

VOLITVE PREK INTERNETA KOT IZZIV PRIHODNOSTI V PRIMERJAVI S TRADICIONALNIM VOLIŠČEM*

Rastislav Kanižar,

univerzitetni diplomirani pravnik, magister pravnih znanosti

1. OBLIKE, VRSTE IN NAČINI GLASOVANJA

Ko govorimo o oblikah, načinih in vrstah glasovanja, imamo v mislih predvsem tisti del postopka glasovanja, v katerem volivec prenese svojo svobodno voljo pri uresničevanju volilne pravice v skupno maso posameznih odločitev, ki tvorijo nominalno oziroma odstotkovno odločitev tistega dela volilnega telesa, ki se je volitev udeležil. Grad in drugi ga označujejo kot način oziroma obliko izražanja volje volivca glede tega, katere osebe bodo izvoljene za članke predstavniškega telesa (oziroma katere stranke naj bodo zastopane v tem telesu)¹ ali kot združevanje individualnih volj volivcev v kolektivno odločitev, kdo od kandidatov za javne in oblastne funkcije bo ta mesta za določen čas zasedel ter katere politične stranke bodo imele odločilen vpliv na mestih zakonodajne in izvršne oblasti v državi.² Ne vključujemo metod in sistemov glasovanja, ki jih lahko uvrstimo v vsebinski, materialni del,³ temveč govorimo predvsem o tehničnem in tehnološkem vidiku ter opravi, ki lahko sicer

* Prispevek je bil pripravljen na podlagi doktorske disertacije *Uresničevanje volilne pravice na volišču, ki sem jo pripravil pod mentorstvom dr. Saše Zagorca in je v postopku priprave govora na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.*

¹ Franc Grad, Andrej Lukšič, Saša Zagorc: Študija izvedljivosti: Ustavno-pravni in politološki vidiki uvajanja e-volitev v RS. Center Vlade RS za informatiko, Ljubljana 2004, str. 23.

² F. Grad, A. Lukšič, S. Zagorc, nav. delo, str. 32.

³ Več o tem v European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Electoral Law (Code of good practice in electoral matters), CDL-EL(2013)006, ISBN 978-92-871-6424-7, Strasbourg 2013, str. 165–170.

odločilno vpliva na izvajanje pravice, deloma tudi na volilno udeležbo in s tem na izid volitev, vendar pa je njegova pomembnost vezana predvsem na zagotavljanje zakonitosti, anonimnosti, enakopravnosti in tajnosti, predvsem pa učinkovitosti in preprostosti oddaje volivčevega glasu, ki naj na volišče zato pripelje čim več volivcev oziroma omogoči ter pritegne h glasovanju čim večji del volilnega telesa.

Zgodovinsko lahko »tehnologijo« oddaje volivčevega glasu razdelimo v dve glavni skupini, in sicer na oddajo glasu zgolj s pomočjo lastnega telesa volivca ter oddajo s pomočjo (tehničnih) pripomočkov. Pri oddaji glasu s pomočjo volivčevega telesa je daleč najbolj znan način dvigovanje rok, ki se ponekod uporablja še danes. Iz zgodovine so znani tudi ploskanje, glasno vzklikanje, zgolj samo vstajanje posameznikov s svojih sedežev ter ustno izražanje pri-trdilnih ali nikalnih določenih besed (t. i. glasovno glasovanje ali angl. *oral voting*).⁴ Zaradi različnih razlogov in namenov se začnejo v glasovalni tehnolo-giji uporabljati tudi različni predmeti in naprave, s katerimi in s pomočjo katerih je volivec oddal svoj glas. V svojih povojih uporabe so bili to povsem običajni predmeti iz narave – od navadnega kamenja, školjčnih lupin, fižolovih zrn in olivnih listov do predmetov iz različnih materialov, ki so bili izdelani in pripravljeni za različne vrste volitev (lončene kroglice, kroglice iz različnih materialov, volilni diski, črepinje), ki so jih volivci vstavljali v volilne »skrinje«. Na nekatere take predmete so morali volivci tudi sami zapisati ime kandidata, za katerega so oddali svoj glas.⁵ Tehnična inovacija v postopku izbire posame-znih kandidatov, ki pa ni bila namenjena oddaji volivčevega glasu, temveč po-moči pri konkretnem načinu izbire, je bila antična grška naprava za žrebanje (*kleroterion* – angl. *allotment machine*),⁶ ki jo lahko prav zaradi tehnične plati pomoči pri izbiri posameznikov za funkcije v družbi uvrstimo v kategorijo tehničnih pripomočkov, ki so nadomeščali telesne (osebne) in druge načine v procesu izbire v tistem času ter tako kot prvo mehansko volilno napravo, uvedeno v proces volitev (izbire) v zgodovini volitev nasploh. Kot pri drugih načinih in pripomočkih gre zgolj za tehnični pripomoček, ki je pomagal k hi-trejši, preprostejši in preglednejši izbiri posameznikov za funkcije, za katere so kandidirali, pri tem pa povsem določno in izrecno odražal namen načina, ki

⁴ Več in podrobno v: Alexander Jakobson: *Elections and Electioneering in Rome*. Franz Steiner Verlag, Stuttgart 1999, str. 124; in Eastland S. Staveley: *Greek and Roman voting and elections*. Thames and Hudson GB, London 1972, str. 157–158.

⁵ Več v: Christopher W. Blackwel (ur.): *Dēmos: Classical Athenian Democracy, The Development of Athenian Democracy*, (A. Mahoney and R. Scaife, ur., *The Stoa: a consortium for electronic publication in the humanities*, izdaja z dne 24. januarja 2003, str. 15, <http://www.stoa.org/projects/demos/democracy_development.pdf> (27. 9. 2016).

⁶ Več v: E. S. Staveley, nav. delo, str. 61–72.

je bil z napravo izražen. Šlo je namreč za voljo bogov, ki se je prek izžrebanih kandidatov izražala v takratni družbi.

Naslednji korak pri izvedbi glasovanja oziroma tehnični izvedbi prenosa glasu posameznega volivca v skupno maso posameznih glasov se je zgodil s sprejetjem treh volilnih zakonov v Rimski republiki v drugi polovici 2. st. pr. n. št., ki so ukinili oralni (glasovni) način glasovanja in ga nadomestili z uporabo »volilnih listkov« (angl. *written ballots*).⁷ Staveley jih opisuje kot majhne lesene tablice, prekrite z voskom, ki so bile za različne priložnosti različno velike ter različno vsebinsko izpolnjene. Pri nekaterih volitvah so bile prazne, volivec pa je nanje sam napisal ime ali začetnice kandidata, za katerega je volil, pri drugih pa so bili zaradi vsebine odločitve že vpisani znaki za odločitev, ki so jih volivci prečrtali in tako označili odločitev, za katero niso glasovali, ali pa v volilno skrinjo oddali tisto tablico (pri volitvah, pri katerih sta se uporabljali dve), na kateri je bil znak ali napis, ki je odražal njihovo odločitev (kaj so storili z drugo »glasovnico«, ni znano,⁸ najverjetneje pa so jo vrnili volilnemu osebju, da se je lahko uporabljala tudi ob naslednjih volitvah). Za tak način glasovanja in »glasovnico« ne moremo v celoti trditi, da je bilo mogoče volivčevo anonimnost popolnoma ohraniti ter da so bile zaradi takega načina izražanja volivčeve volje res v celoti tudi tajne.

Za stoletja pozneje uvedeno »avstralsko glasovnico« (ki je bila sicer v resnici glasovnica samostojne kolonije, danes samostojne države Viktorije znotraj federalne ureditve Avstralije) lahko trdimo povsem nasprotno. Uvedena je bila prav zaradi varovanja tajnosti glasovanja in anonimnosti volivca oziroma zaščite pred pritiski in obtoževanjem, ki so bili del do tedaj javnega načina glasovanja. Formalno je bila uvedena v volilni sistem z Zakonom o volitvah marca 1856, dejansko pa prvič uporabljena na volitvah septembra in oktobra istega leta. Viktorija je tako postala prva država, ki je v svoji volilni zakonodaji opredelila in uzakonila t. i. *secret ballot*. Šlo je za enotno glasovnico za vsa volišča za konkretne volitve, s katero je bilo odpravljeno javno glasovanje (popolne anonimnosti volivca na začetku svoje uveljavitve sicer ni zagotavljala, saj je bila na zadnji strani označena s številko volilnega upravičenca, zaradi česar so imeli volilni organi vpogled v posamezne odločitve volivcev), Viktorija pa je bila uradno tudi prva država, ki je organizirala volitve po načelu »tajnosti« glasovanja.⁹

⁷ Več prav tam, str. 158–159.

⁸ Prav tam, str. 160.

⁹ Več v: Electoral Act 1856 (An Act to provide for the Election of Members to serve in the Legislative Council and Legislative Assembly of Victoria), Supreme Court of Victoria, 19 Vic. No. 12, <<http://www.foundingdocs.gov.au/item-did-84.html>> (1. 9. 2016); in John Hirst: Making Voting Secret, Victorian Electoral Commission, str. 36–39 in 41, <<https://www.vec.vic.gov.au/files/Book-MakingVotingSecret.pdf>> (17. 11. 2016).

V Ameriki so sicer znani in zabeleženi primeri še zgodnejše uporabe podobne glasovnice, vendar ne na volitvah predstavnikov oblastnih organov, temveč na volitvah v verske namene, na katerih so verniki neke veroizpovedi leta 1629 izbirali svojega pastora. Nekaj let pozneje pa so v koloniji Massachusetts s takimi glasovnicami volili sodnike.¹⁰ Splošna volilna praksa oddaje glasu je bila v tistih časih v Ameriki sicer še zelo drugačna. Jones tako za volitve v zvezni državi Missouri še v letu 1846 ob interpretacije slike, ki ponazarja volilni dan, in na podlagi volilnih knjig iz tistega časa, jasno ugotavlja, da so volitve in oddaja glasu volivca potekali povsem javno, tako da je volivec osebi, ki je volitve vodila, javno in na glas povedal svojo odločitev, ki je bila nato zapisana poleg imena in priimka v volilni knjigi.

Zgolj nekoliko se je postopek javnega glasovanja v tem času razlikoval na drugem koncu sveta, in sicer v že omenjeni koloniji Viktorija, v kateri so volivci na kos papirja zapisali ime izbranega kandidata ter svoje ime, nato pa tako izpolnjeno »glasovnico« oddali volilnemu uradniku na volišču, ki je zapisano izbiro prebral na glas ter volivca javno povprašal, ali gre za njegovo izbiro. Ob volivčevi javni potrditvi je vse podatke vpisal v volilno knjigo, tja pa kot dokaz vložil tudi njegovo »glasovnico«.¹¹ V obeh opisanih primerih javnost takega glasovanja očitno izključuje anonimnost volivca, prek javno izražene in predstavljene podpore (glasovne ali pisne) konkretnemu posamezniku pa je bila posledično izključena tudi tajnost oddaje njegovega glasu. Zato je bilo v volilni tekmi mogoče pričakovati številne pritiske, zahteve, podkupovanja in nago-varjanja volivcev, ne samo v dnevih pred glasovanjem, temveč tudi na volišču, da glasujejo za posameznega kandidata, kar je bila povsem običajna praksa.

Ne glede na pravni in sociološki vidik javnega glasovanja, ki je v primerjavi z današnjimi mednarodnopravno priznanimi volilnimi standardi in ustavno varovanimi kategorijami v politični praksi povsem nesprejemljivo kot izvedbena oblika volitev predstavnikov oblasti in oblastnih organov v demokratični družbi, pa je v proces oddaje glasu za posameznega kandidata vnesel nesporno in neizpodbitno dejstvo, ki je bilo javno izrečeno pred številnimi pričami in javno vpisano v volilno knjigo pred več državnimi ali lokalnimi uradniki (odvisno od vrste volitev) in ni potrebovalo niti dopuščalo nikakršnega naknadnega ugotavljanja volivčeve volje, saj je bila ta jasno in javno izrečena ter potrjena

¹⁰ Več v Tom Schedler: *State of Louisiana, Secretary of State, Elections & Voting*, v: *Review Administration & History, History of Elections*, <<http://www.sos.la.gov/ElectionsAndVoting/ReviewAdministrationAndHistory/Pages/default.aspx>> (1. 8. 2016); in Ed Arnold: *History of Voting Systems in California*. State of California, Secretary of State Bill Jones, 1999, str. 10, <https://josephhall.org/arnold_ca_vs_hist.pdf> (1. 8. 2016).

¹¹ Douglas W. Jones: *Voting and Elections, A Brief Illustrated History of Voting*. The University of Iowa, 2003, <<http://homepage.cs.uiowa.edu/~jones/voting/pictures/>> (2. 9. 2016); ter J. Hirst, nav. delo, str. 3.

tudi z volivčevim podpisom ob njeni zabeleži v volilni knjigi ali na oddanem listu volivca. Ob predpostavki, da so bile volilne knjige pošteno vodene in vneseni podatki niso bili niti pri njihovem preštevanju podvrženi manipulacijam in zlorabam, je tudi volilni rezultat izražal pošten seštevek oddanih glasov. Zato je odpadla tudi potreba po ugotavljanju resnične volje volivcev, kakor jo poznamo danes ob pregledovanju oddanih glasovnic volivcev, saj je bila ta neposredno in konkretno zabeležena natanko tako, kot je bila javno izrečena oziroma zapisana.

Številne države so v naslednjih letih in desetletjih sledile zgledu kolonije Viktorije in v svoj volilni sistem uvedle papirnato državno enotno glasovnico, glasovanje z njeno posodobljeno in modernizirano različico pa je temelj varovanja volivčeve anonimnosti in tajnosti glasovanja na številnih voliščih tudi danes. Zato se je z navedbo Grada in drugih, da ročna izvedba volitev ni predpisana zaradi tehnološke zaostalosti, temveč zato, ker so tako uspešno zagotovljeni osnovni ustavni postulati in načela volilnega prava,¹² mogoče v celoti strinjati. Tehnološki napredek, predvsem pa telekomunikacijske inovacije in nove digitalne tehnologije so v svet volilnih pripomočkov za transformacijo in prenos opredeljenih glasov volivcev, ki jih z glasovanjem oddajajo, vključile številne naprave in nove načine. Tehnične, predvsem pa tehnološke izboljšave so se v volilne pripomočke uvajale sorazmerno z napredkom znanosti in tehnološkim napredkom ter se prilagajale potrebam volilnih sistemov, predvsem pa volivcem, ki so njihov končni uporabnik in zaradi katerih politične strukture in demokratična družba pravzaprav širi število in način delovanja pripomočkov za oddajo volivčevega glasu. To hkrati širi tudi demokratični prostor enakih in enakovrednih možnosti uresničevanja volilne pravice na tiste volilne upravičence, ki morda na volilni dan nimajo možnosti, nočejo ali obstajajo kateri drugi razlogi za nezmožnost voliti s papirno glasovnico na tradicionalnem volišču.

Pod vplivom idej evropskih političnih gibanj in izumiteljev tako konec devetnajstega stoletja tehnologija v načinu oddaje volivčevega glasu postavi nove mejnike. Takrat se začne v ameriški zvezni državi New York uporabljati avtomatska mehanska volilna naprava,¹³ ki začne postopoma nadomeščati oddajo glasu s papirnato glasovnico. Samo vprašanje časa je bilo, kdaj in kje se bo pojavila nova inovacija z elektronskim delovanjem in kdaj bodo v volilni proces vključene tudi druge najsodobnejše informacijsko-komunikacijske teh-

¹² F. Grad, A. Lukšič, S. Zagorc, nav. delo, str. 28.

¹³ Douglas W. Jones: Early Requirements for Mechanical Voting Systems (Invited Paper), Department of Computer Science, University of Iowa, Iowa City, Iowa, ZDA, First International Workshop on Requirements Engineering for E-voting Systems, Atlanta 2009 (avtorjeva različica), <<http://homepage.divms.uiowa.edu/~jones/voting/ReVote09history.pdf>> (22. 11. 2016).

nologije, ki bodo zadostile pogoju varovanja temeljnih načel v zvezi z uresničevanjem in izvrševanjem volilne pravice. Da jih je mogoče kot izvedbeni način oddaje volivčevega glasu v volilnem procesu sploh uporabiti, morajo namreč izpolniti predvsem temeljni pogoj zagotavljanja tajnosti in svobodnega glasovanja v povezavi z ohranjanjem anonimnosti volivca. Zahtevam je z oddajo glasovnice na tradicionalnem volišču mogoče skoraj v celoti zadostiti, saj je okolje nadzorovano, volivcem pa so posledično zagotovljeni pogoji za uresničevanje njihovega ustavnega upravičenja v skladu s standardi in načeli svobodnih in poštenih volitev. Nove tehnologije (in tudi način glasovanja po pošti), ki so prihajale, pa so skoraj po pravilu v sistem, ki je bil ali pa je bil načrtovan za uporabo, vnašale vse večja varnostna tveganja, ki tem načelom niso mogla v celoti, ali pa sploh ne, zadostiti. Razvoj se je predvsem po drugi svetovni vojni, torej v drugi polovici 20. stoletja usmeril v iskanje takih tehnoloških rešitev, ki bi poleg klasične oddaje volivčevega glasu s papirnato glasovnico na volišča privabil čim več volivcev, ki bi preprosto in učinkovito opravili glasovanje, volilni organi pa bi s tehnološkim procesom čim hitreje in nepristransko oddane glasove prešteli. Tako so v šestdesetih letih 20. stoletja (predvsem v ZDA) za glasovanje začeli uporabljati luknjasto kartico (angl. *punched card*, imenovana tudi IBM-kartica), ki kot računalniški pomnilniški medij namesto izpisanih podatkov kandidatov ali strank na klasični glasovnici vsebuje luknje, s katerimi so zakodirani njihovi podatki.¹⁴ Te je bilo mogoče s pomočjo šifrantov tudi vizualno odčitati ali s pomočjo naprave za branje podatkov dešifrirati in spremeniti v prepoznavne znake. Za učinkovito in kar se da hitro branje ter štetje oddanih glasov posameznikom ali strankam s tem načinom glasovanja je bilo treba imeti tudi primeren čitalnik, ki je volivčeve »luknje« spremenil v prepoznano odločitev. Tako so se vzporedno z razvojem volilnih naprav za oddajo glasov s pomočjo teh kartic razvijale tudi elektronske bralne naprave oddanih glasovnic in kartic. Razviti so bili optični čitalniki, ki so znali prebrati ne samo luknjaste kartice, temveč tudi povsem navadne oznake na navadni glasovnici, ki so bili z navodilom zapovedani kot pravilen način glasovanja.¹⁵

Preskok v tehnologiji oddaje volivčevega glasu se je zgodil z uvedbo elektronskih računalniških naprav, ki so oddani glas neposredno ob oddaji zabeležile in ga elektronsko vnesle na zbirni medij, ki je (oziroma naj bi) omogočal njihovo

¹⁴ Glej E. Arhold, nav. delo, str. 28–30; glej tudi The IBM Punched Card, <<http://www-03.ibm.com/ibm/history/ibm100/us/en/icons/punchcard/>> (2. 9. 2016).

¹⁵ Glej Douglas W. Jones: Voting and Elections, A Brief Illustrated History of Voting. The University of Iowa, 2003, <<http://homepage.cs.uiowa.edu/~jones/voting/pictures/>> (2. 9. 2016). O postopku glasovanja z napravo glej podrobneje v: Roy G. Saltman: Independent Verification: Essential Action to Assure Integrity in the Voting Process. National Institute of Standards and Technology, Gaithersburg, 2006, str. 3–4, <<https://www.nist.gov/sites/default/files/documents/itl/vote/SaltmanRpt20060815.pdf>> (25. 9. 2016).

varno elektronsko hrambo in štetje. Z uvedbo klasičnih zaslonov v sam proces je volivec pridobil tudi vizualen pogled na zaslonu prikazano elektronsko glasovnico in dejanja, ki jih je na njej opravil, pri tistih na dotik pa je glas mogoče oddati kar z dotikom ekrana na predvidenem mestu, ki označuje izbranega kandidata ali stranko. Pri nekaterih tipih in izvedbah naprav je volivcu omogočena tudi poprava svoje odločitve in končna preverba, kako je glasoval. Načelo enakosti volilne pravice, ki tudi kot eden od temeljnih mednarodnopravnih standardov opredeljuje volilno pravico v demokratični družbi, zavezuje države in volilne organe, da posebno pozornost pri njenem uresničevanju namenijo invalidom in drugače hendikepiranim volivcem. Zato so bile v volilne procese uvedene tudi take elektronske volilne naprave, ki vidno prizadete volivce (med drugimi pomagali) z glasovnim navodilom vodijo skozi postopek glasovanja in jim tako omogočajo samostojno, neovirano in enakopravno oddajo glasu.¹⁶ Vsi ti načini so del glasovanja na tradicionalnem volišču, do katerega morajo volivci priti in tam glasovanje opraviti ne glede na to, ali ga opravijo z zapisom na glasovnici ali kateri drugi tehnični (elektronski) napravi, ki glasovnico nadomešča. Na povsem enak način – z glasovnico ali s tehnično napravo – glasujejo tudi tisti volivci, ki lahko svoj glas oddajo po pošti, prek volilnega pomočnika (angl. *voting by proxy*), na diplomatsko-konzularnih predstavništvih v tujini, na domu volivca, bolnišnici ali v drugi s predpisi določeni ustanovi za posamezne kategorije volivcev ter tisti, ki predčasno glasujejo.

Tehnološki napredek pa omogoča tudi t. i. oddaljeno elektronsko glasovanje v nenadzorovanem okolju, ki zahteva internetno povezavo s centralnim volilnim imenikom zaradi verifikacije identitete volilnega upravičenca in ga je mogoče opraviti iz javno dostopnih, organiziranih in predvidenih mest zunaj volišč, na primer postavljenih posebnih volilnih kioskih z aparati za neposredno beleženje volilnih glasov prek elektronskega svinčnika oziroma ekrana na dotik, ali z oddajo volivčevega glasu s pomočjo različnih modernih informacijsko-telekomunikacijskih naprav, ki prek oddaljene internetne povezave omogočajo glasovanje. Za slednje je tako mogoče med drugimi uporabiti osebne računalnike, mobilne telefone, dlančnike in tablice, digitalne televizijske sprejemnike in vse vrste drugih naprav, ki lahko komunicirajo v internetnem okolju in dostopajo do strežnikov z nameščenimi programi za izvedbo internetnega glasovanja (v nadaljevanju i-glasovanje). Ker gre v primerjavi s tradicionalnim voliščem na eni strani za okolje, ki ga volilni organi ne morejo učinkovito in konkretno nadzirati ter na drugi za virtualni, digitalni prostor, v katerem se beleži vsakršno delovanje uporabnika, ki je vanj na kakršenkoli način vstopil, se porajajo

¹⁶ Glej primeroma Verified Voting, Sequoia (Dominion) AVC Edge, <<https://www.verifiedvoting.org/resources/voting-equipment/sequoia/avc-edge/>> (2. 9. 2016); in Voting On, The AVC Edge® DRE Touch Screen Voting System, <http://www.dcboee.org/pdf_files/AVC_Edge_Web_Instructions.pdf> (2. 9. 2016).

številna varnostna, pravna in dejanska vprašanja. Predvsem gre za vprašanja, kako zagotoviti učinkovito izvedbo glasovanja v tem okolju, da bodo pri tem uresničena in upoštevana tudi vsa ustavna jamstva in volilna načela ter mednarodni volilni standardi svobodnih in poštenih volitev vsaj v takem obsegu kot pri vseh drugih uveljavljenih izvedbenih načinih, ki so v uporabi, še zlasti pa bo pri tem zagotovljena volivčeva anonimnost, zaupnost vsebine glasovanja in preprečena možnost povezave oddanega glasu s konkretnim volivcem.

Zaradi vsakdanje množične uporabe pri večini volilnih upravičencev, ki so zaradi različnih potreb tudi vse bolj obremenjeni ter zato vse manj pripravljeni žrtvovati svoj prosti čas za obisk tradicionalnih volišč, se zdi, da bi bili lahko v prihodnje predvsem pametni mobilni telefoni tisti tehnični in tehnološki pripomoček, s katerimi bi volivci najlažje in z najmanj porabljenega časa opravljali glasovanje na volitvah, saj poleg možnosti glasovanja prek internetnih povezav oziroma globalnega svetovnega spleta omogočajo tudi glasovanje prek mobilne GSM tehnologije (angl. *Global System for Mobile Communication Technology*) z uporabo SMS (angl. *Short Message Services*) protokolov,¹⁷ kar sicer povzroča prav take oziroma primerljive varnostne in posledično pravne težave kakor i-glasovanje, vendar pa je pokritost območja s signalom, kjer je to tehnologijo z mobilnim pametnim telefonom mogoče uporabiti, neprimerljivo večja. Zato volivcem skoraj ne bi bilo treba aktivno iskati območja in prostora, s katerega bi lahko opravili glasovanje (v nasprotju z internetnim omrežjem), saj je iz povsem vsakdanje uporabe mobilnih telefonov mogoče ugotoviti (vsaj v Sloveniji), da je SMS-sporočila mogoče pošiljati skoraj iz kateregakoli kraja in območja. Omogočanje takega glasovanja bi zato predvsem zaradi njegove prostorske in časovne nevezanosti, pa tudi množične uporabe pametnih telefonov med prebivalstvom, potencialno vodilo do možnega povečanja števila aktivnih volivcev, kar je v interesu kandidatov in strank v volilni tekmi ter demokratični družbi in sistemu nasploh.

2. INTERNETNE VOLITVE KOT IZZIV PRIHODNOSTI TER VARNOSTNA IN PRAVNA TVEGANJA OB NJIHOVI MOREBITNI UVEDBI

Kljub prostorski in časovni nevezanosti ter množičnosti uporabe, ki jo pri oddaji glasov volivcev nudi tehnologija GSM, pa se po drugi strani zdi, da je

¹⁷ Več v Dipali More in drugi: *Mobile Voting System*, v: *International Journal of Emerging Technology and Advanced Engineering*, januar 2015, str. 478–482, <http://www.ijetae.com/files/Volume5Issue1/IJETAe_0115_78.pdf> (2. 9. 2016); ter Hemlata Sahu in drugi: *Intelligent Polling System Using GSM Technology*, v: *International Journal of Engineering Science and Technology*, julij 2011, str. 5641–5645, dostopno tudi na <<http://www.ijest.info/docs/IJEST11-03-07-164.pdf>> (2. 9. 2016).

zaradi majhnega formata uporabniške naprave opravljanje glasovanja zaradi omejene preglednosti za volivce dokaj nepraktično. Zato je najverjetneje v zadnjih desetletjih v politični, strokovni in tudi laični javnosti mogoče zaznati povečan interes predvsem za glasovanje prek svetovnega spleta oziroma interneta z osebnimi računalniki tudi na volitvah predstavnikov oblastnih organov na državnih ravneh. Ker je prek interneta mogoče opraviti glasovanje na več načinov in v različnih oblikah, med drugimi tudi z oddajo glasu prek elektronske pošte, faksimilnih naprav, tudi volilnih kioskov, postavljenih na javnih mestih v domeni volilnih organov ter z nameščenimi in omreženimi računalniki, se ta povečan interes nanaša predvsem na omogočanje možnosti volivcem, da glasujejo od doma, na svojih domačih računalnikih prek internetnih volilnih strežnikov, programov in protokolov. Slednji naj bi bili v upravljanju in pod nadzorom volilnih organov in njihovih strokovnih služb ter izdelani in zasnovani izključno za glasovanje prek strojne in programske opreme osebnih računalniških enot. Namen uvedbe takega i-glasovanja pri oddaji glasov za izvolitev predstavnikov oblasti in oblastnih organov je predvsem čim bolj poenostavljen dostop volivcem do glasovanja oziroma oddaje glasu, prihranitev njihovega časa, morebitno povečanje volilne udeležbe ter zmanjšanje stroškov organizacije in izvedbe volitev. Vendar je glasovanje prek interneta (na katerikoli način) resna, dejanska in vsaj za današnjo stopnjo razvoja tehnologije nepremostljiva grožnja uresničevanju in uveljavljanju demokratičnih mednarodnih volilnih standardov in izpolnjevanju ustavnih volilnih načel pri njegovem izvajanju. Za razumevanje morebitnih težav je treba predvsem poznati okolje in sistem, v katerem deluje medmrežni splet, njegove povezave in protokole. Najprej je treba razumeti, da je tehnologija že v osnovi zasnovana tako, da v realnem času beleži in hrani vsak vstop, uporabo in transakcijo oziroma beleži in hrani prometne podatke in opravljene transakcije od trenutka »vstopa posameznika v svet medmrežja do njegovega izstopa«. Uporabniku, še zlasti pa lastniku strojne opreme, torej ne omogoča popolne in absolutne anonimnosti, tajnosti in posledično tudi ne varnosti uporabe v smislu varovanja osebnih in drugih občutljivih podatkov, s katerimi nastopa v tem digitalnem prostoru. Unikatni naslov IP, ki je dodeljen posameznim računalniškim enotam ali računalniškim mestom, namreč ob vsakem vstopu in ves čas delovanja znotraj sistema pušča neizbrisne in izsledljive sledi.

Z različnimi sistemskimi, programskimi in tehničnimi oziroma tehnološkimi rešitvami je te težave mogoče omiliti in otežiti zlorabo, ni jih pa mogoče absolutno preprečiti in odpraviti. Številni razviti sistemi, ki naj bi zagotavljali anonimnost in zasebnost, so namreč taki zgolj toliko časa, dokler niso njihove programske kode, ki so nameščene na strežnikih in portalih za i-glasovanje, razbite oziroma dešifrirane. Internetne volitve je mogoče v trenutku celo tako

podrediti, da tega nihče niti opazil ne bi, če ne bi bili vzpostavljeni učinkoviti obrambni, kontrolni in nadzorni mehanizmi varnostne in pravne narave, ki bi vdore in napade absolutno onemogočali, prepoznavali in preprečevali. Vdore in napade je mogoče izvajati z različnimi napadi z nepreverjeno programsko opremo, skritimi programskimi kodami, napadi DOS in DDOS,¹⁸ avtomatiziranimi trgovinami z glasovi, napadi na domenski strežnik, napadi z zavajanjem (angl. *spoofing*), napadi z računalniškimi virusi¹⁹ in drugimi novimi programskimi zlonamernimi kodami, t. i. volilnimi virusi ter številnimi drugimi napadi na internetno konfiguracijo sistema, njegove strežniške in ponudniške storitve itd.²⁰

Ob vsem tem lahko domnevamo, da bi bilo mogoče vsaj teoretično vzpostaviti in predvideti tak model izvedbe glasovanja s sistemom kontrol in nadzora, ki bi lahko zagotavljal primerljivo raven varnosti in anonimnosti volivcev z glasovanjem s papirnatimi glasovnicami na tradicionalnem volišču. Vendar bi zaradi kompleksnosti celotnega sistema in občutljivosti materije moral najverjetneje temeljiti na možnosti postopne kontrole in potrditve posameznih točk in faz znotraj celotnega postopka. Tako bi moral biti v prvi fazi zmožen preveriti identiteto in istovetnost upravičenega volivca ter potrditi, da glasovanja še ni opravil (če sistemsko ne bi bilo omogočeno večkratno glasovanje, ki bi kot veljavno v sistemu beležilo zadnje oddano). Šele po teh postopkih bi bilo volivcu omogočeno nadaljevanje postopka in vstop v program glasovanja. Pri tem bi moral sistem za preverjanje verodostojnosti oddaje glasu ves čas vzdrževati vedenje, da ga je v resnici oddal identificirani volivec (z zelo drago in zapleteno programsko in strojno opremo, ki bi vseskozi odčitavala in preverjala biometrične podatke glasovalca, bi bilo sicer kaj takega najverjetneje mogoče uresničiti, vendar če bi vsem volivcem želeli omogočiti enake pogoje glasovanja, se postavlja upravičeno vprašanje, kdo bi zagotovil opremo, ki bi to omogočala).

Ko bi volivec svoj opredeljeni glas oddal, bi ga sistem moral samodejno ločiti od njegovega nosilca in ga tako v celoti anonimizirati ter hkrati poskrbeti, da bi nosilca v registru volivcev registriral kot osebo, ki je že glasovala, glas pa

¹⁸ DOS (angl. *Denial of Service*) napad je napad z onemogočanjem storitve strežnika, DDOS (angl. *Distributed Denial of Service*) napad pa je distribuirani napad z onemogočanjem storitve. V slednjem primeru napad na strežnik poteka iz več medsebojno ločenih virov (na primer iz več IP-naslovov) in ga je zato težje zaustaviti. Povzeto po Matej Kovačič, Jožko Škrablin: Problem internetnih volitev, v: Teorija in praksa, 45 (2008) 1-2, str. 178–192, str. 190.

¹⁹ Glej Marjan Turk: Študija izvedljivosti e-volitev s predlogi implementacije. Ministrstvo za informacijsko družbo, Ljubljana, št. 2030-2/2003/5 z dne 16. februarja 2004, str. 19; in Brigita Potočnik: E-volitve – Slovenija v primerjalni perspektivi. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2011, str. 72–76.

²⁰ Glej primeroma Election Commission of India, Report of Committee for Exploring Feasibility of Alternative Options for Voting By Overseas Electors, oktober 2014, str. 30–32, <http://eci.nic.in/eci_main1/current/NRI%20Voting_Final%20draft23012015.pdf> (8. 9. 2016).

nadzorovano in nespremenjeno prenesti v skupno bazo vseh prejetih glasov, v kateri bi bil kot tak tudi sprejet in zabeležen. Ko bi v naslednji fazi sistem potrdil identičnost prejetega glasu od njegovega izvora prek prenosa do prejema, pa bi volivcu moralo biti omogočeno, da tudi sam potrjeni, preneseni in prejeti (oddani) glas preveri, vendar tako, da tretjim ne bi imel možnosti dokazati, kako je volil. Sistem elektronske baze prejetih glasov bi v tej fazi moral vzdrževati tak nadzor nad vsemi hranjenimi glasovi, da bi zaznal in onemogočil kakršenkoli vdor vanj in morebitno spreminjanje njegove vsebine, nato pa pred končnim štetjem vnovič potrditi pristnost vseh glasov in jih kot take vzdrževati vse do dokončnega preštetja in razvrstitve.

Ob takem zavedanju in poznavanju interneta ter njegovih zmožnosti se postavlja vprašanje prenosa teoretičnega modela v prakso. Če je to mogoče uresničiti, je v popolnosti uresničljivo zgolj v popolnoma izoliranem sistemu znotraj sistema medmrežnih povezav, ki bo zasnovan tako, da bo ob vsakem trenutku in ob vsakem času, neodvisno od ustvarjalcev, volilnega osebja ali katerekoli druge osebe, zmožen samostojno nadzorovati, preprečevati in odkrivati kakršnekoli anomalije, ki bi odstopale od navedenega, volilno osebje, strokovnjaki ter javnost pa bi pri tem morali imeli možnost kadarkoli preveriti pravilnost delovanja takega sistema.

Na sedanji stopnji razvoja s tehnologijo, ki je na voljo, kaj takega najverjetneje še ni mogoče izpeljati v absolutnem smislu. Če je tako, bi bilo za demokratične volitve in demokracijo nepremišljeno tveganje volitve prek interneta uvesti kot način glasovanja predstavnikov oblasti in oblastnih organov, tako na državni kakor tudi lokalni in regionalni ravni, ne glede na prednosti. Takemu razmišljanju pritrjuje tudi vdor, ki je bil zaznan na predsedniških volitvah leta 2014 v Ukrajini, na katerih, kot navaja Haynes, bi bila, če bi bil poskus uspešen, povzročena velika politična in morda tudi humanitarna katastrofa za državo in vso regijo.²¹ Pomenljiv pa je tudi primer, v katerem so raziskovalci Univerze Michigan leta 2010 sodelovali v pilotnem projektu ugotavljanja varnostne ogroženosti uporabe i-glasovanja, namenjenega volivcem za glasovanje iz tujine. V 48 urah realnega poskusnega delovanja sistema so nad volilnim strežnikom prevzeli popoln nadzor in uspešno zamenjali vse oddane glasove ter razkrili skoraj vse tajne glasovnice. Pri tem bi dejanja najverjetneje ostala nezaznana, če ne bi namerno pustili vidnih sledi, ki so jih volilni organi odkrili šele v naslednjih dveh dneh.²² Zaradi podobnih zapletov in ugotovitev je leta 2014

²¹ Peter Haynes: *Online Voting: Rewards and Risks*, Atlantic Council, 2014, str. 3, <https://www.verifiedvoting.org/wp-content/uploads/2014/10/Online_Voting_Rewards_and_Risks.pdf> (8. 9. 2016).

²² Scott Wolchok in drugi: *Attacking the Washington, D.C. Internet Voting System*, 16th Conference on Financial Cryptography & Data Security, februar 2012, <<https://jhalld>

tudi predsednik Centralne volilne komisije Latvije sporočil, da se niti volitve s pomočjo interneta niti s pomočjo katerekoli druge elektronske volilne naprave do rešitev varnostnih težav, ki so jih zaznali njihovi strokovnjaki, v Latviji do nadaljnjega na tak način ne bodo izvajale.²³ Podobno je v istem letu za volitve prek interneta na vseh ravneh, kljub uspešno izvedenim pilotnim projektom leta 2011 na volitvah na lokalni ravni in leta 2013 na parlamentarnih volitvah, storila tudi Norveška.²⁴ Tudi v številnih drugih državah so bili iz primerljivih ugotovitev in razlogov pilotni in začasni projekti opuščeni in/ali prekinjeni.²⁵

V celotnem spektru možnih varnostnih in pravnih anomalij, ki jih je mogoče zaznati pri i-glasovanju, prav gotovo izstopa grožnja možnosti pridobitve podatka o tem, kako je volivec glasoval, v povezavi z njegovo neopazno in nezaznano transformacijo v glas po volji napadalca ali napadalcev, ki se v sistemu beleži kot veljavno oddani glas po volji volivca, ki je glasoval. Tak napad vsebinsko ne pomeni zgolj varnostne in pravne grožnje posameznemu volivcu in kršitev njegovih z ustavo zajamčenih in varovanih osebnostnih pravic in volilne pravice kot njegove individualne pravice, temveč je s tem kršen tudi njen kolektivni vidik, ki ustavno skladno z drugimi posamezniki sploh omogoča izvedbo volitev kot procesa vzpostavitve zakonitih organov oblasti na državni ravni in zakonitih organov lokalnih skupnosti. Zaradi specifičnega sistema delovanja interneta bi namreč pridobitev takega podatka enega samega oddanega glasu vzpostavila dvom in vprašljivost v regularnost vseh oddanih glasov prek interneta, posledično pa s tem legitimnosti in legalnosti celotnih volitev. Z vidika nacionalno varnostne kulture bi to zaradi obsežnosti in količine zajetih volivcev in volilnih glasov, če bi bilo prek interneta omogočeno glasovanje vsem volivcem na splošnih parlamentarnih (državnozborskih) volitvah na

erm.com/pub/papers/dcvoting-fc12.pdf> (8. 9. 2016).

²³ Latvian Public Broadcasting English-language service: Public broadcasting of Latvia, No e-voting for Latvia any time soon, 6. avgust 2014, <<http://www.lsm.lv/en/article/societ/society/no-e-voting-for-latvia-any-time-soon.a93774/>> (12. 2. 2017).

²⁴ Glej Ministry of Local Government and Modernisation: Internet voting pilot to be discontinued, 25. junij 2014, <<https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/Internet-voting-pilot-to-be-discontinued/id764300/>> (6. 9. 2016).

²⁵ Glej primeroma Caitriona Fitzgerald, Pamela Smith, Susannah Goodman: The Secret Ballot at Risk Recommendations for Protecting Democracy, Electronic Privacy Information Center, Verified Voting, and Common Cause, avgust 2016, str. 1 in 3 ter 36–37, <<http://secretballotatrisk.org/Secret-Ballot-At-Risk.pdf>> (4. 9. 2016); Susan Dzieduszycka-Suinat in drugi: U.S. Vote Foundation: The Future of Voting, End-to-End Verifiable Internet Voting, Specification and Feasibility Assessment Study, julij 2015, str. 116, <https://www.usvotefoundation.org/sites/default/files/E2EVIV_full_report.pdf> (5. 9. 2016); IDEA: Voting From Abroad. The International IDEA Handbook, 2007, str. 220, <http://www.idea.int/publications/voting_from_abroad/upload/Voting_from_abroad.pdf> (5. 9. 2016); M. Turk, nav. delo, str. 19 in 21; P. Haynes, nav. delo; ter S. Wolchok in drugi, nav. delo.

volilni dan, pravzaprav pomenilo usklajeno varnostno grožnjo in napad na ustavno ureditev posamezne države ter njene legitimno izbrane predstavnike in demokratični družbeni sistem z izrabo temeljnega demokratičnega instrumenta za njegovo vzpostavitev. Razsežnost je povsem neprimerljiva z varnostnimi tveganji, ki lahko danes z vzpostavljenimi nadzornimi in kontrolnimi mehanizmi obvladujejo ustaljene načine glasovanja s klasičnimi glasovnicami, pa tudi v primerjavi z grožnjami drugim načinom glasovanja, tudi glasovanju z drugimi elektronskimi volilnimi napravami in volitvami po pošti.

Čeprav se na videz zdi, da so prav volitve po pošti glede na način posredovanja oddanega glasu primerljivo varnostno ogrožene, pa je treba poudariti, da je taka primerljivost napačna. Zaradi centralne točke možnega napada na sistem, t. i. točke zloma, je namreč pri glasovanju po pošti v večini primerov vprašljiva zgolj ena sama glasovnica ali njihovo zanemarljivo majhno število glede na število vseh skupno oddanih glasov. Pri glasovanju prek interneta pa v primeru vdora v sistem, ki na eni vstopni točki skrbi za vse oddane glasove vseh volivcev, ki so glasovali prek interneta, postanejo vprašljivi vsi tako oddani glasovi in posledično tudi celotne volitve. Precej bolj kot volitve po pošti je v tem pogledu varnostno ogroženo glasovanje prek drugih elektronskih volilnih naprav, čeprav delujejo v nadzorovanem okolju na volišču, med seboj niso povezane in ne delujejo prek internetnega omrežja. »Točka zloma« je sicer zgolj na eni sami morebitno okuženi glasovalni napravi in vseh glasovih, ki so oddani prek take naprave, obstaja pa možnost, da se na različne načine okuženost teh glasov prenese v bazo vseh glasov iz vseh elektronskih volilnih naprav na volišču ali celo v centralno elektronsko zbirno bazo, na vse druge glasove. O tem priča poskusni primer raziskovalcev univerze Princeton iz leta 2006 v ZDA, ki so na elektronsko volilno napravo na volišču namestili virusni program za neopazno ponarejanje elektronskih glasovnic, ki je popolnoma prevzel in spremenil programirano delovanje volilne naprave brez možnosti prepoznave goljufivega delovanja. Ob tem je bil programiran tudi tako, da je okužil spominske kartice volilnega osebja, s katerimi so prenašali volilne glasovnice in rezultate in tako prek kartic okužil tudi vse druge naprave, s katerimi so bile v stiku, in spremenil njihovo delovanje.²⁶

Analize teh in številnih drugih študij ter raziskav priznanih strokovnjakov, med njimi tudi domačih, s področja zagotavljanja varne uporabe interneta in možnosti uvedbe glasovanja na volitvah prek internetnih portalov, programov in povezav glede na znane in razvite protokole in sisteme, vzpostavlja najmanj

²⁶ Ariel J. Feldman, Alex J. Halderman, Edward W. Felten: Security Analysis of the Diebold AccuVote-TS Voting Machine, 2007 USENIX/ACCURATE, Electronic Voting Technology Workshop (EVT'07), Boston, Massachusetts, ZDA, 6. avgust 2007, <<https://jhalderm.com/pub/papers/ts-evt07.pdf>> (8. 9. 2016).

dvom o upravičenosti in legitimnosti njegove uvedbe na volitvah,²⁷ še zlasti pa tak zelo resen dvom izhaja iz razkritij Edwarda Snowdna iz leta 2013. Ta se nanašajo prav na navedena področja in nam razkrivajo, da je s primerno tehnologijo mogoče dostopati do kateregakoli podatka, ki je na kakršenkoli način »vstopil« v internet.²⁸ To pomeni tudi, da danes nimamo tehnologije, s katero bi lahko v medmrežju absolutno varno, tajno in anonimno izvajali glasovanje volivcev. Iz teh analiz rezultatov in predstavljenih primerov v povezavi z razkritji Edwarda Snowdna je bilo prepoznanih vsaj pet zaskrbljujočih značilnosti in argumentov proti uvedbi uporabe navedene tehnologije, prek katere bi volivci lahko opravljali glasovanje na volitvah predstavnikov oblasti in oblastnih organov, predvsem:

- zaradi svoje sistemske, tehnične in tehnološke platforme ter okolja, v katerem internet na današnji stopnji tehničnega in tehnološkega razvoja deluje, volivcem v primerjavi z glasovanjem na tradicionalnem volišču s klasično papirnato glasovnico, najverjetneje ni mogoče zagotoviti primerljive stopnje njihove anonimnosti;
- zagotoviti jim ni mogoče niti primerljive stopnje tajnosti oddaje njihovega glasu in njegove vsebine;
- zaradi realne in dejanske možnosti nezaznavnega in neodkritega vdora v internetni volilni program in protokol glasu volivca ob sprejemu v elektronsko bazo in njegovem štetju ni mogoče z gotovostjo identificirati kot vsebinsko (t)istega, ki je bil oddan od izvirno upravičenega nosilca;
- zaradi nenadzorovanega okolja z gotovostjo tudi ni mogoče ugotoviti in potrdati, ali je glasovanje dejansko opravil upravičeni volivec in ali ga je opravil svobodno ter po lastni presoji;
- posledično pa zato ni mogoče uveljaviti niti demokratičnih volilnih načel in standardov, ki morajo biti izpolnjena, da je mogoče volitve označiti za svobodne in poštene.

Iz teh ugotovitev lahko sklepamo, da bi bila z uporabo interneta za glasovanje na volitvah ogrožena tako zasebnost volivcev kot tudi volilna integriteta. Ogrožena bi bila torej tako dejanska kot tudi ustavnopravna varnost. Zato ključ za vzpostavitev varnega internetnega volilnega sistema ni zgolj v rokah strokovnjakov za programsko in strojno internetno opremo, kriptologov in strokov-

²⁷ Več v opombah 23–27.

²⁸ Več v: Glenn Greenwald, Laura Poitras, Ewen Macaskill: Edward Snowden: the whistleblower behind the NSA surveillance revelations. The Guardian, 11. junij 2013, dostopno na <<http://www.guardian.co.uk/world/2013/jun/09/edward-snowden-nsa-whistleblower-surveillance>> (18. 6. 2013) in Glenn Greenwald, Edward Snowden: NSA whistleblower answers reader questions. The Guardian, 17. junij 2013, <<https://www.theguardian.com/world/2013/jun/17/edward-snowden-nsa-files-whistleblower>> (6. 9. 2016).

njakov za internetna varnostna vprašanja, temveč tudi pravnih strokovnjakov, ki bi oziroma bodo sinergijsko znali opredeliti in spremeniti ukrepe, rešitve in dejanja, če bo do njih prišlo, v pravno normo, ki bo skladna z demokratičnimi volilnimi standardi in načeli, ki veljajo v demokratični družbi pri uresničevanju volilne pravice.

Te težave pravzaprav onemogočajo v polni meri zagotoviti vseh pet načel evropske volilne dediščine, ki jih je kot take v Zakoniku dobre volilne prakse prepoznala tudi Beneška komisija²⁹ in so nacionalni ustavni in pravni okvir volilnih postopkov v posameznih državah z demokratičnim političnim in družbenim sistemom. Tudi v Sloveniji, saj jih slovenska Ustava zagotavlja s 1., 43. in 80. členom, na izvedbeni ravni pa so zagotovljena predvsem z določbami v Zakonu o volitvah v državni zbor (ZVDZ).³⁰ Tako posegajo celo v temeljno načelo splošnosti volilne pravice, saj volivcem na različne načine onemogočajo in preprečujejo oddajo njihove osebno opredeljene volje prek oddanega glasu, v nekaterih primerih celo tako, da napaden in prevzet volilni program sam, nezaznavno, elektronsko generira glasove v imenu upravičenih volivcev, ki v procesu glasovanja sploh ne sodelujejo ali pa so sodelovali in je virusni program spremenil njihovo izvirno in resnično odločitev. Ker zaradi možnosti takih vdorov in napadov na volilni sistem in nenadzorovanega okolja z gotovostjo ni mogoče vedeti, koliko glasov je posamezni volivec v resnici oddal, je ogroženo tudi načelo enakosti volilne pravice, iz podobnih razlogov pa ni mogoče zadostiti niti kriterijem, ki opredeljujejo načela svobodne, tajne in neposredne oddaje volivčevega glasu, saj ni mogoče v popolnosti zagotoviti niti varnosti niti zanesljivosti programov in protokolov ter strojne opreme prek katere v medmrežju poteka glasovanje, niti varnosti prostorov, v katerih volivci tako glasujejo.

Zaradi vsega tega bi lahko dejali, da je uvedba glasovanja prek interneta predvsem izziv sedanjosti za prihodnost, saj številne države s pilotnimi in začasnimi projekti glasovanja, predvsem na lokalnih in regionalnih ravneh volitev, preverjajo in ugotavljajo varnostna, dejanska in pravna tveganja ob delovanju v realnem okolju, preden bi i-glasovanje kot način oddaje volilnih glasov uvedle v redni sistem glasovanja na volitvah državnega pomena. So pa tudi take, ki so to že storile.³¹ Zgleden primer v svetovnem merilu je Estonija, kjer je kljub

²⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), nav. delo, str. 12–17.

³⁰ Uradni list RS, št. 109/06 – UPB1, in 54/07 – odločba US.

³¹ Glej primeroma poročilo Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE): Swiss Confederation, Federal Assembly Elections, 18. oktober 2015. OSCE/ODIHR Election Expert Team: Final Report, Warsaw, 16. februar 2016, <<http://www.osce.org/odihr/elections/switzerland/222556?download=true>> (28. 3. 2016); in Estonian National Electo-

konkretnim zaznavam nepravilnosti in varnostnih tveganj neodvisne komisije, ki je pregledala delovanje sistema,³² prek spletnega zavarovanega omrežja volivcem od leta 2007 omogočeno glasovati tudi na parlamentarnih volitvah, od leta 2009 pa tudi na volitvah poslancev v evropski parlament. Na lokalnih volitvah je ta možnost Estoncem omogočena že od leta 2005. Tako je sicer mogoče glasovati samo v času sedemdnevnega predčasnega glasovanja, ki poteka med desetim in četrtnim dnevom pred dnevom uradnega začetka glasovanja, s čimer je na eni strani volivcem omogočeno, da tudi na volilni dan na volišču s klasičnim glasovanjem s papirnato glasovnico spremenijo svojo »internetno« odločitev (ta možnost je volivcem sicer omogočena tudi v času predčasnega glasovanja v zadnjih dveh urah predčasnega volilnega dne, saj se i-glasovanje konča dve uri pred koncem glasovanja s papirnato glasovnico na voliščih, kar omogoča volivcem, ki so glasovali prek interneta, da v teh dveh urah spremenijo svojo odločitev z glasovanjem s papirnato glasovnico).³³ Volilni komisiji tak način daje dovolj časa, da izloči vse dvojno oddane glasove, do katerih lahko pride. Sistem je namreč zasnovan tako, da če je volivec glasoval prek interneta nato pa oddal glas še na dan glasovanja na volišču, kot veljavnega šteje zadnji oddani glas volivca na volišču na dan glasovanja.³⁴ Pri tem je treba poudariti, da je uvedba i-glasovanja v Estoniji poseben primer, saj je okolje, v katerem je bilo pred več kot desetimi leti to storjeno, idealno. Pokritost z internetnim signalom, lastništvo in posedovanje računalniških enot prebivalcev Estonije, njena ozemelska relativna majhnost, število prebivalstva in aktivno legitimiranih volivcev ter njihova visoka stopnja računalniške pismenosti, ki zaupajo v sistem varnosti internetnega glasovanja, je okolje, v katerem lahko tak projekt dobro uspeva.³⁵

Podobno je po dolгих letih pilotnih in preizkusnih projektov v letu 2015 uspešno uveljavila tudi Švica na zvezni ravni za volitve poslancev zvezne skupščine,

ral Committee: Internet Voting in Estonia, <<http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/>> (5. 9. 2016); glej tudi VerifiedVoting.org: Internet Voting Outside the United States, <<https://www.verifiedvoting.org/internet-voting-outside-the-united-states/>> (28. 3. 2016).

³² Drew Springall in drugi: Security Analysis of the Estonian Internet Voting System. University of Michigan, Ann Arbor, ZDA, Open Rights Group, Združeno kraljestvo, maj 2014, <<https://jhalderm.com/pub/papers/ivoting-ccs14.pdf>> (1. 12. 2015): »Our findings suggest the system has serious procedural and architectural weaknesses that expose Estonia to the risk that attackers could undetectably alter the outcome of an election [...] Due to these risks, we recommend that Estonia discontinue use of the I-voting system.«).

³³ Estonian National Electoral Committee: Internet Voting in Estonia, spletna publikacija, str. 6, <<http://vvk.ee/past-elections/elections-in-estonia-1992-2015/>> (10. 9. 2016).

³⁴ Estonian National Electoral Committee: Internet Voting in Estonia, <<http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/>> (5. 9. 2016).

³⁵ Več Estonian National Electoral Committee, Internet Voting in Estonia, <<http://vvk.ee/past-elections/elections-in-estonia-1992-2015/>> (29. 11. 2016).

ko je bilo nekaterim volivcem štirih kantonov omogočeno oddati glas z dvema razvitima programoma za glasovanje prek svetovnega spleta (t. i. Ženevski sistem in sistem Neuchatel).³⁶

Oba primera kažeta na dva temeljna vzpostavitevna »pogoja« uvedbe tega načina glasovanja v volilni sistem, ki sta glede na znana izpostavljena varnostna in pravna tveganja bistvena za njegovo uveljavitev. Zaupanje volivcev v korektnost, legitimnost in legalnost tako oddanih glasov in na njihovi podlagi izida volitev ter politična volja in pogum za uveljavitev sta tista pogoja, ki pri odločitvi prevladata. Ker drugih podatkov in izkušenj na tej ravni volitev v svetovnem merilu ni, se je treba opreti predvsem na delovanje sistema v Estoniji, ki že desetletje kot vzorčni primer dokazuje, da i-glasovanje deluje brez večjih težav in tveganj, čeprav obstaja tudi možnost, da te niso bile zaznane. Zaupanju volivcev v glasovanje prek interneta namreč dejansko pritrjujejo statistični kazalci, ki izkazujejo povečanje volilne udeležbe na parlamentarnih volitvah, ki se je od tistih v letu 2003 do zadnjih v letu 2015 dvignila z 58,2 na 64,2 odstotka. Gotovo so ga pridobili že z i-glasovanjem na volitvah na lokalni ravni leta 2005, na katerih ni bilo zabeleženih nikakršnih večjih problemov in incidentov.³⁷ Največja rast pa je bila zabeležena na prvih naslednjih volitvah leta 2007, na katerih so volivci prek interneta prvič volili tudi predstavnike v nacionalni parlament. Delež tistih, ki so tega leta volili, se je dvignil za 3,7 odstotka glede na delež volivcev na parlamentarnih volitvah leta 2003, do leta 2015 pa je zrastel še za nadaljnjih 2,3 odstotka.³⁸ Povečanje volilne udeležbe je nedvomno posledica zaupanja v uveden nov način oddaje glasu, ki je volivcem na preprost način omogočil glasovanje kar od doma in pri katerem niso niti zaznali niti bili izpostavljeni težavam, ki bi jim vzbujale sum v neregularnost oddaje glasu in izida volitev. Tako zaupanje volivcev se kljub že omenjenemu negativnemu poročilu, ki ga je ob nadzoru volitev v Estoniji pripravila neodvisna komisija in v katerem je celo predlagala takojšnje prenehanje glasovanja preko interneta,³⁹ kaže tudi v politični volji in odločenosti nadaljevanja omogočanja i-glasovanja kot drugem pogoju za njegovo uresničevanje, saj tako odločujoči politiki daje širšo, vsesplošno veljavo volilnega telesa za sprejeto odločitev.

Še zlasti prvi tezi pritrjujejo tudi rezultati sicer nereprezentativnega vzorca iz raziskave, ki je bila opravljena v letih 2010–2011 in je zajemala zgolj uporabni-

³⁶ OVSE: Swiss Confederation, Federal Assembly Elections, 18 oktober 2015. OSCE/ODIHR Election Expert Team, Final Report, Varšava, 16. februar 2016, nav. delo.

³⁷ Joseph M. Birkenstock, Matthew T. Sanderson: From Intent to Outcome: Balloting And Tabulating Around the World, v: John Hardin Young, (urednik): International Election Principles: Democracy and the Rule of Law. American Bar Association, 2009, str. 209.

³⁸ Več Estonian National Electoral Committee: Internet Voting in Estonia, str. 9, <<http://vvk.ee/past-elections/elections-in-estonia-1992-2015/>> (29. 11. 2016).

³⁹ D. Springall in drugi, nav. delo.

ke interneta v Sloveniji, zaradi česar je mogoče sklepati, da so bili i-glasovanju nekoliko bolj naklonjeni. V raziskavi je bilo ugotovljeno, da takemu načinu oddaje glasu na volitvah izrecno ne zaupa zgolj devet odstotkov vseh v raziskavo vključenih oseb, 53 odstotkov bi brez pomisleka glasovalo, 37 odstotkov pa bi o tem moralo še premisliti.⁴⁰ Zaupanje volivcev v glasovanje prek interneta očitno ni toliko pogojeno z vprašanji varnosti in zlorab, do katerih lahko pride, temveč predvsem z udobjem. Morda se v tem kaže tudi vedenje volivcev, da je varnost volitev in njihova izvedba zlasti dolžnost države in volilnih organov, volivci pa načine, ki so predpisani zgolj na najbolj njim ustrezen in razpoložljiv način, uporabijo. O tem je mogoče sklepati tudi iz odgovorov volivcev pilotnih projektov, ki so potekali v Kanadi in v katerih je velika večina, ki so v projektu glasovali prek interneta, izjavila, da so volili prav zaradi možnosti takega načina glasovanja, ki bi moral biti uveden tudi kot redna oblika na volitvah na državni ravni.⁴¹

Ne glede na to pa zaradi varnostnih in pravnih tveganj, ki sem jih predstavil, zgolj samo zaupanje volivcev in politična volja ne moreta in ne smeta biti edina dejavnika, ki bi pogojevala uvedbo glasovanja prek interneta (pa tudi uporabo drugih elektronskih volilnih naprav) na volitvah. Zato bi obe morali vsebovati predvsem komponento varnostno strokovnega mnenja in pravno legitimiteto izpolnitve ustavnih načel in mednarodnih volilnih standardov, ki opredeljujejo demokratične volitve. Z glasovanjem s klasično glasovnico na tradicionalnem volišču je obe komponenti zaradi nadzorovanega okolja in vnaprej predpisane ter predvidenega poteka postopka mogoče skoraj v celoti izpolniti. Volilni organi na volišču in tudi morebitna prisotna strokovna ter laična javnost (odvisno od predpisov, ki urejajo njihovo prisotnost na volišču) imajo pri tem stalen in konkreten nadzor tako nad volivci, ki prihajajo v volilni prostor in glasovanje opravljajo, kakor tudi nad izdano glasovnico vse do njene oddaje v volilno skrinjo in dokončnega preštetja. Tako učinkovitost delovanja in nadzorovanja vseh faz postopka in s tem polnega zagotavljanja uresničevanja volilnih načel in standardov jim omogočajo pravni ukrepi, predvideni v volilni zakonodaji, ki večinoma urejajo uresničevanje ustavno varovane volilne pravice volivcev. Vsak tako predviden pravni ukrep je mogoče pri ročnem glasovanju učinkovito izvesti v skladu z njegovim namenom. Z ukrepom označbe v

⁴⁰ Rastislav Kanižar: Spletna raziskava o poznavanju volitev, volilnih procesov, posameznih volilnih sistemov in njihovih učinkih na demokracijo, 2010-11 (ANKETA), priloga v: Rastislav Kanižar: Uresničevanje volilne pravice na volišču. Doktorska disertacija, Pravna Fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2016, ki sem jo pripravil pod mentorstvom dr. Saše Zagorca in je v postopku pred zagovorom, vprašanje št. 20.

⁴¹ VečNicoleGoodmanin drugi: A Comparative Assessment of Electronic Voting. Carleton University, februar 2010, str. 23–34, <<http://labs.carleton.ca/canadaeurope/wp-content/uploads/sites/9/AComparativeAssessmentofInternetVotingFINALFeb19-a.pdf>> (10. 9. 2016).

seznamu volilnih upravičencev na volišču in neposredne fizične identifikacije volivca, ki ga zahteva pravna norma, je mogoče popolnoma preprečiti večkratno glasovanje in tako zadostiti načelu enake volilne pravice. Z vzpostavitvijo volilnih imenikov in vpisom volilnih upravičencev vanje se zagotavlja uresničevanje načela splošnosti volilne pravice, z ukrepom enotno formaliziranih in oblikovanih glasovnic, ki jih volivci prejmejo na volišču od volilnega osebja in jih morajo, preden volišče zapustijo, oddati v volilno skrinjo, se uresničujeta načelo anonimnosti in neposrednosti oddaje volivčevega glasu. Z ureditvijo volišča in posebnih prostorov, kjer volivci na glasovnici zabeležijo svojo intimno odločitev, pa še načelo tajnosti.

Noben pravni ukrep zaradi nezmožnosti učinkovitega zagotavljanja tega ne more v taki meri uresničiti v elektronsko digitalnem okolju, v katerem delujejo elektronske volilne naprave, še zlasti pa ne v nenadzorovanem virtualnem okolju v katerem poteka glasovanje prek interneta. Stopnja tehnološkega in tehničnega razvoja namreč tega še ne omogoča tako, da bi bilo mogoče z gotovostjo reči, da so bile volitve izpeljane v skladu s predpisanimi načeli in standardi.

Zaradi takih predpostavk se je treba upravičeno vprašati, kaj koristnega nam uvedba, predvsem i-glasovanja, v volilni proces prinaša in ali take koristi odtehtajo dvom v njegovo legalnost in legitimnost. V nekaterih fazah postopka je elektronska in digitalna tehnologija koristna, saj omogoča njegovo hitrejšo, racionalnejšo in zanesljivejšo izvedbo, nikakor pa tega ne moremo trditi za morebitne načine glasovanja, ki bi potekali prek naprav z uporabo take tehnologije. Ali so morebitno nekajodstotno povečanje volilne udeležbe, poenostavitev postopkov (vsaj za tiste računalniško dovolj pismene), vprašljiva pocenitev izvedbe volitev, ki zaradi načela enakosti volilne pravice tradicionalnih volišč ne more kar ukiniti, saj bi tako bilo onemogočeno glasovanje tistim volivcem, ki moderne tehnologije ne posedujejo ali bi jim bilo zaradi kakršnihkoli drugih razlogov glasovanje prek nje onemogočeno, predvsem pa dejanska racionalnejša izraba časa volivcev, dovolj razumni argumenti, na podlagi katerih bi v volilni proces uvedli i-glasovanje prek svetovnega spleta, ki je od vseh oblik znanega elektronskega glasovanja najbolj varnostno in pravno vprašljiv ter ranljiv način oddaje volilnih glasov.

Velika večina ali skoraj vsi danes poznani klasični načini oddaje glasu volivcev na volitvah so se zaradi različnih razlogov, predvsem pa zaradi razvoja in spoznanja pomembnosti volilne pravice kot temeljne politične pravice posameznika v demokratični družbi in zaščite njegovih osebnostnih pravic, skozi čas nadgrajevali in razvijali, tako po tehnološko tehnični kot tudi varnostno sistemski vsebini, večinoma sorazmerno glede na obe komponenti. Z vstopom elektronske, digitalne tehnologije in še zlasti interneta kot globalnega omrežja, ki deluje s pomočjo teh tehnologij, v volilne procese, pa se zaradi varnostnih

tveganj, ki so bila poudarjena, upravičeno postavlja vprašanje, ali je tehnološko tehnična komponenta tehnologij nesorazmerno naprednejša od zmožnosti zagotavljanja njene varnostne vsebine, ter ali je posledično primerna za uporabo v tako pomembnih postopkih za demokracijo. To še zlasti velja, ker v državah, v katerih i-glasovanje kot način oddaje volilnih glasov uporabljajo na volitvah predstavnikov oblasti in oblastnih organov tudi na državni ravni, kljub temeljitemu nadzoru, varnostne grožnje in vdori v sistem do zdaj niso bili zaznani, ni pa z gotovostjo mogoče potrditi, da niso bili tudi izvedeni, pa jih tehnologija in sistem nadzora nista bila sposobna ugotoviti in preprečiti. To je mogoče prepoznati tudi iz zgodovinskega vidika razvoja klasičnih načinov glasovanja, pri katerih je bilo v ospredju zlasti iskanje rešitev, ki zagotavljajo čim večjo zaščito volivčevih pravic in volilne pravice kot temeljne politične pravice v demokratičnem sistemu na eni strani in celotnega volilnega procesa kot temeljnega načina za vzpostavitev demokratične družbe na drugi. Oddaja volilnih glasov prek interneta (deloma tudi drugi načini elektronskega glasovanja) pa glede na ugotovitve v ospredje postavlja vprašanje zadovoljevanja osebnih stanj in potreb volivcev, političnih apetitov strank in kapitala, ter šele v nadaljevanju varnostno komponento, ki zagotavlja demokratičnost vsebine.

3. SKLEP

Uresničevanje volilne pravice na volišču kot klasična oblika volitev s prihodom volivcev v »volilno urejen prostor ali stavbo« in z oddajo papirnatih glasovnic v volilno skrinjo počasi, vendar zanesljivo izgublja svojo družbeno in politično funkcijo kot temeljni pogoj za njeno izvrševanje. Hkrati kot eden od prevladujočih načinov glasovanja najverjetneje še ne bo tako kmalu v celoti nadomeščen, saj moderne tehnologije, še zlasti glasovanje prek interneta v svetovnem spletu, zaradi varnostnih in posledično pravnih tveganj, ki so jim izpostavljene, še ne zagotavljajo zadostnega uresničevanja ustavnih in mednarodnih volilnih načel in standardov ter s tem svobodnih in poštenih volitev. Številni strokovnjaki in rezultati opravljenih analiz opozarjajo predvsem na tista varnostna vprašanja, ki so povezana z anonimnostjo volivca, varnostjo vsebine glasovanja in možnostjo razkritja povezave z volivcem. Omeniti pa je treba tudi opozorila, ki se nanašajo na druga ustavna načela in mednarodne volilne standarde, ki jih predvsem oddaljeno i-glasovanje zaradi povsem nenadzorovanega okolja, v katerem se izvaja, ne more polno zagotoviti. Zato bi z njegovo uvedbo kot načinom glasovanja na volitvah ogrozili tudi načelo ljudske suverenosti ter ljudsko suverenost kot ustavno kategorijo samo po sebi, hkrati pa bi s tem vzpostavili dvom v namen ustvarjanja svobodne, poštene in na demokratičnih vrednotah utemeljene družbe, saj bi bila njen smisel in njen cilj že v osnovi zanikana.

Kljub takim ugotovitvam pa je treba razvoj in vpeljavo elektronskih pripomočkov za glasovanje, predvsem pa glasovanja prek oddaljenih internetnih povezav, nadaljevati in i-glasovanje kot poskusni, pilotni projekt uvesti v sistem glasovanja volivcev na volitvah kot možnost dodatnega, predhodnega glasovanja po vzoru Estonije s programsko sistemskimi dopolnitvami, ki samodejno izvajajo nadzor in kontrolo sistema po posameznih fazah delovanja postopka. Tako bi bilo volilnim organom in nadzornim subjektom omogočeno dovolj časa za učinkovito in nenehno preverjanje delovanja sistema s seznanitvijo z rezultati posameznih faz in odpravo zaznanih anomalij ali pravočasne ustavitve postopka i-glasovanja, volivcem pa zaradi ugotovljenih nepravilnosti ali zgolj iz korekcijskega razloga zagotovljena možnost glasovanja na dan volitev tudi na volišču. Pri tem bi sistem tako oddani glas vedno beležil kot zadnje oddani in s tem edini veljaven glas volivca, vse morebitne prejšnje pa razveljavil in jih pri štetju ne bi upošteval. Samo s takim poskusnim delovanjem v realnem okolju bo mogoče ugotoviti, ali uporabljeni internetni volilni protokoli s preostalo razvito programsko in strojno opremo v te namene zadostijo vsem demokratičnim, ustavnopravnim standardom in načelom, ki jih volilni proces v demokratični državi zahteva za njegovo izvedbo in so pri tem vsaj tako učinkoviti, da jih je mogoče glede njihovega izpolnjevanja primerjati z drugimi že tradicionalno delujočimi načini. Mogoča pa je tudi druga pot, pot empiričnega »laboratorijskega« preverjanja učinkovitosti delovanja volilnega internetnega sistema toliko časa, dokler ne bodo vse neznanke in možnosti nenadzorovanih in nezaznavnih vdorov rešene ter bo razvito orodje, ki bo v popolnosti ter v skladu z mednarodnimi volilnimi standardi in ustavnimi načeli zagotavljalo možnost uresničitve svobodnih in poštenih volitev in oddaje volilnih glasov tudi prek interneta. Sprejemljivi sta obe. Prva, ker bo omogočala vpogled v dejanskost delovanja i-glasovanja v realnem času in prostoru ter s tem omogočala zaznavo tveganj in anomalij. Druga, ker bo lahko prav zaradi odtujenosti od resničnosti neomejeno eksperimentirala in tvegala ter neobremenjeno iskala ustrezne rešitve.