NOTAT 2010/1-8
Jnr. 08.004.086 /iea
Den 28. januar 2010

Projektbeskrivelse: E-valg – en udfordring for demokratiet?

Parlamentsvalget i Estland i marts 2007 var verdenspremiere for afgivelsen af stemmer over Internettet ved et nationalt valg. 3% af de stemmeberettigede stemte elektronisk. I den anledning bad tidligere videnskabsminister Helge Sander IT- og Telestyrelsen om at udarbejde en status for de internationale erfaringer med digitalisering af valghandlingerne.

Ifølge Helge Sander m.fl. er hovedgevinsten ved e-valg over nettet, at det kan styrke valgdeltagelsen. Der kan også være andre gevinster, f.eks. færre udgifter til stemmeoptælling osv. Men omvendt kan der være praktiske, sikkerhedsmæssige og juridiske udfordringer, som gør, at prisen bliver uacceptabel høj, i form af svækket tillid til valghandlingen i befolkningen. Redegørelsen blev offentliggjort i maj 2007.

Redegørelsen definerer **"e-valgssystem"** som overordnet begreb for forskellige former for elektroniske stemmekanaler og -løsninger. "E-valgsystem" omfatter:

- **Digitalisering af valgstedet** refererer til anvendelse af elektroniske stemmemaskiner, herunder evt. elektroniske valglister (som er tilladt i danske kommuner) og elektronisk identifikation af vælgeren. Der kan også være tale om elektronisk optælling og fordeling af stemmerne.
- **Digitalisering af fjernvalg** refererer til en sikker stemmeafgivelse med elektroniske hjælpemidler, uafhængigt af det fysiske valgsted. Det kan være stemmeafgivelse over Internettet, men også forsøg med telefonisk stemmeafgivelse.[1]

Redegørelsen omhandler erfaringer fra lande, der har eksperimenteret med bindende valg nationalt og lokalt – cases kommer hovedsageligt fra lande, der ligner Danmark med hensyn til demokratiske institutioner og traditioner, vælgersammensætning, lovgivning m.v., og som har erfaringer fra forsøg gennem længere tid. (Juridisk bindende valg til forskel fra vejledende valg, f.eks. vejledende folkeafstemninger.)

Bortset fra Estland findes der ikke europæiske erfaringer med digitale fjernvalg til parlamentet.

Digitalisering af valgstedet

Norge og Finland har gennemført forsøg med **digitalisering af valgstedet**. I Norge har man gennemført flere forsøg både med **stemmemaskiner** og digitale fjernvalg. Den norske regering har netop besluttet at gennemføre forsøg med e-valg i 11 kommuner med ca. 200.000 vælgere ved kommunalvalget i 2011. Forsøget skal udvikle og teste et nyt centralt valgadministrativt system m.m.

I det øvrige Europa er der især opsamlet erfaringer fra Belgien, England, Frankrig, Tyskland og Holland. I Holland blev frem til 2007 op til 90% af alle stemmer afgivet via stemmemaskiner på valgstedet. En kritisk borgergruppe demonstrerede, at systemet ikke er sikkert: det var muligt at begå valgsvindel, og valghemmeligheden kunne ikke sikres. Herefter blev certificering af de pågældende stemmemaskiner trukket tilbage, og regeringen besluttede at vende tilbage til papir og blyant.

[1] Internationale erfaringer med e-valg, IT- og Telestyrelsen, maj 2007

I løbet af 2008 og 2009 har flere lande, som har afprøvet forskellige elektroniske afstemningssystemer besluttet at gå tilbage til papir og blyant. Udover i Holland er der indført moratorium for elektronisk afstemning ved lovbestemte valg i Tyskland og Irland. Finland og England har også droppet at gå videre med forsøg med e-valg på nuværende tidspunkt. Der er forskellige begrundelser herfor: det er forfatningsstridigt, et større eller mindre antal stemmer er "blevet væk", teknikken fungerer ikke, sikkerheden fungerer ikke, det er ikke brugervenligt nok, og der er ikke gennemsigtighed vedrørende, hvordan maskinerne virker etc.

Uden for Europa har man i mange år i udstrakt grad anvendt stemmemaskiner. Mest kendt er brugen af stemmemaskiner i USA, hvor der har været megen kritik af troværdigheden i stemmeoptælling og uigennemsigtigheden i forbindelse med maskinerne. I Brasilien og Indien afholdes i dag valg, hvor det kun er muligt at stemme via stemmemaskiner. Herfra refereres det, at stemmemaskinerne opleves som en stor succes.[2]

Digitalisering af fjernvalg

Erfaringer med **digitale fjernvalg** omhandler især afstemninger via Internettet, men England og Schweiz har også gjort forsøg med afstemning via SMS.

I Sverige foreslog regeringen forslag til ny valglov i 2005. Her indstilles, at e-valg med stemmemaskiner og internetafstemning ikke bør indføres ved almindelige valg, men kunne anvendes ved vejledende afstemninger og lignende i samarbejde med den centrale valgmyndighed.

England har i mange år haft problemer med en vigende valgdeltagelse, der ved de sidste to valg var helt nede omkring 60%. I 2003 havde man omfattende forsøg med elektronisk stemmeafgivelse ved 59 lokalvalg. Her brugtes både Internet, telefon, SMS og interaktivt tv. 6,4 mio. vælgere, som udgør knap 15% af vælgerkorpset, kunne benytte e-valg. Det gjorde 21% af dem.

Europarådet og STOA

Europarådet har i 2004 udformet anbefalinger om e-valg, som kort fortalt understreger, at man skal være opmærksom på, at der er særlige sikkerheds- og pålidelighedsproblemer forbundet med elektronisk stemmeafgivning. Derfor skal man (hvis man vil indføre det) være opmærksom på, at afstemningssystemer er sikre, pålidelige, effektive, teknisk robuste, åbne for uafhængig kontrol og let tilgængelige for vælgere, og i det hele taget er lige så sikre som demokratiske afstemninger, der ikke bruger elektroniske redskaber. Kun således opnås tillid fra vælgerne, som er en forudsætning for alle offentlige/politiske valg. Senest har Europarådet udformet anbefalinger om e-demokrati, som også indeholder nogle få retningslinier for e-valg.

STOA, som er Europaparlamentets teknologivurderingskontor, har netop igangsat et projekt om e-demokrati. I projektbeskrivelsen anføres, at baggrunden for den aktuelle, store interesse for e-demokrati er, at det repræsentative demokrati er i krise med faldende valgdeltagelse og partimedlemskab, politisk apati og voksende utilfredshed med valgte regeringer og politikere. De nye internetbaserede kanaler til information, kommunikation og deltagelse præsenteres ofte som et håb, en mulig kur, der kan kurere demokratiets sygdomme.

Videre hedder det, at politiske valg, som den mest fundamentale politiske deltagelsesmåde, interessant nok ikke er blevet digitaliseret i større målestok. Her nævnes så, at der er barrierer i form af uløste tekniske, politiske og juridiske udfordringer, som har fået lande, der var i gang med forsøg, til at stoppe disse. Der henvises til forskning, som viser, at e-valg ikke vil have større betydning for valgdeltagelsen. Til slut anbefales en meget forsigtig tilgang til e-valg. Med juridisk bindende valg har vi at gøre med kernen i det repræsentative demokrati. Det kan blive dyrt at sætte valgenes legitimitet og integritet på spil.

[2] Ibid.

Danske erfaringer

I Danmark har vi begrænsede erfaringer på området. Det drejer sig f.eks. om det seneste menighedsrådsvalg, hvor brevstemmer både kunne afgives på traditionel vis og elektronisk via den offentlige, digitale signatur. IT- og Telestyrelsen anser valget som yderst vellykket med et minimum af tekniske problemer og en høj grad af transparens og informationssikkerhed i forhold til hele valgprocessen.[3] Halvdelen af de samlede brevstemmer blev afgivet elektronisk. Det bemærkes dog, at systemet, som det så ud i 2008, muligvis ikke var helt gearet til mere omfattende valg såsom folketingsvalg.

I forbindelse med kommunalvalget den 17. november 2009 søgte 8 kommuner Indenrigsministeriet om tilladelse til forsøg med e-valg. De har alle fået afslag. Afslaget begrundes på samme måde som i et tidligere svar til ministeriet fra Datatilsynet, som handlede om brevstemmer til Menighedsrådsvalg. Datatilsynet anfører her en lang række anbefalinger vedrørende informationssikkerhed og privatlivsbeskyttelse. Her vurderede Datatilsynet som nævnt ovenfor, at sikkerhedsrisikoen set i forhold til fordelene ikke er større, end at man godt kan give tilladelse til elektronisk brevafstemning med digital signatur – men hvis der skal gives tilladelse til mere omfattende forsøg , så skal der være vægtige samfundsmæssige hensyn, der taler for det.

Indenrigsministeriets afslag begrundes derfor i, at der stadig hersker for stor usikkerhed om informationssikkerhed og privatlivsbeskyttelse. Man henviser her til erfaringer fra udlandet og foreslår at afvente yderligere erfaringer fra udlandet. Desuden anføres, at den nuværende folkelige kontrol med valgproces og –resultat vil skulle erstattes med ekspertkontrol, samt at vi skal tænke os godt om, inden vi giver køb på de gamle traditioner for, hvordan valg foregår - som befolkningen har tillid til.

I forbindelse med kommunalvalget 2009 blev der gennemført et prøvevalg for unge i 31 kommuner. Det såkaldte Ungevalg. Dansk Ungdoms Fællesråd stod for organiseringen. Syddansk Universitet følger, bearbejder og evaluerer resultaterne. Af de 31 prøvevalg benyttede 25 sig af fjernvalg via Internet/SMS. Kun Århus Kommune brugte elektroniske stemmebokse (fremmøde, men elektronisk stemme) og fem kommuner havde almindeligt fremmødevalg. Ved Ungevalget stemte godt 50.000 unge, hvilket udgjorde omkring 20% af de berettigede, og der var store forskelle mellem kommunerne.

Ungevalget i Århus er blevet afrapporteret.[4] Det er særlig interessant, fordi det var det eneste sted, hvor man afprøvede elektroniske stemmebokse. Erfaringerne herfra har allerede givet anledning til, at de 8 kommuner, som fik afslag på e-valgs forsøg, med KL i spidsen igen vil søge Indenrigsministeriet om tilladelse til forsøg med digitale valg. Ifølge Danske Kommuner 26/1 – 2010 viser erfaringerne fra de digitale valg, at det er muligt at tage hensyn til de bekymringer, som ministeriet har haft ved at give tilladelse til forsøg, herunder især den folkelige kontrol af valgene samt informationssikkerheden.

Opsummerende om udfordringer, risici og gevinster ved e-valg

Et valg skal være frit, retfærdigt, troværdigt og hemmeligt. Det er grundlaget for befolkningens tillid til valghandlingen og resultaterne. Derfor findes der en valglov med regler for, hvordan valg tilrettelægges og understøttes. Og derfor er der siden 2000 blevet gennemført mange forsøg med både fjernvalg og stemmemaskiner, hvor man har fokus på en række udfordringer, som er påpeget i forbindelse med e-valg, herunder:

- Sikker identificering af vælgeren, også ved fjernvalg
- Adskillelse af vælgeridentificering og stemmeregistrering, både ved fjernvalg og på stemmemaskine
- Kvittering til vælgeren, når stemmen er afgivet
- Sikker stemmeoptælling
- Sikring af valgsystemet mod indtrængning og misbrug

[3] "e-Voting in Denmark: Mulighed for elektronisk afgivelse af brevstemme ved valget til den danske Folkekirkes Menighedsråd, efterår 2008." ved Lisbeth Hvingtoft

[4] "Elektroniske valg: erfaringer og perspektiver", projektleder Jeppe Harder Nybo, Århus kommune

- Implementering af verifikations- og kontrolrutiner for behandling og opbevaring af elektroniske stemmer samt for optælling af dem

Overfor disse mulige udfordringer i forhold til valgets legitimitet, troværdighed og sikkerhed stilles ofte en række mulige gevinster, herunder:

- øger valgdeltagelsen
- modernisering af offentlig sektor med "løft" til valghandling
- gør det mere attraktivt for unge
- nedbringer udgifter til gennemførelse af valget
- muliggør hurtigere offentliggørelse af resultater
- bringer stemmeafgivelsen på linie med udviklingen i samfundet/brug af teknologi

Tekniske og juridiske vurderinger af informationssikkerhed spiller en stor rolle for vurderingen af e-valgssystemer. Herunder om anonymitet, valghemmelighed og privacy kan beskyttes tilstrækkeligt. Desuden indgår lidt bredere politiske, økonomiske, sociologiske og kulturelle vurderinger af mulige fordele og ulemper ved systemet.

Formål

Projektet skal være debatskabende – om muligt, både i forhold til eksperter og interessenter på området og i forhold til offentligheden og måske især unge. Det skal både indeholde eksperters vurderinger af sikkerhed og privacy og forslag til løsninger. Derudover skal det også kigge lidt bredere på fordele og ulemper ved brug af forskellige e-valgssystemer til henholdsvis kommunalvalg og valg til Folketinget og komme med anbefalinger vedrørende fremtidig brug af e-valg i Danmark.

Projektet vil blandt andet:

- vurdere problemer vedrørende informationssikkerhed og privacy
- se på udfordringer, som er involveret i e-valg i relation til teknologi, økonomi, lovgivning, sociologi, demokrati etc. og vurdere, hvorvidt og hvordan problemer kan løses
- analysere sammenhænge mellem e-valg og demokrati og hvilke konsekvenser e-valg kan have for demokratiske institutioner og processer samt på vælgeres adfærd, herunder særlige grupper som unge, handicappede m.fl.
- rapportere om nogle af de praktiske forsøg og pilotprojekter – om moratorier og deres baggrund (Norge, Tyskland, Holland, Irland, Canada mv.)
- beskrive og diskutere forskellige former for e-valgssystemer og vurdere deres anvendelsesmuligheder

Projektidé og metode

En tværfaglig arbejdsgruppe på 6-8 personer vil indledningsvist få til opgave at vurdere, hvorvidt og hvordan man kan tilrettelægge og understøtte et e-valg til lovbestemte valg. Hvad er truslerne mod valgets legitimitet, sikkerhed, anonymitet og stemmehemmelighed? Hvorvidt og hvordan kan de imødegås? Kan der høstes gevinster i form af sparede omkostninger, modernisering og valgdeltagelse? Her kan man f.eks. tage udgangspunkt i Datatilsynets anbefalinger og vurdere, hvorvidt og hvordan et kommende e-valg kan følge disse.

Arbejdsgruppens opgave er på en række møder at formulere, hvad det er for problemer, som skal løses, og give forslag til løsninger i forbindelse med informationssikkerhed og privacy ved e-valg til forskellige formål (politisk besluttede valg). Arbejdsgruppen er tværfaglig med eksperter i sikkerhed og privacy, datalogi, lovgivning på området og personer, der har erfaring fra forsøg og udvikling på området. Gruppen vurderer evt. også økonomi: omkostninger ved henholdsvis gammeldags valg og skønnede omkostninger ved e-valg i fuld skala (hvis det er muligt at få materiale, som belyser økonomien).

Arbejdsgruppen arbejder med erfaringer fra forsøg og gennemførte valg i ind- og udland og kan indkalde eksperter til belysninger af udvalgte problemstilling – enten på et udvidet arbejdsgruppemøde eller en eller to små workshops.

En journalist deltager i og rapporterer fra alle gruppens møder, og i løbet af 4-6 møder (frem til sept. 2010) udformes arbejdsgruppens baggrundsnotat om informationssikkerhed og privacy i forbindelse med e-valg.

Med dette som udgangspunkt og grundlag arrangeres et Perspektivværksted, hvor der gennemføres en mere bred vurdering af svagheder og styrker, trusler og muligheder, f.eks. vedrørende valgdeltagelse, unges deltagelse, effektivisering/ressourcebesparelser i kommuner, vælgernes tillid, folkelig kontrol contra ekspertkontrol, gennemsigtighed etc. Processen styres stramt med vurderinger perspektiv for perspektiv og for at sikre, at der kommer brugbare resultater ud i den anden ende.

Til værkstedet inviteres 20-30 tværfaglige eksperter og repræsentanter for alle typer af interessenter i e-valg: statslige og kommunale myndigheder, forskere på området, it-leverandører og sikkerhedseksperter, græsrodsorganisationer, der arbejder med demokrati, it og etik mm.

Arbejdsgruppen bruger resultater fra værkstedet samt gruppens baggrundsnotat med vurdering af sikkerhed m.v. til efterfølgende at udarbejde et sæt anbefalinger om e-valg i Danmark. Rapport og anbefalinger sendes til Folketing, ministerier, kommuner og andre interesserede.

Målgruppe og formidling

- Beslutningstagere på e-valgsområdet (Folketing, kommuner, KL, Indenrigsministeriet og Videnskabsministeriet)
- Befolkningen
- Pressen
- Virksomheder, forskere og andre der arbejder professionelt med e-valg
- Unge

Der kan udgives et temanummer af Teknologidebat, som f.eks. målrettes og formidles til unge. Der udgives ligeledes et Rådet til Tinget og relevant udvalg i Folketinget får ligesom Videnskabsministeriet og Indenrigsministeriet tilbud om en præsentation af projektet.

En blog om e-valg vil måske kunne tiltrække en kvalificeret debat i en periode. En velbesøgt blog forventes at blive tilset jævnligt af en "web-gartner", der luger de værste ukvemsbidrag ud – helst dagligt. Hvis en blog skal holdes levende, bør den jævnligt fodres enten af en debatredaktør eller med interessante blogs fra folk med viden og indsigt, og som indvilliger i at bidrage på forhånd. Et forløb kunne f.eks. strække sig over 3 måneder og starte med et mindre "spørgebatteri" efter et tema, som derefter fornys f.eks. månedligt, altså i alt 3 gange. Bedste blogindlæg kan evt. omtales og henvises til både i Teknologidebat og i TeknoNyt.

Der afholdes et afsluttende debatarrangement, hvor medlemmer af arbejdsgruppen præsenterer resultater for politikere, myndigheder og offentlighed. Der kan også udvikles mere spektakulære forslag til formidling, men det vil formentlig kræve, at der kan skaffes yderligere midler udefra.

Foreløbig tidsplan

Marts 2010: 1. møde i arbejdsgruppen
April 2010: 2. møde i arbejdsgruppen
Maj/juni 2010: 3. møde i arbejdsgruppen: lille workshop med fokus på informationssikkerhed og privacy
Juni-august 2010: journalist Jakob Vedelsby skriver baggrundsnotat
September 2010: 4. møde i arbejdsgruppen
Oktober 2010: afholdelse af større workshop om bredere vurdering af e-valg i demokratisk perspektiv
Oktober/november 2010: rapport færdiggøres

November 2010: 5. møde i arbejdsgruppen
December 2010: lancering af rapport og anbefalinger

Medlemmer af arbejdsgruppen

- Michael Hedelund, chefkonsulent i DUF, ansvarlig for arbejdet med unge og demokrati
- Klaus Levinsen, lektor SDU, evaluerer ungevalget
- Erik Frøkjær, lektor, Datalogisk Institut, KU
- Steffen Stripp, projektleder ESL, Dansk Metal
- Birgitte Kofod Olsen, CSR konsulent, TrygVesta
- Christian Wernberg-Tougaard, formand, Rådet for Større IT-Sikkerhed
- Henning Mortensen, konsulent, ITEK/Dansk Industri