

Veileder om manuell foreløpig opptelling

Etter valgforskriften § 37a

1 Innledning

Kommunal- og distriktsdepartementet fastsatte 15.02.19 en ny bestemmelse i valgforskriften om at den foreløpige opptellingen av stemmesedler skal skje ved manuell telling.

Forslaget var på høring vinteren 2018, og et stort flertall av de som leverte høringssvar var imot at den foreløpige opptellingen skulle skje manuelt. Hovedinnvendingene var at manuell opptelling ikke gir et mer riktig resultat enn maskinell opptelling, og at manuell telling er svært ressurskrevende for kommunene. Et flertall av høringsinstansene uttalte også at man må kunne forvente at det elektroniske valgsystemet sikres tilstrekkelig til at dette tiltaket ikke er nødvendig.

Departementet understreker at maskinell telling fremdeles vurderes som et godt og effektivt alternativ for endelig opptelling, spesielt for store kommuner. Valgdirektoratet jobber kontinuerlig med sikring av systemet, og systemet er godt testet i forkant av valggjennomføringen. Manuell foreløpig opptelling er ikke ment som en erstatning for gjennomføring av tekniske og fysiske sikkerhetstiltak i opptellingen. Det er derimot ingen IT-systemer som er uten sårbarheter, og det er umulig å garantere at en programvare er fullstendig sikker.

Å forskriftsfeste et krav om at den foreløpige opptellingen skal skje manuelt vil i større grad enn med dagens regelverk sikre to uavhengige opptellinger og derigjennom et korrekt opptellingsresultat. I tillegg vil to uavhengige opptellinger bidra til å gi legitimitet til valggjennomføringen. Manuell telling er en opptellingsmåte som er enkel å forstå og observere både for valgstyret som er ansvarlige for opptellingen, og for velgerne som skal være sikre på at valgresultatet er korrekt.

Departementet foreslo i høringsnotatet at ved et avvik mellom en foreløpig og en endelig maskinell opptelling, skulle en ny maskinell opptelling ikke foretas av de samme personene som foretok endelig opptelling første gang. Departementet har ikke fastsatt nærmere regler for hvordan kontrolltelling skal foretas i forskriften. Valgstyret må – som ansvarlig for opptellingen – ved avvik mellom de to opptellingene foreta en vurdering av hvorvidt avviket kan aksepteres, og i tilfelle det besluttes kontrolltelling, hvilke deler av opptellingen som skal foretas på nytt og hvordan denne skal foretas.

Denne veilederen inneholder regler og rutiner for gjennomføring av manuell foreløpig opptelling etter valgforskriften § 37a. Veilederen utdyper valgstyrets ansvar for gjennomføring av en kontrolltelling ved avvik. Veilederen skisserer også en anbefaling fra Valgdirektoratet om hvordan en manuell telling best kan gjennomføres, samt en rutine for gjennomføring av stikkprøvekontroller i opptellingen.

Departementet stiller seg bak anbefalingene til Valgdirektoratet, og oppfordrer valgstyrene til å følge disse rutinene.

2 Valgstyrets ansvar

Valgstyret i kommunen er ansvarlig for opptelling av stemmesedler, jf. valgloven § 10-4 første ledd. Opptelling skal skje ved opptelling i to omganger, en foreløpig og en endelig opptelling. Det følger av valgstyrets ansvar for å sørge for et korrekt opptellingsresultat at det ved for store avvik mellom foreløpig og endelig opptelling vil medføre at det må gjennomføres en ny kontrolltelling.

Det følger av valgloven § 10-6 første ledd andre setning at valgstyret skal føre tilsyn med den endelige opptellingen. All opptelling som foretas i annen kommune eller hos fylkesvalgstyret, skal skje under valgstyrets tilsyn, jf. valgforskriften § 40. Klargjøring til foreløpig manuell opptelling

3 Klargjøring til foreløpig manuell opptelling

For å sikre at det foreløpige resultatet er klart så raskt som mulig, anbefaler departementet at kommunene forbereder opptellingen grundig, og starter opptellingen dagen før valgdagen. Valgmedarbeiderne har taushetsplikt, det vil si at de har en plikt til å hindre at andre får adgang eller kjennskap til opplysninger fra denne klargjøringen.

Det er fra 2023 anledning til å starte den manuelle foreløpige opptellingen av forhåndsstemmer dagen før valgdagen, det vil si søndag. Kommunene kan før dette gjøre alle aktiviteter som regnes som klargjøring for manuell opptelling. Dette innebærer blant annet åpning av stemmeseddelkonvolutter, sortering av stemmesedler i bunker og klargjøring av stemmesedler i esker. Valgstyret må sørge for at ingen uvedkommende får tilgang til stemmesedlene. Det vises til at Valgdirektoratet har publisert en veileder i sikkerhet, som blant annet omhandler fysisk sikring av lokaler og teknisk utstyr.

4 Gjennomføring av foreløpig manuell opptelling

Forskriftens bestemmelse om foreløpig manuell opptelling i § 37a presiserer reglene i valgloven § 10-4 femte ledd og § 10-5 om opptelling av stemmesedler.

I henhold til valgloven § 10-4 femte ledd skal stemmesedler telles opp i to omganger, ved en foreløpig og en endelig opptelling. Dette gjelder både stemmesedler avgitt på forhånd og stemmesedler avgitt på valgting.

Etter forskriften § 37a må den foreløpige opptellingen av stemmesedler ved valgene gjøres manuelt. Dette gjelder både stemmesedler avgitt på forhånd og stemmesedler avgitt på valgting.

Med manuell opptelling menes telling for hånd uten bruk av maskiner. Opptelling ved bruk av maskiner som ikke er tilkoblet internett, anses ikke som manuell telling.

Valgloven § 10-5 første ledd beskriver at den foreløpige opptellingen av stemmesedler avgitt på forhånd skal starte senest fire timer før stemmegivningen er avsluttet ved samtlige valglokaler i kommunen, dersom dette kan skje uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg. I motsatt fall skal den starte så snart samtlige forhåndsstemmegivninger er godkjent. Opptellingen kan tidligst starte dagen før valgdagen.

Valgresultatet skal ikke på noen måte offentliggjøres før tidligst kl. 21 på valgdagen, jf. valgloven § 9-9. Valgstyret må sørge for at opptellingsrutinene utformes slik at resultater fra forhåndsstemmegivningen ikke blir kjent før denne fristen.

Den foreløpige manuelle opptelling av stemmesedler avgitt på valgting skal starte så snart som mulig etter at stemmegivningen på valgtinget er avsluttet, jf. valgloven § 10-5 andre ledd.

Valgdirektoratet anbefaler følgende rutine til hvordan manuell telling best kan gjennomføres:

- Tøm urner og åpne eventuelle konvolutter.
- Brett ut alle stemmesedler og fordel dem i partibunker.
- Det er ofte effektivt å først gjennomføre en grovsortering der de partiene med flest stemmer sorteres ut i egne bunker.
- Partiene med færrest stemmer legges samlet i en bunke som finsorteres etterpå.
- Ha en gjennomgang av partibunkene for å luke ut feilsortering.

- Tvilsomme stemmer (f.eks. sedler som mangler stempel) skal sorteres i egen bunke. Stemmesedler det er tvil om kan godkjennes, skal legges til side og holdes utenfor opptellingen, jf. valgloven § 10-5 fjerde ledd. Eventuelle godkjente stemmesedler blant disse tas med i den endelige opptellingen. Antall stemmesedler som er lagt til side etter denne bestemmelsen skal imidlertid protokolleres i henhold til fastsatt formular.
- Når sedlene er sortert på parti, kan det være lurt å samle stemmesedler i bunker à 50 eller 100.
- For å få en så korrekt manuell telling som mulig, anbefales det å sitte sammen to og to og kontrollere hverandres opptelling.
- Til slutt summeres stemmene opp og resultatet registreres i EVA.

5 Kontrolltelling ved avvik

Det følger som nevnt ovenfor av valgstyrets ansvar for et korrekt opptellingsresultat at for store avvik mellom foreløpig og endelig opptelling vil medføre at det må gjennomføres en ny kontrolltelling. Dette gjelder uavhengig av om opptellingen skjer kun manuelt eller manuelt og maskinelt, og er ikke en endring fra tidligere valg.

I den foreløpige opptellingen telles det hvor mange stemmesedler som er avgitt til hver liste, jf. valgloven § 10-5 femte ledd. I den endelige opptellingen telles disse stemmesedlene på nytt. I tillegg telles godkjente stemmesedler som ikke ble tatt med i den foreløpige opptellingen, jf. § 10-6 andre ledd.

Med avvik menes differansen mellom antall stemmesedler avgitt til hver liste i den foreløpige og endelige opptellingen. Det må ses bort fra godkjente stemmesedler som ikke ble talt med i den foreløpige opptellingen.

Ved den endelige opptelling av stemmesedler til kommunestyrevalget registreres også rettingene velgerne har gjort på stemmesedlene, jf. § 10-6 tredje ledd. Valgstyret har også ansvaret for at rettingene som registreres er korrekte, og må også sørge for en kontroll av disse ved mistanke om at det har skjedd feilregistreringer.

Ved den endelige opptellingen ved fylkestingsvalg og stortingsvalg er det fylkesvalgstyret som i forbindelse med valgoppgjøret registrerer rettingene velgerne har gjort på stemmesedlene. Fylkesvalgstyret må sørge for en kontroll av disse, dersom det mistenkes at det har skjedd feilregistreringer. Valgdirektoratet anbefaler at valgstyrer og fylkesvalgstyrer gjennomfører og dokumenterer stikkprøver for registrering av personstemmer, som beskrevet under. Departementet støtter anbefalingene.

Ved en gjennomgang av avvik anbefales det å se etter systematiske endringer mellom de to tellingene. Valgstyret må vurdere hvilke avvik som kan aksepteres mellom foreløpig og endelig opptelling. Dette vil også kunne avhenge av størrelse på stemmekretsene. Det er ikke nødvendig å telle alle stemmekretsene i kommunene på nytt, dersom avviket kan identifiseres i én eller flere stemmekretser. Denne praksisen gjelder uavhengig av opptellingsmetode.

Kontrolltellingen skal gjennomføres på den måten valgstyret bestemmer. Valgstyret må vurdere hvorvidt kontrolltellingen bør gjennomføres manuelt eller maskinelt.

Valgdirektoratet anbefaler kommuner som velger å gjennomføre en maskinell kontrolltelling å sørge for en beredskapsløsning, slik at man har mulighet til å ha minimum to arbeidsstasjoner ved behov. På denne måten vil man kunne gjennomføre kontrolltellingen med både nytt personell og ny maskinvare.

5.1 Valgdirektoratets rutine for stikkprøver

Ved maskinell kontrolltelling, der partifordelingen sammenlignes med tidligere maskinell opptelling, anbefaler Valgdirektoratet at kommunene følger en rutine for håndtering av stikkprøver. Manuelle stikkprøver kan avdekke systematiske avvik som et resultat av kompromittering eller feil i programvaren. Ved å gjennomføre og dokumentere stikkprøver underveis i telleprosessen, skapes det i tillegg etterprøvable dokumentasjon på den maskinelle telleprosessen sin integritet.

En kasse med stemmesedler vil normalt kunne utgjøre en stikkprøve. Hver stikkprøve (kasse) bør inneholde minimum 70 stemmesedler. Stikkprøvene skal gjøres på tilfeldig valgte tidspunkt i opptellingen, og på tilfeldige valgte opptellingsstasjoner.

Den manuelle tellingen av stikkprøven (kassen) kontrolleres opp mot tilsvarende utsnitt (kasse) i telleresultat i EVA Skanning. Systemstøtte for dette vil bli utviklet.

Et eksempel på denne prosessen er som følger:

- Et antall kasser merkes fysisk som kandidater for stikkprøver under forberedelsen av opptellingen. Kassene som merkes som kandidater for stikkprøver må minimum inneholde 70 stemmesedler.
- Når markert kasse er skannet, telles denne deretter manuelt.
- Partifordeling fra stikkprøvetelling sammenliknes med partifordelingen fra den maskinelle tellingen av den gitte kassen og dokumenteres med tidspunkt gjennomført, samt eventuelle avvik.
- Det er ingen grunn til å avbryte opptelling og overføring i påvente av at stikkprøver gjennomføres – de kan gjennomføres i parallell med pågående opptellingsprosess og kvitteres ut etterskuddsvis.

Dersom det er avvik mellom tellingen og stikkprøvekontrollen, anbefales det en ny telling, der man bytter arbeidsstasjon.

6 Protokollering

Etter valgloven § 10-7 skal både stemmestyrene, valgstyret og fylkesvalgstyret føre protokoll i forbindelse med gjennomføringen av valg. Ifølge valgforskriften § 41 skal administrative forhold, mottak og behandling av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, valgoppgjør og kontroll protokolleres i fastsatt formular. Protokollene hentes ut fra EVA, der de omtales som møtebøker.

Protokollene skal sikre at valget er etterprøvbart og at det er gjennomført i henhold til regelverket, og er grunnlaget for kontroll og godkjenning av valget etter valgloven kapittel 13.

Valgstyrenes møtebøker er offentlige dokumenter, men har tradisjonelt sett kun vært tilgjengelig for offentligheten på den enkelte kommunes hjemmesider. Som et ledd i å styrke åpenheten rundt valget, vil møtebøkene fra 2019 publiseres på en samleside på valg.no og på departementets nettsider. Departementet vil understreke viktigheten av at avvik i opptellingen skal grunngis i møteboken.