjennomført på basis av to premisser: tilliten til valggjennomføringen og prinsippet om hemmelig valg skulle opprettholdes. Hvorvidt man vurderer om disse premissene ble ivaretatt, kan avhenge av hvilket perspektiv man legger til grunn. På den ene siden ble Europarådets sentrale anbefalinger ivaretatt, inkludert tiltak som skal oppfylle normen om frie og hemmelige valg. På den annen side kan forhold knyttet til hemmelige valg fortsatt oppfattes som en innvending mot e-valg. Hvor tungtveiende slike innvendinger skal være, vil avhenge av hvor strengt man tolker prinsippet om hemmelige valg. Som Barrat i Esteve og Goldsmith (2012: 36) konkluderer: «The decision on whether the secrecy risks related to using Internet voting are acceptable, especially if Internet voting is widely used, will ultimately be a political one».

Videre i dette kapitlet vil vi belyse de demokratiske effektene av e-valg med utgangspunkt i forsøkets egne begrunnelser for e-valg og på grunnlag av funn fra den empiriske evalueringen. Det handler om økt tilgjengelighet, velgernes forventninger, demokratisk effektivitet i form av raskere og korrekt valgoppgjør i tillegg til muligheten for mer direkte demokrati.

Demokratiske effekter av e-valg

Å øke tilgjengeligheten

Dersom visse grupper eller enkeltpersoner systematisk utelukkes fra deltagelse i demokratiske prosesser, kan man stille spørsmål ved den reelle politiske likheten mellom aktørene. Politisk likhet innebærer «like rettigheter og plikter» (Midgaard 2004:36) og forutsetter som sådan i praksis lik tilgang til disse rettigheter og plikter. I dagens norske demokrati er stemmeretten en slik rettighet, og tilgjengelighet til det å anvende denne i demokratiske prosesser er derfor i seg selv en demokratisk verdi.

I begrunnelsen for e-valg står det:

Øke tilgjengeligheten for velgerne generelt og spesielt velgergrupper som i dag ikke har full tilgjengelighet (KRD 2011a:5).

Nå kan det fremholdes at e-valg som supplement til mer tradisjonelle papirbaserte prosedyrer for stemmegivning alt annet likt, øker tilgjengeligheten til valget og dermed velgernes tilgang til deltagelse i denne formen for demokratisk prosess. Mange velgere i forsøkskommunene valgte å bruke denne nye metoden for stemmegivning i perioden for forhåndsstemmegivning. Mer enn 70 prosent av dem som stemte i denne perioden, gjorde det elektronisk, noe som tilsvarer 26 prosent av alle som stemte i forsøkskommunene. Andelen som avga sin stemme i forhåndsstemmegivningsperioden var dessuten markant høyere i forsøkskommunene enn i landet for øvrig. Dette tyder på at forsøket med e-valg de facto har gjort stemmegivning (i perioden for forhåndsstemmegivning) mer tilgjengelig for mange velgere (Bergh 2012b). Evalueringen viser videre at det blant disse e-velgerne nærmest er unison enighet om at selve den tekniske løsningen og den måten den var satt opp på, var enkel å forstå og bruke. E-valgløsningens tilgjengelighet vurderes av den gjennomsnittlige e-velgeren dermed i seg selv som god. Med andre ord, det er ingen tvil om at mange opplevde at muligheten for å stemme via Internett gjorde valget mer tilgjengelig. Det er et viktig funn, nettopp fordi tilgjengelighet i seg selv kan betraktes som en demokratisk verdi.

I begrunnelsen for e-valg nevnes det spesifikt at denne begrunnelsen særlig er rettet mot «velgergrupper som i dag ikke har full tilgjengelighet». Det kan være personer med nedsatt funksjonsevne og personer som ikke er bosatt i sin stemmerettskommune (studenter, utenlandsboende m.fl.). Evalueringen tyder på at e-valg til dels har gjort den reelle bruken av stemmeretten mer tilgjengelig for disse gruppene – eller i hvert fall opplevelsen av tilgjengelighet (Fuglerud & Tjøstheim 2012). Når det gjelder personer som ikke bor i kommunen der de er folkeregistrert, er de generelt ikke spesielt tilbøyelige å delta i valg, men når denne gruppen først stemmer, gjør de det i større utstrekning enn andre via Internett (Bergh & Christensen 2012: 59). For noen i denne velger-

gruppen, nemlig velgere som oppholder seg «et sted i utlandet hvor det ikke er mulig å oppsøke en stemmemottaker» (KRD 2011e: 2) - har brevstemmegivning hittil vært eneste alternativ. Sett i lys av at den norske e-valgløsningen vurderes som en bedre metode for ivaretagelse av prinsippet om frie og hemmelige valg enn dagens ordning for brevstemmegivning (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012: 32), er det vår oppfatning at man her bør overveie om det kan være hensiktsmessig å gjøre e-valg til en permanent ordning for denne velgergruppen som i dag brevstemmer. Hvorvidt e-valg eventuelt skal erstatte eller bare være et supplement til dagens ordning med brevstemmegivning, er et spørsmål som her ikke skal tas opp. Det kan allikevel nevnes at et slikt spørsmål må ses i lys av den faktiske tilgangen til Internett i ulike deler av verdenen samt problemstillinger knyttet til sensur, bredbåndsdekning, mobildekning m.m.

Bildet av tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne er noe mer sammensatt (Fuglerud & Tjøstheim 2012). På den ene siden viser evalueringen at den konkrete e-valgløsningen innebar en rekke tekniske og praktiske problemer som gjorde den mindre og i noen tilfeller ikke tilgjengelig for personer med visse funksjonsnedsettelse. På den andre siden – og til tross for de tekniske og praktiske problemene – opplevde flere av informantene med funksjonsnedsettelse at muligheten for stemmegivning via Internett økte deres opplevelse av tilgjengelighet til valget, fordi de kjente en kontroll med situasjonen gjennom uavhengighet av andres tilstedeværelse og hjelp. Man kan kanskje si at de som velgere opplevde en slags verdighet som de ikke ville få i et stemmelokale og som sådan viktig for deres subjektive og mentale opplevelse av valgets tilgjengelighet. Det er vår oppfatning at denne opplevelsen av økt mental tilgjengelighet er viktig å ha in mente når e-valgs demokratiske effekt skal vurderes. 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 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. Det kan i lys av dette derfor reises et spørsmål om det vil være hensiktsmessig at stemmegivning via Internett kan bli et tilbud til visse velgergrupper. Vi vil påpeke at en ordning med e-valgtilbud kun for visse velgergrupper slett ikke vil være uproblematisk idet den for det første vil medføre betydelige avgrensingsproblemer. Hvor vanskelig skal det være å oppsøke en stemmemottaker for å få lov til å e-stemme? Og hvor funksjonshemmet må man være? I så fall må det først utformes regler for dette, og så må enkeltmennesker klassifiseres ut fra disse reglene. Skal f.eks. dyslektikere få e-velge? I så fall, hvor stor grad av dysleksi skal man måtte ha? Og hvordan avgjøres om den enkelte velger faller inn under denne

kategorien, skal de måtte ha legeattest? I tillegg til avgrensingsproblematikken vil en slik ordning også kunne virke stigmatiserende – både på dem som omfattes og dem som ikke omfattes av ordningen.

Selv om slike avgrensingsproblemer lar seg løse, vil dette kreve at alle landets kommuner innfører systemer for e-valg, men bare lar en (ikke helt liten) andel av innbyggerne bruke dem. Da vil folk protestere: Hvorfor får ikke jeg lov til å e-stemme, mens min dyslektiske nabo får lov? Videre er et problem at en slik avgrensning vil kreve at denne gruppen «merkes» i manntallet, noe som kan være i strid med personvernet siden dette er sensitive personopplysninger. Et annet syn – og et motsvar til selektivt e-valg – er at hvis e-valg først skal innføres i såpass stor skala, så må det bli en mulighet for alle innbyggere.

Uansett hvordan dette løses, er det viktig å understreke at tilgjengeligheten til den konkrete e-valgløsningen anno 2011 kan forbedres på viktige områder når det gjelder hensikten om universell utforming, se detaljer i rapporten til Fuglerud og Tjøstheim (2012).

Samtidig som tilgjengelighet i seg selv er en demokratisk verdi, er det også «en vei» til en annen demokratisk verdi, nemlig deltagelse. Selv om det finnes ulike syn på om et velfungerende demokrati forutsetter høy valgdeltagelse og hvor høy denne bør være (Rasch 2004), er det en generell enighet om at deltagelse i seg selv er en demokratisk verdi, og at et representativt demokrati forutsetter deltagelse fra et bredt spektrum av velgerne.⁴¹

Evalueringen av forsøket med e-valg konkluderer helt overordnet at selv om forsøket hadde en effekt på andelen av velgere som forhåndsstemte, så kan man ikke fastslå at forsøket hadde noen effekt på valgdeltagelsen som helhet gitt det man kunne forvente ut fra trender i landet for øvrig (Bergh & Christensen 2012). Økningen i valgdeltagelsen var i gjennomsnitt den samme i forsøkskommunene som i kommunene forøvrig, tre prosentpoeng. Samtidig – og noe som er viktig – er det en kjensgjerning at de tradisjonelle ulikhetene i valgdeltagelse knyttet til sosiale bakgrunnskjennetegn, ikke ble forsterket av muligheten for stemmegivning via Internett (Bergh & Christensen 2012). Men de ble heller ikke utjevnet. Med andre ord, hverken pessimistenes tro på at bruken av ny teknologi i et demokrati vil forsterke eksisterende skillelinjer, eller optimistenes tro på at teknologien vil mobilisere nye grupper, blir bekreftet. På denne måten er det i overveiende grad det pragmatiske synet på teknologiens demokratiske potensial som er blitt bekreftet ved forsøket med e-valg 2011. Det pragmatiske syn fremholder at «[i]t gjør ingen forskel med hensyn til demokratiet. – Der er andre faktorer end it, der er viktigere for demokra-

41. Dette er bare én av flere forutsetninger. Som Rasch påpeker er et demokrati også betinget av måten dets institusjoner utformes på (Rasch 2004: 189-190).

tiet» (Segaard 2010: tabell 3). Den pragmatiske begrunnelsen er at teknologien integreres i eksisterende systemer og tilpasses foreliggende rammer (Segaard 2010: 62). I tilknytning til forsøket med e-valg vil det si at det ikke i særlig grad var muligheten for å stemme via Internett som mobiliserte folk til å stemme. At valgdeltagelsen i forsøkskommunene ikke økte mer enn i landet forøvrig, kan videre indikere at det heller ikke er manglende tilgjengelighet som hindrer folk i å stemme på papir. Med forhåndsstemmegivning på papir er valg i Norge godt tilgjengelig for det store flertall av innbyggerne, også uten e-valg (Bergh 2012b). Evalueringen gir dermed ikke støtte til den utbredte forventningen – som bl.a. kom til uttrykk i lokalavisene – om at e-valg ville bidra til å øke valgdeltagelsen.

Når det er sagt, vet vi ikke om dette er en konklusjon som er betinget av den konteksten som forsøket ble gjennomført i, og som derfor ikke umiddelbart kan generaliseres til også å gjelde for fremtiden. Kanskje fremtidens velgere har andre forventninger, og kanskje fraværet av muligheten for å stemme via Internett i fremtiden vil virke negativt på folks deltagelse i valg? Det er dette spørsmål som drøftes i neste avsnitt.

Å imøtekomme forventninger

Nye generasjoner velgere forventer elektroniske løsninger (KRD 2011a:5).

Når det som en begrunnelse for e-valg står anført at «nye generasjoner velgere forventer elektroniske løsninger» (KRD 2011a:5), kan man jo stille spørsmålet hva det menes med «nye generasjoner velgere». Er det dagens unge velgere eller er det fremtidens velgere som dels omfatter unge og gamle? Svaret på dette spørsmålet er kanskje ikke så viktig i denne sammenhengen der vi vil drøfte e-valg som et svar på velgernes forventninger uavhengig av om «nye» viser til unge eller fremtidige velgere.

Denne sluttrapporten innledet med en beskrivelse av det norske samfunn der digitaliseringen griper inn i stadig flere samfunnsområder, og der det fra politisk hold regelmessig formuleres nye målsetninger og utarbeides nye handlingsplaner på dette området. Samtidig vet vi også at informasjons- og kommunikasjonsteknologien stadig blir en større del av enkeltpersoners hverdag, det gjelder både i sosiale sammenhenger der sosiale medier fungerer som møteplass for nære venner og bekjente, så vel som i mer profesjonelle sammenhenger der utbredelsen av nettbanktjenester er et eksempel. Gitt denne utviklingen er det ikke overraskende av evalueringen av forsøket med e-valg finner at et stort flertall av befolkningen i Norge som helhet og i enda større grad i de ti forsøkskommunene mener at det bør være mulig å stemme via Internett ved valg i Norge (Bergh 2012a). At det er en forventning om dette i befolkningen, betyr allikevel ikke at man kan forvente at velgerne i fremtiden

også vil benytte seg av muligheten til å avgi sin stemme via Internett. Som evalueringen viser, vil dette avhenge dels av hva som betraktes som mest praktisk i situasjonen og dels av hvilken (symbol-)verdi valghandlingen tillegges av den enkelte velgeren, se Ødegård (2012) og Bergh (2012b). Fortellingen om de unge velgerne fra Mandal illustrerer tydelig forholdet mellom forventninger og faktisk atferd (Ødegård 2012). Disse ungdommene forventet av praktiske grunner at det skulle være mulig å stemme via Internett, men syntes samtidig at den symbolske verdien av å gå til valglokalet var så stor at de foretrakk det (når de nå hadde anledning til det). Det er intet som tilsier at dette ikke også gjelder velgere i alminnelighet.

Så ja, velgere forventer elektroniske løsninger, men nei, de forventer ikke kun elektroniske løsninger. De vil også ha mulighet til å gå i valglokalet og stemme på den tradisjonelle papirbaserte måten – slik det også var ved forsøket i 2011.

Å imøtekomme velgernes forventninger handler ikke bare om praktiske tilpasninger til nye og fremtidige vaner, men også om en (normativ) tilpasning til forventninger om et tidsriktig og levende demokrati. På lengre sikt vil slike tilpasninger – eller kanskje særlig manglende tilpasning – kunne få betydning for sentrale samfunnsinstitusjoners legitimitet og forankring. Det handler på denne måten ikke om å fremme nye aspekter ved demokratiet, men om å underbygge eksisterende demokratiske strukturer og styrke de ordningene demokratiet er basert på (Segaard 2010: 23). Dette er en viktig demokratisk effekt å ha in mente. Et sentralt spørsmål som evalueringen jo ikke gir svar på er, hva som vil skje hvis forventningene ikke imøtekommes? I den sammenhengen kan man også stille seg spørsmålet om *hvor* tilgjengelig valg som en demokratisk prosess må være, og i hvilken grad velgernes «umettelige» forventninger nødvendigvis bør oppfylles? Noen vil mene at valgets demokratiske betydning bør gjenspeiles i litt mer høytidelige rammer for valget – som også krever at velgeren bruker litt mer tid på å gå og stemme.

Å sikre raskere og mer korrekt valgoppgjør

Vi er i Norge vant med at resultater fra valg og folkeavstemninger blir raskt kjent og formidlet til offentligheten via medier i løpet av valgnatten. Det er også sjelden at finopptelling av stemmer korrigerer det valgresultat som offentliggjøres på valgnatten. Men allikevel, vi vet også at feil og forsinkelser kan skje, og at det i prinsippet alltid er mulig å gjøre forbedringer slik at valgoppgjøret skjer raskere og mer korrekt. Dette var nettopp en uttalt begrunnelse for e-valg (KRD 2011a:5). Vi vil i den forbindelse påpeke at denne begrunnelsen kan være vanskelig å belyse fullt ut, idet en grunnleggende forutsetning for forsøket i 2011 var at e-valg ble gjennomført som et supplement til papirbasert stemmegivning. Det betyr at det er kombinasjonen «e-valg og papirbasert valg» som er blitt evaluert og ikke e-valg alene, hvilket blant annet skyl-

des hensynet til prinsippet om hemmelig valg. Man kan ikke utelukke at fordelingen av antall e-stemmer og papirstemmer vil påvirke effekten valgoppgjørets hastighet og «korrekthet» - den demokratiske effektiviteten knyttet til valgoppgjøret.

Når det gjelder stemmeopptellingen, viste evalueringen at det reelt skjedde en relativt større tidsreduksjon (i forhold til forrige valg i 2007) i de ti forsøkskommunene enn i kontrollkommunene som ikke deltok i forsøket med e-valg. Men på grunn av et forholdsmessig lite utvalg kan man ikke statistisk stadfeste at dette skyldtes forsøket med e-valg. Den gjennomsnittlige forskjellen i tidsreduksjon mellom forsøkskommunene og kontrollkommunene ble målt til 9 minutter (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a: 33-34).⁴² Selv om forskjellen ikke statistisk kan forklares med e-valg, synes det allikevel naturlig å spørre om hvor stor betydning man skal tillegge en slik forskjell. Umiddelbart synes 9 minutter fra eller til ikke å ha den store betydning for hverken legitimiteten til valget som en prosess eller for demokratiet som sådan. Det er vår oppfatning at andre forhold av mer kvalitativ art er viktigere. Det gjelder blant annet gjennomsliktighet i prosessen for valgoppgjøret, tilstrekkelig og god informasjon til de som skal håndtere stemmeopptellingen samt at den avgitte stemmen faktisk blir «forstått» slik intensjonen hos velgeren var.

Når det gjelder det siste, er det naturlig å anta at stemmer avgitt elektronisk alt annet likt vil fremstå mer entydige og forståelige enn papirstemmer, fordi det gjennom en elektronisk løsning er mulig å «sikre» at velgeren utfyller stemmeseddelen på en korrekt måte gitt et standardoppsett. E-valg kan dermed forventes å redusere omfanget av uleselige og flertydige stemmer, hvilket i seg selv må betraktes som en kvalitativ forbedring. I evalueringen av forsøket med e-valg fant man at omfanget av såkalte ugyldige stemmer var langt mindre i forsøkskommunene enn i kontrollkommunene. Dette er etter vår vurdering et interessant funn, men da reiser spørsmålet seg også hva dette skyldes. Gitt den kjensgjerning at det blant de velgerne som faktisk stemte via Internett, er en nærmest unison oppslutning om at dette var en teknisk enkel prosedyre for stemmegivning,⁴³ er det mulig at den tekniske løsningen kan forklare noe av det relativt lille omfang av ugyldige stemmer. KRDs evaluering av 2011-valget viser at ugyldige stemmer på valgdagen stort sett skyldtes manglende stempel på stemmeseddelen, mens forhåndsstemmer stort sett blir ugyldige fordi det ikke framgår hvilken liste velgeren stemte på, eller at man stemte på en liste som ikke stiller til valg (i vedkommende kommune) (se

42. Den gjennomsnittlige tidsreduksjon var to timer og 58 i forsøkskommunene og 2 timer og 49 minutter i kontrollkommunene.

43. Dette er basert på den representative velgersurveyen i de ti forsøkskommunene.

KRD 2012: Tabell 2-5). Dette er i prinsippet feil som ikke skal forekomme i e-valg, siden en e-valgløsning kan utformes til å avvise disse.⁴⁴ Man kan samtidig ikke utelukke at en del av forklaringen også er knyttet til kjennetegn hos dem som stemte. (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a: 71-72). Som det også fremgår i evalueringen til Barrat i Esteve, Goldsmith og Turner (2012a) er forskjellen mellom forsøkskommunene og kontrollkommunene for stor til at den alene kan skyldes e-valg og de påpeker i den forbindelse at det ganske enkelt var slik at det var færre ugyldige stemmer i disse kommunene også ved forrige valg. Ellers er det verdt å merke seg i denne sammenhengen at samtidig eller kanskje til tross for at Barrat i Esteve og Goldsmith konkluderer at forsøket med e-valg ikke tilfredsstiller Europarådets retningslinje nr. 14, 58 og 91 som vedrører varsling til velgere om at stemmen var ugyldig, så fastslår de i deres evaluering av forsøket med hensyn til valgoppgjøret at e-valg har en positiv effekt på *kvaliteten* på prosessene knyttet til valgoppgjøret (se Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a: 72). Blant annet ved å redusere antall stemmer som klassifiseres som «uleselige» (ugyldige) og antall opptellingsfeil.

Med hensyn til gjennomsiktighet i prosessene rundt valgoppgjøret og formidling av tilstrekkelig god informasjon til både velgere og de valgadministrative aktørene med ansvar for stemmeopptelling, er det helt avgjørende at dette skjer på en tilfredsstillende måte. På bakgrunn av rapporten fra OSSE (2011) kan man få et inntrykk av at forsøket med e-valg kunne ha vært bedre på dette området. Det påpekes blant annet at opplæring av og informasjon til lokale valgmyndigheter og andre kunne ha vært bedre gjennomført og planlagt. Når det er sagt, er det heller ikke tvil om at det norske forsøket på mange måter håndterte disse aspektene på en måte som for velgere flest fremstår som tilfredsstillende. Som det kommer frem i evalueringen, er det i befolkningen fortsatt en generelt høy tillit til valggjennomføringen så vel som en utbredt oppfatning av at teknologien er sikker nok til at e-valg kan innføres. At det i forsøkskommunene er en bred tillit til valggjennomføringen, viser seg også ved at det ikke er meldt inn noen klager knyttet til valgoppgjøret (stemmeopptelling og resultat).

At e-valg synes å ha hatt en positiv effekt på kvaliteten av valgoppgjøret, mener vi er langt viktigere enn det faktum at det er vanskelig å konkludere om e-valg har hatt noen betydning for hvor raskt valgoppgjøret gjennomføres. Det er med andre ord den kvalitative snarere enn den kvantitative siden med demokratisk effektivitet vi vil understreke som viktig. Om man er enig i dette,

44. At det ble avgitt ni ugyldige e-stemmer i forsøket med e-valg er til tross for dette et faktum – se avsnittet «3) Ble det registrert færre ugyldige stemmer i forsøkskommunene?» i kapittel 4.

vil naturligvis avhenge av om man opplever hastigheten på dagens valgoppgjør som *for langsom* eller som *tilfredsstillende*.

Å muliggjøre direkte demokrati

Da Ted Becker i 1981 skrev en artikkel om teledemokrati (Becker 1981) og lanserte sin forestilling om at ny teknologi kunne bidra til å gjenskape direkte demokrati i stort format, var grunnlaget for teknologioptimismen lagt. Det er litt samme optimisme man finner i prosjektsdirektivets begrunnelse for e-valg når det står «[m]uliggjøre direktedemokrati med lav kostnad (folkeavstemninger)» (KRD 2011a:5).

Den forskningsbaserte evalueringen har ikke eksplisitt evaluert forsøket i et slikt perspektiv og har derfor heller ikke et svar på om en slik begrunnelse har finner støtte i de faktiske erfaringene. Allikevel synes vi at det er naturlig også å kommentere dette punktet og løfte frem noen momenter som kan være verdt å ha in mente i denne sammenhengen.

Slik begrunnelsen er formulert, får man inntrykk av at e-valg som en egen prosedyre for stemmegivning vil muliggjøre direkte demokrati med lav kostnad. Problemet med formuleringen er at den neglisjerer en rekke forhold som den forskningsbaserte evalueringen, så vel som tidligere litteratur og enda prosjektdirektivet for forsøket med e-valg selv spesifiserer som forutsetninger for at e-valg skal tilfredsstillende viktige demokratiske kriterier, blant annet prinsippet om hemmelig valg.⁴⁵

Det gjelder for eksempel forutsetningene om at elektronisk stemmegivning brukes som et supplement til papirbasert stemmegivning i perioden for forhåndsstemmegivning, og at en e-stemme kan annulleres av en papirstemme. Disse forutsetningene innebærer at stemmegivning via Internett ikke kan være enerådende prosedyre for deltagelse i folkeavstemninger, dersom det settes de samme krav til folkeavstemninger som til frie og hemmelige valg. Gitt at premissene om frie og hemmelige valg også skal gjelde i folkeavstemninger (direkte demokrati), er det med dagens utgangspunkt vanskelig å forestille seg at det er mulig å basere folkeavstemninger bare på e-valgløsningen uten også å legge til rette for papirbasert stemmegivning. Av samme grunn er det ikke gitt at e-valg faktisk vil muliggjøre direkte demokrati med lav kostnad. Man vil fortsatt ha utgifter knyttet til gjennomføring av tradisjonell papirbasert stemmegivning, selv om disse kanskje kan bli noe redusert dersom stadig flere

45. Vi vil her ikke gå inn på om skillet mellom rådgivende og bindende folkeavstemning og hvorvidt visse demokratiske kriterier bør være like gjeldende i begge typer avstemninger. Vi legger til grunn at når e-valg begrunnes med at det muliggjør direkte demokrati i form av folkeavstemninger så er det de nevnte premissene for e-valg som gjelder.

velger å avgi sin stemme via Internett. Omfanget på apparatet knyttet til ordningen for papirbasert stemmegivning vil nok kunne reduseres, men her vil det også være en avveining mellom hensynet til kostnadsreduksjon og henholdsvis tilgjengelighet for den gruppen av velgere som vil stemme i valglokalet og ivaretagelse av prinsippet om hemmelig valg for den mest «sårbare» velgergruppen.⁴⁶

På den andre siden viser statistikken for 2011-valget at mer enn 70 prosent av velgerne som stemte i forhåndsperioden, gjorde dette via Internett. Dette er en stor andel særlig når vi vet at det vanligvis tar tid å endre folks vaner, og at «innovatørene» ofte bare utgjør en liten gruppe. I forsøket med e-valg utgjorde «innovatørene» ikke en liten gruppe av de som forhåndsstemte. Man kan derfor nok forvente at tilvenningen i elektoratet generelt vil skje forholdsvis raskt og at flere vil følge hvis det blir mulig å stemme elektronisk ved fremtidige valg. Dersom det blir tilfellet, kan det kanskje finnes gode argumenter for å redusere omfanget og dermed kostnadene knyttet til ordningen for forhåndsstemmegivning. Men igjen, dette må avveies i forhold til andre hensyn som blant annet tilgjengelighet og prinsippet om hemmelig valg. Ikke minst setter internasjonale forpliktelser med hensyn til hemmelige valg grenser for hvilke endringer som kan gjøres.

Vårt perspektiv inntil nå har vært direkte demokrati for alle stemmeberettigede i for eksempel en kommune, men man kan også forestille seg at direkte demokrati gjennomføres innen en nærmere avgrenset gruppe av velgere.⁴⁷ Selv om direkte demokrati i en slik mindre skala også er forbundet med de samme problemstillinger knyttet til tilgjengelighet og prinsippet om hemmelig valg, så er det opplagt at de praktiske sidene ved dette er enklere å håndtere og få oversikt over. Det vil for eksempel på grunnlag av kunnskap om velgergruppen være mulig å gjøre seg noen vurderinger om og på hvilken måte e-valg utgjør en utfordring for tilgjengelighet og prinsippet om hemmelig valg. Dette fordrer naturligvis en metode for vurdering basert på et godt kunnskapsgrunnlag.

46. Det er på mange måter de samme problemstillingene som gjør seg gjeldende for elektronisk valg, elektronisk folkeavstemning, og elektronisk kombinert valg og folkeavstemning,

47. Man kan for eksempel forestille seg at velgergruppen er definert i tilknytning til et bestemt tjenesteområde, der brukerne utgjør elektoratet ved å være definert som de berørte partene. En slik avgrensning kan allikevel betraktes som demokratisk problematisk, særlig i lys av at det finnes få beslutninger som kun berører en liten del av borgerne – de fleste beslutninger vil minst på en indirekte måte berøre alle borgere ved å påvirke den relative fordelingen av goder. Dette er et viktig moment å ha i mente, men som ligger utenfor denne sluttrapporten å gå nærmere inn i.

I dette kapittel har vi belyst e-valg i lys av de premissene og begrunnelsene som er formulert i prosjektdirektivet for e-valg 2011 (KRD 2011a). Som det kommer frem i drøftelsen, er noen av begrunnelsene knyttet sammen på en måte som gjør det vanskelig å betrakte dem som fire selvstendige begrunnelser som hver for seg kan begrunne e-valg. Dette skyldes at de avveier og valg som gjøres med henvisning til én begrunnelse, vil legge noen premisser for en annen begrunnelse. Det gjelder for eksempel forholdet mellom begrunnelsene knyttet til tilgjengelighet og direkte demokrati med lav kostnad. Dette kompliseres videre ved at det overordnede premisset, prinsippet om hemmelige valg, og hvilken tolkning man har av dette prinsippet, vil legge noen føringer på den måten begrunnelsene forstås. Det betyr for eksempel at før man kan fastslå hvorvidt e-valg muliggjør direkte demokrati med lav kostnad, så må det avklares hvorvidt og på hvilken måte prinsippet om hemmelig valg blir ivarettatt.

Mer generelt illustrerer dette at i den videre prosessen med e-valg og i Stortingets behandling av e-valgets fremtid i Norge, er det ikke bare et spørsmål om å se på e-valgets enkeltstående forutsetninger og konsekvenser, men også å veie de ulike hensynene og konsekvenser mot hverandre. Det handler derfor også om å forstå e-valgets demokratiske effekter i en kontekst der flere faktorer spiller sammen.

Avsluttende kommentarer

Vi har i denne sluttrapporten på grunnlag av en omfattende forskningsbasert evaluering av forsøket med e-valget i 2011 hatt som hensikt å løfte frem noen prinsipielle så vel som praktiske og erfaringsbaserte momenter som vi mener er viktige å ta med seg videre i prosessen for e-valg i Norge. Dette er momenter som i særlig grad er relevante for å belyse de demokratiske effekter ved e-valg, idet vår overordnede innfallsvinkel har vært forsøket med e-valg som et demokratisk prosjekt.

Som det kommer frem i drøftelsen av begrunnelsene og premissene for e-valg i lys av resultatene fra den forskningsbaserte evalueringen, er det ikke enkelt å fastslå entydig hvilken demokratisk effekt e-valg har. Dels avhenger dette av hvilke kriterier for demokratisk effekt som tillegges stor eller liten vekt, og dels avhenger det av hvordan de enkelte kriteriene tolkes. Å nå frem til et avklart syn på verdien av e-valg innebærer derfor ikke bare å si ja eller nei, men også å gjøre seg noen refleksjoner om hvilke hensyn som skal ivarettas (på bekostning av andre), på hvilken måte og ikke minst hvilke konsekvenser dette vil få. Det er for eksempel klart at en streng fortolkning av prinsippet om hemmelig valg i form av både en rett og plikt for både myndighet og velger vil gjøre dette kriteriet mer tungtveiende enn det en mindre streng fortolkning vil gjøre. I så fall får andre kriterier, som tilgjengelighet for vel-

gerne, mindre tyngde. 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 også 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 prosessen» 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.

Forsøket med e-valg 2011 kan på den ene siden betraktes som en enkeltstående prøve på hvorvidt stemmegivning via Internett i ukontrollerte omgivelser er noe som er verdt å satse på i fremtiden. Men 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 e-valgets fremtid i Norge. 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 dels avhenge av hvilke kriterier som tillegges størst betydning, og hvordan disse forstås. Dels vil det avhenge av hvilken kunnskap som faktisk foreligger og ikke minst hvilken kunnskap som ikke foreligger. Gjennom den forskningsbaserte evalueringen er det kommet frem mye relevant kunnskap, men det er også blitt tydelig at det gjenstår ubesvarte spørsmål så vel som konkrete forbedringsmuligheter som kan tenkes å påvirke konklusjoner om e-valgs demokratiske effekt. Det gjelder for eksempel den tekniske løsningen for e-valg.

Litteratur

- Alvarez, Michael R., Thad E. Hall & Alexander H. Trechsel (2009). Internet Voting in Comparative Perspective: The Case of Estonia. *Political Science & Politics*, 3 (42): 497-505.
- Antoniou, Athanasios, C. Korakas, Christos Manolopoulos, Anastasia Panagiotaki, Dimitris Sofotassios, Paul G. Spirakis & Yannis C. Stamatou (2007). A Trust-Centered Approach for Building E-Voting Systems. I M.A. Wimmer, J. Scholl & Å. Grönlund (red.) *EGOV 4656/2007. Lecture notes in computer science*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Barrat i Esteve, Jordi & Ben Goldsmith (2012). *Compliance with International Standards. Norwegian E-vote Project*. Washington/USA: International Foundation for Electoral Systems (IFES). Tilgjengelig online: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/Topic7_Assessment.pdf (lesedato: 28.08.2012)
- Barrat i Esteve, Jordi, Ben Goldsmith & John Turner (2012a). *Speed and Efficiency of the Vote Counting Process. Norwegian E-vote Project*. Washington/USA: International Foundation for Electoral Systems (IFES). Tilgjengelig online: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/Topic4_Assessment.pdf (lesedato: 28.08.2012).
- Barrat i Esteve, Jordi, Ben Goldsmith & John Turner (2012b). *International Experience with E-voting. Norwegian E-vote Project*. Washington/USA: International Foundation for Electoral Systems (IFES). Tilgjengelig online: http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Prosjekter/e-valg/evaluering/Topic6_Assessment.pdf (lesedato: 28.08.2012).
- Becker, Ted (1981). Teledemocracy – bringing power back to people. *Futurist*, 15 (6): 6-9
- Bergh, Johannes & Dag Arne Christensen (2012). Valgdeltagelse og bruk av internettstemmegivning. Har hvordan velgerne stemmer betydning for om de stemmer?. I S.B. Seggaard & J. Saglie (red.) *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig online: <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003> (lesedato: 28.08.2012).
- Bergh, Johannes (2012a). Tillit til valggjennomføringen. I S.B. Seggaard & J. Saglie (red.) *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for

- samfunnsforskning. Tilgjengelig online:
<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003>
(lesedato: 28.08.2012).
- Bergh, Johannes (2012b). Valgets tilgjengelighet for velgere generelt. I S.B. Seggaard & J. Saglie (red.) *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig online:
<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003>
(lesedato: 28.08.2012).
- Blais, André (2006). What affects voter turnout?. *Annual Review of Political Science* 9, 111-125.
- Buchstein, Hubertus (2004). Online democracy. Is it viable? Is it desirable? Internet voting and normative Democratic Theory. Kapittel 3 i N. Kersting & H. Baldersheim (red.) *Electronic Voting and Democracy*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Chiang, Lichun (2009). Trust and security in the e-voting system. *Electronic Government* 6, 343-360.
- Christensen, Dag Arne, Rune Karlsen & Bernt Aardal (2004). *På vei til e-demokratiet? Forsøkene med elektronisk stemmegivning ved kommune- og fylkestingsvalget i 2003*. ISF Rapport 006. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Cohen, Carl (1971). *Democracy*. New York: Free Press.
- Connolley, Steven (2012). Arguments for and against the e-vote experiment in the local online newspapers. I S.B. Seggaard & J. Saglie (red.) *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig online:
<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003>
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1992). *Økonomisk demokrati - den neste utfordringen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Danielsen, Rolf (1964). *Det Norske Storting gjennom 150 år. Bind II*. Oslo: Gyldendal.
- Enjolras, Bernard & Signe Bock Seggaard (2011). *Ungdommens bruk av sosiale medier*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Rapportnr. 6. Tilgjengelig online:
<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2011/2011-006>
(lesedato: 28.08.2012).
- Europarådet (2004). *Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting*.
- European Convention of Human Rights (ECHR) (1950/1953). *Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller*.
- Forente Nasjoner (FN) (1966/1976). *FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. International Covenant on Civil and Political Rights*.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) (2012). *På nett med innbyggerne. Regjeringens digitaliseringsprogram*. Tilgjengelig online:
http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf (lesedato: 23.04.2012).

- Frønes, Ivar (2002). *Digitale skiller: utfordringer og strategier*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fuglerud, Kristin Skeide & Ingvar Tjøstheim (2012). E-valg, tilgjengelighet og personer med nedsatt funksjonsevne. I S.B. Segard & J. Saglie (red.) *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig online: <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003> (lesedato: 28.08.2012).
- Fuller, Jill E. (2004). Equality in Cyberspace? Gauging Gender Gaps in on-line Civic Participation. *Social Science Quarterly* 85, 938-957.
- Grönlund, Kimmo (2004). Cyber Citizens: Mapping Internet Access and Digital Divides in Western Europe. I N. Kersting & H. Baldersheim (red.) *Electronic Voting and Democracy*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan
- Gulbrandsen, Trygve (2010). Political versus Media Elites in Norway. I H. Best and J. Higley (red.) *Democratic Elitism: New Theoretical and Comparative Perspectives*. Leiden/Boston: Brill.
- Karlsen, Rune (2009). Nasjonalt fokus i lokalvalgkamp? Om velgernes lokalpolitiske mediemiks. I J. Saglie (red.) *Det nære demokratiet*. Oslo: Abstrakt.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2006). *Elektronisk stemmegivning - utfordringer og muligheter*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2009). *Prosjektdirektiv for e-valg 2011, datert februar 2009*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2010a). *11 kommunar får prøve e-val i 2011*. Pressemelding 21.01.2010. Tilgjengelig online : <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/pressesenter/pressemeldinger/2010/11-kommunar-far-prove-e-val-i-2011.html?id=591610> (lesedato: 14.03.2012).
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2010b). *Drammen kommune trekker seg fra e-valg*. Tilgjengelig online : <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/prosjekter/e-valg-2011-prosjektet/nyttomevalg/nytt-om-e-valg/2010/Drammen-kommune-trekker-seg-fra-e-valg.html?id=598971> (lesedato: 14.03.2012)
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2011a). *Prosjektdirektiv for e-valg 2011, datert januar 2011*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2011b). *Research and evaluation of the e-vote 2011-project. Cover document*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2011c). *Research and evaluation of the e-vote enabled municipality election in September 2011 in Norway. The «e-vote 2011-project». Qualification documentation*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2011d). *Statistikk valgdeltakelse. Oppdatert: 10.11.2011[Excel]*. Tilgjengelig online: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/prosjekter/e-valg-2011-prosjektet/valgresultat.html?id=654811> (lesedato: 18.04.2012).
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2011e). *Veileder brevstemmegivning. Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

- mentet. Tilgjengelig online:
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/Valgmateriell/VeilBrevstemma_net_030511.pdf (lesedato: 22.05.2012).
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (2012). *Evalueringsrapport om valget i 2011. Forslag til endringer i valgloven og valgforskriften. Høringsnotat*.
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/horing/Horing_om_valgloven/2012/Horing_EvalueringValget2011.PDF (lesedato: 5.06.2012).
- Midgaard, Knut (2004). Gode styreformer og demokrati. I K. Midgaard & B.E. Rasch (red.) *Demokrati – vilkår og virkninger*. 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Myrvold, Trine, Sigrid Skålnes & Marte Winsvold (2004). *Et offentlig rom for lokaldemokratiet*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2004:9
- Norris, Pippa (2001). *Digital Divide. Civic engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSDI) (2011). *Norway. Internet Voting Pilot Project Local Government Elections 12 September 2011. OSCE/ODIHR Election Expert Team Report*. Warsaw: OSCE/ODIHR.
 Tilgjengelig online: <http://www.osce.org/odihr/88577> (lesedato: 14.05.2012)
- Oostveen, Anne-Marie & Peter van den Besselaar (2004a). Internet Voting technologies and Civic Participation: The User's Perspective. *Javnost - the public* 11, 61-78.
- Oostveen, Anne-Marie & Peter van den Besselaar (2004b). Security as belief. User's perceptions on the security of electronic voting systems. I A. Prosser & R. Krimmer (red.) *Electronic Voting in Europe: Technology, Law, Politics and Society*. Lecture Notes in Informatics. Volume P-47, 73-82. Bonn: Gesellschaft für Informatik
- Oslo kommune (2010). *Oslo deltar ikke i forsøk med Elektronisk valg i 2011*. Nyhet på Oslo kommunes nettside datert 09.06.2010. Tilgjengelig online:
<http://www.bystyret.oslo.kommune.no/valgstyret/article168508-5176.html> (lesedato: 14.03.2012).
- Rasch, Bjørn Erik (2004). Valg og demokrati. I K. Midgaard & B.E. Rasch (red.) *Demokrati – vilkår og virkninger*. 2.utgave. Bergen: Fagbokforlaget
- Saglie, Jo & Signy Irene Vabo (2009). Size and e-Democracy: Online Participation in Norwegian Local Politics. *Scandinavian Political Studies* 32, 382-401.
- Saglie, Jo (2012). Hemmelig valg. I S.B. Segard & J. Saglie (red.) *Evalueringsrapport om valget i 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
 Tilgjengelig online:
<http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003>(lesedato: 28.08.2012).
- Sandbakken, Dag-Henrik (statssekretær i KRD) (2011). Om hemmelig valg og Internett. Innlegg på nettsiden til Kommunal- og regionaldepartementet og et tilsvarende på lederen i avisen Nationen 19.08.2011. Tilgjengelig online:
http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/aktuelt/taler_artikler/politisk_ledelse/statssekretar_sandbakken/2011/om-hemmelig-valg-og-internett-.html?id=654036# (lesedato: 05.05.2012)

- Segaard, Signe Bock & Jo Saglie (red.) (2012). *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig online: <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003>
- Segaard, Signe Bock (2008). Lokalt e-demokrati - fra idé til resultater. Tre systematikkertil at forstå til prosjekter. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24: 331-358.
- Segaard, Signe Bock (2010). *Veje til lokalt e-demokrati - organisering, mål, virkemidler og resultater*. Oslo: Akademisk Publisering.
- Sipior, Janice C. & Burke T. Ward (2005). Bridging the Digital divide for e-Government inclusion: United States Case Study. *The electronic Journal of e-Government* 3, 137-146.
- Skogerbø, Eli & Marte Winsvold (2011). Audiences on the move? Use and assessment of local print and online newspapers. *European Journal of Communication*, 26(3): 214-229.
- Smith, Eivind (2010). Hemmelige elektroniske valg? Lov og rett, 49, 307-323.
- Sullivan, John L., Eugene Borgida, Melinda S. Jackson, Eric Riedel & Alina R. Oxendine (2002). A Tale of Two Towns: Assessing the Role of Political Resources in a Community Electronic Network. *Political Behavior* 24, 55-84.
- Tobiasen, Mette (2005). Digitale skillelinjer. I L. Torpe, J. A. Nielsen & J. Ulrich (red.) *Demokrati på nettet. offentlighed, deltagelse og digital kommunikation*, edited by. Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Winsvold, Marte & Gro Sandkjær Hanssen (2012). Den lokale mediedekningen av e-valgforsøket. I S.B. Segaard & J. Saglie (red.) *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig online: <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003> (lesedato: 28.08.2012).
- Ødegård, Guro (2012). Tradisjonister med teknologitillit. En casestudie av unge velgeres holdninger til stemmegivning på Internett. I S.B. Segaard & J. Saglie (red.) *Evaluering av forsøket med e-valg 2011. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse*. ISF-rapport nr. 3. Oslo: Institutt for samfunnsforskning. Tilgjengelig online: <http://www.samfunnsforskning.no/Publikasjoner/Rapporter/2012/2012-003> (lesedato: 28.08.2012).
- Østkantavisa 82010). *Det blir ikke noe e-valg i Sagene*. Nyhet publisert 3.5.2010. Tilgjengelig online: <http://www.ostkantavisa.no/nyheter/det-blir-ikke-noe-e-valg-i-sagene-1.5223066> (lesedato: 19.03.2012).

Appendiks A

Forskningsbasert evaluering av forsøket med e-valg

Mandat og organisering

Ut over å være et styringsredskap presiserer prosjektdirektivet for forsøket med e-valg 2011 også at prosjektet skal omfatte en forskningsbasert evaluering av valget 2011 utført av eksterne aktører (KRD 2011a). Denne sluttrapporten markerer avslutningen på denne evalueringen.

I utlysningsteksten for forskningsoppdraget nevnes det følgende syv hovedtemaer i tillegg til en åpen kategori som Kommunal- og regionaldepartementet ønsket belyst (KRD 2011b):

- A1. Tilgjengelighet for velgere
- A2. Tillit
- A3. Hemmelig valg
- A4. Effektiv stemmeopptelling og raskt valgresultat
- A5. Valgdeltagelse
- A6. Internasjonale erfaringer med e-valg
- A7. Samsvar med Europakommisjonens anbefalinger for e-valg

Som det ses er temaene for evalueringen nært knyttet til de fire begrunnelsene for e-valg slik disse beskrives i Prosjektdirektivet (KRD 2011a) og er referert tidligere i denne rapporten. I forskningsoppdraget inngår det også at det på grunnlag av evalueringene av hovedtemaene skal skrives en sluttrapport.

I mandatet for den forskningsbaserte evalueringen fremgår det som nevnt i innledningskapitlet at denne evalueringen *ikke* skal inkludere a) en teknisk evaluering av e-valg-løsningen og sikkerheten; b) en evaluering av det valg-administrative systemet og c) en prosessevaluering av prosjektet (KRD 2011c:5).

Fra departementets side ble det lagt opp til en offentlig anbudsrunde der det var mulig for norske så vel som ikke-norske aktører å komme med tilbud på forskningsbasert evaluering av en eller flere hovedtemaer. I tillegg til

forskningsoppdraget, var det mulig å legge inn anbud på koordineringsprosjektet som dels skulle ivareta en koordinerende rolle mellom de potensielt flere aktører i forskningsoppdraget og dels ha ansvaret for å skrive sluttrapporten.

Resultatet av utlysningen ble at Institutt for samfunnsforskning (ISF) ved forsker Signe Bock Seggaard ble tildelt koordineringsansvaret for evalueringsprosjektet og at forskere fra seks uavhengige forskningsinstitusjoner, Institutt for samfunnsforskning (ISF), Uni Rokkansenteret, Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), Norsk regnesentral (NR), Universitetet i Oslo (UiO) samt det amerikanske instituttet International Foundation for Electoral Systems (IFES) skulle gjennomføre den forskningsbaserte evalueringen av forsøket med e-valg 2011. Det innbar at evalueringen som helhet inkluderer kompetanse innen samfunnsvitenskap, informatikk og juss.

IFES fikk tildelt det faglige og det praktiske ansvaret for evalueringene av punktene A4, A6 og A7 og disse er blitt offentliggjort i egne delrapporter (se Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a, Barrat i Esteve & Goldsmith 2012, Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b).

ISF fikk tildelt det overordnede og faglige ansvaret for evalueringene av punktene A1, A2, A3 og A5, og har gjennomført disse i samarbeid med NIBR, NR, UiO og Uni Rokkansenteret. Doktorgradsstipendiat Steven Connolley fra Høgskolen i Lillehammer har også bidratt. I tillegg til de nevnte temaene omfatter den delen av evalueringen som ISF har hatt ansvar for også et område (jf. åpen kategori under A2) som ikke direkte ble etterspurt i utlysningen fra KRD, men som ble vurdert som viktig for å belyse forsøket med e-valg som helhet og tillitsaspektet spesielt. Det gjelder lokale medier som opinionsdannende aktører og deres betydning for velgernes tillit til e-valg. Delrapportene for A1, A2, A3 og A5 er alle publisert i rapporten *Evalueringsprosjektet med e-valg 2012. Tilgjengelighet for velgere, tillit, hemmelig valg og valgdeltagelse* (Seggaard & Saglie (red.) 2012).

Som koordinator for evalueringen har ISF også hatt ansvaret for utarbeidelse av denne sluttrapporten.

Litt om kvalitetssikring

Den forskningsbaserte evalueringen av e-valg 2011 har involvert mer enn 14 forskere fra seks forskningsinstitusjoner.⁴⁸ Fem norske og en amerikansk. Dertil kommer at prosjektet skulle gjennomføres i løpet av en relativt kort tidsperiode. Denne rammen for evalueringen har satt store krav til koordinering på tvers av delprosjektene så vel som til fremdriften i prosjektet som helhet, for å ivareta hensynet til kvaliteten på forskningen. Vitenskapelige kriterier har vært det sentrale fokus i den sammenhengen.

Det er i prosjektet blitt lagt vekt på løpende dialog mellom forskere så vel som fellesarrangementer for prosjektgruppen som helhet. Hensikten med fellessamlingene har først og fremst vært å ivareta faglig kvalitetssikring gjennom et opplegg for drøftelse og opponering samt koordinering av datainnsamlingsprosesser. I tillegg kommer at flere av forskerne har deltatt på vitenskapelige konferanser og seminarer der de har presentert utkast på sitt arbeid og på den bakgrunn mottatt tilbakemeldinger fra fagfeller med kompetanse innen det aktuelle området.

Det har underveis i prosessen vært løpende kontakt mellom forskergruppen/prosjektkoordinator og departementet. Dels har dette vært nødvendig for å få tilgang til relevant informasjon og data for de ulike devalueringene og dels har kontakten vært formalisert i statusrapporter og milepælsrapporteringer. Totalt har det blitt levert fire statusrapporter og fire milepælsrapporteringer.

48. I tillegg har en ph.d-stipendiat fra Høgskolen i Lillehammer som er tatt opp på doktorgradsprogrammet ved Universitetet i Oslo deltatt i prosjektet.

Kort om evalueringenes datagrunnlag – metoder og design

Gitt den forskningsbaserte evalueringens hensikt om å belyse ulike temaer knyttet til e-valg og bruke ulike perspektiver for til sammen å gi et mangesidig grunnlag for å vurdere forsøkets demokratiske effekter så vel som gevinst, er det i evalueringene av temaene A1-A7 anvendt en rekke ulike metodiske tilnæringsmåter for datainnsamling og -analyse. Det omfatter blant annet:

- Representative spørreundersøkelser i forsøkskommunene og i befolkningen generelt
- Elektroniske manntalldata
- Kvalitative intervjuer med valgansvarlige, lokalpolitikere, representanter for nasjonale politiske partier, redaktør/journalister i lokalavis, personer med nedsatt funksjonsevne, ungdom (16–17 åringer), prosjektansvarlige og lærere i utvalgte forsøkskommuner.
- Observasjonsstudie av personer med nedsatt funksjonsevne
- Innholdsanalyse av lokale medieoppslag og nettdebatter om «e-valg»
- Dokumentstudie
- Litteraturstudie

Evalueringen hadde i utgangspunktet også et ønske om å inkludere et spesifikt fokus på velgere med innvandrerbakgrunn på grunnlag av representative spørreundersøkelser, men som en direkte konsekvens av at Drammen og Oslo kommune trakk seg som forsøkskommuner, ble dette i praksis vanskelig å gjennomføre. Årsaken er at personer med innvandrerbakgrunn i de 10 forsøkskommunene utgjør en forholdsmessig liten gruppe av de stemmeberettigede, mens inkludering av Drammen og Oslo alt annet likt ville ha bidratt til et økt antall stemmeberettigede med innvandrerbakgrunn. Troverdige statistisk analyse der resultatene kan generaliseres forutsetter et tilstrekkelig antall enheter (personer) som kan sies å være representativt for en større populasjon. Dette var vanskelig å få til i forbindelse med spørreundersøkelsen i forsøkskommunene på grunn av den faktiske befolkningssammensetningen (og gitt tilgjengelige ressurser). Ved hjelp av manntalldataene for forsøkskommunene har evalueringen allikevel i noen grad ivaretatt dette fokus der det var mulig og relevant.

Tabell 4 gir en oversikt over hvilke metodiske tilnærminger som prosjektet har anvendt for å belyse de ulike hovedtemaene i evalueringen av forsøket med e-valg i Norge.

Tabell 4. Oppsummering av anvendt metode og design etter hovedtema.

Tema	Data og metode
A1 Tilgjengelighet for velgere	• Observasjonsstudier av funksjonshemmede • Kvalitative intervjuer med funksjonshemmede • Fokusgruppeintervjuer med ungdommer • Representative velgersurvey
A2 Tillit og troverdighet	• Representative velgersurvey • Fokusgruppeintervjuer med ungdommer • Intervju med lokale redaktører/journalister • Innholdsanalyse av mediedekning av e-valgforsøket, online og offline
A3 Hemmelig valg	• Representative velgersurvey • Fokusgruppeintervjuer med ungdommer
A4 Effektiv stemmeopptelling og raskt valgresultat	• Intervjuer med prosjekt- og valgansvarlige • Fokusgruppeintervjuer med politikere, kandidater og valgobservatører • «Valglogg»
A5 Valgdeltagelse	• Representative velgersurvey • Manntalldata
A6 Internasjonale erfaringer med e-valg	• Dokument- og litteraturstudie • Casestudie
A7 Samsvar med Europarådets anbefalinger for e-valg	• Dokumentstudie

De representative velgersurveyene omfatter dels en telefonbasert spørreundersøkelse blant et representativt velgerutvalg i de ti e-valg-kommunene (E-valg-survey) og dels en landsrepresentativ spørreundersøkelse (Lokaldemokratiundersøkelsen). Begge disse undersøkelsene er nærmere beskrevet i Seggaard og Saglie (red.) (2012).

Ellers kan det nevnes at evalueringen av for forsøket med e-valg har samarbeidet aktivt med to andre forskningsbaserte evalueringer av lokalvalget 2011. Det gjelder *Lokaldemokratiundersøkelsen* og *Evalueringen av forsøket med nedsatt stemmerettsalder til 16 år*, som begge ledes av Johannes Bergh (ISF). Samarbeidet har dels involvert koordinering av datainnsamling og dels muliggjort et bredere og mer utfyllende analysearbeid. Flere av de involverte forskere i evalueringen av e-valg deltar også i de to andre nevnte evalueringssjekter. Det gjelder Johannes Bergh, Jo Saglie, Guro Ødegård, Signe Bock Seggaard og Dag Arne Christensen.

Flere av devalueringene har gjennomført datainnsamling og -analyser som er blitt meldt inn til Personvernombudet for forskning (NSD) som på den bakgrunn har gitt sitt tilsagn om prosjektstart. Ansvar for dette forskningsetiske aspektet er dels blitt ivaretatt av den enkelte forsker med ansvar for det aktuelle delprosjektet og dels av prosjektkoordinator Signe Bock Seggaard. Det siste har vært tilfelle når datainnsamlingen har omfattet flere delprosjekter og i relasjon til IFES' delprosjekt A4. Ifølge norsk lovgivning må en utenlandsk aktør som samler inn meldepliktige forskningsdata i Norge ha en norsk repre-

sentant som står anført som hovedansvarlig. ISF ved prosjektkoordinator Signe Bock Segard har ivaretatt denne representantrolle på vegne av IFES.

For en nærmere beskrivelse av forskningsdesign og data i de forskningsbaserte evalueringene vises det til delrapportene (Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012b, Barrat i Esteve & Goldsmith 2012, Barrat i Esteve, Goldsmith & Turner 2012a, Segard & Saglie (red.) 2012).

Appendiks B

Tabeller

Tabell 5. Oversikt over merknader fra IFES i tilknytning til Europarådets standarder for elektronisk stemmegivning

Tema og referanse til Europarådets standarder for e-stemmegivning*		Standard nr.	Merknader fra IFES**	
			Delvis i samsvar med standard nr...	Ikke i samsvar med standard nr...
Vedlegg 1: Juridiske standarder				
Prinsipper om...	Allmenn stemmerett	1-4		
	Lik stemmerett	5-8	8 E-stemmer fra Hammerfest kommune ble ikke inkludert i det samlede resultatet for Finnmark fylkeskommune. Dette skyldtes en menneskelig feil som ble rettet opp (s. 63)	
	Frie valg	9-15		14 I ni tilfeller fikk velgerne feilaktig informasjon via returkoden om at stemmen var korrekt avgitt, og i ett tilfelle fikk en velger ikke informasjon om at stemmen ble levert for sent jf. 30 minutter grensen (s. 67)
	Hemmelige valg	16-19		

Tabell 5. *fortsatt*

Sikkerhetsprosedyrer	Åpenhet	20-23	21 Endelig kildekode ble offentliggjort først etter valget (s. 71-72) 22 Opplæringsmuligheter ble ikke særskilt tilbudt velgergrupper som ikke er fortrolige med e-stemmegivning, f.eks. eldre velgere (s. 72)
	Kontrollerbarhet og tilregnelighet (accountability)	24-27	24 Kildekode for autentisering ble ikke offentliggjort på linje med andre komponenter (s.73-74)
	Pålitelighet og sikkerhet	28-35	32 Mangelfull dokumentasjon av hvilket personell som har tilgang til sensitive deler av infrastrukturen (s. 77-78) 33 Formell rapport om systemoppdatering d. 31. august ble ikke skrevet og observatører ble ikke invitert til å overvære oppdateringen (s. 78-79)
Vedlegg II Operasjonelle standarder			
	Kunngjøring	36-38	
	Velgere	39-41	
	Kandidater	42-43	
	Stemmegivning	44-52	
	Resultater	53-58	58 Ni ugyldige stemmer ble av systemet ikke registrert som ugyldige før loggen ble kontrollert (s. 93)
	Kontroll	59-60	

Tabell 5. *fortsatt*

Vedlegg III: Tekniske krav			
	Tilgjengelighet	61-65	
	Interoperabilitet (samspill mellom tekniske løsninger)	66-68	
	Systemdrift	69-76	69 Manglende prosedyrer for jevnlig oppdatering og prosedyrer som gjør det mulig å få kjennskap til stemmegivningssystemets beskyttelsesstatus (også for tredjepart) (s. 100) 73 Manglende formell operasjonalisering av standard nr. 73 i regelverket for e-valg (s. 102-103). 74 Visse formaliserte kontrollprosedyrer ble ikke gjennomført i praksis før valget (s. 104)
Sikkerhet	Generelle krav	77-85	
	Krav som gjelder før stemmegivningen starter	86-88	
	Krav som gjelder under selve stemmegivningen	89-96	91 En stemme avgitt utenfor godkjent tidsintervall for stemmegivning (30 minutter) skjedde uten at velgeren ble informert om det (s. 112)
	Krav som gjelder etter stemmegivningen er avsluttet	97-99	
	Generelt	100-101	
Kontroll	Logging	102-103	
	Overvåkning	104-106	
	Verifikasjon	107-108	108 Tredjepart inkludert observatører hadde ikke tilgang til åpne, standard brukergrensesnitt med omfattende observasjonsmuligheter (s. 122)
	Annet	109-110	
	Sertifisering	111-112	

* Se vedlegg A i rapporten Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter (KRD 2006).

** Sidetallene viser til Barrat i Esteve & Goldsmith (2012).

Kilde: Sammenstilling fra delrapport 7 «Compliance with International Standards. Norwegian E-vote Project» (Barrat i Esteve & Goldsmith 2012). Oversettelsen er basert på den offisielle norske oversettelsen av Europarådets rekommandasjon Rek (2004) 11, se vedlegg A i KRD (2006).

Tabell 6. Oppsummering av OSSEs merknader og anbefalinger til det norske forsøket med internettvalg i 2011.

Tema	Merknad/anbefaling
Lovgrunnlag	R1: Spesifisere prosedyrer mer nøyaktig; formell timeplan
Organisering og styring	R2: Opprette særskilt myndighet for internettvalg
Administrasjon av e-valget som prosess	R3: Grundig test av e-valgløsningen før valget R4: Vurdere å utforme og offentliggjøre instruksjoner for installasjon og konfigurasjon av soft- og hardware R5: Lage et offentlig tilgjengelig dokument som beskriver alle prosedyrer og e-stemmegivning R6: Trykking av valgkort testes før valget R7: Innføre prosedyrer som sikrer at internetstømmer ikke forkastes pga. sen oppdatering av valgmanntallet R8: Etablere tydelige kriterier for hva som er ugyldige stemmer og oppdatere prosedyrene for å oppdage disse R9: Beskrive og formalisere prosessen for destruksjon av data; inntas i valgreglementet
Sikkerhet og hemmelighold	R10: Klart spesifisert ansvarsfordeling mellom personell og organer på alle nivåer i tilknytning til valget; inntas i valgreglementet R11: Dokumentere i detalj prosedyrene for håndtering av (de)krypteringsnøklerne R12: Videre utvikling av krypteringsmodellen for å heve sikkerhet og hemmelighold ved valghandlingen og for å redusere kompleksiteten i sikkerhetsrutinene R13: Gi mer informasjon til velgerne om potensielle sikkerhetsproblemer knyttet til internettvalg R14: Vurdere å samarbeide med relevante organisasjoner om aspekter vedrørende overvåkning og sikkerhet internettforbindelse
Gjennomsiktighet og ansvar	R15: Kildekoden til programvaren som benyttes, bør publiseres i sin helhet før valget starter* R16: Formell sertifisering av programvaren delegeres til en uavhengig tredjepart R17: Inkludere i regelverket en tillatelse for undersøkelser som vurderer om e-stemmegivningssystemet fungerer som planlagt R18: Utarbeid en detaljert tidsplan for valget R19: Opplæring av representanter for politiske partier og andre for å bli kjent med internettvalg og tilføre kompetanse i effektiv valgobservasjon R20: Gjennomføre full evaluering av virkningen av returkodene på sikkerhet og hemmelighold i valget samt av tidsrammen for verifisering av opptellingen

* Dette ble gjort, men pga. forsinket ferdigstilling av endelig versjon av valgapplikasjonen var den endelige versjonen ikke tilgjengelig for offentlig gjennomsyn før etter at valget var avsluttet.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2012:5

<i>Forfatter/Author</i> Signe Bock Seggaard, Harald Baldersheim & Jo Saglie
<i>Tittel/Title</i> E-valg i et demokratisk perspektiv. Sluttrapport
<i>Sammendrag</i> Denne sluttrapporten avrunder evalueringen av forsøket med stemmegivning via Internett i ti kommuner ved det norske lokalvalget i 2011. Rapporten oppsummerer hovedfunnene av analysen av en rekke sider ved internetvalg: hemmelig valg, tilgjengelighet, valgdeltagelse, tillit og holdninger til e-valg, stemmeopptelling og internasjonale standarder for elektronisk stemmegivning. Videre drøftes argumenter for og imot stemmegivning via Internett i ukontrollerte omgivelser. Diskusjonen har to utgangspunkt. For det første, forsøkets grunnleggende premiss om opprettholdelse av prinsippet om hemmelig valg og tillit til valg gjennomføringen. For det andre, forsøkets fire begrunnelser for e-valg – knyttet til valgets tilgjengelighet, velgernes forventninger, raskt og korrekt valgoppgjør og muligheten for direkte demokrati. Forfatterens oppfatning er at spørsmålet om e-valgets samlede demokratiske effekt kan ha ulike svar avhengig av med hvilke perspektiver e-valg betraktes. Det endelige svaret bør baseres på en avveining av prinsipielle og praktiske hensyn. Dette fordrer at både for- og motargumenter kommer frem i den offentlige debatten. Forfatterens håp er at sluttrapporten kan bidra til dette.
<i>Emneord</i> Elektronisk valg (e-valg), Internettvalg (i-valg), Demokrati, Tilgjengelighet, Tillit, Hemmelig valg, Valgdeltagelse, Stemmeopptelling, Internasjonale standarder
<i>Summary</i> This is the final report from an evaluation of a trial of Internet voting in ten Norwegian municipalities during the local elections of 2011. The series of issues concerning Internet voting have been analysed, including challenges related to the secrecy and accessibility of elections, the level of participation and confidence in and attitudes to electronic elections, the counting of votes and the compliance with international standards for electronic voting. The report summarises the main findings. An unexpectedly large proportion of voters chose the Internet option, while high levels of confidence in electoral procedures were maintained. The report discusses, furthermore, arguments pro and contra Internet voting in unsupervised environments. The discussion seeks to relate the project's findings to the two basic premises of the Internet voting trial: first, the maintenance of the secrecy of elections and confidence in electoral procedures, and, second, the four rationales of the trial – enhancement of the accessibility of elections, satisfying new voter expectations, more efficient counting, and finally the potentials regarding direct democracy. The authors are aware that the assessment of the overall democratic impact of Internet voting may depend on the frame of reference of the reader of the report. The final conclusion should be based on a juxtaposition of several considerations – principles as well as issues of a practical nature. To reach a balanced conclusion both pro and contra arguments need to be considered in public debate. The authors hope the final report will contribute to such a debate through its focus on the democratic impacts of Internet voting.
<i>Index terms</i> Electronic voting (e-voting), Internet voting (i-voting), Democracy, Accessibility, Trust, Secret voting, Turn-out, Vote counting, International standards