



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 45

(2001-2002)

---

## Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 15.  
mars 2002,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Bondevik II)*

---

**Særskilt vedlegg:** Særskilt vedlegg: NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte

## 1 Innledning. Hovedinnholdet i proposisjonen

### 1.1 Innledning

---

Denne proposisjonen inneholder forslag til en ny lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Departementets lovforslag bygger på Valglovutvalgets utredning NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*. Lovutvalgets forslag har vært på en omfattende høringsrunde.

En velfungerende valgordning er en av grunnsteinene i et demokrati. Hovedtrekkene i valgordningen og de overordnede prinsippene for stortingsvalg er derfor nedfelt i Grunnloven. Valgloven skal bidra til at disse grunnleggende prinsippene blir ivaretatt ved valgavviklingen.

Bakgrunnen for at Valglovutvalget ble opprettet, var dels den alminnelige samfunnsutvikling og behovet for en vurdering av innholdet i den norske valgordningen. Dels var det et behov for en gjennomgang av valgloven som teknisk redskap.

### 1.2 Oppbyggingen av proposisjonen og de enkelte kapitlene

---

#### *Innledning*

I innstillingen fra Valglovutvalget, NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*, er det særlig to spørsmål som står sentralt. Det ene gjelder den geografiske fordelingen av distriktsmandatene ved stortingsvalg. Det andre er om velgerne bør gis utvidet adgang til å påvirke hvilke kandidater som skal velges inn fra listene, gjennom en økt grad av såkalt personvalg.

Spørsmål som gjelder den tekniske gjennomføringen av valg og de formelle sidene av valgloven, er viet noe mindre plass og er behandlet samlet til slutt i innstillingen.

Dette valg av fokus fra utvalgets side, gjør det nødvendig med en relativt grundig gjennomgang av gjeldende rett for den praktiske gjennomføringen av valg i denne proposisjonen. Departementet fremmer også forslag til flere endringer i gjeldende rett på disse områdene enn det utvalget har gått inn for. Proposisjonen er således for en stor del viet en gjennomgang av gjeldende rett og forslag til endringer også på områder av mer teknisk karakter. Et viktig siktemål er å forenkle lovgivningen på dette området.

#### *Oppbygging av proposisjonen*

Proposisjonen er bygget opp slik at diskusjonen rundt spørsmål av mer overordnet prinsipiell karakter, som legger grunnlaget for valgordningen, er behandlet først.

I kapittel 1.3 omtales generelle lovtekniske forhold, blant annet forholdet mellom Grunnloven og valgloven og utvalgets forslag om å flytte en del av valglovens bestemmelser over i forskrift. Utvalgets forslag til en formålsbe-

stemmelse er behandlet i kapittel 1.4. Sametingsvalg er kort omtalt i kapittel 1.5 før et sammendrag av hele proposisjonen er gitt i kapittel 1.6.

Etter et sammendrag av Valglovutvalgets innstilling i kapittel 2.1-2.4, følger en nærmere gjennomgang av utvalgets diskusjon om norske mindretallsparlamentarisme i kapittel 2.5. Etter en kort redegjørelse for høringsrunden og departementets merknader i kapittel 2.6-2.7, omtaler departementet forholdet til fremsatte Grunnlovsforslag i kapittel 2.8. I kapittel 3 gis en oversikt over utviklingen av valgsystemet i Norge, og over ulike typer valgordninger samt lovgivningen i Sverige, Danmark og Finland.

De sentrale reformforslagene fra utvalget, som gjelder mandatfordelingen ved stortingsvalg og personvalgordningen, er behandlet i kapittel 4.

Kapittel 5 er viet diskusjonen om alternative former for deltakelse, så som folkeavstemninger, innbyggerinitiativ mv.

Kapittel 6 behandler en del andre generelle spørsmål i tilknytning til valg, og som ikke har direkte tilknytning til forslaget til ny valglov. Dette gjelder tidspunkt for valgene, diskusjonen om elektronisk stemmegivning, om valgloven bør ha en egen forsøkshjemmel, forslag om en endring i kommuneloven som åpner for direkte valg til kommunedelsutvalg, informasjon om valg og innrapportering av valgresultater for offentliggjøring på valgnatten, forholdet til annen lovgivning samt forskning om valg og demokratiske prosesser.

Kapittel 7 omhandler enkelte spørsmål i tilknytning til politiske partier; registreringsordningen og spørsmålet om den økonomiske støtten til partienes nominasjonsvirksomhet bør integreres i den alminnelige partistøtten.

I de påfølgende kapitler (8-17) behandles spørsmål som mer direkte er knyttet til avviklingen av valg. Organisering av valgavviklingen på lokalt og sentralt nivå samt spørsmålet om finansiering av valg er behandlet i kapittel 8. Spørsmål om stemmerett, manntallsføring og valgmyndighetenes arbeid med manntallet behandles i kapittel 9. Bestemmelser om valgbarhet og diskusjonen om ombudsplikt og rett til fritak fra valg er omtalt i kapittel 10. Krav til listeforslag, valgmyndighetenes behandling av listeforslagene samt trykking av stemmesedler er behandlet i kapittel 11. Organisering og gjennomføring av forhåndsstemmegivningen gjennomgås i kapittel 12, mens stemmegivningen på valginget behandles i kapittel 13. Kontroll av stemmegivninger og stemmesedler, rutiner for opptelling, protokollering m.m. er omtalt i kapittel 14. Regler om valgoppgjør og fordelingen av mandatene mellom de ulike listene behandles i kapittel 15, mens kontroll og klage samt enkelte andre spørsmål er behandlet i henholdsvis kapittel 16 og 17. I kapittel 18 gjør departementet rede for økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslaget. Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget finnes i kapittel 19. Etter selve lovforslaget er det tatt inn en oversikt over forholdet mellom gjeldende valglov, Valglovutvalgets lovforslag og departementets forslag til ny valglov (lovspill).

#### *Oppbyggingen av hvert enkelt kapittel*

Kapitlene er bygget opp slik at det først gjøres rede for gjeldende rett, før utvalgets forslag omtales. Deretter refereres hva høringsinstansene eventuelt har uttalt, og til slutt kommer departementets merknader og forslag.

I de fleste tilfeller er reglene for alle typer valg omtalt samlet. Enkelte steder er det imidlertid vurdert som mest hensiktsmessig å dele opp fremstillingen. Det varierer derfor noe i hvilken grad fremstillingen er delt opp med separat omtale av regelverket for de tre ulike typer valg, stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

### 1.3 Lovteknikk. Forholdet mellom Grunnloven, lov og forskrift

---

#### 1.3.1 Gjeldende rett

##### *Grunnlovens bestemmelser om stortingsvalg*

Da Grunnloven ble til i 1814 fikk naturlig nok bestemmelsene om valg til Stortinget en sentral plass. Det ble gitt utførlige regler om hvem som hadde stemmerett, hvem som hadde ansvaret for å føre manntallet, hvordan stemmegivningen skulle foregå på valgtinget osv. Enkelte av disse bestemmelsene er videreført mer eller mindre uforandret helt til våre dager. Dette gjelder for eksempel regelen om at kjennelse truffet av lokal valgmyndighet som gjelder stridighet om stemmerett kan innankes for Stortinget (Grunnloven § 55) og bestemmelsen om at Stortinget skal prøve lovligheten av fullmaktene som de lokale valgmyndigheter utferdiger til de nyvalgte representantene fra distriktet (Grunnloven § 64). Bestemmelsene som gjelder selve valgordningen og prinsippene for valget, er forandret en rekke ganger. I kapittel 3 i proposisjonen er det gjort nærmere rede for utviklingen av valgsystemet i Norge.

Følgende elementer ved stortingsvalgordningen er i dag direkte regulert i Grunnloven:

- Hvem som har stemmerett ved stortingsvalg (§ 50)
- Tap av stemmerett (§ 53)
- Når stortingsvalg skal avholdes (§ 54)
- Stridigheter om stemmerett avgjøres av valgstyret, hvis kjennelse kan innankes for Stortinget (§ 55)
- Antall stortingsrepresentanter som skal velges er 165 (§ 57)
- Hvert fylke utgjør et valgdistrikt. 157 representanter fordeles som distriktsrepresentanter, 8 som utjevningsrepresentanter. Distriktsrepresentantenes fordeling på de 19 navngitte valgdistriktene (§ 58)
- Hver kommune er et valgsokn. Valgting holdes særskilt i hvert valgsokn. Representantene med varamenn velges for hele distriktet ved direkte valg. Valget foregår ved forholdvalg. Distriktsrepresentanter og utjevningsrepresentanter fordeles mellom listene etter St. Laguës metode (som er beskrevet). Sperregrense for utjevningsmandater er 4 prosent (§ 59)
- Den som skal velges til stortingsrepresentant må være norsk statsborger og ha oppholdt seg i riket i minst 10 år (§ 61)
- Om hvem som ikke kan velges til stortingsrepresentant (departementsansatte etc.) (§ 62)
- Når man ikke er forpliktet til å motta valget (§ 63)
- De valgte representantene forsynes med fullmakter, hvis lovlighet bedømmes av Stortinget, dvs. Stortinget tar stilling til om valget er lovlig gjennomført (§ 64).

### *Forholdet mellom Grunnloven og valgloven*

Etter som Grunnloven ikke har regler om verken kommunestyrevalg eller fylkestingsvalg, har Stortinget frie hender når det gjelder å fastsette bestemmelser om lokalvalg i alminnelig lov. Det samme er altså ikke tilfelle ved stortingsvalg, fordi basiselementene ved stortingsvalgordningen er nedfelt i Grunnloven. Det kan ikke vedtas bestemmelser i valgloven om stortingsvalg som ikke er i overensstemmelse med Grunnlovens regler om stortingsvalg. I den grad det er gitt bestemmelser i valgloven som regulerer forhold som også er regulert i Grunnloven, er valglovens bestemmelser derfor direkte i samsvar med Grunnloven.

Gjennom vedtakelsen av valgloven har Stortinget gitt bestemmelser som regulerer nærmere selve gjennomføringen av valgene. Loven gjelder for valg både til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Valgloven fastsetter nærmere bestemmelser om en lang rekke forhold, og regulerer utførlig alle faser av valgavviklingen, fra stemmerett og manntall, registrering av politiske partier, dekning av partienes nominasjonsutgifter, innlevering av listeforslag og trykking av stemmesedler, til organisering og gjennomføring av forhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgtinget samt godkjenning av stemmegivninger, opptelling, oppgjør og kontroll.

Valgloven gir på et begrenset område departementet rett til å fastsette nærmere bestemmelser. Det er således fastsatt forskrifter om trykking av stemmesedler, om fremgangsmåten for retting på stemmesedlene og om oppbevaring av materiell. Departementet utarbeider ellers en lang rekke rundskriv ved hvert valg med veiledning til lokale valgmyndigheter om praktiske forhold og om hvordan loven er å forstå.

Dagens valglov er på de aller fleste områder meget detaljert og ordrik, og overlater lite til valgmyndighetenes skjønn. Dette gjelder ikke spesielt på prinsipielt viktige områder, som for eksempel om stemmerett, men også på områder som gjelder forhold av rent praktisk karakter, for eksempel rutiner for forsendelse og oppbevaring av materiell, om fremgangsmåte for å underrette kandidater på listeforslagene mv.

### **1.3.2 Utvalgets forslag til endringer**

Valglovutvalget diskuterer i sin innstilling spørsmål som gjelder både innholdet i Grunnlovens bestemmelser om stortingsvalg, samt hensiktsmessigheten av at enkelte forhold i dag er regulert i Grunnloven, og dermed kun kan endres ved grunnlovsvedtak. Dette gjelder særlig bestemmelsene om mandatfordelingen på de enkelte valgkretsene, som både navngir den enkelte valgkrets og eksplisitt angir det antall mandater som skal velges fra hver krets. Det anføres at valglovgivningen på grunn av dette mangler den fleksibilitet som finnes i andre land, der mandatfordelingen justeres periodevis, avhengig av befolkningsutviklingen i de enkelte valgdistrikt.

Utvalget fremholder at de forslag til endringer i valgordningen som det går inn for, innebærer at deler av valglovgivningen dekonstitusjonaliseres, ved at visse bestemmelser som i dag finnes i Grunnloven, foreslås overflyttet til valgloven. Utvalget anfører at dette er et ledd i prosessen frem mot en mer fleksibel og fremtidsrettet valgordning. Utvalgets omtale og forslag knyttet til konkrete grunnlovsforslag er nærmere omtalt i kapittel 2.8.

Når det gjelder valgloven anfører utvalget at det har lagt vekt på å legge frem et forslag til valglov som er mindre detaljert enn dagens lov. Dette vil gjøre det enklere å praktisere loven, og det vil bli mindre behov for å foreta stadige lovendringer. Utvalget understreker likevel viktigheten av at regler i valglovgivningen er så presise som mulig, og dermed etterlater lite rom for skjønnsmessige vurderinger. Det er viktig at det etter at et valgresultat foreligger, ikke kan reises tvil om resultatet er det riktige basert på gjeldende valgeregler.

Utvalget foreslår imidlertid at departementet på en del områder får hjemmel til å fastsette forskrifter. Disse forskriftene kan gjøres mer detaljert enn lovteksten, slik at utfyllende veiledning til brukerne kan tas inn her. Det er også lettere å foreta endringer i forskrifter enn i lov. Utvalget vil likevel fremheve at det ikke bør gis hjemmel til å gi forskrifter som er knyttet til prinsipielle spørsmål for gjennomføringen av valget, samt spørsmål knyttet til stemmerett og valgbarhet.

Utvalget foreslår at departementet får hjemmel til å gi forskrifter om:

- manntallet og manntallsføringen
- listeforslagene og behandlingen av disse
- trykking av stemmesedler
- forhåndsstemmegivningen
- fastsetting av stemmetiden på valgdagen, og kunngjøring/informasjon om dette
- stemmegivningen på valgtinget
- prøving av stemmegivninger og stemmesedler og opptelling av stemmesedler
- riksvalegstyrets valgoppgjør ved stortingsvalg.

### 1.3.3 Høringsinstansene

Et relativt stort antall høringsinstanser har på generell basis uttalt seg om utvalgets forslag om å senke detaljeringsgraden i loven og heller gi utfyllende bestemmelser i forskrift. Et overveldende flertall er positive til utvalgets forslag på dette punkt. En del bemerker imidlertid at utvalgets utkast til forskrifter for en stor del gjengir innholdet i forslaget til lovtekst, og bemerker at dette ikke er hensiktsmessig. Andre påpeker at forskriftene må reserveres for forhold som ikke er av prinsipiell betydning. *Orkdal kommune* skriver:

«Forskriftene må ikke bli en gjentakelse av loven. Forskriftene kan med fordel samles i en forskrift, i det minste må forskriftene produseres i ett hefte.»

*Rogaland fylkeskommune* skriver:

«Rogaland fylkeskommune er enig i at gjeldende valglov er for detaljert, og at økt bruk av forskrifter er egnet til å bøte på dette. Forutsetningen må være, som utvalget påpeker, at viktige og prinsipielle spørsmål fortsatt reguleres ved lov.»

*Kommunenenes sentralforbund, Agder*, som støttes av flere Agder-kommuner, anfører:

«Vi støtter systemet med å regulere flere forhold gjennom forskrifter i forhold til å ha detaljerte regler i loven. Forskriftene bør imidlertid

konsentrere seg om å regulere det loven selv ikke regulerer og ikke gjenta forhold som allerede er regulert i loven.»

*Oslo kommune* mener utvalget ikke har fulgt opp sine egne intensjoner om å legge frem forslag til en enklere og mindre detaljert valglov:

«..at loven fortsatt inneholder en rekke detaljer, som med fordel kunne vært inntatt i forskrift. I tillegg til dette er det flere bestemmelser som synes å følge både av lov og forskrift. Pedagogisk virker dette uheldig, all den tid regelverket på denne måten blir mer uoversiktlig for både velgere og kommunene som skal administrere gjennomføringen av valgene.»

*Justisdepartementet* er opptatt av å begrense antall forskrifter:

«Etter Justisdepartementets syn bør antallet forskrifter begrenses vesentlig. Trolig bør man ta sikte på én forskrift (med en kapittelinnledning som vel kan svare til den foreslåtte inndeling i 12 forskrifter), eller to forskrifter (en om forberedelse og gjennomføring av valg, forslagene til forskrift nr. 1-7, og en om prøving, opptelling og valgoppgjør, forslaget til forskrift nr. 8-12).»

*Sarpsborg kommune* peker på at endringer i forskriftene bør foretas i god tid før valget:

«..det bør settes en frist for når departementet må fastsette forskrifter før valg, slik at kommunene vet hvilke forskrifter man har å forholde seg til. Forberedelsene til valgene starter relativt tidlig i valgåret, og selv relativt små endringer i regelverket kan skape mange vanskeligheter i valgforberedelsene. Sarpsborg kommune mener 1. januar i valgåret bør settes som frist for fastsettelse av forskrifter.»

#### 1.3.4 Departementets merknader

Utvalget fremholder at deler av det forslaget som fremmes i innstillingen, innebærer en dekonstitusjonalisering av valgordningen. Det siktes her til forslaget om å erstatte dagens mandatfordelingsbestemmelse i Grunnloven (som fordeler et bestemt antall mandater til hvert distrikt/fylke) med en fordelings *metode*. På bakgrunn av befolkningsutviklingen skal mandatene så justeres foran annet hvert stortingsvalg. Det foreslås også at navnene på valgdistriktene tas ut av Grunnloven. Imidlertid forutsettes det at det fortsatt skal opereres med 19 valgkretser, jf. dagens fylkesinndeling. Utvalgets forslag er behandlet i kapittel 4.1 i proposisjonen.

Departementet finner grunn til å stille spørsmålstegn ved om en slik regelemdring egentlig kan sies å innebære en dekonstitusjonalisering, all den stund prinsippet for mandatfordelingen vil være klart definert i Grunnloven og ikke gi rom for noen form for skjønn. Det vil heller ikke være mulig å gjøre endringer av betydning i kretsinnstillingen uten grunnlovsendring.

Når det gjelder forslaget om at valgloven i større grad skal legge opp retningslinjer og overordnede prinsipper og i mindre grad detaljregulere valgmyndighetens arbeid med valgavviklingen, støtter departementet utvalget fullt ut.

Det vises for så vidt til utvalgets mandat, hvor det er lagt stor vekt på behovet for en gjennomgang av valgloven med et kritisk blikk på detaljnivået. Det anføres at detaljnivået generelt er høyt, uten at loven er konsistent når det gjelder detaljregulering på alle områder. Detaljnivået gjør loven lite fleksibel og

uten evne til å tilpasse seg utviklingen, være seg på administrativt eller teknisk nivå. Departementets syn er at valgloven detaljregulerer kommunenes virksomhet i unødig stor grad.

Valglovens natur medfører at den på visse områder må være detaljert og tydelig. Valgloven er det sentrale dokument som fastsetter på hvilken måte borgerne skal kunne utøve sine rettigheter som borgere og derved delta i det demokratiske systemet. Velgernes rettigheter er sentrale og må stå i sentrum. Det vil ikke kunne aksepteres at borgernes sentrale rettigheter ikke skulle fremgå av loven selv, men reguleres i forskrift. Det vises i denne sammenheng også til at departementet støtter utvalgets forslag om at det inntas en formålsbestemmelse i den nye loven.

Imidlertid er det mindre grunn til at valgstyrets virksomhet i alle faser av valgavviklingen i tilsvarende grad skal være gjenstand for finregulering i lovs eller forskrifts form. Selv om valgstyrets virksomhet også er avgjørende for at velgernes stemme skal få komme frem, vil ikke fremgangsmåter av rent teknisk karakter i samme grad ha behov for lovfesting. Det bør kunne åpnes for at valgstyret i noe større grad skal kunne stilles fritt med hensyn til å velge praktiske fremgangsmåter tilpasset lokale forhold, også på dette området. Og selv om det kan være behov for regulering, vil det ikke alltid være påkrevet med regulering i lov. Lovregulering er forbundet med tyngre formelle prosedyrer enn forskriftsregulering, og bør, etter departementets syn, reserveres for forhold av en viss prinsipiell betydning. Det vil imidlertid, for all regulering, måtte ligge til grunn en forutsetning om at gjennomføringen av valget skal skje på fullt ut betryggende måte, og at lovens overordnede hensyn i varetas til beste for velgerne og samfunnet.

Departementet har på denne bakgrunn fulgt opp de fleste av forslagene fra utvalget til konkrete forskriftshjemler. Imidlertid er vi enig med de av høringsinstansene som har påpekt at det i forslaget fra utvalget er mye parallellregulering i loven og forskriftene. Departementet har søkt å gå noe lenger enn utvalget i å trekke detaljer om rene praktiske rutiner ut av loven og heller ta dette inn i forskrift, når ikke disse utgjør en helt sentral garanti for velgernes rettigheter. Forslag til forskriftshjemler er omtalt under de enkelte kapitler.

Hvis Stortinget vedtar forslagene til forskriftshjemler, vil departementet sørge for at forslag til nye forskrifter snarlig vil bli sendt på bred høring. Departementet vil også vektlegge at eventuelle fremtidige regelendringer som får betydning for valgmyndighetenes avvikling av valget vil bli vedtatt i god tid før valg. Det vises til at prosedyrene for forskriftsendringer vil gjøre dette kravet enklere å innfri enn det som har vært tilfelle til nå, hvor lovendring har vært nødvendig.

Departementet antar også at antallet forskrifter bør reduseres i forhold til det utvalget går inn for. Departementet antar at forslaget fra *Justisdepartementet* om én, eventuelt to, forskrifter med en passende kapittelinndeling, vil være mest hensiktsmessig.



## 1.4 Lovens formål og virkeområde

---

### 1.4.1 Lovens formål

#### *Utvalgets forslag*

Utvalget foreslår at valgloven gis en formålsbestemmelse. Bestemmelsen er ny i forhold til gjeldende valglov. Utvalget viser til at det kan være hensiktsmessig å slå fast de grunnleggende prinsippene i vår valgordning i en egen paragraf.

#### *Høringsinstansene*

Høringsinstanser som har uttalt seg er positive til utvalgets forslag.

#### *Departementets vurdering og forslag*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at den nye valgloven bør ha en formålsbestemmelse. Også dagens valglov bygger på overordnede uskrevne prinsipper om frie, direkte og hemmelige valg. Departementet ser det som en fordel at disse kommer direkte til uttrykk i en formålsbestemmelse. Dette kan bidra til å fremheve hvilke formål regler for gjennomføring av valg er ment å skulle sikre.

Formålsbestemmelsen har en selvstendig betydning i to relasjoner. Den sier noe om hvilke prinsipper lovens bestemmelser bygger på. I tillegg vil den ha relevans ved avgjørelser om tolkningsspørsmål. Det innebærer for eksempel at der en bestemmelse gir rom for ulike tolkninger, skal den løsningen som ligger nærmest til å realisere lovens formål, fortrinnsvis benyttes.

Ved alle valg skal loven sikre at prinsippene om frie, direkte og hemmelige valg ivaretas. Vårt demokratiske system bygger på folkestyre, eller det vi kaller et representativt demokrati. Representanter som velges til Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene skal velges av folket *direkte*. Det innebærer at landets innbyggere har politisk innflytelse gjennom de politikerne de stemmer på ved valgene. Gjennom retten til *frie valg* sikres at forholdene legges til rette slik at velgeren uhindret får avgi stemme. Videre at vedkommende får avgi stemme til det partiet eller den gruppen vedkommende ønsker, uten innblanding eller påvirkning fra offentlige myndigheter eller andre. Prinsippet skal også sikre alle retten til å danne partier, samt å stille liste ved valg. Regelverket skal også sikre at prinsippet om *hemmelig valg* for den enkelte velger ivaretas. Velgeren skal kunne være sikker på at det ikke offentliggjøres eller på annen måte avsløres, hva velgeren har stemt med mindre vedkommende selv ønsker en slik offentliggjøring.

### 1.4.2 Lovens virkeområde

#### *Utvalgets forslag*

Utvalget foreslår at det i ny valglov tas inn bestemmelser om folkeavstemninger. I samsvar med dette, foreslås lovens virkeområde utvidet til å omfatte lokale og nasjonale folkeavstemninger, ved siden av valg av representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

### *Høringsinstansene*

Ingen høringsinstanser har merknader til utvalgets forslag til bestemmelse om lovens virkeområde.

### *Departementets vurdering og forslag*

Departementet fremmer i proposisjonen ikke forslag om regler verken for lokale eller nasjonale folkeavstemninger. Departementets lovforslag gjelder valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Bestemmelsen om lovens virkeområde foreslås utformet i samsvar med dette.

Forslag til lovbestemmelser om lovens formål og virkeområde er inntatt i lovforslaget kapittel 1.

## **1.5 Sametingsvalg**

---

### *Gjeldende regelverk*

Sameloven (lov av 12. juni 1987) § 1-2 fastsetter:

«Den samiske folkegruppe skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene».

Valg til Sametinget reguleres i samelovens kapittel 2 og forskrift av 16. februar 2001 om valg av Sameting, gitt med hjemmel i sameloven (§§ 2-7 og 2-11). Sameloven har bestemmelser om de mer overordnede prinsipp for valget, blant annet om stemmerett, samemantall, valgbarhet og fritak. Forskriften gir utfyllende regler om gjennomføringen av valget.

Valglovens bestemmelser kommer ikke til anvendelse ved valg til Sametinget. Loven er likevel brukt som modell og bakgrunn ved utforming av valgreglene, men brukes ellers analogisk kun ved tolkningstil.

Det første sametingsvalget ble holdt i 1989.

Hovedtrekkene i regelverket om sametingsvalget er følgende:

1. Valget holdes hvert fjerde år, samtidig med stortingsvalg.
2. Det velges tre medlemmer med varamedlemmer fra hver av 13 valgkretser.
3. Stemmerettsalderen er 18 år. Stemmerettsreglene følger reglene for kommunestyrevalg/fylkestingsvalg, dvs. at utenlandske samer har stemmerett dersom de har tre års registrert botid i Norge og ellers fyller de vilkår som gjelder for norske samer.
4. Det føres et særskilt samemantall på grunnlag av innmelding fra den enkelte. Mantallsføringen er basert på et subjektivt vilkår - at vedkommende oppfatter seg selv som same - og ett av følgende objektive vilkår:
  - a) Vedkommende har samisk som morsmål
  - b) Vedkommendes foreldre/besteforeldre/oldeforeldre hadde samisk som morsmål
  - c) Minst en av vedkommendes foreldre står/har stått innført i samemantallet.
5. Listeforslag til sametingsvalget skal inneholde minst ni navn, og være undertegnet av minst femten personer med stemmerett ved sametingsvalg, med mindre listen utgår fra registrert samepolitisk enhet. Personalet ved Sametingets administrasjon er utelukket fra valg.

6. I hver kommune skal et samevalgstyre (valgstyret eller et særskilt organ valgt av kommunestyret) administrere valget (utarbeide samemantall, gjennomføre stemmegivningen). Opptelling og valgoppgjør foregår samlet hos ett samevalgstyre i hver av de 13 valgkretsene.
7. Sametingets valg nemnd opprettes foran hvert valg. Nemnda er ansvarlig for godkjenning av valglister, trykking av stemmesedler og utferdigelse av fullmakter.
8. Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene er den samme som ved stortingsvalg.
9. Valgoppgjøret gjennomføres etter samme regler som for stortingsvalget (med den forskjell at det ikke velges utjamningsrepresentanter).

Sametinget er øverste valgmyndighet ved sametingsvalget, jf. sameloven § 2-10. Dette innebærer at Sametinget kontrollerer valgets gyldighet, behandler klager osv. Sametinget har samme myndighet som den Stortinget har når det gjelder stortingsvalg.

Sametingets valg nemnd er ansvarlig for administrative forberedelser og for gjennomføringen av sametingsvalget på landsbasis. Sametingets administrasjon fungerer som nemndas sekretariat. Samevalgstyrene i den enkelte kommune er ansvarlig for samemantallet og for gjennomføringen av stemmegivningen valgdagen.

#### *Departementets vurdering og forslag*

Departementet har ikke funnet det hensiktsmessig at regelverket for valg til Sametinget gjennomgås og vurderes nærmere i denne proposisjonen. Dette har i første rekke sammenheng med at det ved sametingsvalget er nødvendig å fastsette mange særregler. Dette gjelder blant annet regler om stemmerett, samemantall, stemmegivning og opptelling. Sametingsvalget er av en slik karakter at det kreves vurdert på selvstendig grunnlag, uavhengig av regelverket for valg ellers. Departementet mener derfor det er mest hensiktsmessig med en egen gjennomgang av regelverket ved sametingsvalget. Gjeldende valglov gjelder ikke ved valg til Sametinget.

Sametinget behandlet og godkjente i møte 15. oktober 2001 fullmaktene for Sametingets representanter og vararepresentanter i forbindelse med sametingsvalget 2001. I innstillingen som ligger til grunn for vedtaket i Sametinget tilrås det at Sametingets administrasjon i samarbeid med departementet igangsetter et arbeid på administrativt nivå for å vurdere de ulike valgtekniske sidene for sametingsvalget. Departementet stiller seg positive til et slikt samarbeid.

En arbeidsgruppe nedsatt av Sametinget, har hatt i oppdrag å vurdere regelverket for valg til Sametinget nærmere. Arbeidsgruppen har gjennom sin siste rapport datert 30. september 2001 blant annet foreslått at det innføres postvalg ved sametingsvalget. Det vil si at forhåndsstemmegivningen ved sametingsvalg i enkelte kommuner skal skje ved poststemme. De foreslår videre endringer i reglene for samemantallet, slik at ansvaret for dette legges til et sentralt nivå. Rapporten skal behandles i Sametinget.

I samsvar med ønske fra Sametinget vil et arbeid med gjennomgang av valgordningen ved valg til Sameting med henblikk på forenkling og endringer i regelverket, bli igangsatt i forkant av neste sametingsvalg. Arbeidet vil bli

gjort i samarbeid med Sametingets administrasjon. Det kan bli aktuelt med både lov- og forskriftsendringer. Dersom det blir aktuelt med lovendringer, vil departementet komme tilbake med forslag om dette før neste sametingsvalg i 2005.

## 1.6 Sammendrag av proposisjonen

---

### *Kapittel 1 Innledning. Hovedinnholdet i proposisjonen*

I dette kapitlet gjør departementet rede for hvordan proposisjonen og de enkelte kapitlene er bygget opp. Det gis en kort oversikt over Grunnlovens bestemmelser om stortingsvalg. Grunnloven har regler om blant annet stemmerett og valgbarhet ved stortingsvalg, fordeling av stortingsrepresentantene på de enkelte valgkretsene og metoder for fordeling av mandatene mellom de ulike listene som har stilt til valg mv. At sentrale prinsipper om stortingsvalg er nedfelt i Grunnloven, legger føringer for hva som kan fastsettes i valgloven.

Utvalget har foreslått at den nye valgloven bør være mindre detaljert enn den vi har i dag. Områder av teknisk karakter bør kunne reguleres i forskrift. Høringsinstansene er enige med utvalget i dette, det samme er departementet. Sentrale prinsipper om valg må alltid fastsettes i lov, men regulering av for eksempel valgmyndighetenes arbeid kan mer hensiktsmessig reguleres i forskrift, uten at det går ut over rettssikkerheten eller andre demokratiske prinsipper. Det bør også i noen grad kunne overlates til valgmyndighetene selv å finne individuelt tilpassede løsninger innenfor et mer rammepreget regelverk også på valgområdet, selv om tradisjonen har gått ut på det motsatte.

Utvalget har foreslått at det inntas en formålsbestemmelse i den nye valgloven som fastsetter at valgordningen bygger på direkte, frie og hemmelige valg. Høringsinstansene og departementet støtter utvalgets forslag til formålsbestemmelse. Forslag til bestemmelse er tatt inn i lovutkastet § 1-1.

Sametingsvalget er kort omtalt til slutt i kapittel 1.5. Valgloven kommer ikke til anvendelse ved sametingsvalg, og det avgrenses således mot dette. Det vises til at Sametinget og departementet vil samarbeide om en gjennomgang av valgordningen og -regelverket innen neste sametingsvalg som blir avviklet i 2005.

### *Kapittel 2 Bakgrunnen for ny valglov*

Her er det først gjort noe nærmere rede for bakgrunnen for at Valglovutvalget ble nedsatt, samt mandatet til utvalget. Hoveddelen av utvalgets arbeid var fortsatt knyttet til en lovteknisk gjennomgang av valgloven med tanke på forenkling. Utvalget skulle videre vurdere om gjeldende lov gir en tjenlig og rettferdig valgordning, og også vurdere om tendensen til synkende valgdeltakelse kan henge sammen med forhold knyttet til de formelle rammene for valg.

Deretter følger i kapittel 2.3 et sammendrag av Valglovutvalgets innstilling, NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte*. I kapittel 2.4 og 2.5 er det gjort noe nærmere rede for utvalgets drøftelser på to områder. I kapittel 2.4 omtales den synkende valgdeltakelsen og de politiske partiers utvikling. Utvalget kan ikke slutte seg til en antakelse om at synkende valgdeltakelse er et uttrykk for økende likegyldighet og mistillit til det politiske systemet. Utvalget har heller ikke tiltro til at valgdeltakelsen kan økes gjennom enkle virkemidler, som for

eksempel innføring av stemmeplikt eller avvikling av alle valg på samme dag. Et levende demokrati kan ikke skapes ved påbud eller lokkemidler, men gjennom politisk debatt og velfungerende politiske institusjoner. Utvalget viser samtidig til at den direkte deltakelsen, gjennom andre kanaler enn valg, er økende. Når det gjelder partiene viser utvalget til at det krympende antall partimedlemmer utvilsomt representerer et problem. Utvalget fremholder at partienes virksomhet ikke kan erstattes av andre, siden ingen andre organisasjoner kan ta ansvar for helheten. Det er likevel behov for en kritisk debatt om partienes rolle, ikke bare i partiene selv, men i det offentlige rom. Utvalget har også diskutert den økonomiske støtten til partiene og går inn for å opprettholde dagens ordning. Partienes uavhengighet og legitimitet kan bare sikres gjennom en offentlig finansiert støtteordning.

I kapittel 2.5 omtales norsk mindretallsparlamentarisme. Utvalget har drøftet forslag om å innføre oppløsningsrett. Utvalgets flertall går ikke inn for dette. Som fordeler med et system med oppløsningsrett nevner utvalget at det kan bidra til løse opp i fastlåste parlamentariske situasjoner, det er demokratisk tiltalende ved at folket konsulteres direkte i krisesituasjoner, og til sist gir det et mer naturlig styrkeforhold mellom regjering og nasjonalforsamling i et parlamentarisk system. På den andre siden kan det føre til kaotiske parlamentariske forhold, det kan gi regjeringen urimelige fordeler i forhold til opposisjonen, og det kan føre til «velgertretthet» og lavere valgdeltakelse.

I kapittel 2.6 gjøres det noe nærmere rede for høringsrunden og hovedpunkter i høringsinstansenes uttalelser.

I kapittel 2.7 gir departementet generelle merknader til utvalgets innstilling og høringsrunden. Det gjøres kort rede for hvor departementet ikke følger opp utvalgets forslag på sentrale områder.

I kapittel 2.8 omtaler departementet forholdet til Grunnloven og fremsatte grunnlovsforslag utvalget har tatt stilling til. Utvalget går inn for endringer i deler av stortingsvalgordningen som er regulert i Grunnloven, og har i sin innstilling lagt til grunn at visse av flere fremsatte grunnlovsforslag vedtas. Departementet gjør rede for ulike typer grunnlovsforslag utvalget drøfter og gjør rede for hvordan departementet vurderer spørsmålene. Som utvalget legger departementet til grunn for sitt lovforslag at det blir gjort endringer i Grunnlovens regler om mandatfordeling ved stortingsvalg og om valgbarhet og rett til fritak ved stortingsvalg. Departementet går ikke inn for å innføre grunnlovsbestemmelser om bindende nasjonale folkeavstemninger før viktige prinsipielle spørsmål er utredet. Av samme grunn går departementet heller ikke inn for grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre eller oppløsningsrett. Departementet finner ikke grunn til å kommentere fremsatt forslag om introduksjon av sperregrenser for distriktsmandatene ved stortingsvalg.

### *Kapittel 3 Utviklingen av valgordningen i Norge. Hovedtyper av valgordninger*

Her gjøres det kort rede for utviklingen av valgordningen ved ulike typer valg i Norge. Ved stortingsvalg hadde man fra 1814 indirekte valg, hvor velgerne stemte på valgmenn som siden kom sammen og valgte stortingsrepresentanter fra distriktet. Fra 1905 fikk man direkte valg med flertallsvalg i enmannskretser. Fra 1919 fikk man forholdstallsvalg i flermannskretser slik vi har i dag. Det har imidlertid senere skjedd stadige endringer i valgordningen. For

eksempel med hensyn til den metode som brukes for å fordele mandatene på de ulike valglistene, adgangen til listeforbund, utjevningsmandatorordningen mv.

Når det gjelder fylkestingsvalg, hadde man inntil lovendringen i 1974 indirekte valg, hvor hver kommune i fylket valgte én eller flere representanter. Ved fylkestingsvalget i 1975 ble valget for første gang holdt som direkte valg. Man innførte samtidig en utjevningsmandatorordning for å ivareta den geografiske representasjonen. Valget holdes som forholdstallsvalg.

Kommunestyrevalgene holdes også som forholdstallsvalg. Opprinnelig ble de holdt som flertallsvalg, men fra 1896 ble det åpnet for forholdstallsvalg. Dette ble innført som obligatorisk ordning fra 1925. Da ble det også innført regler om personvalg. Det er imidlertid adgang til flertallsvalg på nærmere bestemte vilkår (dvs. hvis betingelsene for forholdstallsvalg ikke er tilstede).

#### *Kapittel 4 Sentrale reformforslag*

I dette kapitlet omtales de sentrale reformforslagene utvalget har fremmet. I kapittel 4.1 behandles utvalgets forslag til endringer i stortingsvalgordningen. Utvalget foreslår å utvide antall stortingsrepresentanter fra 165 til 169. Disse skal etter forslaget fordeles på valgdistriktene (fylkene) etter en bestemt fordelingsmetode. Metoden for å fordele distriktsmandatene mellom valgdistriktene går ut på at hver innbygger skal ha en verdi tilsvarende 1,0 poeng, mens hver kvadratkilometer i valgdistriktet skal telle 1,8 poeng. De 169 mandatene skal så fordeles på distriktene etter deres forholdsmessige andel av henholdsvis innbyggere og areal. Det skal foretas nye beregninger og en ny fordeling av mandatene foran annet hvert valg.

Ved fordelingen av mandatene etter et avholdt stortingsvalg, skal 150 av representantene fordeles som rene distriktsmandater etter St. Laguës modifiserte metode, mens de siste 19 skal fordeles med ett på hvert valgdistrikt som utjevningsmandat. Fordelingen av utjevningsmandatene på de politiske partiene vil foregå etter de samme prinsipper som i dag, men vil fordeles på distriktene etter en metode som sikrer at hvert valgdistrikt bare får ett mandat hver.

Departementet har fremmet et lovforslag i tråd med utvalgets innstilling, for å legge til rette for den situasjon at Stortinget vedtar endringer i Grunnloven. Departementet tar likevel ikke stilling til de konkrete grunnlovsforslag, for eksempel om flateinnholdet skal tillegges vekt, eventuelt hvordan henholdsvis befolkning og areal skal vektes, da denne diskusjonen bør tas i Stortinget.

Departementet anfører at eventuelle fremtidige endringer i fylkesinndelingen vil kunne skape behov for en ny debatt om stortingsvalgordningen. Det er ikke gitt at valgkretsinnndelingen bør være 19, slik utvalget har gått inn for, hvis fylkesstrukturen endres.

I kapittel 4.2 behandles utvalgets forslag til en ny personvalgordning. Utvalgets forslag går ut på å introdusere personvalg ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Velgernes preferanser med hensyn til hvilke kandidater som skal velges inn fra listen, skal gå foran partiets hvis 5 prosent av dem som har stemt på listen, har gitt personstemme til en kandidat. Ved kommunestyrevalg skal partienes innflytelse reduseres ved at de kun skal kunne kumulere 2 kandidater på listeforslaget, og disse skal få 20 prosent stemmetillegg, mot 100

prosent i dag. Utvalget foreslår videre at det innføres et felles rettesystem. Velgerne skal bare kunne kumulere kandidater, ikke stryke dem, og det skal etter forslaget heller ikke være adgang til å føre opp «slengere» ved kommunestyrevalg.

Departementet følger opp utvalgets forslag til endringer i stortings- og fylkestingsvalgordningen, men foreslår at minst 8 prosent av velgerne må ha gitt personstemme til en kandidat for at velgernes preferanse skal overstyre partiets rangering av kandidatene. Ved kommunestyrevalg foreslår departementet at det antall kandidater som partiene kan kumulere på den enkelte liste, ikke skal settes til 2 i alle tilfeller, slik utvalget har foreslått, men variere fra 2-6, avhengig av det antall kommunestyremedlemmer som skal velges. Disse forhåndskumulerte kandidatene skal få et stemmetillegg på 25 prosent. Adgangen til å føre opp slengere ved kommunestyrevalg foreslås opprettholdt, men slik at slengere kun får innvirkning på kandidatkåringen, ikke mandatfordelingen mellom listene.

Forslag til lovbestemmelser om mandatfordeling ved stortingsvalg finnes i lovutkastet kapittel 11. Forslag til lovbestemmelser om personvalg finnes i lovutkastet kapittel 6 (krav til listeforslag), kapittel 7 (retting på listene) og kapittel 11 (kandidatkåring).

#### *Kapittel 5 Folkeavstemninger, innbyggerinitiativ m.m.*

I dette kapitlet drøftes ulike former for deltakelse i periodene mellom valg, så som nasjonale og lokale folkeavstemninger, innbyggerinitiativ, IKT og demokrati og brukermedvirkning.

Innføring av bindende nasjonale folkeavstemninger krever grunnlovsendringer. Utvalget viser til at det er fremmet flere forslag om dette. Utvalget har ikke tatt stilling til noen av de konkrete forslagene og har heller ikke fremmet forslag til regelverk som eventuelt kan vedtas, under henvisning til at viktige prinsipielle spørsmål ikke er utredet. Departementet tar heller ikke stilling til de fremsatte grunnlovsforslag, og støtter utvalget i at viktige prinsipielle problemstillinger bør utredes.

Utvalget har fremmet forslag til regler for gjennomføring av lokale folkeavstemninger i kommunal regi. Departementet følger ikke opp utvalgets forslag, fordi viktige prinsipielle og konstitusjonelle konsekvenser av eventuelle bindende folkeavstemninger ikke er utredet. Uansett mener departementet at kommunene vil være best tjent med å stå fritt når de skal arrangere en folkeavstemning, og ikke være bundet av statlige pålegg med hensyn til hvem som skal få delta i avstemningen osv.

Utvalget har gått inn for å ta inn bestemmelser i kommuneloven om innbyggerinitiativ i kommuner og fylkeskommuner. Departementet følger opp utvalgets forslag. Departementet går inn for at kommunen eller fylkeskommunen skal være forpliktet til å ta en sak opp til behandling innen 6 måneder, hvis minst to prosent av innbyggerne krever det. Det foreslås at det likevel skal være tilstrekkelig med krav fra minst 300 innbyggere i kommuner og fra 500 i fylkeskommuner. Det er likevel ingen ting i veien for at kommunen eller fylkeskommunen kan sette et lavere krav.

Når det gjelder IKT og demokrati gjøres det rede for hva utvalget har drøftet i denne sammenheng. Departementet anfører at det er viktig å ha en positiv

innstilling til bruk av IKT i demokratiutvikling, og at man derfor bør være åpen for å prøve ut nye tiltak.

Utvalget er opptatt av brukermedvirkning og viser til at dette kan sikre at offentlige tjenester utformes etter brukernes ønsker og gir borgerne medansvar for å løse konkrete oppgaver. Brukermedvirkning skal likevel ikke skje på bekostning av representative organer, men i samspill med disse. Departementet fremholder som en viktig problemstilling hvordan utviklingen med økt brukermedvirkning kan skje uten at det lokale selvstyret svekkes. Departementet legger ikke i proposisjonen frem forslag knyttet til spørsmål om brukermedvirkning.

### *Kapittel 6 Enkelte generelle spørsmål knyttet til valg*

I dette kapitlet omtales en del spørsmål som vedrører valg og valgavvikling, men som ikke reguleres i valgloven.

I kapittel 6.1 omtales utvalgets diskusjon om tidspunkt for valgene. Flertallet i utvalget går inn for å holde på systemet med valg annet hvert år, altså separat stortingsvalg og lokalvalg. Departementet støtter utvalget i dette. Departementet støtter derimot ikke utvalgets forslag om at det ikke lenger skal fastsettes i loven at valgdagen skal være en mandag.

I kapittel 6.2 gir departementet en nærmere redegjørelse for muligheter og begrensninger som ligger i elektronisk stemmegivning. Departementet legger til grunn at det på sikt vil være mulig å løse de tekniske utfordringer som er knyttet til å utvikle betryggende løsninger for sikkert mottak og overføring av data i forbindelse med eventuell elektronisk stemmegivning. Imidlertid anser departementet at viktige demokratiske prinsipper gjør at stemmegivning fortsatt må foregå i det offentlige rom. At valghandlingen skal foregå i det offentlige rom og under overvåking av valgmyndighetene, er en effektiv måte å unngå valgfusk, og den beste måten å forsikre seg om at hver velger bare får avgi én stemme. Dette vil også være den beste måten å garantere at velgeren får avgi stemme i hemmelighet og uten utilbørlig påvirkning. På denne bakgrunn anser departementet at det ikke kan være aktuelt med forsøk med elektronisk stemmegivning utenom det offentlige rom og som ikke skjer under overvåking av valgmyndighetene.

I kapittel 6.3 drøftes spørsmålet om valgloven bør ha en egen forsøkshjemmel. Utvalget har gått inn for dette, men departementet kan ikke se at det er behov for en egen hjemmel ved siden av forsøksloven. Forsøksloven antas å være tilstrekkelig vid. Forsøk som ligger utenfor forsøkslovens område, for eksempel med nedsatt stemmerettsalder ved lokalvalg, antas å gjelde prinsipielle sider ved valgordningen, som ikke er egnet for forsøk.

I kapittel 6.4 gjør departementet rede for et høringsnotat utarbeidet av departementet med forslag om at kommuner som ønsker det, kan vedta å velge kommunedelsutvalg ved direkte valg. Notatet ble sendt på høring høsten 2001. Høringsinstansene har vært positive, og departementet fremmer derfor i denne proposisjonen forslag om nødvendige endringer i kommuneloven § 12. Det legges blant annet til grunn at kommunedelsutvalg som er valgt ved direkte valg, ikke kan omorganiseres eller nedlegges i løpet av perioden. Direkte valgte kommunedelsutvalg utgjør ikke et eget forvaltningsnivå og



kommunestyret vil fortsatt stå ansvarlig for avgjørelser som treffes i kommunedelen.

I kapittel 6.5 gjøres det nærmere rede for «valgnattsystemet» og for det arbeidet departementet driver med å legge til rette for at publikum og media skal få tilgang til sammenstilte valgresultater på valgnatten. Videre omtales departementets informasjonsarbeid som gjelder valg og valgavviklingen for øvrig.

I kapittel 6.6 gis en kort redegjørelse for annen lovgivning som kommer til anvendelse i forbindelse med valg, så som offentlighetsloven og forvaltningsloven, kommuneloven, straffeloven mv.

I kapittel 6.7 gis en omtale av forskning tilknyttet valg og demokratiske prosesser.

### *Kapittel 7 Enkelte spørsmål vedrørende politiske partier*

I kapittel 7.1 gjør departementet bredt rede for dagens ordning for registrering av politiske partier, som utvalget i hovedsak har gått inn for å videreføre. Departementet går inn for mer omfattende endringer og foreslår at det opprettes et partiregister i Brønnøysund. Det ansvar notarius publicus i Oslo har hatt for å behandle søknader og administrere partiregisteret, vil dermed overtas av Registerenheten i Brønnøysund. Partiene må registreres i Enhetsregisteret og pålegges en plikt til å holde registreringsmyndigheten oppdatert om hvem som til en hver tid utgjør partiets hovedstyre, og som i denne egenskap har kompetanse til å opptre på vegne av partiet i saker etter valgloven. Departementet finner ikke grunnlag for å støtte utvalgets forslag om forenklinger i søknadsprosedyren. Ordningen med klagenemnd opprettholdes. Klagenemnda kan også ta stilling til klager over registreringsmyndighetens vedtak om hvem som, i tilfelle intern strid, skal ha rett til å representere partiet. Klagenemndas vedtak kan bringes inn for domstolene, men en rettsavgjørelse kan bare legges til grunn ved et kommende valg, dersom den er rettskraftig innen fristen for å levere inn listeforslag. Det foreslås videre endringer med hensyn til hvilke konsekvenser som følger med registreringen. Det foreslås at bare registrerte partier som også kan vise til en viss oppslutning ved stortingsvalg, skal ha rett til å stille listeforslag uten å behøve dokumentere folkelig støtte i form av et visst antall underskrifter på listeforslaget. Det foreslås også at den retten alle registrerte partier i dag har til å søke om å få registrere seg under et nytt navn, uten å dokumentere folkelig støtte i form av 5 000 underskrifter, bare skal gjelde dem som kan vise til en viss oppslutning ved stortingsvalg.

I kapittel 7.2 behandles utvalgets forslag om å oppheve reglene om partienes rett til økonomisk støtte i forbindelse med nominasjonsprosessen. Reglene stiller i dag detaljerte krav til hvordan nominasjonsprosessen skal foregå for at partiene skal få rett til slik støtte. Departementet støtter utvalget og fremmer forslag om å oppheve regelverket. Nominasjonsstøtten integreres i den alminnelige partistøtten og utbetales som en del av denne.

Forslag til lovbestemmelser om registrering av politiske partier finnes i lovutkastet kapittel 5.

### *Kapittel 8 Avviklingen av valg. Organisering og finansiering*

I kapittel 8.1 gis en oversikt over ulike typer oppgaver som skal løses i forbindelse med valg og hvilke organer som er involvert i arbeidet på lokalt og sentralt nivå.

Når det gjelder arbeidet på sentralt nivå, vil departementet vurdere å delegerer oppgaver knyttet til praktisk tilrettelegging av valg, til et organ utenom departementet. Det kan være aktuelt å overføre oppgaver til ett av fylkesmannsembetene, som vil kunne løse oppgaver på vegne av hele landet. Arbeidet med regelverket, funksjonen som sekretariat for riksvалgsstyret og andre prinsipielle oppgaver skal fortsatt ligge til departementet. Utvalgets forslag om opprettelse av en valgkommissjon følges ikke opp. (Kapittel 8.2.)

På lokalt nivå foreslås det at valgstyret fortsatt opprettholdes som obligatorisk organ, men at det blir opp til kommunen/fylkeskommunen selv å avgjøre om oppgavene skal legges til et eksisterende organ eller om det skal velges et eget organ for å utføre disse oppgavene. Likeledes foreslås ordningen med stemmestyre på stemmestedene videreført. Valglovens regler foreslås harmonisert med kommuneloven, slik at særregler om saksbehandling osv. ikke foreslås videreført. Bestemmelsene om at valgstyret kan oppnevne sine egne hjelpere foreslås ikke videreført. (Kapittel 8.3.)

Når det gjelder finansieringsordningen har utvalget pekt på at kommunenes utgifter i forbindelse med avviklingen av stortingsvalg har vært betydelig underkompensert. Departementet er enig i dette og foreslår som utvalget at det legges opp til at kommunesektoren får full kompensasjon for dette. Departementet går videre inn for at kompensasjonen til kommunene i forbindelse med valgavvikling tas inn som en del av inntektssystemet og utbetales med en viss sum årlig. Prinsippet om at staten har ansvaret for kostnader knyttet til stortingsvalg, og at kommunene har ansvaret i tilknytning til lokalvalg, videreføres. Dette innebærer blant annet at det ikke er aktuelt å videreføre statlig finansiering av forhåndsstemmegivningen ved både lokalvalg og stortingsvalg, hvis denne, som departementet foreslår, igjen blir et kommunalt ansvar. (Kapittel 8.4.)

Forslag til lovbestemmelser om organisering av valg finnes i lovutkastet kapittel 4. En bestemmelse om finansiering er tatt inn i lovutkastet § 15-8.

### *Kapittel 9 Stemmerett og manntall*

I kapittel 9.1 gjøres det rede for gjeldende rett med hensyn til hvem som har stemmerett ved ulike typer valg i Norge. Utvalgets forslag om at norske statsborgere som har bodd utenlands i mer enn 10 år ikke lenger skal ha stemmerett ved lokalvalg, følges ikke opp. Departementet gir, som utvalget, sin støtte til forslaget om å oppheve Grunnloven § 50 tredje ledd, som gir adgang til å fastsette særlige regler om adgangen til å avgi stemme for dem som er sjelelig svekket eller ved sterkt nedsatt bevissthet.

I kapittel 9.2 omtales bestemmelsene om manntallet. Departementet går som utvalget inn for at arbeidet med og ansvaret for manntallet fortsatt skal være et kommunalt ansvar. Departementet er enig med utvalget i at prosedyrene knyttet til manntallsbehandlingen bør kunne forenkles og at fristene kan kortes ned. Det fremmes således forslag om at kjennelsesmøtet utgår som obligatorisk møte. Skjæringsdatoen (innen hvilken man må være registrert

flyttet for å kunne bli manntallsført, og dermed utøve stemmerett, i den nye kommunen), foreslås flyttet fra 31. mars til 30. juni. Kommunene bør kunne ha adgang til å gjøre rettelser i manntallet helt frem til valgdagen, så fremt det er praktisk mulig og det lar seg gjøre å bringe på det rene at velgere ikke manntallsføres flere steder.

Forslag til lovbestemmelser om stemmerett og manntall finnes i lovutkastet kapittel 2.

### *Kapittel 10 Valgbarhet. Rett til fritak*

Departementet slutter seg til at prinsippet om ombudsplikt bør videreføres, slik at fritak bare kan være aktuelt i særlige tilfeller. Det er fremmet flere forslag om endringer i Grunnlovens bestemmelser om valgbarhet til Stortinget. Departementet støtter et fremsatt grunnlovsforslag som går ut på å oppheve kravet i Grunnloven § 61 om at den som skal velges til stortingsrepresentant i tillegg til å være norsk statsborger, også må ha bodd i Norge i 10 år. Lovforslaget bygger på en forutsetning om at dette kravet oppheves. Departementet finner imidlertid ikke å kunne støtte utvalget i at Grunnloven § 62 bør endres på en måte som gjør at kun departementsansatte som er utnevnt av Kongen i statsråd skal være utelukket fra valg til Stortinget. Det er ikke ansettelsesprosedyren som avgjør hvilke arbeidsoppgaver man har, og departementet mener således gjeldende rett bør videreføres. (Departementsansatte kan ikke velges til stortinget, med unntak av statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere.) Departementet støtter imidlertid et grunnlovsforslag som går ut på at dommere i Høyesterett ikke skal være valgbare til Stortinget, samtidig som hoffets betjenter og pensjonister skal kunne velges. Videre uttrykker departementet støtte til et fremsatt grunnlovsforslag som går ut på at det ikke lenger skal være mulig å nekte valg til Stortinget for den som har fylt 60 år. Det fremholdes at det bør være en aldersbestemt adgang til fritak, men at aldersgrensen bør settes til 67 år. Da det ikke er fremmet grunnlovsforslag som går ut på å høyne aldersgrensen, støttes altså likevel grunnlovsforslaget om opphevelse av dagens fritaksregel.

Når det gjelder lokalvalg går departementet inn for å utvide kretsen av valgbare personer, slik at valgbarhetsbegrensningen for den som er «leder av forvaltningsgren» oppheves. I stedet forutsettes at regler i kommuneloven og forvaltningsloven om habilitet vil bli benyttet for å unngå dobbeltroller.

Det foreslås videre at det skal bli adgang for valgstyret til å gi kandidater på listeforslag fritak fra å stå på liste til kommunestyre- og fylkestingsvalg, hvis det vil være forbundet med uforholdsmessig vanskelighet å ivareta pliktene i vervet.

Aldersgrensen for aldersbestemt rett til fritak fra kommunestyrevalg og fylkestingsvalg foreslås hevet fra 65 til 67 år.

Forslag til lovbestemmelser om valgbarhet og plikt til å motta valg finnes i lovutkastet kapittel 3.

### *Kapittel 11 Listeforslag og stemmesedler*

I dette kapitlet behandles krav til listeforslag og valgstyrets behandling av innleverte listeforslag, samt trykking av stemmesedler.

Departementet går inn for å følge opp utvalgets forslag om å redusere krav til antall kandidater på listeforslagene ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Departementet fremmer forslag om at det settes krav om at det må føres opp minst sju kandidater på listeforslaget ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Det foreslås et maksimumsantall som tilsvarer det antall kandidater som skal velges med et tillegg av seks, slik regelen er ved stortingsvalg. For listeforslag til stortingsvalg foreslås ingen endringer. Med hensyn til krav til antall underskrifter på listeforslagene fra dem som ikke representerer et politisk parti, følger departementet opp utvalgets forslag om at listeforslaget ved kommunestyrevalg må underskrives av minst 2 prosent av kommunens innbyggere. Dog settes det et maksimumskrav på 300 underskrifter. Ved fylkestingsvalg og stortingsvalg går departementet inne for å opprettholde gjeldende rett, slik at listeforslaget må underskrives av minst 500 personer. Det foreslås videre at kun registrerte partier som også kan vise til en viss oppslutning ved valg, skal kunne komme inn under de «forenklede» reglene og slippe å samle underskrifter til støtte for listeforslaget. Det fremmes ikke forslag om plikt for partiene til å ha jevn kjønnsmessig representasjon på listeforslagene.

Det foreslås ikke endringer med hensyn til hva som skal til for at et parti anses å ha lokalorganisasjon i et fylke eller i en kommune. Hovedstyret i partiet skal fortsatt ha kompetanse til å avgjøre dette. Det foreslås ikke endringer i fristene for innlevering, tilbakekalling, godkjenning og kunngjøring. Det foreslås at kandidatens fødselsår skal føres opp på listeforslagene. Listeforslag med overskrift som kan forveksles med et registrert partinavn skal ikke kunne godkjennes. Det foreslås at departementet gis adgang til å gi nærmere bestemmelser om valgstyrets behandling av listeforslagene i forskrift.

Forslag til lovbestemmelser om listeforslag finnes i lovutkastet kapittel 6, mens bestemmelser om trykking av stemmesedler og velgernes adgang til å rette på listene er tatt inn i kapittel 7.

### *Kapittel 12 Forhåndsstemmegivningen*

I dette kapitlet gjennomgås bestemmelser om forhåndsstemmegivningen utenriks og innenriks.

Departementet følger opp utvalgets forslag om at forhåndsstemmegivningen på Posten opphører, og at ansvaret for å avvikle forhåndsstemmegivningen tilbakeføres til kommunene. Kostnadene ved forhåndsstemmegivningen ved lokalvalg bæres av kommunene i samsvar med alminnelige prinsipper for kostnadsdeling ved valg.

Kravet om at velgeren skal være forhindret fra å møte på valginget på valgdagen for å kunne avgi forhåndsstemme, foreslås ikke videreført. Bestemmelsene om obligatorisk tilrettelegging for forhåndsstemmegivning på norske skip og borefartøyer foreslås ikke videreført, da behovet for dette ikke lenger synes å være til stede i samme grad som da reglene ble innført. Det foreslås imidlertid utvidet adgang til å brevstemme, for dem som ikke kan komme til norsk utenriksstasjon eller oppnevnt stemmemottaker i utlandet.

Tidspunktet for når forhåndsstemmegivningen skal starte innenriks foreslås forskjøvet fra 15. juli til 10. august. Utenriks starter den som før 1. juli. Forhåndsstemmen må ha nådd frem til valgstyret i kommunen innen kl. 20 på valgdagen for å komme med i oppgjøret.

Det foreslås forenklete krav til søknad om å få avgi forhåndsstemme hjemme. Ordningen med obligatorisk utsending av valgkort til alle stemmeberettigede personer innenriks, foreslås ikke videreført. Valgkort videreføres som obligatorisk ordning ved forhåndstemmegivningen, og skrives som sådan ut på stemmestedet. Det er frivillig for kommunene om de ønsker å sende ut valgkort til alle velgere.

Det stilles ikke krav om at forhåndsstemmegivningen skal foregå i kommunalt lokale. Forslaget fra utvalget om at rådhuset i kommunen skal være obligatorisk forhåndsstemmemottak, følges ikke opp, da det fremstår som en lite hensiktsmessig regel. Det overlates til valgstyret å bestemme hvor forhåndsstemmegivningen skal foregå, ut fra lokale forhold, samt om det skal være en eller flere stemmemottakere til stede.

Velgere som forhåndsstemmer utenfor egen valgkrets, skal, i stedet for et stemmeseddelt, få utdelt én stemmesedel. På denne står navnet på alle de registrerte partiene og velgeren kan merke av ved ønsket parti. På denne måten regner man med å få redusert faren for ulike typer feil betraktelig. Stemmesedelkonvolutt skal fortsatt benyttes ved forhåndsstemmegivningen. Regelen om at man ikke kan godkjenne en valgtingsstemme fra en velger som har avgitt forhåndsstemme foreslås opphevet. Hensynet til at valgresultatet skal være mest mulig representativt for velgernes oppfatning på valgdagen, må veie tyngre enn praktiske hensyn.

Utvalgets forslag om at departementet gis adgang til å gi nærmere regler om praktiske rutiner ved forhåndsstemmegivningen i forskrift, følges opp. Regler som vedrører velgernes rettigheter må likevel gis i lov.

Forslag til lovbestemmelser om forhåndsstemmegivningen finnes i lovutkastet kapittel 8.

### *Kapittel 13 Organisering og gjennomføring av stemmegivningen på valgtin- get*

I dette kapitlet omtales regler for gjennomføring av stemmegivningen på valgtin-  
get på valgdagen. Departementet foreslår å følge opp utvalgets forslag om å ikke fastsette et minimum antall timer valglokale må være åpne. Det overlates til valgstyret å tilpasse dette til lokale forhold. Det foreslås likevel at ingen valglokaler i landet må stenge senere enn kl. 20 på den offisielle valgdagen. Det foreslås ikke regler om stemmelokalenes utforming, da det anses naturlig å overlate til valgmyndighetene å finne egnede stemmelokaler. Departementet foreslår å videreføre adgangen til å avgi stemme umiddelbart utenfor stemmelokalet for velgere som ikke er i stand til å bevege seg inn i lokalet.

Bestemmelsene om valgagitasjon foreslås endret, slik at forbudet mot dette ikke lenger skal gjelde utenfor valglokalet. Det skal fortsatt være forbud mot å offentliggjøre resultater av valgdagsmålinger, meningsmålinger foretatt på valgdagen(e) og valgresultater før valglokale er stengt på valgdagen.

Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om at velgere (som ikke er i stand til å møte opp i et valglokale) skal kunne kreve å få avgi stemme der de oppholder seg på valgdagen. Det anses som et urimelig krav å pålegge kommunene å stille med denne type beredskap på selve valgdagen.

Utvalgets forslag om å oppheve kravet om bruk av stemmesedelkonvolutt på valgdagen følges opp. Departementet er enig med utvalget i at en slik

regelendring vil eliminere feilkilder og gjøre valgoppgjøret enklere. Hensynet til hemmelig valg ivaretas ved krav om at stemmesedler skal trykkes i en ugjennomsiktig papirkvalitet og at det legges opp til at stemmeseddelen skal brettes. Stemmeseddelen skal stemples før den legges i valgurnen.

Departementet uttrykker støtte til et fremsatt grunnlovsforslag om at stemmegivninger fra personer med sjelelig svekkelse eller som er ved nedsatt bevissthet ikke lenger skal forkastes. Departementet har vurdert om det er grunnlag for endringer i regelverket for å forhindre at velgere som ikke ønsker det, «ytes assistanse» mot sin vilje. Departementet anser det ikke hensiktsmessig å innføre restriksjoner med hensyn til hvem som skal kunne motta hjelp, og foreslår gjeldende regelverk videreført.

Da dagens regler synes mer detaljert enn nødvendig, foreslås det at departementet gis hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om avviklingen av stemmegivningen på valgtinget i forskrift.

Forslag til lovbestemmelser om stemmegivning på valgtinget finnes i lovutkastet kapittel 9.

#### *Kapittel 14 Prøving av stemmegivninger og stemmesedler. Opptelling m.m.*

I kapittel 14.1 behandles spørsmål i tilknytning til prøving av stemmegivninger og stemmesedler. Departementet peker på at et overordnet hensyn ved utforming av regelverket bør være at færrest mulig forhold bør føre til forkastelse.

Departementet foreslår således forenklinger i regelverket ved at mange av de forkastelsesgrunner loven i dag opererer med, ikke videreføres. Regelen om at stemmegivninger utstyrt med såkalt «særmerke» skal forkastes, videreføres ikke. I stedet utformes loven slik at alle stemmegivninger som oppfyller bestemte krav, skal godkjennes. Det skal ikke lenger være forkastelsesgrunn hvis det ved forhåndsstemmegivning innenriks er brukt andre enn offisielle stemmesedelkonvolutter. Selv om valgmyndighetene skal tilby velgeren en ugjennomsiktig konvolutt, er det ikke forkastelsesgrunn om konvolutten er gjennomsiktig. Reglene for utenriks og innenriks forhåndsstemmegivning harmoniseres ved at det ikke fører til forkastelse at forhåndsstemmegivning utenriks ikke er signert av velger og stemmemottaker.

For godkjenning av stemmesedler kreves at det er mulig å fastslå hvilket valg stemmen er avgitt til og hvilken liste velgeren har ment å stemme på. I tillegg kreves det for stemmesedler avgitt på valgtinget at de har offisielt stempel. Ved bruk av trykte stemmesedler som ikke er enslydende med den offisielle listen, godkjennes stemmeseddelen, men eventuelle rettinger settes ut av betraktning. Det foreslås at departementet gis adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler i forskrift.

I kapittel 14.2 omtales rutiner for opptelling av stemmer. Departementet støtter utvalgets forslag om å opprettholde regelen om at stemmene skal telles opp i to omganger. Av kontrollhensyn bør alle godkjente stemmesedler, både de som er avgitt på forhånd og de som er avgitt på valgtinget, telles opp to ganger. Departementet foreslår å ikke videreføre regelen om at forhåndsstemmen er endelig. Forhåndsstemmegivningene må derfor kontrolleres mot stemmegivninger mottatt på valgdagen før man kan avgjøre om de kan godkjennes eller ikke. De kan således heller ikke telles opp før etter at stemme-

givningen på valgdagen er avsluttet. Regelen om at valgstyret skal begynne foreløpig opptelling av forhåndsstemmegivningene senest fire timer før valglokalene stenger, foreslås derfor opphevet. Departementet følger ikke opp utvalgets forslag om at valgstyret i kommunen skal registrere avgitte kandidatstemmer ved fylkestingsvalg og stortingsvalg. Dette vil kunne forsinke det sentrale valgoppgjøret i fylket og dessuten er rettingene kun av betydning for den kandidatføring fylkesvalgstyret skal foreta. Departementet støtter utvalgets forslag om at det presiseres i loven at opptelling til fylkestingsvalg og kommunestyrevalg kan foregå parallelt under forutsetning av at oppgjøret ikke forsinkes. Kravet til antall navn i manntallet for at opptelling skal kunne foretas på krets nivå foreslås senket fra 500 til 100, da dette anses tilstrekkelig for å ivareta hensynet til hemmelig valg. Departementet støtter videre forslaget fra utvalget om at loven bør åpne for at valgstyret kan telle opp stemmer hos et annet valgstyre. Bakgrunnen er de muligheter som i dag foreligger for en mer effektiv telling ved hjelp av maskinelt utstyr som kan disponeres andre steder enn i egen kommune. Det foreslås at departementet gis adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om opptellingen i forskrift.

I kapittel 14.3 går departementet nærmere inn på betydningen av begrepene stemmer, stemmegivninger og stemmesedler.

I kapittel 14.4 behandles spørsmål i tilknytning til føring av protokoller i forbindelse med valg. Ved valg gjelder et utvidet protokollkrav i forhold til det som ellers følger av kommuneloven. Av protokollene skal det blant annet fremgå hvor mange stemmer som er avgitt og hvordan disse fordeler seg på de ulike listene. Departementet er av den oppfatning av det bør fastsettes i lov hvilke møtebøker som skal føres og hvem som har ansvaret for dette. Detaljene om innholdet bør imidlertid fastsettes i forskrift. Formularene bør fortsatt fastsettes av departementet. Det fremholdes at det er et hovedmål for departementet at møtebøkene skal utformes slik at de blir enklest mulig å fylle ut, samtidig som grunnleggende krav til kontrollhensyn blir ivaretatt.

I kapittel 14.5 omtales forsendelse av materiell. Departementet går inn for nødvendige endringer i regelverket som følge av de forslag som fremsettes om endringer i regelverket for kontroll av valg. Ved stortingsvalg videreføres gjeldende rett. Ved fylkestingsvalg må fylkesvalgstyret få oversendt det materiell fra kommunene som er nødvendig for å kunne kontrollere om forberedelsen og gjennomføringen av fylkestingsvalget er skjedd på forskriftsmessig måte. Siden kommunen selv etter forslaget skal godkjenne forberedelsen og gjennomføringen av kommunestyrevalget, vil det ikke lenger være behov for oversendelse av møtebøker og materiell til Fylkesmannen (som i dag).

I kapittel 14.6 omtales rutiner for fylkesvalgstyrenes kontroll med valgstyrenes gjennomføring av stortingsvalg og fylkestingsvalg. I tråd med forslaget om å erstatte den statlige kontrollen med lokalvalg med kommunal og fylkeskommunal egenkontroll (jf. kapittel 16), foreslås at fylkesvalgstyret skal føre kontroll med valgstyrets gjennomføring av ikke bare stortingsvalg men også fylkestingsvalg.

I kapittel 14.7 drøfter departementet om det er behov for å videreføre dagens regler om at departementet skal godkjenne bruk og fastsette nærmere krav til EDB-baserte valgoppgjørssystemer. Utvalget går ikke inn for å videreføre disse reglene. Departementet støtter utvalget og foreslår at dagens regler

ikke videreføres. Departementet viser til at unødvendige statlige kontroll- og godkjenningsordninger bør oppheves, og at det uansett er valgstyrets ansvar å påse at valget gjennomføres etter valglovens regler.

Forslag til lovbestemmelser om prøving av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling og protokollering finnes i lovutkastet kapittel 10.

### *Kapittel 15 Valgoppgjør - fordeling av mandater mellom listene*

I dette kapitlet omtales spørsmål som gjelder hvordan representantplassene skal fordeles mellom listene (partiene) i henhold til deres oppslutning ved valget.

Utvalget har ikke foreslått endringer i dagens ordning for så vidt gjelder metode for fordeling av mandatene ved *stortingsvalg*. Bruken av St. Laguës modifiserte metode for fordelingen av distriktsmandatene og prinsippene for fordelingen av utjevningsmandatene mellom partiene er grunnlovsfestet, og det er ikke fremmet forslag om endringer i disse reglene. Når det gjelder fordelingen av partienes utjevningsmandater mellom de enkelte valgdistriktene, foreslås det i lovtekst en metode som sikrer at hvert valgdistrikt kun får ett utjevningsmandat hver.

Når det gjelder *fylkestingsvalg* foreslås også gjeldende rett videreført ved at St. Laguës modifiserte metode fortsatt brukes også her. Imidlertid støtter departementet utvalgets forslag om å oppheve ordningen med geografiske utjevningsmandater ved fylkestingsvalg. Det foreslås ikke endringer i gjeldende valgkretsinnndeling ved fylkestingsvalg.

Ved *kommunestyrevalg* foreslår departementet, som utvalget, at den sær egne valgoppgjørsmetode som i dag benyttes, ikke videreføres. Det vises til forslaget om at såkalte «slengere» ikke lenger skal ha virkning for mandatfordelingen mellom listeforslagene (jf. kapittel 4.2). Hvis dette forslaget vedtas, vil det ikke være behov for særregler for valgoppgjør ved kommunevalg. Det foreslås derfor at St. Laguës modifiserte metode innføres også ved kommunevalg.

Forslag til lovbestemmelser om mandatfordeling og kandidat kåring finnes i lovutkastet kapittel 11.

### *Kapittel 16 Kontroll og klage. Virkning av begåtte feil m.m.*

I dette kapitlet omtales reglene om kontroll av valgene og klagereglene knyttet til valg.

Departementet følger opp utvalgets forslag om at det nyvalgte kommunestyret, etter innstilling fra valgstyret, selv skal avgjøre om valget ved kommunestyrevalg skal godkjennes. Departementet foreslår derfor at Fylkesmannens automatiske kontroll av kommunestyrevalget avskaffes og erstattes av lovlighetskontroll etter mønster av kommuneloven § 59. Departementet foreslår at det også innføres tilsvarende regler for fylkestingsvalget, slik at det nyvalgte fylkestinget selv avgjør om valgoppgjøret ved fylkestingsvalg skal godkjennes, kombinert med lovlighetskontroll etter modellen i kommuneloven § 59.

Departementet støtter også utvalgets forslag om at lokale valgmyndigheter skal ha adgang til å omgjøre vedtak etter klage eller eventuelt av eget tiltak.



Departementet støtter også utvalgets forslag om innføring av lovbestemmelser om at eventuelle feil i forbindelse med godkjenning eller forkasting av listeforslag kan rettes opp før valgdagen såfremt klage fremsettes innen en viss frist.

Det fremmes forslag om at departementet skal være klageinstans for klager over forberedelse og gjennomføring av valg, ikke bare som i dag ved lokalvalg, men også ved stortingsvalg. På den måten kan feil rettes opp før valgdagen, og man kan unngå eventuelt ugyldig valg. Departementets avgjørelser i klagesakene skal likevel oversendes Stortinget, som vurderer disse på linje med øvrig dokumentasjon når det skal ta stilling til om valget er lovlig gjennomført, jf. Grunnloven § 64.

I tråd med utvalgets forslag foreslår departementet at Stortinget ikke lenger skal overprøve departementets avgjørelse i klagesaker som gjelder stemmerett og adgangen til å avgi stemme ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

Forslag til lovbestemmelser om prøving av valgets gyldighet og klage finnes i lovutkastet kapittel 13.

### *Kapittel 17 Enkelte andre spørsmål*

I kapittel 17.1 omtales regelverket som i dag gjelder for nytt valgoppgjør i perioden, dvs. regler for utpeking av kandidater som skal fylle representantplasser som blir ledige som følge av at kandidater trer ut. Gjeldende regler foreslås videreført. Forslag til bestemmelser er inntatt i lovutkastet kapittel 14.

Kapittel 17.2 beskriver gjeldende regler for flertallsvalg ved kommunevalg. Disse reglene benyttes når vilkårene for forholdstallsvalg (mellom flere lister) ikke er til stede. Dette vil være tilfelle dersom det ikke blir godkjent flere enn ett listeforslag. Dagens regler foreslås videreført. Forslag til bestemmelser er inntatt i lovutkastet kapittel 12.

Kapittel 17.3 omtaler spørsmål i tilknytning til oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell. Valgloven har i dag særlige bestemmelser om dette. Utvalget foreslår at disse særreglene ikke videreføres, men at arkivloven gjøres gjeldende også på valglovens område. Departementet støtter utvalget i dette. Departementet foreslår en bestemmelse om at brukte stemmesedler og øvrig materiell ikke er offentlige. Departementet kan ikke se at det foreligger behov for å anse dette som offentlige dokumenter og det ville i praksis være en meget vanskelig bestemmelse å praktisere. Det foreslås at loven uttrykkelig presiserer at forskere etter samtykke fra valgstyret kan gis tilgang til manntall og øvrig materiell i forskningsøyemed. Forslag til bestemmelser er inntatt i lovutkastet §§ 15-1 til 15-2.

I kapittel 17.4 omtales forslag til avsluttende bestemmelser som gjelder blant annet taushetsplikt, fristberegning, offentlig ansattes medvirkningsplikt, valgstatistikk og lovens anvendelse på kommuner som utgjør et eget fylke (Oslo).

Departementet foreslår at den alminnelige taushetspliktbestemmelsen i valgloven ikke videreføres, da forvaltningslovens regler antas å ville dekke de nødvendige tilfeller. Det foreslås likevel en særregel om taushetsplikt for den som yter noen assistanse ved stemmegivningen. Det foreslås at frister som tar utgangspunkt i valgdagen, regnes fra valgdagen og ikke to dager før, som i

dag. Det presiseres i loven at fristoversittelse kan avhjelpest på bestemte vilkår. Dagens straffebestemmelse foreslås ikke videreført, da straffelovens bestemmelser anses tilstrekkelige. For øvrig er departementets forslag i samsvar med gjeldende rett.

Forslag til bestemmelser er inntatt i lovutkastet §§ 15-3 til 15-7.

### *Kapittel 18 Økonomiske og administrative konsekvenser*

Her redegjøres for de administrative og økonomiske virkninger departementet antar vil følge av lovforslaget. Det vises til at lovforslaget på en rekke punkter vil innebære forenklinger i regelverket, og medføre en rimeligere og mindre arbeidskrevende gjennomføring av valg. Det legges til grunn at kommunene skal få kompensasjon for sine utgifter i forbindelse med stortingsvalg på et mer realistisk nivå. Dette vil medføre økte utgifter for staten. På den andre siden vil staten oppnå innsparinger ved at poststemmegivningen opphører og forhåndsstemmegivningen igjen blir et kommunalt ansvar. Dekningen av kommunenes utgifter i forbindelse med valg foreslås innlemmet i inntektssystemet.

### *Kapittel 19 Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget*

Her kommenterer departementet de enkelte bestemmelsene i lovforslaget.

Etter selve lovforslaget er det inntatt et vedlegg (vedlegg I) som gir en oversikt over hvordan forslag til nye bestemmelser korresponderer med bestemmelsene i gjeldende valglov og lovforslaget fra Valglovutvalget (lovspeil).

Til slutt følger som vedlegg II en rapport vedrørende bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i forbindelse med selv stemmegivningen, som departementet har fått utarbeidet av en ekstern konsulent. Rapporten ble overlevert i juni 2001.

## 2 Bakgrunnen for ny valglov

### 2.1 Behov for en gjennomgang av valgordningen og valgloven

---

Da regjeringen i 1997 oppnevnte et offentlig utvalg til å gå igjennom valgordningen og valgloven, hadde dette bakgrunn særlig i to forhold. For det første hadde departementet bragt i erfaring at valgloven av 1985 ikke fungerte så godt som en moderne lov bør. For det andre skyldtes det et ønske om en gjennomgang av valgordningen sett i en større sammenheng, blant annet på bakgrunn av den synkende valgdeltakelsen. Man mente det kunne være grunn til å se på om forhold ved valgloven og valgordningen kunne være med på å forsterke denne tendensen. Mandatet til utvalget ble således delt i tre:

1. Lovteknisk gjennomgang
2. Praktisk forberedelse, gjennomføring og organisering av valg
3. Valgordning og demokrati

Frem til 1985 hadde vi to valglover, en for stortingsvalg og en for kommunestyre- og fylkestingsvalg. Reglene var på en rekke punkter liklydende i de to lovene og systematikken var felles. De ulikhetene som fantes var nødvendige ut fra det faktum at det dreide seg om ulike valg.

Ved valgloven av 1. mars 1985 nr. 3 ble lovene slått sammen. Dette innebar en betydelig forenkling.

Ikke desto mindre har departementet erfart at det er behov for en gjennomgang og revisjon av loven. Loven har etter departementets syn et unødig stort omfang. Dette skyldes ikke bare at den er resultat av sammenslåingen av flere lover, men også at detaljnivået er meget høyt. Loven bærer dessuten preg av at den er blitt endret foran hvert valg siden den ble vedtatt. Dette loven-dringsarbeidet har skjedd lite planlagt og uten helhetlige grep. Man har rettet og utfyllt etter som konkrete behov har meldt seg. I tillegg har man også til en viss grad vært ukritisk med hensyn til hvilke forhold man har funnet det nødvendig å fastsette i regelverk med lovs rang. Loven regulerer således visse spørsmål ned i minste detalj, mens den etterlater seg andre, relativt store spørsmål ubesvart. Til sammen gjør dette at loven er lite konsistent og ikke så oversiktlig som man kunne ønske seg. Det er heller ikke i tråd med utviklingen å detaljstyre et område av den kommunale og fylkeskommunale virksomhet i den grad valgloven gjør.

### 2.2 Valglovutvalget av 1997. Mandat, sammensetning mv.

---

#### 2.2.1 Oppnevning og sammensetning

Valglovutvalget ble oppnevnt ved kgl.res. 3. oktober 1997. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Fylkesmann Sigbjørn Johnsen, Ringsaker, leder
- Avdelingsdirektør (senere ekspedisjonssjef) Gunnar Andréén, Nittedal
- Kemner Egil Bjørgum, Kristiansand
- Sekretariatsleder (senere generalsekretær) Karen Espelund, Trondheim

- Partileder Harald B. Haram, Haramsøy
- Programmedarbeider Geir Helljesen, Oslo
- Advokat Harald Hove, Bergen
- Sekretariatsleder (senere partisekretær) Martin Kolberg, Lier
- Førsteamanuensis Helge O. Larsen, Tromsø
- Partisekretær Turid Leirvoll, Oslo
- Tidl. stortingsrepresentant Eva Lian, Hof
- Tidl. stortingsrepresentant Solveig Sollie, Skien
- Universitetslektor Ingeborg Wilberg, Asker
- Tidl. stortingsrepresentant Ingrid I. Willoch, Fredrikstad
- Politisk hovedrådgiver Inger Marie Ytterhorn, Oslo
- Forskningsleder Bernt Aardal, Bærum

I tillegg ble student Anders Lamark Tysse, Oslo, oppnevnt som medlem av utvalget høsten 1997.

Eva Lian ble erstattet av lærer Bjørg Hope Galtung, Jondal, høsten 1997.

Solveig Sollie ble erstattet av generalsekretær Inger Helene Venås, Oslo, høsten 1998.

Bjørg Hope Galtung ble erstattet av lærer Kari Aakerholt, Hof, høsten 1999.

Alle partiene som var representert på Stortinget i perioden 1997 - 2001 hadde ett medlem hver i utvalget.

Prosjektlederne Dag Arne Christensen og Steinar Dalbakk, Kommunal- og regionaldepartementet, var sekretærer for utvalget.

### 2.2.2 Mandat

Utvalget fikk følgende mandat:

«Lovteknisk gjennomgang

1. Utvalet skal kome med framlegg til ei ny vallov som sikrar veljarane sine rettar og gjev god kontroll med førebuing og avvikling, samstundes som ho er effektiv. Lova bør gje ei valordning som er lett å forstå og gjev god informasjon både til veljarane og dei som har ansvaret for gjennomføringa av vala. Valordninga må vere lett å administrere både lokalt og sentralt.
  2. Utvalet skal vurdere Grunnlova sine føresegner om val, herunder forholdet mellom Grunnlova og vallova. Dette inneber at utvalet ikkje skal gjere framlegg om konkrete endringar i Grunnlova. Praktisk førebuing, gjennomføring og organisering av val
  3. Utvalet skal drøfte erfaringane med postrøysting.
  4. Utvalet skal vurdere kven som skal ha ansvaret for å utarbeide manntalet, på kva datagrunnlag det skal gjerast og i kva form det skal produserast, herunder bruk av edb.
  5. Utvalet skal drøfte reglane for valoppgjær.
  6. Utvalet skal vurdere om det er tenleg at andre sentrale organ enn Kommunal- og arbeidsdepartementet kan ha oppgåver i samband med gjennomføring av vala.
  7. Utvalet skal drøfte ordninga med røysting utanriks.
  8. Utvalet skal drøfte ulike ordningar for publisering av valresultatet og kven som skal ha ansvaret for det.
- Valordning og demokrati

9. Utvalet skal vurdere korleis og kor mykje innverknad veljarane skal ha på personvalet gjennom retting på listene.
10. Utvalet skal drøfte spørsmålet om representativitet, t.d. kjønnskvo-  
tering.
11. Utvalet skal drøfte årsaker til den låge valdeltakinga og vurdere  
om det kan etablerast tiltak i valordninga som kan motverke denne  
tendensen.
12. Utvalet skal drøfte og vurdere reglar for nasjonale og lokale folker-  
øystingar.
13. Utvalet skal vurdere tidspunkta for dei ulike vala, om ein bør ha ein  
felles valdag, om kommunestyra/fylkestinga bør bestemme tids-  
punktet for kommunestyrevalet/fylkestingsvalet sjølve og lik-  
nande.  
Generelt
14. Utvalet kan og ta opp andre spørsmål omkring den norske valord-  
ninga og utviklinga av lokaldemokratiet som til dømes senka røys-  
terettsalder ved kommuneval.
15. Utvalet bør hente inn internasjonale erfaringar.
16. Utvalet bør foreslå ei systematisk kartlegging av korleis ei ny val-  
lov verkar, og korleis den generelle valforskinga bør leggjast opp.»

I det foredraget til kgl.res. som lå til grunn for oppnevningen av utvalget utta-  
les det blant annet:

«Regjeringa meiner at tida no er moden for ein gjennomgang av val-  
lova og valordninga og set derfor ned eit utval for å utgreie saka.

#### Tidlegare utgreiingar

Frem til 1985 hadde vi to vallover. Ei for stortingsval og ei for kom-  
mune- og fylkestingsval. Dei to lovene var identiske på ei rad områder  
og var bygd opp etter den same systematikken.

Ved kongeleg resolusjon 28. mars 1980 vart det oppnemnt eit utval  
med mandat å gå gjennom vallova og komme med forslag til lovendr-  
ingar. Utvalet vart breitt samansett. Det avga innstilling 21. januar 1982.  
Regjeringa la fram utkast til ny lov i Ot.prp nr 2 (1984 - 85) Om lov om  
stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (Valgloven). Pro-  
posisjonen bygde i det vesentlege på vallovutvalet si innstilling. Etter  
behandling i Stortinget blei loven sanksjonert 1. mars 1985. Ei viktig  
endring var at vi fekk ei vallov og at lova om nominasjonsreglane også  
vart innlemma i den nye lova. Men departementet gjekk ikkje inn for  
utvalet sitt forslag om røysting på førehand i Postverket sin regi eller  
at førehandsrøyster skulle vere endelege. Departementet tok heller  
ikkje stilling til spørsmålet om gjennomføring av stortingsval og kom-  
munestyre-/fylkestingsval samstundes.

#### Gjeldande rett

Grunnlova inneheld enkelte grunnleggjande reglar som vedkjem  
valordninga. Dette gjeld mellom anna vilkåra for og tap av røysterett,  
talet på stortingsrepresentantar og fordelinga av desse mellom fylka,  
metode for valoppgjær, kriterium for kven som kan veljast og prøvinga  
av om valet er gyldig. I fleire av paragrafane blir det vist til at nærare  
føresegner blir fastsett i lov. Reglane i Grunnlova gjeld berre stortings-  
val. Det vil difor ikkje vere i strid med Grunnlova å fastsetje avvikande  
reglar for fylkestings- og kommunestyreval. Nærare føresegnar om  
val, både til Storting, kommunestyre og fylkesting, finst i dag i vallova  
frå 1985.

I den nye lova blei det lagt vekt på å få mest mogleg einsarta reglar for alle vala. Dette pregar også lova sin systematikk, jf vallova § 1 der det heiter: «Med mindre noe annet følger av den enkelte bestemmelse eller det enkelte kapitel, gjelder reglene i loven for alle tre valg.» Dei punkta der det er spesialreglar for det enkelte val, gjeld i første rekke krava til vallista sitt innhald, veljarane sitt høve til å rette på listene og med det påverke personvalet, valoppgjeret og prøvinga av om valet er gyldig. Dessutan er reglane om kven som kan veljast og røysterett ulike. Det same gjeld reglane om fritak for val.

Frå og med stortings- og sametingsvalet i 1997 er den praktiske gjennomføringa av førehandsrøystinga overført frå kommunane til Posten.

Behov for ein gjennomgang av vallova

Det har vore eit klart framsteg med ei felles lov. Men lova er blitt svært omfattande, noko som ikkje berre skuldast at lovene er blitt slått saman, men og at detaljnivået er høgt. Lova er heller ikkje konsistent når det gjeld detaljregulering på alle område. Ho er og uoversiktleg. Sidan 1985 har lova vorte endra føre kvart val. Endringane fører med seg uforholdsmessig mykje arbeid. Det er som oftast ikkje nok å endre ein paragraf, av di mange av reglane heng saman. Vi har fått ei vallov som er vanskeleg å administrere, både lokalt og sentralt. Mellom anna set dei stadige endringane store krav til opplærings- og informasjonsarbeid.

Når det gjeld dei demokratiske sidene av vallova, skal ho bidra til ei rettferdig valordning og sikre god kontroll med valavviklinga. Veljarane sine rettar skal og bli tatt vare på gjennom mellom anna høve til å rette på listene. Ved dei siste vala har vi likevel sett ein tendens til synkande deltaking, spesielt ved lokalvala. Det er derfor grunn til å sjå nærare på om vallova og valordninga er med på å forsterke denne tendensen. I denne samanhengen kan det vere behov for å vurdere om ordninga gjev god representativitet. Desse problemstillingane var sentrale på ein lokaldemokratikonferanse som dåverande kommunalminister Gunnar Berge tok initiativ til etter lokalvala hausten 1995. Dei blei følgd opp m.a. i svaret som kommunalminister Kjell Opseth gav til ein interpellasjon frå representanten Eva Lian i Stortinget 6.2.97.

Grunnlova inneheld i §§ 50 - 64 sentrale føresegnar om valordninga ved stortingsval. Det gjeld t.d. vilkår for røysterett og rett og plikt til å stille til val, og reglar om gjennomføring av valoppgjer (Lagües metode og ordninga med utjamningsmandat). Det er naturleg at utvalet - i samband med ein gjennomgang av valordninga - og kan vurdere føresegnene om val i Grunnlova. Mellom anna bør utvalet sjå på fordelinga av føresegnar mellom vallova og Grunnlova, i og med at endring av føresegnene krev ulik prosedyre avhengig av kor dei står. Utvalet skal derimot ikkje sjølv kome med framlegg om endring av Grunnlova.

Hovuddelen av utvalet sitt arbeid skal knytast til ein lovteknisk gjennomgang av lova. Dette inneber mellom anna at lova får ein systematikk som gjer at endringar kan gjerast utan at større revisjonar er naudsynt, og at ho med det blir lettare å administrere. Utvalet skal òg vurdere dagens organisering av valarbeidet på sentralt nivå.

Utvalet skal vurdere om vallova gjev ei tenleg og rettferdig valordning. Det skal vurdere om valordninga kan leggjast betre til rette for å sikre ein demokratisk prosess med brei og høg deltaking. Til dette kan ein knyte spørsmålet om felles valdag for kommunestyre-, fylkestings-, sametings- og stortingsval, lokalval på ulike tidspunkt, publisering av valresultat, informasjonsarbeid, lokale folkeavrøystingar med meir. Utvalet kan òg etter eige initiativ ta opp relevante problemstillingar knytt

til valordninga sin innverknad på demokratiske og lokaldemokratiske spørsmål»

### 2.2.3 Utvalgets arbeid

Utvalget ble pålagt å legge frem sin innstilling senest 31. desember 2000. Utvalget avsluttet sitt arbeid innen fristen, men på grunn av den tiden det tok å trykke innstillingen ble den først avgitt til departementet den 30. januar 2001.

Utvalget foretok høsten 1998 og høsten 1999 studiebesøk i henholdsvis Danmark og Sverige, og fikk informasjon om valg og demokrati i disse landene, fra representanter for Indenrigsministeriet og forskningsmiljøer i Danmark, og fra representanter for forskningsmiljøer og politiske partier - blant annet ungdomsrepresentanter - i Sverige.

Vinteren 1999 ble det arrangert et seminar i Tromsø i regi av utvalget. Tema for seminaret var ulike former for medvirkning fra innbyggernes side i demokratiske prosesser.

Representanter for utvalget var tilstede som observatører ved det direkte ordførervalget i London våren 2000.

Representanter for utvalget deltok i møter og konferanser der temaer av interesse for utvalgets arbeid ble tatt opp.

Utvalget innhentet rapporter og notater fra en del forskere som arbeider med problemstillinger av betydning for utvalget. Enkelte av disse deltok også i utvalgets møter.

Utvalget hadde ett møte med representanter for Sametinget.

Utvalget hadde videre møter med representanter for Posten og for de datafirmaer som arbeider med utvikling av løsninger innenfor feltet valg og EDB.

Utvalget hadde til sammen 29 møter, derav flere to-dagersmøter.

## 2.3 NOU 2001:3 - sammendrag

---

### 2.3.1 Innledning

Valglovutvalget fremla sin innstilling - NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte* - 30. januar 2001.

Innstillingen kan innholdsmessig deles i tre hoveddeler:

1. Utvalgets sammensetning m.m., oppsummering av sentrale problemstillinger og historisk fremstilling av det norske valgsystemets utvikling (kapittel 1-3).
2. De mer prinsipielle sidene knyttet til temaet valg, deltakelse og demokrati drøftes i innstillingens kapittel 4-9. Kapittel 7 inneholder også en detaljert gjennomgang av valglovens bestemmelser om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. I kapittel 10 blir en del temaer av mer praktisk og lovteknisk art behandlet.
3. Kapittel 11 behandler administrative og økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag til ny valglov. Kapittel 12 - 15 inneholder utvalgets kommentarer til de enkelte paragrafer, utkast til ny lov, utkast til forskrifter og lovspeil (sammenstilling av forslag til nye bestemmelser med gjeldende bestemmelser).

Som vedlegg til innstillingen er (til orientering) tatt inn forslag til nye grunnlovsbestemmelser om valg, og bidrag fra ulike bidragsytere som av utvalget var engasjert til å utrede spesielle problemstillinger.

### 2.3.2 Nærmere om innholdet i NOU 2001:3

#### *Kapittel 1*

Dette kapitlet gir en oversikt over utvalgets sammensetning, mandat og arbeid.

#### *Kapittel 2*

Her presenterer utvalget sentrale problemstillinger og enkelte konklusjoner. Utvalget slår fast at dets mandat tematisk sett kan deles inn i tre hovedde-  
ler:

- Spørsmål knyttet til valg, demokrati og deltakelse
- Lovteknisk gjennomgang
- Vurdering av praktiseringen av valgloven.

Med bakgrunn i disse tre punktene oppsummerer utvalget sine drøftinger og forslag til endringer i følgende hovedpunkter:

- Valg og demokrati
- Stortingsvalgordningen
- Personvalg til stortings-, fylkestings-, og kommunestyrevalg
- Demokrati mellom valg
- Forslag til ny valglov.

#### *Kapittel 3*

Dette kapitlet inneholder en historisk oversikt over utviklingen av det norske valgsystemet. Kapitlet inneholder en generell oversikt over de regler som gjelder ved valg (Grunnloven, valgloven, same-loven, forskrift om valg av same-ting). Utviklingen av valgordningen gjennomgås helt fra 1814 (stortingsvalg) og fra 1837 (kommunestyrevalg). Utvalget omtaler videre fylkestingsvalg, valg til Sametinget, forsøk i tilknytning til valg (direkte valg av bydelsutvalg - gjennomført i Oslo 1995 og 1999, direkte valg av ordfører - gjennomført i 20 kommuner 1999), samt folkeavstemninger (både landsomfattende og lokale).

#### *Kapittel 4*

Her behandler utvalget hovedtyper av valgordninger som finnes internasjonalt. Det fokuseres på tre sentrale problemstillinger:

- En generell oversikt over ulike typer av valgordninger
- Hvordan valgordninger basert på forholdstallsvalg kan løse sentrale prinsipielle spørsmål
- Forholdet mellom valgsystemer og politiske styringsforhold.

Det er store variasjoner fra land til land når det gjelder hvordan valgordningen utformes. Tradisjonelt skilles det mellom to hovedvarianter: Flertallsvalg (med ett mandat per valgkrets - der den som får flest stemmer vinner mandatet) og forholdstallsvalg (med flere mandater per valgkrets - mandatene forde-



les på partiene i forhold til deres andel av stemmene). Innenfor hovedvariantene finnes det igjen ulike varianter.

Utvalget viser til at ethvert proporsjonalt valgsystem må finne en løsning på følgende komponenter: Valgkrets og mandatfordeling, utjevningsmandater, fordelingsmetoder, sperregrensener og personvalg. Utvalget påviser at det er store variasjoner internasjonalt når det gjelder proporsjonale valgsystemer og hvordan en finner løsninger for de nevnte komponentene.

Utvalget diskuterer hvilken sammenheng det er mellom et valgsystem basert på proporsjonal representasjon og effektiv politisk styring. Siktemålet har vært å finne ut om et proporsjonalt valgsystem fører til svekkede muligheter for politisk styring, og om et system basert på flertallsvalg er bedre i så henseende. Utvalget trekker følgende konklusjoner:

- Det er ingen klar sammenheng mellom grad av proporsjonalitet i valgordningen og antall partier i nasjonalforsamlingen.
- Flertallsvalg gir gjerne regjeringer som sitter lenge ved makten, men det er fullt mulig å oppnå det samme ved et system basert på forholdstallsvalg. De faktiske politiske motsetningene kommer til uttrykk og spiller en viktig rolle, uavhengig av valgordningen.
- Det er ingen entydige sammenhenger mellom valgsystemet og regjeringsforholdene. Mindretallsregjeringer representerer ikke det samme som politisk kaos og manglende politisk styring.

Utvalget påpeker at den norske valgordningen skiller seg fra andre valgsystemer på ett sentralt område: Grunnloven navngir valgdistriktene og regulerer fordelingen av distriktsmandatene på distriktene. Den norske valgordningen mangler dermed den fleksibiliteten som kjennetegner de fleste andre land, der fordelingen av distriktsmandatene justeres periodevis i takt med samsfunnsstrukturen.

### *Kapittel 5*

Her behandler utvalget Det representative demokrati: utfordringer og utviklingstrekk. To spørsmål står sentralt i utvalgets drøftinger:

1. Har borgerne snudd det representative demokratiet ryggen?
2. Hvilken rolle spiller partiene i et moderne politisk system?

Utvalget viser til forskningsresultater som tilsier at borgerne har stor allmenn tillit til det representative demokratiet. Men samtidig er det store, og delvis nye, forventninger som møter politikerne. Politiske sympatier skifter i tid og rom. Borgerne identifiserer seg i mindre grad med de politiske partier, og tilliten til politikerne varierer over tid. Borgerne tar i større grad enn før standpunkt på selvstendig grunnlag uavhengig av organisatoriske bånd. Det er videre en myte at det norske folk er passivt og uengasjert. Tvert imot deltar de mer enn noensinne. De direkte formene for politisk deltakelse er på opptur, mens den tradisjonelle parti- og organisasjonsveien oppfattes som kronglete og tidkrevende.

Velgernes tilhørighet til partiene svekkes, og dette fører til minsket lyst til å stemme. Velgerne er ikke bare usikre på hvilket parti de skal stemme på, men stiller i økende grad spørsmålet om de skal delta i det hele tatt. Utvalget mener at dette utvilsomt er bekymringsfullt, og stiller spørsmålet om hva som skal til for å øke valgdeltakelsen. Valgdeltakelse er et komplekst sammensatt

fenomen, og utvalget finner det vanskelig å peke på forhold som kan bidra til en vesentlig økt deltakelse, uten at det samtidig skaper grunnlag for negative effekter. Det virker som politikken i siste instans er den viktigste faktor for økt valgdeltakelse, og utvalget påpeker partienes ansvar for å utforme en politikk som svarer på dagens utfordringer.

Utvalget drøfter partienes rolle i et moderne samfunn, og slår fast at argumentene for å hevde at partiene er i krise står svakt, og at faktagrunnlaget er tynt. Det største problemet for partiene synes å være synkende medlemstall og redusert aktivitet i partiorganisasjonene.

### Kapittel 6

Dette kapitlet i utredningen tar for seg stortingsvalgordningen. Utvalget konstaterer at den norske debatten om hvor representativ valgordningen er, eller bør være, har fulgt to dimensjoner:

- *En politisk dimensjon* som går på hvor representativ valgordningen er sett i forhold til partienes faktiske oppslutning i de ulike valgkretsene.
- *En geografisk dimensjon* som går på hvor representativ valgordningen er sett i forhold til folketallet i valgkretsene og antallet mandater som skal velges fra hver krets.

Utvalget har diskutert om det er mulig å komme frem til en valgordning som er mer proporsjonal enn dagens system. En ny valgordning vil være avhengig av at Grunnlovens bestemmelser om valg blir endret. Det ble i løpet av utvalgets mandatperiode fremsatt en rekke forslag om endringer i Grunnlovens bestemmelser om valg.

Utvalgets flertall - alle unntatt medlemmet *Haram* - foreslår - forutsatt at Grunnloven blir endret - en valgordning basert på følgende hovedprinsipper:

- Representanttallet i Stortinget økes fra 165 til 169. Antall distriktsmandater reduseres fra 157 til 150. Antall utjevningsmandater økes fra 8 til 19.
- Antall valgdistrikter skal fortsatt være 19, men valgdistriktenes navn skal ikke lenger stå i Grunnloven.
- Ingen valgdistrikt skal ha mindre enn 4 representanter (inklusive utjevningsrepresentant). 1 representant fra hvert valgdistrikt velges som utjevningsrepresentant.
- St. Laguës modifiserte metode - med første delingstall 1,4 - beholdes.
- Det innføres ikke sperregrense når det gjelder distriktsmandatene, men dagens sperregrense på 4 prosent opprettholdes for utjevningsmandatene.
- Representanttallet fra hvert valgdistrikt justeres hvert 8. år. Det legges til grunn et prinsipp basert på areal og innbyggertall, der hver km<sup>2</sup> skal telle 1,8 poeng, og hver innbygger 1,0 poeng.

Utvalgets medlem *Aakerholt* mener at ingen fylker bør fratras distriktsmandater, og at fjerntliggende fylker bør ha en viss overrepresentasjon i Stortinget. Medlemmet slutter seg til forslaget.

Medlemmene *Willoch* og *Ytterhorn* mener at antall representanter ideelt sett burde beregnes ut fra antall stemmeberettigede alene, og uten at man legger vekt på arealfaktoren. Disse medlemmer finner likevel å kunne slutte seg til forslaget, fordi det innebærer en betydelig forbedring i forhold til dagens ordning.

Medlemmene *Helljesen, Hove, Leirvoll, Venås* og *Aakerholt* slutter seg også til det samlede forslag, men gir uttrykk for at sperregrensen med fordel kunne vært senket til 3 prosent, og at første delingstall kunne vært senket til for eksempel 1,2.

Utvalgets medlem *Haram* går inn for en valgordning med følgende elementer:

- Det velges 175 distriktsrepresentanter, og ingen utjevningsrepresentanter. Hvert distrikt skal sikres minst 4 representanter.
- St. Laguës metode - med første delingstall 1,0 - legges til grunn.
- Mandattallet fra hvert valgdistrikt justeres foran hvert annet valg. Regler om dette fastsettes i Grunnloven.
- Stortinget kan oppløses, og nyvalg utskrives, dersom Storting og regjering krever det, eller dersom minst 50 000 velgere krever det gjennom en folkeavstemning.

Utvalget drøfter også hvorvidt det bør innføres en oppløsningsrett, slik at regjeringen får rett til å oppløse Stortinget og skrive ut nyvalg. Flertallet i utvalget - medlemmene *Bjørgum, Hove, Leirvoll, Tysse, Venås, Wilberg, Willoch, Ytterhorn* og *Aakerholt* - tilrår ikke en slik rett innført i det norske politiske systemet. De mener at et slikt institutt vil høyne konfliktnivået i det politiske miljøet og ikke bidra til at partiene i fellesskap finner frem til samlede løsninger. Mindretallet i utvalget - lederen og medlemmene *Andrésen, Espelund, Helljesen, Kolberg, Larsen* og *Aardal* - går inn for at det etableres en slik rett, men forbeholdt spesielt vanskelige parlamentariske situasjoner.

Utvalget har drøftet om det fortsatt bør være ombudsplikt til Stortinget, det vil si om de som er valgbar også skal ha plikt til å stille til valg og å motta valget, dersom de blir valgt til stortingsrepresentanter. Utvalgets medlemmer - alle unntatt medlemmene *Helljesen, Leirvoll* og *Aardal* - konkluderer med at plikten bør bestå (og at den også bør gjelde ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg). Flertallet legger vekt på de lange historiske tradisjoner denne plikten har, og at demokrati- og rekrutteringshensyn taler for plikten. Det samme gjør hensynet til velgerne, idet et valg kan oppfattes som en kontrakt mellom velgere og valgte. Mindretallet mener at det vil stride mot den enkeltes rettsfølelse og individets frihet å bli tvunget til å motta verv de på forhånd ikke har gitt sitt samtykke til.

Andre forslag fra utvalget er:

- Stemmeretten: Stemmerett ved stortingsvalg bør fortsatt forbeholdes norske statsborgere. Det kan imidlertid være et alternativ å gjøre det lettere å oppnå norsk statsborgerskap.
- Valgbarhet: Departementsansatte - med unntatt av embetsmenn - bør kunne velges til Stortinget. Det samme gjelder hoffets ansatte og dets pensjonister. Høyesterettsdommere bør utelukkes fra valg.
- Fritak: Rett til fritak på grunn av alder (60 år) bortfaller. Utvalgets forslag når det gjelder valgbarhet og fritak forutsetter at Grunnlovens §§ 62 første ledd og 63 blir endret.
- Valgdagen: Stortingsvalg bør fortsatt avholdes om høsten.

## Kapittel 7

Her behandler utvalget valgordningen ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Utvalget drøfter følgende tema:

### *Grunnlovfesting av det kommunale selvstyret*

Et flertall i utvalget - medlemmene *Björgum, Espelund, Haram, Hove, Larsen, Leirvoll, Tysse, Wilberg, Ytterhorn, Aakerholt* og *Aardal* - tilrår at det kommunale selvstyret blir nedfelt i Grunnloven ut fra følgende hovedhensyn:

- Det lokale selvstyret tilhører verdigrunnet for det norske styringssystemet.
- Norge er folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen, jf. Europarådets konvensjon av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre.

Utvalgets mindretall - lederen og medlemmene *Andrésen, Helljesen, Kolberg, Venås* og *Willoch* - går imot en slik grunnlovfesting. De viser til at spørsmålet eventuelt kan behandles i en eventuell forfatningskommisjon.

### *Stemmerett og manntall*

Hele utvalget går inn for at stemmerettsalderen fortsatt skal være 18 år ved stortingsvalg. Et mindretall i utvalget - medlemmene *Hove, Leirvoll* og *Tysse* - går inn for at stemmeretten ved lokalvalg senkes til 16 år. De legger vekt på at en slik endring vil utvide den demokratiske deltakelsen, og at ungdommen vil få utvidede muligheter til å øve innflytelse på beslutninger som er av stor betydning for dem. Flertallet i utvalget - de øvrige medlemmer - vil holde fast ved 18 år som stemmerettsalder også ved lokalvalg. Utvalget foreslår at nordmenn bosatt i utlandet skal miste stemmeretten ved lokalvalg når de har bodd sammenhengende 10 år i utlandet.

Utvalget drøfter reglene om manntallet og går inn for at ansvaret for manntallsføringen skal fortsatt være en kommunal oppgave. Utvalget mener videre at reglene om manntallet bør endres og forenkles. De foreslår at:

- skjæringsdatoen for registrering av flyttinger settes til 30. juni i valgåret
- kravet om obligatorisk kjennelsesmøte oppheves
- fristene for når manntallsutkast og ferdig manntall skal foreligge oppheves
- manntallet oppdateres kontinuerlig frem til valgdagen.

### *Valgbarhet og fritak*

Utvalget foreslår at aldersgrensen på 65 år oppheves som lovbestemt fritaksgrunn. Det åpnes adgang til å kunne frita en kandidat fra å stå på liste ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg når vedkommende ikke vil kunne skjønne sine plikter i vervet uten uforholdsmessig vanskelighet.

Uttrykket «leder av forvaltningsgren» innen kommunen/fylkeskommunen foreslår utvalget opphevet som grunnlag for utelukkelse fra valg. I stedet foreslås følgende formulering:

«ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av den kommunale/fylkeskommunale forvaltning». Det forutsettes at uttrykket kun skal omfatte de som har lederfunksjoner innenfor sentrale deler av administrasjonen.

### *Listeforslagene*

Utvalget foreslår at minimumsantall kandidater på listeforslagene ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg skal være fem. Maksimumsantallet settes lik antall representanter i kommunestyret/fylkestinget. Ved kommunestyre-

valg kan forslagsstillerne bestemme at en eller to kandidater skal ha et tillegg i sitt stemmetall (forhåndskumulering). Tillegget skal tilsvare 20 prosent av listens stemmetall.

Utvalget går videre inn for å beholde dagens krav til underskrifter på listeforslag fra registrerte partiers lokalorganisasjoner (leder og sekretær, eller styremedlemmer med stemmerett i fylket/kommunen dersom leder/sekretær ikke er stemmeberettiget der).

Et flertall i utvalget - lederen og medlemmene *Andrésen, Bjørgum, Helljesen, Kolberg, Tysse, Venås, Wilberg, Willoch, Ytterhorn* og *Aardal* - går inn for at lovens krav til antall underskrifter på listeforslag som ikke utgår fra registrerte partiers lokalorganisasjoner ved kommunestyrevalg settes til 2 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved sist foregående kommunestyrevalg, men maksimalt 300.

Et mindretall i utvalget - medlemmene *Espelund, Hove, Larsen, Leirvoll* og *Hov* - ønsker antallet underskrifter satt til 1 prosent. Et annet mindretall - medlemmet *Haram* - ønsker ingen endringer i dagens regler (antall underskrifter er lik antall medlemmer i kommunestyret).

#### *Valgkretsinnvidlingen ved (kommunestyrevalg og) fylkestingsvalg*

Et flertall i utvalget - alle unntatt medlemmet *Haram* - går inn for å beholde dagens valgkretsinnvidling ved fylkestingsvalg, slik at hvert fylke utgjør én valgkrets. Utvalget uttaler at det her bygger på gjeldende fylkesinnvidling.

#### *Tidspunktet for valgene*

Utvalgets flertall - alle unntatt medlemmet *Kolberg* - går inn for at kommunestyrevalg og fylkestingsvalg avvikles samtidig, mens stortingsvalg avvikles separat. Utvalget legger vekt på at både kommunestyrevalg og fylkestingsvalg er lokalvalg - preget av lokale saker - og derfor bør avvikles samlet. En kombinasjon av fylkestingsvalg og stortingsvalg vil lett føre til at de sakene som er sentrale ved fylkestingsvalget «drukner» i fokuseringen på stortingsvalget.

Medlemmet *Kolberg* går inn for å slå sammen alle tre valg. Dette medlem mener at en slik sammenslåing vil øke valgdeltakelsen, særlig ved fylkestingsvalgene.

#### *Mandatfordelingssystemet*

*Fylkestingsvalg:* Utvalget går inn for at dagens ordning opprettholdes, men at ordningen med utjevningsmandater - der inntil 1/6 av fylkestingets medlemmer skal fordeles til kommuner som ellers ikke ville blitt representert - avvikles. Utvalget legger hovedvekten på følgende argumenter mot dagens system: Utjevningsordningen bidrar til å svekke fylkeskommunen som enhet, ved at den legitimerer at fylkestingsmedlemmene oppfattes som representanter for sine kommuner. Ordningen bidrar dessuten til et komplisert valgoppgjør, og rokker rangeringen av kandidatene på valglistene. Ordningen var ment å være en midlertidig ordning da den nye fylkeskommunale administrasjonsordningen ble innført på midten av 1970-tallet.

*Kommunestyrevalg:*

Utvalget går inn for å avskaffe ordningen med at velgerne kan føre opp kandidater fra andre valglistene på den stemmeseddelen de benytter og derved overføre listestemmer mellom listene («slengere»). Utvalget går også inn for at St. Laguës modifiserte metode legges til grunn ved mandatfordelingen i kommunestyret, slik at antall stemmesedler for hver liste skal være utgangspunktet for valgoppgjøret, og systemet med listestemmene avskaffes.

Utvalget viser til at en overgang til St. Laguës modifiserte metode vil bety lite for fordelingen i kommunestyret mellom valglistene. Videre at der det skjer en forskyvning fører det til bedre proporsjonalitet i kommunestyret. Utvalget peker videre på at valgoppgjøret ved kommunestyrevalg forenkles, og at man får ett felles valgoppgjørssystem ved alle valg.

*Klager, ugyldig valg m.m.*

Utvalget foreslår flere endringer i dagens regelverk.

Det foreslår at Fylkesmannens obligatoriske kontroll av valgoppgjøret ved kommunestyrevalget oppheves. I stedet får kommunestyrene hjemmel til selv å godkjenne valgoppgjøret. Et mindretall i kommunestyret kan kreve at Fylkesmannen foretar lovlighetskontroll av valgoppgjøret. Fylkesmannen kan av eget tiltak iverksette lovlighetskontroll av valgoppgjøret også ved fylkestingsvalget - dersom han blir kjent med forhold som tilsier at oppgjøret kan være ugyldig.

Utvalget foreslår dessuten at Fylkesmannen - ikke departementet - skal være klageinstans over avgjørelser og forhold i forbindelse med lokalvalget.

Dagens klagefrist - 30 dager etter lokalvalget - foreslår utvalget endret slik at klagefrist for avgjørelser truffet før valget, settes til en uke etter at avgjørelsen er truffet. For avgjørelser i forbindelse med avviklingen av valget, settes klagefristen til en uke etter valget.

Utvalget foreslår at registrerte partiers hovedorganisasjoner bør ha klagerett når det gjelder godkjenning av navn på lokale lister, dersom partiet ikke har fylkes- eller kommuneorganisasjon som selv har klagerett. Dersom et parti ikke har kommuneorganisasjon bør fylkesorganisasjonen ha klagerett når det gjelder avgjørelser om godkjenning av navn på lister ved kommunestyrevalget.

Den instans hvis avgjørelse påklages (valgstyret/fylkesvalgstyret) skal selv kunne treffe avgjørelse i klagesak dersom vilkårene i forvaltningsloven for omgjøring i klagesak er oppfylt.

Utvalgets flertall - alle unntatt medlemmet *Haram* - går også inn for at Fylkesmannens avgjørelser i klagesaker ikke skal kunne påklages til departementet.

Utvalget går videre inn for å opprettholde dagens ordning slik at alle manntallsførte i kommunen/fylket har klagerett når det gjelder forberedelser og gjennomføring av kommunestyrevalg/fylkestingsvalg. Ved avgjørelser om å nekte noen å bli innført i manntallet eller å avgi stemme bør også den som avgjørelsen går imot ha klagerett. Det foreslås ikke begrensninger i dagens ordning når det gjelder hvilke avgjørelser eller forhold som kan påklages.

### Kapittel 8

I dette kapitlet drøftes personvalgordningen ved stortingsvalg, kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

Samtlige utvalgsmedlemmer foreslår en ordning med personvalg hvor velgerne gis reell innflytelse på personvalget innen visse grenser, både ved stortingsvalg og lokalvalg.

Utvalget anfører flere argumenter for en slik ordning: Det å introdusere, og å utvide personvalget, vil tilpasse den norske valgordningen til den faktiske utviklingen på velgernivå. Kunnskapssamfunnet har gitt det norske samfunnet et kvalifisert velgerkorps, der medbestemmelse oppfattes som en viktig verdi. Utvalget viser videre til at en stadig mindre del av befolkningen er partimedlemmer. Dette betyr at stadig færre blir med på å bestemme hvilke kandidater velgerne har å velge mellom. Personvalget er viktig for velgerne, ikke minst ved kommunestyrevalg. Spørsmålet om hvem en vil la seg representere av, har stor innflytelse på velgernes partivalg. Vervet som folkevalgt er formelt sett et personlig verv, ikke et partiverv. Et større innslag av personvalg vil bidra til å formalisere dette forholdet. Utvalget mener det er en tendens at konfliktene i en rekke prinsipielle politiske spørsmål like mye går gjennom de politiske partiene som mellom dem. Personvalget vil dermed gi velgerne større muligheter for å stemme på kandidater som har samme oppfatning som de selv i aktuelle politiske stridsspørsmål.

Utvalget foreslår å gi velgerne en reell mulighet til å påvirke personvalget også ved stortingsvalg. Samtidig ønsker det å harmonisere regelverket ved de forskjellige valg. Utvalgets diskusjon kan oppsummeres i to spørsmål: 1) Skal velgerne krysse av på listene, eller skal de gis anledning til rangere de enkelte kandidatene? 2) Hvilken modell for personvalg egner seg best for norske forhold?

Utvalget er kommet til at personvalget skal baseres på et avkryssingssystem, der velgerne krysser av for den eller de kandidatene de ønsker å velge. Utvalget mener at systemet bør bygge på elementer som er kjent for velgerne. Et system der kandidatene rangeres vil representere et fremmedelement for velgerne. Utvalget ønsker å ta hensyn til at enkelte ønsker å stemme på flere kandidater. Forslaget bygger derfor på den praksis som eksisterer ved kommunestyrevalgene, der velgerne kan krysse av for så mange kandidater som de vil.

Utvalget har vurdert ulike modeller når det gjelder avveiningen mellom velgernes muligheter til å øve reell innflytelse på personvalget, og partienes ønske om å kunne bestemme hvem som skal representere dem i direkte folkevalgte organer.

Utvalgets flertall - alle unntatt medlemmet *Haram* - foreslår følgende felles regler for velgernes retteadgang ved stortings-, kommunestyre- og fylkestingsvalg:

1. Personstemmer gis ved å krysse av på listene
2. Det kan kun gis en personstemme til hver enkelt kandidat
3. Det introduseres ingen begrensninger på hvor mange kandidater det kan gis personstemme til
4. Adgangen til å stryke kandidater oppheves.

Ved kandidatoppjøret ved stortings- og fylkestingsvalg foreslår utvalget at for at personstemmene skal tas i betraktning kreves det at en kandidat, med sine personstemmer, når 5 prosent av partiets stemmetall i sin valgkrets. Dvs. at mer enn 5 prosent har gitt vedkommende en personstemme. Kandidaten rykker da opp på listen.

Ved kandidatoppjøret ved kommunestyrevalg foreslår utvalget at et parti maksimalt kan forhåndskumulere 2 kandidater på sine listeforslag. Kandidater som er forhåndskumulert skal stå med uthevet skrift på listeforslagene, og gis et stemmetillegg på 20 prosent av partiets stemmetall i vedkommende kommune. Utvalget foreslår at hver listes besettes med de kandidater som har fått flest personlige stemmer, i rekkefølge etter stemmetall, og i tilfelle av stemmelikhet, etter rekkefølgen på listen.

Mindretallet i utvalget - medlemmet *Haram* - går inn for en ren rangeringsmetode.

### *Kapittel 9*

Her drøfter utvalget spørsmål tilknyttet demokrati mellom valg, og går inn på andre former for medvirkning enn valg.

### *Folkeavstemninger*

Når det gjelder nasjonale folkeavstemninger viser utvalget til at Stortinget i dag kan vedta, og gi særskilt lovhjemmel for, at det skal gjennomføres en rådgivende folkeavstemning. Utvalget viser videre til at det ligger forslag til endringer i Grunnloven som skal regulere grunnlaget for folkeavstemninger. Utvalget går imot å grunnlovsfeste obligatorisk folkeavstemning i saker vedrørende endringer i Grunnloven, og støtter heller ikke tanken om å innføre fakultativ folkeavstemning i konkrete lovsaker. Utvalget peker på at en rekke argumenter kan anføres både for og imot bindende nasjonale folkeavstemninger, uten å trekke noen klar konklusjon. Utvalget fremmer ikke forslag til regler om nasjonale folkeavstemninger i ny valglov.

Med hensyn til lokale folkeavstemninger foreslår utvalget at det lovfestes regler som gir kommunestyrene/fylkestingene rett til, om de ønsker det, å vedta folkeavstemninger (både rådgivende og bindende) i saker som hører inn under kommunens/fylkeskommunens kompetanseområde. Utvalget forutsetter at en lokal folkeavstemning ikke skal binde statsorganenes handlefrihet på en slik måte at hensynet til statlig styring ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. Utvalget forutsetter at kommunestyret/fylkestinget kan vedta at resultatet av avstemningen skal være bindende for kommunen/fylkeskommunen, dersom et kvalifisert flertall i kommunestyret/fylkestinget vedtar det, og minst 50 prosent av de stemmeberettigede deltar i avstemningen.

### *Innbyggerinitiativ*

Utvalget går inn for å innføre en ordning med lovfestet kommunal forslagsrett eller innbyggerinitiativ. Ordningen skal baseres på et krav til antall underskrifter (for eksempel 5 prosent av de stemmeberettigede i kommunen/fylkeskommunen). Når det nødvendige antall underskrifter er samlet inn, skal kom-



munestyret/fylkestinget behandle saken. Det skal være en frist for kommunestyret/fylkestinget til å ta saken opp til behandling (for eksempel 6 måneder).

### *IKT og demokrati*

Utvalget peker på at informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) kan brukes på en rekke områder i tilknytning til demokratiet, som for eksempel:

- direkte informasjon fra offentlige myndigheter til innbyggerne
- innhenting av synspunkter, for eksempel høringssaker
- diskusjonsforum
- valg og avstemninger.

Utvalget anbefaler at det gjennomføres forsøk med siktemål å øke kunnskapen om hvilken effekt databaserte løsninger kan ha når det gjelder valg. Teknikken kan utprøves ved skolevalgene, med terminalbaserte løsninger i valglokaler i en eller flere kommuner. Teknologien bør også vurderes utprøvd med sikte på å lette tilgjengeligheten for nordmenn bosatt i utlandet.

### *Brukermedvirkning*

Utvalget påpeker at brukerstyring allerede er et velkjent element i samfunnet, og at slik styring kan oppfattes som en målrettet strategi med sikte på å nå frem til grupper som har problemer med å nå frem i den tradisjonelle representative prosessen.

Utvalget mener at brukerstyringen i offentlig sektor bør formaliseres, og skje i et samspill med representative organer, ikke på bekostning av disse. Staten, kommunene og fylkeskommunene skal gi rammene for brukerstyringen, men brukerne bør gis formalisert innflytelse på institusjonsnivå. Skolen nevnes av utvalget som en sektor der slik innflytelse kan være særlig aktuelt.

### *Lokale forsøk og demokrati*

Utvalget peker på at det i 1990-årene er satt i gang en rekke forsøk der oppmerksomheten er knyttet til kommunen som politisk institusjon, med særlig fokus på demokrati og deltakelse. Som eksempler på interessante forsøk nevner utvalget:

- Kommunal parlamentarisme
- Direkte valg av lokalutvalg
- Direkte valg av ordfører
- Utvidede folkehøringer - der innbyggere inviteres til å diskutere konkrete politiske saker
- Etablering av barnas og ungdommens kommunestyre
- Tiltak for å styrke innvandreres engasjement og deltakelse i lokalpolitikken.

Utvalget konkluderer dette kapitlet med at det er stort spillerom for lokale variasjoner når det gjelder demokrati og deltakelse.

### *Kapittel 10*

Dette kapitlet tar for seg administrering og praktisk gjennomføring av valg. En rekke spørsmål er drøftet.

### *Organisering av valgarbeid på sentralt nivå*

Utvalget tilrår at det foretas en todeling når det gjelder det sentrale arbeidet med valgavviklingen: Administreringen av lov og regelverk skal fortsatt ligge til departementet, mens de praktisk-tekniske oppgavene bør tas ut av departementet og legges til et annet organ. Utvalget peker på at dersom det er aktuelt å legge departementets oppgaver til et eksisterende organ, bør oppgavene legges til Skattedirektoratet. Utvalget går imidlertid inn for, som sitt prinsipale forslag, at det opprettes et nytt organ - en permanent valgkommisjon. Til dette organet mener utvalget at det kan legges oppgaver i tilknytning til registrering av politiske partier, vedlikehold av manntallet, utregning og offentliggjøring av den fylkesvise fordelingen av distriktsmandater ved stortingsvalg, informasjonsarbeid i forbindelse med valg, forskning i tilknytning til valg samt forsøksvirksomhet i tilknytning til valg og demokratiske prosesser. Utvalget legger likevel til grunn at teknisk-administrative oppgaver legges til organer utenom en eventuell kommisjon.

### *Organisering av valgarbeidet på regionalt/lokalt nivå*

Utvalget går inn for at dagens ordning opprettholdes, men med visse justeringer i regelverket. Utvalget foreslår at påbudet om at formannskapet/fylkesutvalget skal være valgstyre/fylkesvalgstyre oppheves, og det skal være opp til den enkelte kommune/fylkeskommune å avgjøre hvilket organ som skal være valgstyre/fylkesvalgstyre. Kommunelovens regler om valg av nemnder skal gjelde dersom det velges et særskilt valgstyre/fylkesvalgstyre. Kommunelovens regler om saksbehandling i nemnder skal gjelde for valgstyret/fylkesvalgstyret.

### *Bør valgloven ha regler om nominasjon?*

Utvalget går inn for at valglovens regler om nominasjon oppheves. I stedet gis støtte til partienes nominasjonsmøter som en egen del av statsstøtten til partiene i de årene det holdes stortingsvalg og fylkestingsvalg.

### *Forhåndsstemmegivningen*

Utvalget drøfter forhåndsstemmegivningen og går inn for flere endringer i regelverket. Utvalget foreslår at ansvaret for forhåndsstemmegivningen innenriks tilbakeføres fra Posten til kommunene. Lovens krav om at velgeren - for å kunne avgi forhåndsstemme - må være forhindret fra å avgi stemme på valgdagen oppheves. Det foreslår videre at forhåndsstemmegivningen innenriks tar til 10. august, mot nå 15. juli, og at den avsluttes dagen før valglokalene åpner, mot nå siste fredag før valgdagen. Forhåndsstemmene må være valgstyret i hende senest kl. 20 valgdagen, mot nå kl. 24 dagen etter valget.

Ordningen med obligatorisk forhåndsstemmegivning om bord på skip og borerigger m.m. foreslås opphevet. Utvalget mener departementet kan oppnevne stemmemottakere dersom det er nødvendig.

Det foreslås videre at navnene på alle registrerte partier trykkes på ett ark med ruter for avkryssing, til bruk for velgere som avgir stemme utenfor det fylket eller den kommunen der de er stemmeberettiget. Utvalget foreslår også at det skal være påbudt med to stemmemottakere når stemmegivningen foregår på andre steder enn det som kan defineres som et offisielt stemmelokale.

### *Stemmegivningen på valgdagen*

Utvalget foreslår at reglene om bruk av stemmeseddelkonvolutt på valgdagen oppheves. I stedet skal stemmesedlene stemples for å være gyldige.

Det foreslår at valglokalene skal som hovedregel stenge kl. 20 på valgdagen.

Utvalget mener at det ikke bør lovfestes at alle stemmelokaler skal være tilpasset funksjonshemmede.

Utvalget foreslår videre opphevelsen av reglene om særlige prosedyrer (i praksis: tap av stemmerett for vedkommende velger) når det gjelder stemmegivninger fra personer som åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet - forutsatt at Grunnloven § 50 tredje ledd oppheves.

Utvalget foreslår også at det åpnes adgang for velgere som er syke eller uføre til å kunne avgi stemme der de oppholder seg - også på valgdagen. I dag er slik stemmegivning (ambulerende stemmegivning) begrenset til forhåndsstemmegivningen.

### *Bør reglene om forkasting av stemmesedler forenkles?*

Utvalget går inn for at dagens regler om særmerking av stemmesedler (velgerens identitet avsløres, stemmeseddelen er påført ord eller tegn som gir uttrykk for meningsytringer) oppheves. En stemmeseddel som er avgitt på valgdagen skal bare forkastes dersom den ikke er påført offisielt stempel.

### *Hvordan skal opptellingen og valgoppgjøret gjennomføres?*

Utvalget foreslår at det bør være adgang for en kommune til å kunne telle opp stemmesedlene hos en annen kommune. Bestemmelsene om at departementet skal godkjenne EDB-baserte valgoppgjørssystemer oppheves.

### *Hvordan skal gjennomføringen av valgene finansieres?*

Utvalget foreslår at Staten refunderer kommunenes utgifter ved avvikling av stortingsvalg, og at refusjonen gis i form av satser som sikrer kommunene en realistisk dekning av sine utgifter. Staten refunderer kommunenes utgifter i forbindelse med mottak av forhåndsstemmer, også ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

### *Bør valgloven ha en generell forsøkshjemmel?*

Utvalget foreslår at valgloven får en generell forsøkshjemmel som åpner adgang til å godkjenne forsøk der det gjøres unntak fra lovens regler når det gjelder gjennomføringen av valgene, og forsøk med direkte valg av andre organer enn de som er nevnt i loven.

### *Registrering av politiske partier*

Utvalget går inn for at gjeldende registreringsordning i store trekk videreføres, men at det skjer en forenkling av kravene til søknader. Utvalget foreslår at kravet om 5 000 underskrifter ved en søknad opprettholdes. Dagens system når det gjelder registreringsmyndigheter (notarius publicus i Oslo + klagenemnd) videreføres. Utvalget mener det bør innføres regler som gir rett til å

nekte registrering av et partinavn av andre grunner enn faren for forveksling på grunn av navnelikhet. På samme grunnlag bør det innføres regler som gir rett til å nekte bruk av tidligere registrert partinavn selv om det opprinnelige partiet er avregistrert. Et partinavn slettes - og partiet må søke om ny registrering - dersom det ikke har stilt til valg i noe valgdistrikt ved ett stortingsvalg, mot to i dag.

### *Forskning om valg og demokratiske prosesser*

Utvalget gir en historisk oversikt over utviklingen av valgforskningen fra 1950-årene og frem til i dag. Utvalget mener at forskning omkring valgene er en del av gjennomføringen av valgene, og at forskningen bør finansieres over de ordinære bevilgningene til valg. Når det gjelder organisasjonsmodell for valgforskningen mener utvalget at den norske modellen - der ett forskningsmiljø har hovedansvaret - har fordeler. Dette bidrar til å utvikle god forskningskompetanse hos det aktuelle miljøet. Utvalget mener at den faglige bredden kan ivaretas gjennom samarbeid med andre forskningsinstitusjoner.

### *Kapittel 11*

Dette kapitlet inneholder utvalgets vurderinger med hensyn til administrative og økonomiske konsekvenser av utkastet til ny valglov.

Utvalget mener at dets utkast til ny lov på en rekke punkter vil innebære forenklinger i regelverket, noe som vil medføre en rimeligere og mindre arbeidskrevende gjennomføring av valgene. Dette vil gjelde alle nivåer som i dag har ansvar for valg, fra departementet til kommunale valgmyndigheter.

Utvalget peker på at statens utgifter i forbindelse med refusjon til kommunene i forbindelse med stortingsvalg (for andre utgifter enn de som følger av forhåndsstemmegivningen) vil øke. Dette er en følge av forutsetningen om at kommunene skal få en realistisk dekning av påløpte utgifter. En del av denne utgiftsøkningen forutsettes imidlertid innspart ved at andre tiltak blir mindre omfattende.

### *Kapittel 12 og 13*

Disse kapitlene inneholder utvalgets merknader til lovutkastet og selve lovutkastet.

### *Kapittel 14*

Dette kapitlet inneholder utkast til forskrifter om valg. Utvalget foreslår forskrifter på følgende områder:

- Manntall og manntallsføring
- Innlevering av listeforslag. Krav til listeforslagene
- Behandling av listeforslag
- Utførelse, trykking og utsending av stemmesedler
- Tid og sted for stemmegivning på valgdagen
- Forhåndsstemmegivningen
- Stemmegivning på valgdagen
- Prøving av stemmegivninger
- Prøving av stemmesedler

- Opptelling av stemmesedler
- Mandatfordelingen og kandidatkåringen
- Riksvalgstyrets valgoppgjør og underretning til de valgte mv.

Utvalget tilrår forskrifter for å forenkle selve lovteksten.

### Kapittel 15

Dette kapitlet inneholder et lovspeil, dvs en oversikt over paragrafene i utvalgets lovutkast, med henvisninger til de tilsvarende bestemmelsene i dagens valglov.

### Vedlegg:

Utvalgets innstilling inneholder følgende vedlegg:

1. Forslag til endringer i Grunnloven §§ 54, 63, 68, 71, 79 og 112 (oppløsningsrett, fremmet 27. september 2000) <sup>1)</sup>
2. Forslag til endringer i Grunnloven §§ 50, 53, 57, 58, 59, 61, 62, 63 og 82 (valgordningen, fremmet 27. september 2000) <sup>2)</sup>
3. Professor Bjørn Erik Rasch, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo: *Parlamentariske instrumenter og mindretallsparlamentarisme*
4. Professor Tor Midtbø, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen og prosjektleder Dag Arne Christensen, Kommunal- og regionaldepartementet: *Norsk valgdeltakelse i et makro - perspektiv.*
5. Professor Lars Svåsand, Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen: *Statlig finansiering av politiske partier: Prinsipielle perspektiver og empiriske realiteter.*
6. Førsteamanuensis Helge O. Larsen, universitetsstipendiatene Marcus Buck og Helen Sagerup, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Tromsø: *Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg av ordfører i 20 kommuner*
7. Fylkesnemndleder Andreas Rinnan, Fylkesnemnda for sosiale saker i Østfold, Moss: *Ombudsplikten for stortings-, kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter i et historisk og ideologisk perspektiv.*
8. Professor Aanund Hylland, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo: *Personvalg ved forholdstallsvalg basert på partilister.*
9. Prosjektleder Dag Arne Christensen, Kommunal- og regionaldepartementet: *Hva utsetter kandidater til norske kommunestyrevalg seg for? En undersøkelse av Kristiansand, Østre Toten, Narvik og Trondheim.*
10. Professor Bernt Aardal og professor Henry Valen, Institutt for samfunnsforskning, Oslo: *Norsk valgforskning.*

## 2.4 Et demokrati i utvikling: sentrale utfordringer

---

I Valglovutvalgets mandat tas det opp en rekke forhold som kan plasseres under overskriften valg, deltakelse og demokrati.

Utvalget viser til at en i den offentlige debatten særlig har rettet oppmerksomheten mot to klare utviklingstrekk: 1) Valgdeltakelsen ved de to siste

<sup>1)</sup> Disse grunnlovsforslagene er fremmet av stortingsrepresentanter, og ikke av utvalget.

<sup>2)</sup> Disse grunnlovsforslagene er fremmet av stortingsrepresentanter, og ikke av utvalget.

lokalvalgene har ved begge anledninger satt rekorder i negativ retning. 2) De politiske partiene er svekket som medlemsorganisasjoner, og har ikke den samme folkelige forankringen som før.

Denne utviklingen har ført til en til dels omfattende debatt om vilkårene for et velfungerende folkestyre. Det stilles spørsmål både ved om demokratiet er godt nok, og om hvordan det kan utbygges. Det er satt i gang en utstrakt forsøksvirksomhet lokalt og nasjonalt, og en egen maktutredning er under arbeid.

Utvalget peker på at deres arbeid har konsentrert seg om å finne frem til en del grunnleggende utfordringer, men også tiltak som kan være svar på en del av disse utfordringene. Utvalget viser til at det i mange tilfelle er snakk om komplekse sammenhenger (eksempelvis spørsmålet om valgdeltakelse) hvor enkeltstående institusjonelle endringer bare kan ha begrenset eller ingen effekt. Utvalget understreker videre at det først og fremst er viktig å spørre seg om det egentlig står så dårlig til med demokratiet som enkelte vil ha det til (utvalgsinnstillingen kapittel 5).

Utvalget viser til at viktige kjerneinstitusjoner i det norske representative demokratiet utvilsomt har en svakere folkelig forankring enn før. Det reises spørsmål som gir grunn til bekymring. Hvor lav må for eksempel valgdeltakelsen bli før en kan si at det ikke lenger er snakk om en bred folkelig mobilisering? På samme måte: Hvor mye må partienes medlemstall synke før de mister sin karakter av å være noenlunde bredt sammensatte medlemsorganisasjoner? Hvis idealet er å ha partier og folkebevegelser med en bred sosial forankring, gir utviklingstendensene grunn til uro. Det norske folkestyret virkelig gjøres nettopp gjennom valg og politiske partier der helhet og kontinuitet fremstår som særlige viktige prinsipper.

#### 2.4.1 Valgdeltakelsen

Utvalget viser til at ett forsøk på å fortolke utviklingen er at folk generelt sett er passive, uengasjerte og egoistiske, og ikke ønsker å engasjere seg. Den lave valgdeltakelsen betraktes da som et uttrykk for en økende likegyldighet og mistillit. Tiltroen til det politiske systemet har avtatt, og det skal ha oppstått en større kløft mellom velgerne og de valgte. Forklaringer som dette ender gjerne opp med å foreslå relativt enkle virkemidler, som forventes å ha en positiv effekt på valgdeltakelsen. En variant er å straffe dem som ikke stemmer ved å innføre stemmeplikt. En annen er å ha samtlige valg på en og samme dag. Enkelte har sågar tatt til orde for et særskilt skattefradrag for dem som stemmer. Utvalget slutter seg verken til diagnosen, eller virkemidlene. Et levende demokrati kan ikke skapes ved påbud eller lokkemidler, men gjennom den politiske debatten og gjennom velfungerende politiske institusjoner. Utvalget viser samtidig til at det folkelige engasjementet gjerne finner andre kanaler enn gjennom den tradisjonelle valgkanalen. Både sentralt og lokalt kan enkelt saker utløse et betydelig engasjement, slik som oppslutningen om EU-avstemningen i 1994, og fremveksten av (enkel) saksbaserte lokale lister ved valget i 1999.

Utvalget peker på at en annen måte å nærme seg problemstillingen på er å spørre hva en lav deltakelse er uttrykk for. Høy valgdeltakelse betraktes gjerne som synonymt med et godt fungerende (lokal) demokrati og tegn på at det eksisterer en større samhørighet og delaktighet i befolkningen. En lav - og

spesielt fallende - valgdeltakelse oppfattes som et tegn på synkende tillit til og en svekkelse av det demokratiske styresettet.

Forskerne Tor Bjørklund og Jo Saglie diskuterer denne problemstillingen med bakgrunn i lokalvalget i 1999. Deres analyse viser at høy/lav valgdeltakelse ikke nødvendigvis er avgjørende for hvordan lokaldemokratiet fungerer på kommunenivå. Hovedkonklusjon er at det er problematisk å betrakte en økning i valgdeltakelsen som et uttrykk for et mer vitalt lokaldemokrati. Disse forskerne viser at det gjennomgående er svært stor tilfredshet i befolkningen både med måten lokaldemokratiet fungerer på, og med det samlede tjenestetilbudet. Valgdeltakelsen alene er altså nødvendigvis ikke en tilstrekkelig indikator på et godt fungerende lokaldemokrati. Utvalget viser til at det nok er mer fruktbart å fokusere på tiltak som styrker demokratiets legitimitet og vitalitet generelt, og ikke nødvendigvis valgdeltakelsen spesielt.

Utvalget stiller videre spørsmålet om hvordan det står til med det folkelige engasjementet. Analysene av de to siste lokalvalgene viser at det ikke bare settes negative rekorder. Den direkte politiske deltakelsen har i samme periode vært rekordhøy. Aldri har så mange vært engasjert i politisk virksomhet. Borgernes samfunnsengasjement er altså ikke blitt mindre, snarere tvert imot. Den politiske aktiviteten utover det å stemme har økt påtakkelig siden 1950-tallet. Det gjelder aktiviteter som deltakelse i demonstrasjoner, boikotter, underskriftskampanjer, og direkte henvendelser til folkevalgte representanter og offentlig forvaltning. Flere tar direkte kontakt med politikere og administrasjon, isteden for å gå veien via de politiske partiene. Deltakelsen utenfor partidemokratiet er økende, noe som innebærer at deltakelse som krever et mer langsiktig engasjement minsker. Utvalget viser til en studie av den svenske utviklingen der det konkluderes med at det går bra med demokratiet, men dårligere med partiene.

#### **2.4.2 De politiske partiers utvikling**

Utvalget viser til at de politiske partiers utvikling henger nært sammen med oppløsningen av de sosiale klassestrukturene. Partiene, fagbevegelsen og ulike frivillige organisasjoner er ikke lenger de eneste kanalene for befolkningens innflytelse på samfunnets beslutninger. Befolkningens krav kanaliseres gjennom et bredt sammensatt organisasjonssamfunn og ad hoc grupper, samtidig som massemediene har fått en sentral rolle med å formidle krav til de politiske beslutningstakere. Et viktig trekk er at den tidligere gruppetilhørigheten erstattes med sakstilhørighet på tvers av sosiale lag og grupper. Det har skjedd en individualisering av politikken, som innebærer at velgerne selv vil ta standpunkt fra sak til sak. Demokratiet har selv bidratt til å gjøre borgerne mer kunnskapsrike, selvstendige og kritiske til politiske budskap og tradisjoner. Utvalget mener dette utvilsomt kan forklare de store svingninger en ser i partivalg både i meningsmålinger og ved valg. Utvalget peker samtidig på at mediene har endret vilkårene for partiarbeidet. Massemediene er blitt en ny kanal for mer eller mindre aktive partimedlemmer. Partiene har fått flere konkurrenter i utformingen av de politiske beslutningene, og oppgaven med å koordinere de ulike interesser har blitt vanskeligere. Det krypende antallet partimedlemmer representerer utvilsomt et problem. Utvalget viser til at antallet partimedlemmer kan ha blitt så mye som halvert de siste 20 årene. Nyheten er imidlertid ikke at partiene taper medlemmer, men at nyrekrutte-

ringen har stoppet opp. Medlemspartiet svinner hen, og færre engasjerer seg i lokalt partiarbeid.

Det er utvalgets oppfatning at partienes utvikling bedømmes ut fra bestemte forventninger om hvordan partiene skal fungere. Oppfatningene om at de politiske partiene er i krise sier nok mer om forventningene enn om virkeligheten. I debatten presenteres det ofte et glansbilde av fortidens partier der alle deltok og øvde innflytelse over beslutningene. Dagens partier skal derimot være preget av toppstyring, og ha en uryddig politisk profil. Utvalget peker på at det er grunn til å tro at et slikt bilde ikke er dekkende for de faktiske forhold, og at det like gjerne kan hevdes at mange partier preges av større åpenhet og medlemsinnflytelse nå enn tidligere. Dette skyldes også at partiene selv utvilsomt har tatt tak i de utfordringene som skisseres ovenfor. Det er en sterk diskusjon i partiene om hvordan en kan få tak på det saksorienterte engasjementet, og en rekke forsøk rettes mot å øke medlemmenes innflytelse.

De politiske partier spiller en nøkkelrolle i ethvert representativt demokrati. Selv om de politiske partiene først ble eksplisitt nevnt i den norske Grunnloven i 1985, danner de grunnlaget for mange av bestemmelsene. Gjennom å formulere og formidle de krav og holdninger som finnes i samfunnet, fungerer partiene som bindeledd mellom folket og de styrende. I motsetning til andre sammenslutninger, forventes partiene å ta ansvar for samfunnet som helhet. Partiene må, i motsetning til eksempelvis en interesseorganisasjon, prioritere mellom ulike mål og interesser. Partiene har således fundamentale, og vanskelige oppgaver, i det politiske systemet. Hvilke mål skal settes for samfunnsutviklingen? Hvordan skal de ulike gruppeinteressene veies mot hverandre? Utvalget ser det slik at det representative demokratiet må bygge på de politiske partier.

Utvalget viser til at et samfunn uten politiske partier vil etterlate seg et ikke ubetydelig demokratisk underskudd. Partienes virksomhet kan ikke erstattes av andre, siden ingen andre organisasjoner kan ta ansvar for helheten og kontinuiteten i politikken. Parlamentariske organer vil knapt kunne fungere uten stabile politiske partier. Utvalget peker likevel på at det er behov for en kritisk debatt om partienes fremtidige rolle; ikke bare i partiene selv, men også i det offentlige rom. Det er klare tegn på at partiene har endret karakter fra å påvirke og representere en stor og bred medlemsmasse («grunnfjell»), til å bli mer rene valgkampmaskiner. Antallet medlemmer har over tid fått stadig mindre å bety for partienes økonomi og prioriteringer. Et viktig trekk er også at direkte lobbyvirksomhet og press mot folkevalgte forsamlinger kan gi raskere resultater i enkeltsaker, enn om de ble behandlet i partiorganisasjonene.

### 2.4.3 Den økonomiske støtten til de politiske partier

Utvalget peker i innstillingen på at det må være en viktig offentlig oppgave å bidra til å finansiere partienes virksomhet. Det er utvalgets oppfatning at partienes uavhengighet og legitimitet bare kan sikres gjennom en offentlig finansiert støtteordning. I innstillingen drøfter utvalget spørsmålet om hvorvidt partistøtten bør reguleres, og om det i så fall bør etableres et kontrollapparat med særlig ansvar for partifinansieringen. Utvalget foreslår ingen endringer i så



måte. Likevel peker utvalget på at partifinansieringen reiser problemstillinger som det er viktig å ha et kritisk søkelys på. Debatten som oppstod på 1990-tallet i forbindelse med triksingen med antallet medlemmer i de politiske ungdomsorganisasjonene er et eksempel på dette. Resultatet ble at støtten til det politiske ungdomsarbeidet ble gjort avhengig av oppslutningen om moderpartiet. Etter utvalgets oppfatning bør støtten til de politiske ungdomsorganisasjonene reflektere deres aktivitetsnivå, ikke moderpartiets oppslutning. Utvalget går inn for at denne beslutningen reverseres.

Medlemmet *Haram* foreslår at det ikke bør være en barriere for økonomisk støtte til de politiske partier. Dette medlem viser til at dagens 2,5 prosents barriere gjør at småpartiene faller utenfor, selv om de samler ti-tusenvis av stemmer. Dette medlem foreslår at det bør gis et bestemt beløp per avgitte stemme, for eksempel 20 kroner, som skal benyttes til partiarbeid.

#### 2.4.4 Utvalgets vurdering av utviklingen

Utvalget viser samlet til at brede folkelige bevegelser og en sterk kollektiv mobilisering har vært sentrale kjennetegn i den klassiske beskrivelsen av det norske folkestyret. Beskrivelsen er ikke lenger like dekkende for de faktiske forhold. Foreningslivet gjennom partier og andre organisasjoner sikret nok at den politiske eliten hadde en bred kontaktflate til befolkningen. Avstanden var mindre, enigheten mellom folk og elite muligvis større, og relasjonene mer tillitsfulle, selv om dette bildet naturligvis også er tilsatt visse mytiske forestillinger. Dagens kunnskapssamfunn kjennetegnes av en mer kritisk velgerskare, og at velgerne i økende grad tar standpunkt på selvstendig grunnlag uavhengig av tidligere lojalitetsforhold. Politiske sympatier skifter i tid og rom, og borgerne identifiserer seg i mindre grad med de politiske partier. Det er grunn til å tro at de interessene som skal formidles gjennom det politiske systemet er blitt mer heterogene og mindre stabile. Fremveksten av kunnskapssamfunnet, og den økende individualiseringen, har gjort at velgerne har større forutsetninger til selv å ta stilling i politikken. Men selv om velgerne ikke alltid lenger reagerer som forventet, er kanskje forutsetningene for at demokratiet skal fungere større i dag.

Utvalget viser til forskning som dokumenterer at borgerne har stor tillit til det representative demokratiets aktører og funksjonsmåte. Det er en myte at befolkningens tillit til politiske ledere er avtagende. Med dette som bakgrunn mener utvalget at det ikke er behov for å foreta dramatiske endringer. Utviklingen bør likevel ha noen konsekvenser for hvordan spillereglene i politikken skal utformes.

Utvalget fremhever at demokratiet aldri vil bli et fullt ut ferdig prosjekt, det må hele tiden vedlikeholdes. Når det gjelder velgernes rolle i norsk politikk, har både den politiske og faglige diskusjonen handlet om å styrke velgernes innflytelse. Særlig oppmerksomhet har det knyttet seg til forslag om å utvide velgerens innflytelse i form av utvidet personvalg, kravet om en mer likeverdig velgerinnflytelse i valgordningen ved stortingsvalg, flere folkeavstemminger, og opprettelsen av nye demokratiske møteplasser.

Valgordningen er en av hovedpilarene i demokratiet. Det må ikke være noen tvil om at valgordningen og selve gjennomføringen av valget sikrer folks demokratiske rettigheter, samt at fordelingen av og valget av enkeltrepresentanter gjenspeiler folkemeningen slik den kommer til uttrykk ved valgresulta-

tet. Utvalget peker på at det derfor er viktig at valgordningen fremmer en helhet og ikke bygger på mer partitaktiske avveininger. Bare et slikt opplegg kan sikre valget legitimitet i befolkningen. Politikk og politisk virksomhet er avhengig av bred folkelig tillit. Dette er først og fremst et ansvar for partiene og de til enhver tid rådende flertall i Stortinget og andre politiske forsamlinger. Politikken utsettes i dag for et stadig mer kritisk blikk fra befolkningen og mediene. Folk flest har tilgang til stadig mer bakgrunnsinformasjon for de ulike politiske beslutninger enn noen gang tidligere. Samtidig er det en særlig krevende utfordring for partiene og politikere å sette saker og vedtak inn i en helhet som er tydelig for folk.

## 2.5 Norsk mindretallsparlamentarisme

---

Utvalget peker på at utviklingen i retning av mer minoritetsstyre har satt fart i debatten om å endre de konstitusjonelle spillereglene for å tvinge frem parlamentariske flertallsløsninger. Oppmerksomheten har særlig vært knyttet til to mulige reformer, det å innføre tiltredelsesvoteringer før nye regjeringer kan ta sete, og det å innføre oppløsningsrett. Det er utvalgets oppfatning at tiltredelsesvoteringer, som går direkte på forholdet mellom den utøvende og lovgivende makt, og således rører ved viktige forfatningsmessige problemstillinger krever en bredere forfatningsmessig gjennomgang. Oppløsningsretten derimot, går mer direkte på forholdet mellom folket og den utøvende makten, og faller således innenfor utvalgets mandat.

Utvalget viser til at oppløsningsretten er en gjenganger i norsk konstitusjonell debatt. Norge er et av få land som ikke har oppløsningsrett. Likevel, det finnes ikke to land som har en identisk utforming av oppløsningsretten. Det kan variere hvem som er gitt adgang til å oppløse nasjonalforsamlingen, og på hvilke vilkår det kan finne sted.

Det typiske er at retten til å oppløse parlamentet er tillagt utøvende myndighet. Dette betyr at det i noen land er statsministeren eller regjeringen som avgjør en eventuell oppløsning på egen hånd. Det er tilfelle i Sverige, Danmark, Storbritannia og Nederland. Sverige skiller seg ut ved ikke å ha bevegelige valgdager; de ordinære valgene kommer hvert fjerde år. En eventuell oppløsning av Riksdagen leder til «ekstra valg» som ikke forskyver datoen for det neste ordinære valget.

Det er videre eksempler på at parlament kan oppløse seg selv. I Israel er denne muligheten benyttet ofte. Belgia har en blandingsordning, regjeringen kan fremme forslag om oppløsning overfor representantkammeret, og det blir nyvalg om forslaget oppnår støtte fra over halvparten av representantene. Oppløsningen ligger dermed reelt sett i parlamentets hender, men regjeringen har initiativet.

I tillegg til dette er det land som knytter oppløsningsretten til bestemte situasjoner. I Tyskland kan regjeringssjefen be presidenten om oppløsning av Forbundsdagen når det er klart at det ikke lenger er et styringsdyktig flertall bak regjeringen, og det heller ikke er et flertall som er rede til å overta. På samme måte får Sverige et ekstra valg hvis riksdagspresidentens («talmannens») forslag til hvem som skal ta over som statsminister har blitt forkastet fire ganger av de folkevalgte. Polen har en ordning der nyvalg utløses i situasjoner der parlamentet ikke makter å få vedtatt et budsjett.

Nyvalginstittuttet er altså sammensatt. Flere land knytter oppløsningsretten til klart definerte situasjoner eller hendelser. Det handler vanligvis om situasjoner som viser at parlamentet ikke klarer å ivareta sine mest sentrale oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det typiske er at oppløsningsretten er lagt til utøvende myndighet. I noen tilfelle innebærer det at oppløsningsretten utgjør et fleksibelt instrument for regjeringssiden, i andre tilfelle ligger det klare begrensninger. I et forskningsvedlegg til utvalgets innstilling viser professor Bjørn Erik Rasch for eksempel at hvorvidt oppløsningen av parlamentet kontrolleres av en eller flere aktører, har betydning for hvor hyppig tidlige valg forekommer. Må flere aktører enes om å gjennomføre et nyvalg, er det en høyere barriere mot oppløsning enn om en statsminister kontrollerer avgjørelsen alene.

Hvilke argumenter står så sentralt i diskusjonen om oppløsningsretten? Utvalget viser til at det særlig er tre argumenter som taler for. For det første kan nyvalginstittuttet fungere som en «sikkerhetsventil» som åpner nye regjeringmuligheter i fastlåste parlamentariske situasjoner. For det andre er ordningen demokratisk sett tiltalende, folket blir konsultert direkte i krisesituasjoner. For det tredje gir oppløsningsretten et mer naturlig styrkeforhold mellom regjering og nasjonalforsamling i et parlamentarisk system.

På contra-siden har også tre argumenter stått sentralt: For det første er det argumentert med at hyppige nyvalg korter ned valgperiodene, og gir kaotiske parlamentariske forhold. For det andre kan ordningen gi regjeringen urimelige fordeler i forhold til opposisjonen, regjeringen kan altså skrive ut nyvalg når meningsmålingene gir grunn til det. For det tredje kan hyppige valg resultere i lavere valgdeltakelse. Statsviteren Kaare Strøm har studert disse contraargumentene i en rekke land og finner følgende: I seks land skyldes flertallet av alle valg oppløsning av parlamentet, i Danmark utgjør dette for eksempel over 75 prosent av alle valg. Oppløsningsretten gir regjeringene en viss fordel, i snitt taper de mindre enn opposisjonspartiene. Det finnes ingen systematisk sammenheng mellom tidlige valg og valgdeltakelsen. Professor Bjørn Erik Rasch mener at vilkårene for en ubegrenset oppløsningsrett til regjeringen i Norge utvilsomt vil ligne mer på de danske enn de britiske erfaringene, større ustabilitet kan dermed ikke utelukkkes (utvalgsinnstillingen vedlegg 1).

Det er utvalgets oppfatning at det ikke er noen automatikk i at en oppløsningsrett skaper flertallsløsninger. Det er bred enighet i utvalget om at det ikke er mulig å skape grunnlag for koalisjonsregjeringer med flertall i Stortinget ved utelukkende å endre de politiske spillereglene. Utvalget er samlet sett skeptisk til en oppløsningsrett der initiativet legges til regjeringen alene. Det er derimot ulike syn i utvalget på hvorvidt muligheten for å kunne skrive ut nyvalg bør tas inn i Grunnloven.

Utvalgets flertall - medlemmene *Bjørgum, Hove, Leirvoll, Lamark Tysse, Venås, Ytterhorn, Wilberg, Willoch, og Aakerholt* - tilrår ikke å introdusere en oppløsningsrett i det norske politiske systemet. Disse medlemmer viser til at et viktig kjennetegn ved den norske parlamentarismen er evnen, og viljen, til politisk samarbeid. En oppløsningsrett kan bidra til at opposisjonen kjenner mindre «ansvar» for svake regjeringer. Konfliktnivået i norsk politikk kan dermed øke. Det er videre ikke data som kan belegge at nyvalgene faktisk har «løst» de vanskelige situasjonene som foranlediget valgene i første omgang.

Disse medlemmene påpeker også at spørsmålet i tillegg berører forholdet mellom Storting og regjering, og ligger således på siden av utvalgets mandat.

Utvalgets mindretall - medlemmene *Andrésen, Johnsen, Helljesen, Kolberg, Larsen, Espelund og Aardal* - anbefaler at det tas inn en regel om oppløsningsrett i Grunnloven. Disse medlemmene er positive til ordningen som en sikkerhetsventil. Institusjonelt fordrer dette at det legges klare begrensninger på muligheten for å skrive ut nyvalg. Ordningen bør forbeholdes spesielt vanskelige parlamentariske situasjoner. Den svenske ordningen med fast valgdag er en type begrensning som gjør det mindre attraktivt for en regjering å ty til nyvalg enn om valgdagen hadde vært bevegelig (jf. Rasch: utvalgsinnstillingen vedlegg 1). I Sverige er oppløsningsretten lagt i regjeringens hender, den kan forordne «ekstra valg» mellom de ordinære valgene som avholdes hvert fjerde år. Dette er en vanlig regjeringsbeslutning, og det er knyttet få begrensninger til utøvelsen. Valget skal holdes innen tre måneder etter at beslutningen om ekstra valg er truffet, og tidligst 35 dager etter regjeringens beslutning. Det må videre gå minst tre måneder fra åpningen av en ny Riksdag før regjeringen kan gå inn for nytt valg. Et forretningsministerium kan ikke skrive ut nyvalg. En regjering som felles ved mistillitsvotum kan oppheve virkningen av dette ved å utskrive «ekstra valg» innen en uke. Oppløsning av Riksdagen kan også finne sted i situasjoner der det viser seg nærmest umulig å få dannet en ny regjering (når riksdagspresidenten fire ganger mislykkes i få forslag til statsminister akseptert av Riksdagen). Etter forfatningsreformen i 1969 har oppløsningsretten ikke blitt benyttet. En viktig grunn til at det sjelden er attraktivt for svenske regjeringer å utskrive nyvalg, er den faste valgdagen som praktiseres. Professor Bjørn Erik Rasch understreker at de svenske reglene er utformet på en slik måte at ekstra valg kun aktualiseres i spesielt vanskelige parlamentariske situasjoner, instituttet er altså en ren sikkerhetsventil.

## 2.6 Høringsinstansene. Hovedinntrykk

---

NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* ble sendt på høring 14.02.2001 med høringsfrist 15.05.2001. Følgende instanser ble bedt om å komme med synspunkter:

- Departementene
- Fylkesmennene
- Kommunene
- Fylkeskommunene
- Kommunenes Sentralforbund
- Skattedirektoratet
- Statistisk sentralbyrå
- Riksarkivet
- Sivilombudsmannen
- Utlendingsdirektoratet
- Sametinget
- Kompetansesenteret for likestilling
- Postens Sentralledelse
- Den norske dommerforening
- Den norske advokatforening
- Norsk rådmannsforum

- Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring
- Norges kommunerevisorforbund
- Næringslivets hovedorganisasjon
- Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon
- Norsk arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norsk kommuneforbund
- Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
- Kommunalansattes fellesorganisasjon
- Akademikerne
- Norsk lærerlag
- Norsk journalistlag
- Norsk presseforbund
- Norsk redaktørforening
- De registrerte politiske partiene
- By- og bygdelisteorganisasjonen
- Ungdommens Demokratiforum
- Elevorganisasjonen i Norge
- Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Norges handikapforbund
- Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner
- Norges døveforbund
- Norges blindeforbund
- Mental helse Norge
- Norsk pensjonistforbund
- Universitetet i Oslo
- Universitetet i Bergen
- Universitetet i Trondheim
- Universitetet i Tromsø
- Handelshøyskolen BI
- Institutt for samfunnsforskning
- Norges forskningsråd
- IBM AS
- Ephorma
- Wang Global
- Sem & Stenersen Prokom AS
- Norsik A/S
- Norsk Markedsanalyse Forening
- Norsk Rikskringkasting
- TV2 AS
- Norsk Telegrambyrå AS
- Kommunedata AL
- R 2E

Høringsbrevet ble ettersendt til Byfogden i Oslo, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndighetene, samt Riksrevisjonen.

Det kom inn rundt 250 høringsuttalelser. Av disse var ca 150 uttalelser fra kommunene. Seksten fylkeskommuner avga høringsuttalelse. Av de registrerte politiske partiene var det kun Rød Valgallianse og Miljøpartiet De Grønne som avga uttalelse.

Departementet viser til at innstillingen fra utvalget behandler en lang rekke spørsmål, av til dels svært ulik karakter. For høringsinstansene har dette tilsynelatende vært en utfordring. Ønsket om å uttale seg har absolutt vært til stede, det viser antallet innkomne uttalelser. Imidlertid har det ikke vært mulig for hver av høringsinstansene, og særlig ikke kommunene, å gå dypt inn i alle sider ved utredningen. Dette har ført til at de fleste har valgt ut noen konkrete områder som de oppfatter som spesielt viktige. Noen ser således ut til å ha vurdert at det er viktigst å uttale seg om «de store» spørsmål, som for eksempel mandatfordeling ved stortingsvalg, spørsmål om stemmerettsalder o.l. Andre har hatt en mer «lokal» tilnærming og heller uttalt seg om diverse spørsmål knyttet til praktiske rutiner i forbindelse med avvikling av valg.

Dette medfører at høringsuttalelsene totalt sett gir et uensartet bilde. Det er få områder hvor flere enn et tjuetalls høringsinstanser har uttalt seg. Det er således vanskelig å si om de høringsinstansene som har uttalt seg om konkrete spørsmål, og som refereres i proposisjonen, er representative for alle. De fleste av høringsinstansene har imidlertid gitt sin tilslutning til utvalgets innstilling som helhet, og roser utvalget for et grundig og godt arbeid.

Nærmere omtale av høringsuttalelser vedrørende konkrete forslag er gitt i de enkelte kapitlene.

## **2.7 Departementets generelle merknader til Valglovutvalgets innstilling og høringsrunden**

---

I dette avsnittet gis en kort omtale av i hvilken grad departementet følger opp utvalgets forslag på mer overordnede områder, samt høringsinstansenes synspunkter på spørsmålene.

I utvalgets gjennomgang av valgordningen er det foreslått både innholdsmessige endringer og tekniske forandringer i lovens struktur. Høringsinstansene har i hovedsak sluttet opp om utvalgets innstilling og de forslag som der er fremmet.

Høringsinstansene er enige med utvalget i at den nye valgloven bør være mindre detaljert enn dagens valglov. Det samme er departementet, men som går noe lenger enn utvalget i å foreslå forenklinger i loven. Utvalget har foreslått at en del bestemmelser flyttes fra lov til forskrift. Denne intensjonen er likevel etter departementets syn ikke fulgt helt opp i utkast til lov og forskrifter. Regelverket på en del områder som utvalget mener bør tas inn i forskrift, er således ikke tatt ut av lovutkastet. Dermed blir det en del «dobbelregulering», noe mange høringsinstanser har kommentert som lite hensiktsmessig. Departementet har i sitt lovutkast tatt konsekvensen av at visse forhold er foreslått regulert i forskrift, og har tatt detaljreguleringen ut av loven.

Departementet har gått systematisk gjennom hele valgloven, også de tekniske områdene. Det fremmes derfor forslag om regelendringer på områder utvalget ikke har funnet grunn til å diskutere nærmere. De fleste forslagene er motivert ut fra et ønske om forenkling og mindre detaljstyring på områder av liten prinsipiell eller rettssikkerhetsmessig betydning. Selv om departementet går noe lenger enn utvalget, er forslagene etter departementets vurde-

ring i tråd med Valglovutvalgets overordnede målsetting, som høringsinstansene stort sett har uttrykt seg positive til.

Når det gjelder spørsmål av mer overordnet karakter og som gjelder sider ved selve valgordningen, ikke den tekniske gjennomføringen, følger departementet opp utvalgets forslag i noe varierende grad.

Ett av utvalgets sentrale forslag er å utvide antall stortingsrepresentanter fra 165 til 169 og å fordele representantplassene mellom valgdistriktene etter en bestemt metode. Fordelingen skal utregnes på nytt foran annet hvert stortingsvalg i forhold til løpende endringer i befolkningsutviklingen. Hver innbygger skal ha en verdi tilsvarende 1,0 poeng, mens hver kvadratkilometer i valgdistriktet skal telle 1,8 poeng. Flere høringsinstanser, særlig gjelder dette kommunene, har valgt å ikke uttale seg om stortingsvalgsordningen. Blant dem som uttaler seg, er det likevel relativt få som ønsker å beholde dagens ordning. De støtter innføringen av en metode for løpende justering. Det er imidlertid ulike synspunkter på hvilken vekt som eventuelt skal legges på arealet.

Departementet har fremmet et lovforslag i tråd med utvalgets innstilling, for å legge til rette for den situasjon at Stortinget vedtar endringer i Grunnloven. Departementet har likevel ikke gitt uttrykk for preferanse for noe bestemt grunnlovsforslag.

Et annet av utvalgets sentrale forslag er å introdusere reelt personvalg ved stortingsvalg og fylkestingsvalg og å utvide innslaget av personvalg ved kommunestyrevalg. Ved stortings- og fylkestingsvalg skal rettinger fra mer enn fem prosent av velgerne overstyre partiets preferanser med hensyn til personvalg. Ved kommunestyrevalg skal partienes innflytelse reduseres gjennom å begrense adgangen til forhåndskumulering i forhold til hva som gjelder i dag. Partiene skal kunne forhåndskumulert to kandidater, og disse skal få et stemmetillegg på 20 prosent, mot 100 i dag. (Det vil si en «sperregrense» på 20 prosent før velgernes rettinger veier tyngre enn partienes kumuleringer.) Systemet skal dessuten forenkles ved at velgerne kun skal kunne rette i form av å vise positiv preferanse i form av personstemmer (kumulere).

Kommunene er generelt positive til at personvalget styrkes ved stortings- og fylkestingsvalgene. Et flertall av kommunene går imidlertid i mot utvalgets forslag om å begrense adgangen til å forhåndskumulere ved kommunestyrevalg. Flertallet støtter heller ikke utvalgets forslag om forenklinger i retteregele, særlig ved kommunestyrevalg, hvor ordningen med slengere og adgangen til å stryke ønskes opprettholdt.

Departementet følger opp utvalgets forslag, men foretar noen justeringer. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg foreslås det at «sperregrensen» for velgernes rettinger settes til 8 prosent, ikke til 5 som foreslått av utvalget. Ved kommunestyrevalg vil adgangen til å forhåndskumulere, etter departementets forslag, variere fra to til seks, avhengig av antall kommunestyrerepresentanter som skal velges. Departementet foreslår at de forhåndskumulerte kandidatene skal gis 25 prosent stemmetillegg, ikke 20 som utvalget har gått inn for. Departementet følger opp forslaget til forenklinger i retteregele, men legger likevel opp til at adgangen til å føre opp «slengere» ved kommunestyrevalg beholdes. (Dog slik at slengere kun får innvirkning på kandidatkåringen, ikke mandatfordelingen mellom listene.)

Utvalget omtaler bindende *nasjonale* folkeavstemninger og peker på at innføring av bindende nasjonale folkeavstemninger krever grunnlovsendringer. Utvalget viser til at det er fremmet flere forslag om dette, men har ikke tatt stilling til noen av de konkrete forslagene. Det er heller ikke fremmet forslag til regelverk som eventuelt kan vedtas, under henvisning til at viktige prinsipielle spørsmål ikke er utredet. Det er få høringsinstanser som kommenterer utvalgets diskusjoner om nasjonale folkeavstemninger. Departementet tar heller ikke stilling til de fremsatte grunnlovsforslag, og støtter utvalget i at viktige prinsipielle problemstillinger bør utredes.

Utvalget har imidlertid fremmet forslag til regler for gjennomføring av *lokale* folkeavstemninger i kommunal regi. De fleste av høringsinstansene er positive til utvalgets forslag. Departementet har valgt å ikke følge opp utvalgets forslag. Viktige prinsipielle og konstitusjonelle konsekvenser av eventuelle bindende folkeavstemninger på lokalt nivå er ikke utredet. Dessuten mener departementet at kommunene vil være best tjent med å stå fritt når det skal arrangeres folkeavstemning, og ikke være bundet av statlige pålegg med hensyn til hvem som skal få delta i avstemningen osv.

Utvalget har gått inn for å ta inn bestemmelser i kommuneloven om innbyggerinitiativ i kommuner og fylkeskommuner. Begrepet innbyggerinitiativ retter seg mot en ordning der innbyggerne kan kreve et spørsmål behandlet av de folkevalgte organene. Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om innbyggerinitiativ er positive til utvalgets forslag. Departementet følger opp utvalgets forslag, med noen tekniske justeringer i de foreslåtte reglene. Departementet går inn for at kommunen eller fylkeskommunen skal være forpliktet til å ta en sak opp til behandling innen seks måneder, hvis minst to prosent av innbyggerne krever det. Det foreslås likevel at det, uavhengig av kommunens eller fylkeskommunens størrelse, alltid skal være tilstrekkelig med krav fra minst 300 innbyggere i kommuner og fra 500 i fylkeskommuner.

Utvalget har drøftet spørsmålet om oppløsningsrett og viser til at det er fremmet ulike grunnlovsforslag. Utvalgets flertall går ikke inn for innføring av oppløsningsrett. Høringsinstansene berører ikke spørsmålet. Departementet har ikke funnet grunnlag for å vurdere de ulike grunnlovsforslag som er fremsatt og har heller ikke utredet problemstillinger forslaget reiser. Det uttrykkes imidlertid skepsis til å innføre slike regler uten grundig utredning av ulike modeller og mulige konsekvenser av en slik reform.

Utvalgets flertall går inn for at stortingsvalg fortsatt bør avvikles separat og at . kommunestyrevalg og fylkestingsvalg fortsatt bør avvikles samtidig. Det store flertallet av høringsinstansene støtter utvalget. Departementet foreslår at gjeldende rett videreføres.

De fleste som har uttalt seg er positive til utvalgets forslag om å føre ansvaret for forhåndstemmegivningen tilbake fra Posten til kommunene. Departementet følger opp utvalgets forslag.



## 2.8 Forholdet til Grunnloven - fremsatte grunnlovsforslag

---

### *Innledning*

I forrige stortingsperiode ble det fremsatt flere grunnlovsforslag med det formål å åpne for vedtakelse av reformer i stortingsvalgordningen allerede i inneværende stortingsperiode. De aktuelle forslag er fremsatt av Gunnar Skaug, Carl I. Hagen, Einar Steensnæs, Jan Petersen, Kristin Halvorsen og Lars Sponheim i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag* (forslag 7). Det er fremsatt en rekke alternative forslag til endringer i Grunnloven §§ 50, 53, 57, 58, 59, 61, 62, 63 samt ny § 82. Forslagsstillerne skriver:

«Forslagene forutsettes vurdert nærmere når forslag til ny valglov foreligger neste periode.»

Utvalgets forslag til endringer i valgordningen korresponderer med de forslag som er fremsatt. Når det gjelder forslag til endringer som gjelder valgbarhet og rett til fritak ved stortingsvalg, fremgår det implisitt av lovforslagene hvilke grunnlovsforslag utvalget har lagt til grunn. Når det gjelder forslag til endringer i bestemmelsene om mandatfordelingen mellom valgdistriktene og om utjevningsmandatordningen ved stortingsvalg, presiseres det imidlertid ikke hvilke av de foreliggende alternative grunnlovsforslag utvalget konkret har lagt til grunn. Departementet har således vurdert de fremsatte grunnlovsforslag opp mot utvalgets forslag og lagt til grunn det som korresponderer best. Dette er nærmere omtalt i kapittel 4.1.

### *Ulike typer grunnlovsforslag utvalget drøfter*

Utvalget diskuterer i sin innstilling flere fremsatte grunnlovsforslag. Enkelte av disse berører direkte innholdet i valgloven og ligger inne som forutsetninger for de endringsforslag utvalget har gått inn for. Særlig sentrale er forslag til endringer i Grunnloven §§ 57-59. Disse bestemmelsene fastsetter det antall representanter som skal velges til Stortinget og hvor mange som skal velges inn fra hver valgkrets (valgkretsinnndelingen tilsvarer i dag fylkesinnndelingen). De angir videre hvor mange av mandatene som skal velges som utjevningsrepresentanter, og etter hvilken metode henholdsvis distriktsrepresentanter og utjevningsrepresentanter skal fordeles på listene.

Uten at man forutsetter at det blir gjort endringer i disse bestemmelsene, vil det ikke være mulig å fremme forslag til endringer i stortingsvalgordningen på disse områdene. Siden utvalget går inn for slike endringer, har det vært nødvendig for utvalget å diskutere ut fra en forutsetning om at Stortinget vil vedta endringer i de sentrale grunnlovsbestemmelsene om stortingsvalg.

Utvalget tar også stilling til enkelte andre grunnlovsforslag som, selv om de vil være styrende for innholdet i valgloven, ikke på samme måte gjelder rammene for vårt konstitusjonelle system. De har dermed ikke samme overordnede konstitusjonelle og politiske karakter. Dette er forslag som gjelder vilkår for å være valgbar til Stortinget, spørsmål om hvem som skal ha fritaksrett, og om personer som er sterkt sjelelig svekket eller ved nedsatt bevissthet fortsatt skal kunne nektes å utøve stemmeretten sin.

Utvalget drøfter også andre grunnlovsforslag som i større eller mindre grad berører valgloven.

Forslaget om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret vil ikke ha direkte betydning for valgloven. Avhengig av hva Stortinget legger i bestem-

melsen ved en eventuell vedtakelse, kan det likevel være at innføring av en slik bestemmelse i Grunnloven bør få visse konsekvenser for kommunenes rett til å bestemme hvordan kommunale valg skal gjennomføres.

Hvis grunnlovsforslag om bindende nasjonale folkeavstemninger og oppløsningsrett blir vedtatt, vil det være nødvendig med endringer og tilføyelser i valglovgivningen. Departementet legger imidlertid på dette punkt gjeldende Grunnlov til grunn for sitt forslag til ny valglov, og har ikke utredet hvilke endringer og tilføyelser det eventuelt vil være behov for.

#### *Forslag vedrørende mandatfordeling ved stortingsvalg*

Utvalget bygger sitt forslag på at Grunnlovens bestemmelser om mandatfordelingen mellom valgdistriktene og om fordelingen av utjevningsmandatene endres. Departementet har også lagt til grunn denne forutsetning for det lovforslag som fremmes i denne proposisjonen.

Det understrekes at dette ikke innebærer at departementet har tatt stilling til de ulike grunnlovsforslag som er fremsatt vedrørende mandatfordelingen. Hvis grunnlovsforslagene som vedrører mandatfordelingen ikke blir vedtatt, kan departementet eventuelt komme tilbake med forslag til de nødvendige endringer i valgloven.

For en nærmere omtale av det aktuelle forslag til grunnlovsendringer henvises det til kapittel 4.1.

#### *Forslag om endringer i andre grunnlovsbestemmelser om valg*

Når det gjelder grunnlovsforslag som vedrører bestemmelser av mindre konstitusjonell tyngde, har departementet funnet det riktig å uttrykke støtte til tre av de forslag som er fremsatt, og som også utvalget har gått inn for. Dette gjelder for det første et forslag om at norsk statsborgerskap gjøres til eneste vilkår for å være valgbar til Stortinget ved at tilleggsvilkåret om 10 års botid oppheves (Grunnloven § 61). For det andre gjelder det forslaget om å oppheve den innskrenkning i ombudsplikten som ligger i at personer som er fylt 60 år, uten videre kan be seg fritatt fra vervet som stortingsrepresentant (Grunnloven § 63). Se nærmere omtale av disse forslagene i kapittel 10. Departementet støtter også et fremsatt forslag som innebærer at det ikke lenger vil være grunnlag for å nekte personer med sterk sjelelig svekkelse eller som er ved nedsatt bevissthet, å utøve stemmeretten sin (Grunnloven § 50). Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 9.1.

Det lovforslaget departementet fremmer, bygger på en forutsetning om at Grunnloven endres i tråd med disse forslagene. I motsatt fall vil lovforslaget måtte justeres på disse punktene.

Valglovutvalget har i tillegg gått inn for et forslag som gjelder justeringer i bestemmelsen om hvem som ikke er valgbare til Stortinget (Grunnloven § 62). Utvalget går inn for endringer som medfører at Høyesterettsdommere ikke lenger skal være valgbare til Stortinget, mens hoffets betjenter og pensjonister ikke lenger skal være utelukket fra valg. En slik endring vil departementet støtte. Imidlertid mener utvalget at Grunnloven også bør endres slik at ikke lenger alle departementsansatte skal være utelukket fra valg. Kun de som er utnevnt av Kongen i statsråd menes å stå i et slikt forhold til regjeringen at det vil være riktig å utelukke dem fra valg til Stortinget. Departementet finner ikke

å kunne støtte dette forslaget. Selv om formålet med bestemmelsen ikke tilsier at alle departementsansatte bør utelukkes fra valg, går det forslag utvalget har støttet etter departementets syn for langt i forhold til det som er formålet med Grunnloven § 62. Det er imidlertid ikke fremsatt noe grunnlovsforslag som sonderer mellom ulike typer arbeidsoppgaver. Det lovforslag departementet fremmer bygger derfor på at Grunnloven endres i henhold til forslag H alternativ 4 i det tidligere nevnte forslag 7. Forslaget er nærmere omtalt i kapittel 10.

### *Forslag om bindende nasjonale folkeavstemninger*

Når det gjelder forslaget om bindende nasjonale folkeavstemninger, har utvalget diskutert saken uten å ta stilling til noen av de fremsatte forslagene. Utvalget påpeker at viktige konstitusjonelle problemstillinger knyttet til forslagene ikke er utredet.

Departementet er enig i at spørsmålet om det skal innføres bindende nasjonale folkeavstemninger reiser en rekke viktige problemstillinger. En slik konstitusjonell endring bør ikke gjennomføres før disse problemstillingene har vært grundig utredet.

Utvalgets konklusjoner vedrørende nasjonale folkeavstemninger er inn tatt i innstillingen kapittel 9.2.7. Departementet omtaler forslaget nærmere i kapittel 5.

### *Forslag om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre*

Som påpekt foran har ikke dette spørsmålet noen direkte betydning for valgloven.

Et flertall av Valglovutvalget går likevel inn for grunnlovsfesting av det kommunale selvstyre, og mener det kan passe som ledd i den omfattende valgreform som foreslås. Det vises til at det lokale selvstyret tilhører verdigrunnlaget for det norske styringssystemet og at Norge er folkerettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen. Det anføres videre at grunnlovsfesting vil kunne ha en verdifull symbolfunksjon, og at det vil bringe bedre samsvar mellom de statsrettslige og folkerettslige grunnsetningene som det norske styringssystemet hviler på.

Mindretallet anfører på sin side at

«det kommunale selvstyret har en hevdvunnen plass i det politiske systemet. Uansett grunnlovsfesting vil det fortsatt være slik at Stortinget, gjennom sin vedtak, trekker opp overordnet nasjonal politikk og legger rammene for utøvelse av lokal politikk, og kommunal virksomhet. Med utgangspunkt blant annet i oppgavefordelingsutvalgets innstilling foregår for tiden en diskusjon om arbeidsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Her er det et klart uttrykt mål å utvide det kommunale selvstyret. Det er videre annonsert at det vil bli nedsatt en forfatningskommisjon, som blant annet skal behandle sentrale bestemmelser i Grunnloven og konstitusjonelle forhold. Disse medlemmer mener at spørsmålet vedrørende en eventuell grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret bør behandles i en eventuell forfatningskommisjon.»

En rekke kommuner har i høringsrunden stilt seg bak flertallets forslag om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret.

*Justisdepartementet* viser på sin side til at viktige prinsipielle problemstillinger heller ikke på dette området er utredet, og uttaler:

«Ved innføring av en bestemmelse om kommunalt selvstyre i Grunnloven vil det blant annet reise seg spørsmål om, og i hvilken grad, denne bør medføre rettslige skranker for regulering av kommunenes virksomhet. Etter hva vi kjenner til, har ikke spørsmålet om grunnlovsfesting av det kommunale selvstyret vært gjenstand for noen omfattende utredning. Vi er av den oppfatning at en slik utredning bør gjennomføres før det eventuelt innføres en slik bestemmelse i Grunnloven. Vi støtter derfor utvalgets mindretall...når disse går inn for at spørsmålet bør utredes av en eventuell forfatningskommisjon.»

Departementet viser til *Justisdepartementets* uttalelse og er enig i at sentrale problemstillinger bør utredes. Det vil blant annet være behov for utredninger med hensyn til hvilke saksområder som i tilfelle bør omfattes av en grunnlovsbestemmelse om kommunalt selvstyre. Dette spørsmålet berøres bare i helt generelle ordelag i begrunnelsen for de fremsatte grunnlovsforslagene. Så vidt departementet er kjent med, foreligger det heller ikke noen bred alminnelig oppfatning om hvilke saksområder som bør være underlagt kommunalt selvstyre.

Utvalget omtaler spørsmålet om grunnlovsfesting av kommunalt selvstyre i innstillingen kapittel 7.1.2.

### *Forslag om innføring av oppløsningsrett*

Utvalget diskuterer spørsmålet om innføring av oppløsningsrett, og det er fremsatt ulike grunnlovsforslag om dette. Et mindretall av utvalget går inn for å innføre en slik ordning.

En oppsummering av utvalgets diskusjon finnes i proposisjonens kapittel 2.5. Til utvalgets innstilling er det også trykket et vedlegg som omhandler spørsmål om parlamentariske instrumenter og mindretallsparlamentarisme på mer generell basis.

Spørsmålet er kun sporadisk nevnt i høringsuttalelsene, og uttalelsene går i ulike retninger.

Departementet viser til at det ikke er påkrevet å ta stilling til dette spørsmålet i forbindelse med fremlegging av forslag til ny valglov. Spørsmålet blir således ikke drøftet nærmere i proposisjonen. Imidlertid vil departementet uttrykke skepsis til å vedta denne type bestemmelser uten at spørsmålet først har vært gjenstand for bred og grundig vurdering. Avhengig av hva slags modell for oppløsningsrett man velger, vil slike regler kunne innebære en forskyvning i maktbalansen mellom Storting og regjering. At regler for oppløsningsrett finnes i en rekke varianter innebærer også at det vil være av vesentlig betydning å vurdere hvilken variant som er best egnet ut fra norske forhold.

Skulle det vedtas grunnlovsbestemmelser om oppløsningsrett, vil imidlertid departementet måtte komme tilbake til Stortinget med forslag til nødvendige lovbestemmelser om gjennomføringen av eventuelle nyvalg.

Utvalget omtaler spørsmålet om oppløsningsrett i innstillingen kapittel 6.12.

### *Sperregrenser*

Det er fremmet grunnlovsforslag om å introdusere sperregrense også for distriktsmandatene. Utvalget kommer inn på spørsmålet, men konkluderer med at de uformelle barrierene for representasjon allerede er så høye at det ikke er behov for noen sperregrense for distriktsmandatene. Selv om det ikke uttrykkes direkte av utvalget, bygger altså utvalgets lovforslag på en videreføring av gjeldende rett. Spørsmålet om sperregrenser er omtalt i utvalgets innstilling kapittel 6.8.

Departementet finner ikke grunn til å kommentere forslaget nærmere i denne proposisjonen.

### 3 Utviklingen av valgsystemet i Norge. Hovedtyper av valgordninger

Dette kapitlet gjør rede for utviklingen av valgsystemet i Norge, og gir en oversikt over hvordan den norske valgordningen skiller seg fra andre proporsjonale valgsystemer. I innstillingen gir utvalget også en bred fremstilling av forholdet mellom valgsystemet og de politiske styringsforholdene.

#### 3.1 Utviklingen av valgsystemet i Norge

---

##### *Stortingsvalg*

Siden 1814 har det vært skiftende ordninger for valg av representanter til Stortinget. Grunnloven av 1814 bygde på indirekte valg. Velgerne stemte på valgmennt, ikke på stortingsrepresentanter. Fra hver by og fra hvert prestegjeld på landet skulle det velges et visst antall valgmennt i forhold til antallet av stemmeberettigede. Valgmennene for hvert valgdistrikt kom så sammen til valgmannsting og valgte stortingsrepresentantene for distriktet. Valget foregikk som flertallsvalg: Den eller de kandidatene som fikk de høyeste stemmetall, var valgt.

I 1905 innførte man direkte valg med flertallsvalg i enmannskretser. Valget foregikk ved at velgerne fikk velge én representant fra kretsen. Stortinget vedtok i 1919 å endre Grunnloven slik at man i stedet fikk forholdsvalg i flermannskretser. Forholdstallsvalg i flermannskretser ble innført ved grunnlovsendring og lov i 1923 og første gang anvendt ved Stortingsvalget i 1924. Loven foreskrev den d»Hondtske fordelingsmetode. De stemmetall hver enkelt liste i valgdistriktet oppnådde ble dividert med tallene i den naturlige tallrekke (1,2,3, osv.) og distriktets representanter ble valgt fra listene med de største kvotientene.

Ordnningen ble snart utsatt for kritikk. Den hadde innebygget en ikke ubetydelig begunstigelse av store partier. Som følge av dette kom det ikke til å bli full forholdsmessighet mellom representasjon på Stortinget og de stemmetall som partiene hadde oppnådd i landet som helhet. Det store antall valgdistrikter (29), kombinert med et relativt lite antall representanter per distrikt, bidro også til å vanskeliggjøre forholdsmessighet på landsbasis.

For å bøte på dette ble det i 1930 innført adgang til å gå i listeforbund. Ved å inngå slikt forbund kunne de partier som ønsket det, få sine stemmer lagt sammen ved mandatfordelingen. På den måten ble de fordeler som valgordningen gav de større partiene redusert. Ordnningen var politisk omstridt og ble opphevet i 1949. Den ble imidlertid gjeninnført i 1985. Gjeninnføringen skjedde som en konsekvens av at Arbeiderpartiet ikke ønsket å innføre en ordning med utjevningsmandater.

I 1952 opphevet Stortinget ordningen med at landdistrikt og byer skulle velge representanter hver for seg (bondeparagrafen). Samtidig ble fylkene gjort til valgdistrikter. Antallet ble derved redusert fra 29 til 20 og hvert enkelt distrikt fikk et større antall representanter å velge. Dessuten ble fordelingsmetoden endret til Lagués metode - stemmetallene divideres med de ulike tall i

tallrekken - men med den tillempling at første delingstall ble satt til 1,4 istedenfor 1 (St. Lagües modifiserte metode).

I 1972 ble valgdistriktenes antall redusert til 19 idet Bergen og Hordaland ble gjort til ett fylke. Samtidig ble stortingsrepresentantenes antall økt fra 150 til 155. Oslo og Akershus fikk øket sitt antall med henholdsvis tre og to. Tallet på stortingsrepresentanter ble ytterligere øket med to, til 157, i 1985.

I 1988 ble ordningen med utjevningsmandater vedtatt i Stortinget. De viktigste bestemmelsene som ble vedtatt i den forbindelse var:

- Antall stortingsrepresentanter økte fra 157 til 165.
- 157 stortingsrepresentanter skulle velges som distriktsrepresentanter, 8 som utjevningsrepresentanter.
- Bare registrerte partier kan få utjevningsrepresentanter.
- Det ble innført en sperregrense på 4 prosent for å kunne få utjevningsrepresentanter.
- Partier som oppnådde distriktsmandater skulle kunne beholde disse, selv om de ikke kom opp i 4 prosent av stemmene.
- Listeforbund ble igjen forbudt.
- St. Lagües metode ble flyttet fra valgloven til Grunnloven.

### *Fylkestingsvalg og kommunestyrevalg*

Forholdstallsvalg som prinsipp er også lagt til grunn for valg til fylkesting, kommunestyre og Sameting, men med enkelte viktige variasjoner.

### *Kommunestyrevalg*

Formannskapslovene av 1837 inneholdt noen bestemmelser om de styrende organer i kommunene og valg av disse organene. Opprinnelig skulle det velges to forsamlinger: Formannskap og representantskap. Medlemmene av forsamlingene ble valgt av og blant kommunens stemmeberettigede og manntallsførte innbyggere. Valgperioden var 4 år, men halvparten av medlemmene skulle tre ut hvert annet år, og nye medlemmer skulle velges. Valgene ble holdt som flertallsvalg.

I 1896 ble det bestemt at formannskapets medlemmer skulle velges av og blant medlemmene av herreds-/bystyret. Nå skulle hele kommunestyret velges samtidig, med 3 års funksjonsperiode. Samtidig ble det åpnet adgang til forholdstallsvalg. Vilåret for slikt valg var at krav om dette ble satt frem av et visst antall velgere - varierende etter antall manntallsførte velgere i kommunen. Listeforslag måtte underskrives av minst 10 velgere i landkommunene, og minst 20 i byene.

I 1925 ble det vedtatt en lov om kommunestyrevalg. (Med endringer gjaldt denne loven frem til 1985, da den nye valgloven som samlet reglene om stortingsvalg og kommunestyrevalg, ble vedtatt.) I loven av 1925 ble det tatt inn bestemmelser om personvalg. Partiene kunne kumulere så mange kandidater de ville, inntil de nådde et antall navn som tilsvarte antall kommunestyrerepresentanter. Kandidatens navn kunne føres opp to eller tre ganger.

Velgerne kunne gi kandidatene en tilleggsstemme ved å kumulere. De kunne også føre opp navn fra andre lister («slengere»), eller føre opp navn på personer som ikke sto på noen liste («ville kandidater»). Sistnevnte kategori

kunne føres opp én eller to ganger. En stemmeseddel kunne maksimalt inneholde et antall navn tilsvarende antall kommunestyrerepresentanter + 10.

Valgoppgjøret ble gjennomført som forholdstallsvalg, i store trekk på samme måte som i dag. Man skulle imidlertid bare ta med et antall navn som tilsvarte antall kommunestyrerepresentanter, og se bort fra overskytende navn.

I 1974 ble lovens tittel endret til lov om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Dette som følge av at det ble innført direkte valg av fylkesting, og reglene om dette valget ble tatt inn i kommunevalgloven. Samtidig ble reglene om valglistenes innhold og velgernes adgang til å endre på stemmesedlene ved kommunestyrevalg endret i vesentlig grad: Partienes adgang til forhåndskumulering av kandidater ble regulert slik at de forhåndskumulerte navnene måtte trykkes én gang med uthevet skrift, og stå først, på sedlene. Strykninger medførte at kandidaten mistet begge kandidatstemmene partiet ønsket å gi vedkommende (tidligere kunne velgerne stryke en forhåndskumulert kandidat en eller to ganger, og gi vedkommende et redusert antall kandidatstemmer i forhold til det partiet la opp til). Kumulering skulle kun skje ved avkrysning ved kandidatnavnet. Adgangen til å føre opp «slengere» og «ville kandidater» ble opphevet. Begrensningene oppad i antall kandidatnavn som skulle telles med ble opphevet, slik at alle kandidater som ikke var strøket av velgeren fikk kandidatstemmer. Samtidig ble det bestemt at stemmesedler som inneholdt færre kandidatnavn enn en tredjedel av antallet kommunestyrerepresentanter, ikke skulle telle med ved *kandidatkåringen* (men derimot ved mandatfordelingen).

I 1979 ble loven endret slik at forhåndskumulerte kandidater skulle føres opp to ganger på listen. Samtidig ble det åpnet (ubegrenset) adgang for velgerne til å føre opp «slengere». Velgerne fikk 3 muligheter til å kumulere:

1. Skrive navnet en gang til
2. Skrive «kum» ved navnet
3. Sette kryss ved navnet

Det ble ikke lenger stilt noe krav om antall navn som stemmeseddelen måtte inneholde for å telle med ved valgoppgjøret.

I 1983 ble velgernes adgang til å føre opp «slengere» begrenset til en fjerdedel av kommunestyrets medlemstall (i kommuner med 19 eller færre representanter kan det imidlertid føres opp høyst 5 «slengere»).

I 1999 ble loven endret slik at velgernes endringer på stemmeseddelen «gjøres i samsvar med den anvisning som skal trykkes på stemmeseddelen.»

### *Fylkestingsvalg*

Direkte valg av fylkestingene ble vedtatt i 1974, og avholdt første gang i 1975. Fylkestingene ble etablert ved vedtagelsen av formannskapslovene i 1837, men de ble tidligere valgt indirekte - av kommunestyrene.

Valg av fylkesting skal holdes samme dag som valg av kommunestyre, i hele landet.

Hovedprinsippene i ordningen er:

- Hvert fylke utgjør et valgdistrikt.
- Vilkårene for stemmerett er de samme som for kommunestyrevalg.



- Valglistene må inneholde minst så mange forskjellige kandidatnavn som det skal velges representanter. Kumulering er ikke tillatt.
- Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene følger reglene for stortingsvalg. Det er tillatt å stryke kandidatnavn og å forandre rekkefølgen, men ikke å kumulere eller å føre opp «slengere».
- Valgoppgjøret foretas i store trekk på samme måte som ved stortingsvalg. Representantplassene i fylkestinget fordeles ved at valglistenes stemmetall for hele fylket divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 osv. Samtlige plasser fordeles på grunnlag av disse divisjonene. Et særtrekk ved fylkestingsvalget er at inntil en sjettedel av fylkestingets medlemstall fordeles som *utjevningsrepresentantplasser*. Disse representantplassene skal besettes med kandidater fra kommuner som ikke har minst én plass i fylkestinget når 5/6 av plassene er fordelt.

### Sametingsvalg

Sameloven (lov av 12. juni 1987 nr. 56) § 1-2 fastsetter:

«Den samiske folkegruppe skal ha et eget landsomfattende sameting valgt av og blant samene».

Det første sametingsvalget ble holdt i 1989.

Sameloven har i §§ 2-3 til 2-11 enkelte bestemmelser om valget, blant annet om stemmerett, samemantall, valgbarhet og fritak. For øvrig er det gitt utfyllende bestemmelser om valget i forskrift, med hjemmel i sameloven § 2-11.

Ved valget i 2001 gjaldt følgende hovedregler for dette valget:

- Valget holdes hvert fjerde år, samtidig med stortingsvalg. Landet er delt inn i 13 valgkretser, og det velges tre medlemmer med varamedlemmer fra hver av valgkretsene. Stemmerettsreglene følger reglene for kommunestyrevalg eller fylkestingsvalg. Utenlandske samer har stemmerett ved sametingsvalget dersom de er stemmeberettiget ved lokalvalgene.
- Det føres et særskilt manntall, på grunnlag av innmelding fra den enkelte.
- I hver kommune skal et samevalgstyre administrere valget.
- Et eget sentralt organ - Sametingets valg nemnd - har ansvar for forberedelser og gjennomføring av valget, blant annet når det gjelder godkjenning av valglistene og trykking av stemmesedler.
- Velgernes adgang til å endre på stemmesedlene er den samme som ved stortingsvalg.
- Valgoppgjøret gjennomføres etter samme regler som for stortingsvalget (med den forskjell at det ikke velges utjevningsrepresentanter).

Sametingsvalg er noe nærmere omtalt i kapittel 1.5.

### 3.2 Hovedtyper av valgsystemer

---

Utvalget peker i innstillingen på at det er vanlig å skille mellom to grove kategorier av valgsystemer: de som søker å oppnå proporsjonal representasjon, *forholdstallsvalg*, og de som ikke gjør det, *flertallsvalg*. Innenfor hver av disse hovedkategoriene finner en igjen ulike varianter (nærmere omtale i utvalgsinnstillingen kapittel 4).

Flertallsvalg betyr som regel at ett mandat blir fordelt fra hver enkelt valgkrets. Mandatet går til det partiet eller den kandidaten som får flest stemmer. Forholdstallsvalg innebærer at det velges flere mandater fra kretsen ved at mandatene fordeles på partiene i forhold til deres andel av stemmene.

### 3.3 Flertallsvalg

---

Den mest kjente varianten av flertallsvalg er den britiske. Ordningen er svært enkel: Den kandidaten som får flest stemmer blir valgt uavhengig av hvor mange kandidater/partier som deltar i valget (*simpelt flertall*). Foruten i Storbritannia blir ordningen benyttet i USA, Canada og New Zealand (til 1994). Kritikken mot ordningen er at den ikke ivaretar prinsippet om at en valgordning skal være representativ. Flertallsvalg kan dermed vanskelig fungere i land med mer enn to store partier.

En rekke varianter av flertallsvalg prøver, i motsetning til den britiske, å sikre at den kandidaten som velges har et *absolutt flertall* av velgerne bak seg (*majoritetsvalg*). Dette innebærer at en kandidat må ha mer enn halvparten av stemmene for å vinne. For å få dette til benyttes en rekke ulike metoder:

*Alternativ stemmegivning* innebærer at velgerne kan rangere alle kandidater i den rekkefølge de ønsker at kandidatene skal velges. Opptellingen skjer som følger; Først telles bare de kandidatene som er velgerne førstepreferanser. Får en kandidat et absolutt flertall av stemmene i første opptelling er han valgt. Hvis så ikke skjer blir den kandidaten som har minst førstepreferanser eliminert. Disse stemmene fordeles så på de andre kandidatene i forhold til deres andrepreferanser. En ny runde med opptelling starter, den som nå får 50 prosent av stemmene er valgt (førstepreferansene pluss de refordelte andrepreferansene). Prosessen repeteres helt til en kandidat oppnår absolutt flertall. En effekt av metoden kan være at mandatet ikke nødvendigvis går til den kandidaten som hadde flest stemmer i første opptelling. Fordelen med metoden, sammenliknet med den britiske, er at den gir mer informasjon om velgerne preferanser (gitt at de kan rangere alle kandidatene). Alternativ stemmegivning benyttes i Australia, og i irske presidentvalg.

*Supplerende stemmegivning* er ytterligere en metode for å oppnå absolutt flertall. Forskjellen fra alternativ stemmegivning er at velgerne bare får indikere en førstepreferanse og en andrepreferanse. Får en kandidat mer enn halvparten av førstepreferansene er han valgt. Andrepreferansen benyttes bare om så ikke skjer. I så fall blir alle, med unntak av de to toppkandidatene, eliminert. Disse kandidatenes andrestemmer fordeles så på de to kandidatene som står igjen. Den kandidaten som nå får flest stemmer, velges. Som regel, men ikke alltid, vil dette være med mer enn halvparten av stemmene. Supplerende stemmegivning ble benyttet for å velge den første direkte valgte ordføreren i London i mai 2000.

*Valg i flere omganger* er en tredje metode for å oppnå absolutt flertall. Til forskjell fra metodene ovenfor har velgerne her bare en stemme. Får ingen minst 50 prosent av stemmene i første valgomgang holdes det omvalg. Prosedylene for andre valgomgang varierer mellom ulike land: En variant er at bare de to kandidatene som leder etter første valgomgang får stille opp (franske presidentvalg). En annen er at kandidater fra første valgomgang kan trekke

seg ut, eller alle kan stille på nytt. En tredje er at kandidater som ikke oppnår en viss andel av stemmene elimineres i andre valgongang (i franske parlamentsvalg kan kun kandidater med minst 12,5 prosent oppslutning i første valgongang konkurrere i andre runde). En fjerde er at alle, til og med nykommere, kan stille i andre valgongang. En ordning med to valgonganger i enmannskretser ble benyttet i Norge i perioden 1906-1918. Den ble også benyttet i to kommuner i forsøket med direktevalg av ordfører i 1999. Argumentet for metoden er at velgerne gis anledning til å sammenlikne mer «seriøst» de to, eller tre, kandidatene som står igjen i andre valgongang. Metoden benyttes vanligvis i presidentvalg, og blir, foruten i Frankrike, benyttet i Øst-errike og Portugal, og fra 1994 i Colombia og Finland.

### **3.4 Forholdstallsvalg: Alternative metoder og veivalg**

---

Forholdstallsvalg har proporsjonal representasjon som sentralt hovedprinsipp. Formålet er å sikre et vist samsvar mellom et partis stemmetall og det samme partiets andel av mandatene. Utvalget viser til at det er stor variasjon på tvers av ulike proporsjonale valgsystemer. Hovedregelen er likevel at et parti skal representeres i parlamentet i forhold til den eksakte (eller nesten eksakte) andelen stemmer som partiet har fått. De fleste land i Europa benytter seg av proporsjonale valgordninger, unntakene er Storbritannia og Frankrike.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av ulike proporsjonale systemer med sikte på å sortere ut alternative veivalg, og eventuelle konsekvenser av slike valg. Spørsmålet utvalget stiller er på hvilken måte den norske valgordningen kan sies å skille seg fra andre systemer basert på forholdstallsvalg.

For å få frem forskjellene mellom ulike proporsjonale valgsystemer har utvalget tatt utgangspunkt i fem komponenter. Alle reiser viktige prinsipielle spørsmål, som ethvert valgsystem må finne en løsning på:

1. Valgkrets og mandatfordeling
2. Utjevningsmandater
3. Fordelingsmetoder
4. Sperregrenser
5. Personvalg

#### **3.4.1 Antallet valgkretser og geografisk mandatfordeling (valg til nasjonalforsamlingen)**

##### *Antallet valgkretser*

Utvalget peker på to grunner til at valgkretsene er viktige: For det første er velgerne ikke bare opptatt av å velge en ny regjering. De skal også peke ut representanter som skal ivareta lokale interesser. For det andre har antallet valgkretser innvirkning på hvor politisk proporsjonalt valgresultatet blir. Øker antallet representanter som skal velges i en gitt valgkrets, minsker antallet stemmer som et parti trenger for å bli representert. Derved økes proporsjonaliteten.

Antallet valgkretser varierer mellom land. Det beste samsvaret mellom stemmer og mandater finner en i de land der hele landet er en valgkrets. Israel og Nederland er eksempler på dette. Ulempen ved å ha én nasjonal valgkrets

er at ethvert element av geografisk representasjon forsvinner. Det vanlige er, til tross for et mindre proporsjonalt resultat, at landet deles inn i regioner eller valgkretser. Danmark har for eksempel 17 valgkretser, Finland 15, Sverige 29 og Norge altså 19 (tilsvarende antall fylker).

### *Mandatenes fordeling på valgkretsene*

Hvor mange mandater det skal velges fra hver enkelt valgkrets, og hvordan de skal fordeles er et prinsipielt spørsmål, som handler om hvor geografisk proporsjonal valgordningen skal være. Skal en stemme telle det samme uavhengig av hvor den er avgitt rent geografisk?

Utvalget viser til at den norske valgordningen, sammenliknet med andre proporsjonale valgsystemer, skiller seg ut i så måte. Et sentralt prinsipp i norsk valglovgivning har vært at distriktene skal være forholdsvis sterkere representert enn sentrale deler av landet. En stemme skal altså telle mer i utkantene enn i sentrale deler av landet. Overrepresentasjonen av distriktene har vært betydelig, og er gjennomgående politisk akseptert. Noen justeringer har vært gjort; en grunnlovsendring i 1972 økte antallet representanter i Stortinget fra 150 til 155, og plasserte de 5 nye mandatene i distrikter som på bakgrunn av befolkningsveksten var blitt sterkt underrepresentert (Akershus og Oslo). Likevel er stemmetallet bak hvert mandat dobbelt så stort i Oslo, Østfold og Buskerud som i Finmark. I Akershus er det mer enn dobbelt så stort. Utvalget peker på at det spesielle med Norge likevel ikke så mye er at utkantstrøkene tilgodeses i fordelingen av distriktsmandatene, som at fordelingen av mandatene på de enkelte valgkretsene er spesifisert i grunnloven. Dette gjør det svært vanskelig å foreta nødvendige justeringer. Andre nordiske land benytter seg av andre, og mer fleksible, metoder for å fordele distriktsmandatene.

### *Sverige*

Sverige tar ikke spesielle hensyn til distriktene når mandatene fordeles på valgkretsene. Utgangspunktet for fordelingen er antallet stemmeberettigede i hver enkelt valgkrets. Det gjennomføres en utregning før hvert valg som så legges til grunn for hvor mange mandater som skal velges fra den enkelte valgkrets.

### *Finland*

Finland legger innbyggertallet til grunn, ikke bare de stemmeberettigede. Også her fattes det et særlig vedtak før hvert valg med hensyn til hvor mange mandater den enkelte valgkrets skal ha.

### *Danmark*

I fordelingen av distriktsmandatene tas det i Danmark hensyn til tre faktorer: folketall, antallet stemmeberettigede, og befolkningstettheten i valgkretsene. Mandatfordelingen fastsettes og offentliggjøres etter at folketallene blir offentlige den 1. januar 1985, 1990, 1995 osv., fordelingen gjelder så for de følgende valg. Den danske ordningen tar altså hensyn til utkantstrøkene når mandatene

fordeles på de enkelte kretsene. En spesiell ordning finner en for Bornholm som er garantert 2 mandater, selv om øya bare har krav på ett mandat på grunnlag av utregningene.

Mandatfordelingen i de nordiske landene er nærmere gjennomgått i kapittel 4.1.2.

### 3.4.2 Utjevningsmandater

Hensikten med utjevningsmandatene er å skape et bedre samsvar mellom mandatfordelingen og stemmefordelingen. Utjevningsmandatene skal dermed bidra til å utjevne mandatene på de politiske partier. Måten utjevningsmandatene fordeles på i Norge, som ellers, har en viss effekt på den geografiske mandatfordelingen.

Utvalget viser til at de fleste land nøyer seg med å fordele mandatene i én omgang. Noen gjør det imidlertid i flere omganger, med den begrunnelsen at en ønsker å korrigere for skjeve fordelinger som oppstår i første valgomgang. Det er ulike måter å gjøre dette på. En variant er å fordele mandatene på ulike «distriktsnivåer» - en annen, som brukes i Norge, er å benytte seg av et nasjonalt korrektiv. Norge reserverer 8 mandater for å rette opp de skjevheter som oppstår etter at distriktsmandatene er fordelt på de politiske partiene. Utvalget viser til at våre naboland også her har valgt ulike løsninger, primært gjelder dette antallet utjevningsmandater.

#### *Sverige*

Sverige velger 310 medlemmer av Riksdagen fra 29 valgkretser. I tillegg kommer 39 utjevningsmandater som fordeles nasjonalt. Utjevningsmandatene utgjør 11 prosent av det totale antallet riksdagsrepresentanter. Det totale mandattallet 349 (310 + 39) fordeles på partiene som om hele Sverige var en valgkrets. Mandatfordelingen sammenliknes så med den faktiske fordelingen av de 310 distriktsmandatene. Når det så viser seg at et parti får færre mandater i distriktene enn det har rett på i det nasjonale overslaget, får partiet differansen som nasjonale mandater. Manglende balanse på distriktsnivå korrigeres altså på nasjonalt nivå. Ordningen har også en geografisk effekt, i og med at utjevningsmandatene, som i Norge, går til de valgkretsene der partiene har flest «ubrukne» stemmer igjen, altså de mest folkerike områdene.

#### *Danmark*

Danmark reserverer 23 prosent av mandatene i Folketinget til nasjonale utjevningsmandater. Av 175 mandater fordeles 40 som nasjonale korrektiver. Hovedhensikten er, som i Sverige, å sikre en best mulig politisk proporsjonal fordeling på landsplan. Danmark benytter seg av en relativt kompleks metode for å fordele utjevningsmandatene hvor man også sikrer en viss geografisk spredning av mandatene.

Norge reserverer altså 5 prosent av stortingsmandatene som nasjonale korrektiver, Danmark 23 prosent og Sverige 11 prosent. I Norge og Sverige fordeles utjevningsmandatene på partiene fra de mest folkerike valgkretsene. Finland har ingen utjevningsmandater.

### 3.4.3 Fordelingsmetoder: Fra stemmer til mandater

Hvordan skal de enkelte partienes stemmer gjøres om til konkrete mandater? I enhver valgordning er det et minimumskrav med hensyn til hvor mange stemmer et parti må ha for å bli representert. Det er således innebygget uformelle sperregrenser i de metoder som benyttes for å regne stemmer om til mandater. Spørsmålet er hvilke fordelingsmetoder som gir et mer eller mindre politisk proporsjonalt resultat.

Det er vanlig å skille mellom to fordelingsmetoder: *forholdstallsmetoder* og *deletallsmetoder*. Den norske ordningen baserer seg på en deletallsmetode.

#### *Forholdstallsmetoder*

Den *største brøks metode* (*Hare*) hører hjemme her. Det første steget består i å finne ut hvor mange mandater hver liste minst skal ha, en såkalt *valgkvote*. Er fordelingsprinsippet Hares kvote, blir det totale stemmetallet i en valgkrets dividert på antallet mandater som skal velges i vedkommende krets. Dette utgjør «prisen» i antallet stemmer som hver enkelt liste må «betale» for ett mandat. Er det avgitt 30 000 stemmer i en valgkrets der det skal velges 6 mandater, vil 1 mandat med Hares forholdstall «koste»:  $30\,000/6 = 5\,000$  stemmer.

Som regel fordeles ikke samtlige mandater direkte ut fra Hares forholdstall. De gjenstående mandatene tildeles de listene som har flest ubrukte stemmer igjen (reststemmene). Foruten Hare eksisterer en rekke andre forholdstallmetoder. Det typiske er at man, sammenliknet med Hare, benytter større nevner slik at flere mandater fordeles direkte, altså før de ubrukte stemmene får effekt (se nærmere om dette i utvalgsinnstillingen kapittel 4).

#### *Deletallsmetoder*

Benyttes det en *deletallsmetode* er det i prinsippet bare fremgangsmåten som er annerledes. Her legges en serie deletall til grunn, for eksempel rekken 1, 2, 3, 4 osv. Stemmetallene for hvert parti-, eller kandidatliste, divideres med de aktuelle deletallene så langt i rekken av delingstall en må gå. Dette gir så en rekke *kvoter* (hvert partis stemmetall dividert med første delingstall, andre delingstall, osv.) I neste omgang fordeles mandatene suksessivt etter størrelsen på kvotientene slik at første mandat går til partiet med den største kvotienten, andre mandat til partiet med den neste kvotienten (kan være samme parti), osv.

*d'Hondt*, med deletallsrekken 1,2,3,4 osv., er den mest brukte deletallsmetoden. Ren St. Laguë, med delingstallene 1,3,5,7 osv, gir en svært proporsjonal fordeling av mandatene og brukes lite. Utvalget viser til at proporsjonalitets-hensyn var stortingsflertallets argument for å innføre en modifisert utgave av St. Laguë i den norske valgloven i 1953 (Sverige i 1952). Den er modifisert ved at 1,4 benyttes som første delingstall, ikke 1,0. I praksis fungerer dette som en form for sperregrense, siden metoden er fordelaktig for store og mellomstore partier.

Tabell 3.1 viser effekten av d'Hondt, St. Laguë, og modifisert St. Laguë i en valgkrets der tre partilister konkurrerer om 2 mandater. De tre partiene har fått henholdsvis 60 000, 22 000 og 18 000 stemmer. Det går frem at med d'Hondt og modifisert St. Laguë vil begge mandatene gå til det største partiet

(parti A), mens ren St. Laguë gir de to største partiene ett mandat hver (parti A og B).

Tabell 3.1: Effekten av tre fordelingsmetoder i en valgkrets med 2 mandater til fordeling

Parti	D'Hondt	Ren St. Laguë	Modifisert St. Laguë
Parti A	60 000: 1= 60 000	60 000: 1= 60 000	60 000: 1,4= 42 858
	60 000: 2= 30 000	60 000: 3= 20 000	60 000: 3= 20 000
Parti B	22 000: 1= 22 000	22 000: 1= 22 000	22 000: 1,4= 14 286
Parti C	18 000: 1= 18 000	18 000: 1= 18 000	18 000: 1,4= 12 857

Kilde: NOU 2001:3

Valg av fordelingsmetode har altså betydning for hvor matematisk rettferdig, eller politisk proporsjonalt, valgresultatet blir. Eksempelet viser at d»Hondt gir et mindre proporsjonalt resultat fordi de ubrukte stemmene utgjør en liten del av de store partienes stemmer, men en større del av de små partienes stemmer. Større partier vil dermed få systematisk flere mandater enn det deres andel av stemmene skulle tilsi - små partier får systematisk færre mandater.

Utvalget viser til at det er umulig å få frem en parlamentarisk forsamling der forholdet mellom stemmer og mandater er eksakt det samme. Noen valg-systemer klarer likevel dette bedre enn andre. Enhver metode vil produsere en eller annen form for skjev fordeling som har sammenheng med partienes størrelse. D»Hondt favoriserer, som vist, større partier. Den rene St. Laguës metode og Hares kvote gjør det ikke.

Utvalget påpeker at fordelingsmetodene ikke fungerer isolert fra naturlige politiske endringer. Gitt samme valgordning er spørsmålet om hvor proporsjonalt valgresultatet blir sterkt påvirket av oppslutningen om de politiske partiene. Fremgang og tilbakegang i valg har utvilsomt effekt på den politiske utjevningen av mandatene. Utvalgsinnstillingen kapittel 6 inneholder en analyse av norske valg.

#### 3.4.4 Sperregrenser

Utvalget fremholder at formålet med sperregrenser er at partier som ikke får en viss prosentandel av stemmene, enten på distriktsnivå eller nasjonalt, ikke skal oppnå representasjon i parlamentet.

Utvalget peker på at en på tvers av land opererer med to ulike former for sperregrenser: 1) Sperregrenser som avgjør om et parti i det hele tatt blir representert i parlamentet. 2) Sperregrenser som bestemmer om et parti får delta i kampen om utjevningsmandatene. Internasjonalt er slike sperrer vanlige, og i en nordisk kontekst har en også her valgt ulike løsninger. Unntaket er Finland som ikke har sperregrenser. Norge har den siste varianten der de 8 utjevningsmandatene kun kan fordeles mellom de partier som har fått minst 4 prosent av stemmene nasjonalt.

### Sverige

Sverige har størst barriere for representasjon i Riksdagen. Sperregrensen nasjonalt ligger på 4 prosent, men med ett unntak: Partier som får minst 12 prosent av stemmene i en valgkrets, men ikke 4 prosent av stemmene nasjonalt, har krav på å bli representert. Skjer dette vil partiet få de mandatene det har vunnet i valgkretsene, men får ikke delta i kampen om de 39 utjevningsmandatene.

### Danmark

I Danmark legges tre kriterier til grunn (Lov om valg til Folketinget nr. 488, 1997 s. 14):

«1. Opnået midst et kretsmandat, eller 2. Inden for hver af de to af tre landsdele, har opnået mindst lige så mange stemmer som det gennemsnitlige antal gyldige stemmer, der i landsdelen er afgivet pr. kretsmandat, eller 3. I hele landet har opnået mindst 2 pct. Af de afgivne gyldige stemmer.»

Erfaringene viser at regelen om 2 prosents oppslutning på landsbasis er den klart viktigste. Utvalget understreker i innstillingen at diskusjonen om formelle sperregrenser er uløselig knyttet til spørsmålet om valgkretsenes størrelse. Velges det få mandater fra en valgkrets, samtidig som det er mange partier som konkurrerer om disse mandatene, vil det være vanskelig å vinne ett mandat. I slike tilfeller vil de uformelle sperrere gjerne være relativt høye. Utvalget viser til at de «uformelle» sperrere som finnes i de enkelte valgkretsene er relativt høye i Norge. Det er gjennomgående få mandatar til fordeling fra de enkelte valgkretser (se nærmere utvalgsinnstillingen kapittel 6).

#### 3.4.5 Personvalg

Spørsmålet om personvalg dreier seg om hvorvidt velgerne, i tillegg til å kunne stemme på et politisk parti, skal få anledning til å stemme på individuelle kandidater. Spørsmålet om personvalg og eventuelle endringer i den norske ordningen sto sentralt i utvalgets mandat, og vil bli særskilt behandlet i kapittel 4.2 i proposisjonen.

Kort kan imidlertid nevnes at utvalget viser til at det internasjonalt er et skille mellom systemer der listene er *åpne*, *delvis åpne*, eller *lukkede*. Er *listene lukket* kan velgerne bare stemme på listen som sådan, og ikke uttrykke preferanser for konkrete kandidater. Kandidatene velges i den rekkefølgen som partiet har nominert dem. *Delvis åpne* lister finner en i Nederland, Belgia, Sverige og Norge. Her kan velgerne uttrykke preferanser for individuelle kandidater, men rangordningen på listene bestemmer generelt valget av kandidater. I *komplett åpne systemer* stemmer velgerne på individuelle kandidater. Kandidatvalget bestemmes av den enkelte kandidats andel av de personlige stemmene. Finland er det beste eksempelet på et åpent system (se nærmere om dette i utvalgsinnstillingen kapittel 8).



### 3.5 Flertallsvalg - forholdstallsvalg. Utvalgets merknader

---

Utvalget viser til at debatten om valgordninger er preget av at det er konkurrerende verdier som skal ivaretas. Det handler om hva en mener tjener demokratiet best.

Den klassiske debatten har gått mellom de som argumenterer for flertallsvalg, og de som foretrekker forholdstallsvalg. Diskusjonen går på hvilke fordeler som kan knyttes til de respektive ordningene.

Et argument for flertallsvalg er at det lokale ansvaret maksimeres. Det gir en genuin nærhet mellom den folkevalgte og valgkretsen når hvert distrikt sender sin representant til parlamentet. Den enkelte folkevalgte oppfattes som en delegat for sitt avgrensede, geografiske område. Distriktsrepresentantene holdes gjerne personlig ansvarlig for å forsvare valgkretsens interesser. En mener dette ansvarsforholdet blir mer uklart når det skal velges mange representanter fra en og samme valgkrets.

Forholdstallsvalg garanterer et proporsjonalt resultat, og gir få «bortkastede» stemmer. Samtidig tilbys velgerne en rekke alternativer. Det er derfor ikke overraskende at forholdstallsvalg kommer bedre ut når eventuelle minoritetsproblemer skal håndteres. Flertallsvalg, på den annen side, tilbyr velgerne færre, men klarere alternativer. Her legges det vekt på at velgerne skal få anledning til å «straffe» partier som ikke ivaretar deres interesser.

Debatten handler videre om hvilket valgsystem som best sikrer at de folkevalgte virkelig representerer folkemeningen. Det er utvalgets oppfatning at forholdstallsvalg gir en bredere representasjon, de faktiske politiske motsetningene i samfunnet avspeiles på en bedre måte. Den norske valgordningens formål er nettopp å sikre at Storting, fylkesting, og kommunestyre får en sammensetning som gir et rimelig bilde av de konfliktene som rører seg i samfunnet. Utvalget viser til at flertallsvalg i liten grad egner seg for et flerpartisystem som det norske.

Flertallsvalg gir en mer umiddelbar effekt på selve regjeringsdannelsen. Utvalget har derfor lagt vekt på å diskutere sammenhengen mellom valgsystemets utforming og de politiske styringsforholdene. Utvalget er særlig opptatt av mindretallsparlamentarismen som over tid har fått et sterkere fotfeste i norsk politikk. Utvalget viser likevel til at det ikke kan påvises entydige sammenhenger mellom valgsystemet og svake/sterke regjeringer, men peker på at ansvaret med hensyn til det å sikre en effektiv politisk styring av samfunnet først og fremst ligger hos de politiske partiene. Det er utvalgets oppfatning at det er problematisk, både empirisk og prinsipielt, å tro at grunnlovsendringer og endringer i valgsystemet i seg selv skal «tvinge» de politiske partiene til å samarbeide. Utvalget viser til at norsk etterkrigshistorie ikke kan sies å ha vært preget av politisk kaos og ineffektiv politisk styring.

Utvalget konkluderer med at den internasjonale gjennomgangen viser at den norske valglovgivningen særlig er unik på ett sentralt område: Grunnloven navngir valgkretsene, og fastsetter antall mandater per krets. Det er utvalgets oppfatning at norsk valglovgivning dermed ikke har den fleksibilitet som kjennetegner de fleste andre land, der fordelingen av distriktsmandatene justeres periodevis i takt med endringer i samfunnsstrukturen. Utvalget dokumenterer også at den norske valgordningen ikke er blant de mest politisk proporsjonale i Europa.

## 4 Sentrale reformforslag

### 4.1 Mandatfordelingen mellom valgdistriktene ved stortingsvalg

---

#### *Innledning*

I dette kapitlet behandles prinsippene for fordeling av antall stortingsrepresentanter på valgdistriktene. Valgoppgjøret for stortingsvalg, der representantplassene blir fordelt på valglistene, behandles i kapittel 15.

#### 4.1.1 Gjeldende rett

Grunnloven setter rammene både for hvordan mandatene skal fordeles på valgdistriktene, og hvordan mandatene skal fordeles på valglistene. Hovedprinsippene kan oppsummeres slik:

- Det velges totalt 165 stortingsrepresentanter, 157 av disse er rene distriktsmandater som velges fra 19 navngitte valgkretser (Grunnloven §§ 57 og 58).
- Det velges 8 utjevningsmandater, som blir fordelt mellom de partiene som har fått minst 4 prosent av stemmene nasjonalt (Grunnloven §§ 58 og 59).
- Fordelingen av mandatene på de politiske partiene blir gjort med hjelp av den modifiserte St. Laguës fordelingsmetode, med 1,4 som første delings-tall (Grunnloven § 59).

Valgloven § 51 viser til Grunnloven § 58 tredje ledd og § 59 når det gjelder fylkesvalgstyrenes valgoppgjør for fordeling av distriktsmandatene, uten å gjengi metoden. Riksvalgstyrets valgoppgjør for fordeling av utjevningsmandatene reguleres av Grunnloven § 59 femte, sjette og sjuende ledd, jf. valgloven § 55 første ledd.

#### 4.1.2 Valglovutvalgets vurderinger og forslag

##### *Generelt*

Utgangspunktet for utvalgets diskusjon er hvor representativ den norske valgordningen er i forhold til to dimensjoner: 1) En *geografisk dimensjon* som går på hvor representativ valgordningen er, sett i forhold til folketallet i valgkretsene og antallet mandater som skal velges fra de enkelte kretser. 2) En *politisk dimensjon* som går på hvor representativ valgordningen er sett i forhold til partienes faktiske stemmetall i de ulike valgkretsene. Utvalget viser til at slik ordningen har vært frem til i dag teller en stemme ulikt alt etter hvor i landet den avlegges. To prinsipielle spørsmål ligger til grunn for utvalgets drøftinger og forslag i innstillingen:

1. I hvilken grad bør det skje en *økt proporsjonalitet* når det gjelder mandatenes *geografiske* fordeling på de enkelte valgkretsene i forhold til folketallet?
2. I hvilken grad bør det skje en ytterligere *utjevning* når det gjelder fordelingen av mandater på de *politiske partiene*?

Utvalget viser til at begge de to spørsmålene berører det sentrale demokratiske prinsipp «én velger - én stemme - én verdi».

### *Distriktsmandatene*

Utvalget legger i innstillingen dagens inndeling i valgkretser til grunn, men går inn for å ta selve fylkesbegrepet ut av Grunnloven. Utvalget har vurdert om fordelingen av mandatene på valgdistriktene - med benevning av distriktene - skal tas inn i valgloven, men er kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. En slik fordeling kan bli justert når beregningen er foretatt, og det medfører i tilfelle at lovteksten må justeres tilsvarende.

Når det gjelder fordelingen av distriktsmandatene diskuterer utvalget to spørsmål: 1) Det hensiktsmessige i at både navnet på de enkelte valgkretsene, og antall mandater som skal velges fra hver valgkrets, er spesifisert i Grunnloven. 2) I hvilken grad de ulike delene av landet er proporsjonalt representert.

Med hensyn til den første problemstillingen viser utvalget til at dagens ordning, i internasjonal sammenheng, er lite fleksibel og prinsipielt problematisk. Den er lite fleksibel fordi det er vanskelig, om ikke umulig, å foreta nødvendige justeringer av mandatfordelingen som følge av endringer i bosettingsmønsteret. Utvalget viser til at det allerede har skjedd forskyvninger i bosettingsmønsteret som gjør at prinsippet om at alle stemmer skal telle likt uthules mer og mer. Ordningen er prinsipielt problematisk fordi begrunnelsene for at utkantene skal være sterkere representert enn sentrale deler av landet ikke lenger står like sterkt.

Utvalget mener likevel at bestemmelsen om at kretsinnndelingen og mandatfordelingen mellom de enkelte distrikter skal fastsettes i Grunnloven har vært en historisk sterk, og geografisk rotfestet, tradisjon i norsk valglovgivning. Tanken om at fjerntliggende og tynt befolkede distrikter skal ha en sterkere representasjon enn de folkerike og sentrale deler av landet har vært opprettholdt som prinsipp gjennom skiftende valgordninger. En grunnlovsendring i 1972 reduserte antallet valgkretser til 19, og økte antallet stortingsrepresentanter fra 150 til 155, og plasserte de 5 ekstra mandatene i distrikter som på bakgrunn av befolkningsveksten var blitt sterkt underrepresentert (Akershus og Oslo). Ytterligere 2 mandater ble plussset på i 1985, før ordningen med 8 utjevningsmandater ble introdusert fra og med valget i 1989. Det tilbakevendende temaet siden 1919 har vært Oslos representasjon. Dilemmaet har så langt blitt løst ved å øke det totale antallet stortingsrepresentanter. Prinsippet om at det skal tas distriktpolitiske hensyn ved utformingen av valgordningen har altså lang tradisjon. Utvalget viser til at spørsmålet om territoriell representasjon avspeiler en dyptgående politisk konflikt mellom sentrum og periferi. Denne konflikten har ikke bare lange historiske røtter, men den har også gjort seg gjeldende i våre dager - senest i forbindelse med EU-striden på 1990-tallet.

Utvalget viser til at debatten om distriktsfordeling av stortingsmandatene har vært preget av en søken etter en fordelingsmetode som kan sikre periodevis justeringer. Folketallet som faktor ved fordeling av representantene har for eksempel vært fremme i debatten helt fra midten av 1850-tallet. Etter hvert som det har foregått endringer i samfunnet, i synet på demokratiske prinsipper, i sosiale forhold, i folkeflyttingen, i partistrukturen osv. er denne problem-

stillingen blitt enda mer relevant enn før. Utvalget anfører at det er flere grunner som gjør at en konkret fordelingsmetode med periodevise justeringer for distriktsmandatene bør komme på plass.

For det første var det hensynet til store geografiske avstander og problematiske kommunikasjonsforhold som opprinnelig lå til grunn for ordningen. På dette området har det imidlertid skjedd store endringer som gjør at avstanden til sentrale beslutningssentra er kortet betydelig ned, dels gjennom bedre kommunikasjoner og dels gjennom teknologiske nyvinninger som telefon, faks og Internett. Begrunnelsen for den geografiske skjevfordelingen har derfor ikke samme tyngde som tidligere. I tillegg understreker utvalget at om en ønsker en sterk lokal representasjon er det andre, og mer fleksible, måter å gjøre dette på enn å grunnlovsfeste fordelingen av mandatene på hver enkelt valgkrets.

For det andre er det ikke gitt at det er en sammenheng mellom geografisk avstand og nærhet til det politiske maktsentrum. Avstanden til den politiske makten er i dag et langt mer sammensatt spørsmål enn geografisk avstand alene. Ressurssterke grupper og interesser har stor gjennomslagskraft uavhengig av geografisk plassering. Derimot finnes det mange eksempler på at grupper med et svakt ressursgrunnlag ikke når frem, selv om de er geografisk bosatt i det sentrale østlandsområdet. Det er også verdt å understreke at avstemmingen i Stortinget i all hovedsak følger partiskillene og ikke representantenes bosted og valgdistrikt. Mulighetene til å påvirke politikken er avhengig av en lang rekke faktorer, geografisk avstand er ikke nødvendigvis den mest sentrale.

For det tredje understreker utvalget at ettersom mandatfordelingen fylkene imellom ikke er blitt regelmessig justert, mangler fordelingen en logisk konsistens. Hvis det først skal tas distriktpolitiske hensyn, hvorfor er det så naturlig at det velges 2 representanter mer fra Nordland enn fra Møre og Romsdal så lenge det bor flere mennesker i sistnevnte fylke? Begge er i og for seg distriktsfylker. Hva er grunnlaget for at Troms skal velge hele 6 representanter færre enn Nordland? Utvalget mener det er behov for en fordelingsmetode som kan tilføre valgordningen en større logikk.

Utvalget peker på at dagens ordning ikke ivaretar prinsippet om at en stemme skal telle likt uavhengig av bosted. Holder en seg til distriktsmandatene, står det i dag ca. 38 000 innbyggere bak hver stortingsrepresentant i Akershus, mot bare vel 18 000 innbyggere per mandat i Finnmark. Ser en bare på de som stemte, stod det i 1997 nesten 20 000 velgere bak hvert mandat i Akershus - inkludert utjevningsmandatene - mot i underkant 10 000 i Finnmark. I innstillingen viser utvalget til at selv etter innføringen av 8 utjevningsmandater i 1989 (som stort sett går til de mest folkerike fylker), varierer verdien av en stemme ganske mye. Ytterpunktene er Buskerud der en stemme teller 0,92 i forhold til en stemme i Oslo, og Finnmark der en stemme er 1,76 ganger mer verdt enn i Oslo. I 1997 var overrepresentasjonen størst i Finnmark, Nordland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Hedmark, mens Akershus, Buskerud, Østfold og Vestfold var mest underrepresentert. Beregninger foretatt av forskerne Henry Valen og Donald R. Matthews, viser at overrepresentasjonen for fylkene Nordland, Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Hedmark var betydelig *større* i 1993 enn i 1906. Utvalget mener at dette klart

dokumenterer behovet for en fordelingsmetode som kan sikre periodevise justeringer av mandatfordelingen på de enkelte valgdistrikter.

#### *Lovgivningen i andre nordiske land*

Utvalget viser at det er flere alternative måter å fordele distriktsmandatene på. Det vanlige er at antallet mandater som velges fra de enkelte valgkretsene blir mer eller mindre kontinuerlig justert. Det er derimot variasjoner på tvers av land med hensyn til hvilke kriterier som blir lagt til grunn for justeringen av mandattallet. I disse kriteriene kan nettopp hensynet til distriktene inkluderes.

*Sverige* nevner ikke navnene på de enkelte valgkretsene i Grunnloven (Regeringsformen). Grunnloven slår fast at landet skal deles inn i valgkretser, samtidig som det settes et tak for antallet representanter i Riksdagen på 349 (39 av disse skal være utjevningsmandater). Antallet mandater som skal velges fra de enkelte valgkretsene blir justert med bakgrunn i følgende kriterier:

«De fasta valkretsmandatene fordelas mellom valkretsarna på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade i varje valkrets och antalet röstberättigade i hela riket. Fördelningen fastställs för fyra år i sänder.»

I Sverige blir det, i og med at befolkningsutviklingen bestemmer fordelingen av distriktsmandatene, således ikke tatt spesielle hensyn til utkantene når mandatene blir fordelt på de enkelte valgkretsene.

I *Danmark* er fordelingen av de 135 distriktsmandatene bestemt i vanlig lov (i tillegg kommer 40 utjevningsmandater). Prinsippet om at valget skal gå for seg som forholdstallsvalg er sammen med kriteriene for fordelingen av distriktsmandatene, lagt inn i Grunnloven. Disse kriteriene er utformet på følgende måte (lov om valg til Folketinget § 10 nr. 2):

«Fordelingen foretages på grundlag af forholdstal, der for hver landsdel og hver stor- og amtskreds beregnes som summen af landsdelens, henholdsvis stor- og amtskredsens: 1) folketal, 2) vælgertal ved sidste folketingsvalg, og 3) areal i kvadratkilometer multipliceret med 20».

Til forskjell fra Sverige, og parallelt med Norge, tar en i Danmark altså et visst hensyn til den geografiske representasjon i fordelingen av distriktsmandatene. En kombinasjon av folketall, antallet stemmeberettigede og befolkningstetthet bestemmer hvor mange mandat som skal velges fra det enkelte distrikt. Formålet med ordningen er å sikre en geografisk spredning av mandatene. Beregningen av antallet mandater på de enkelte valgkretsene blir fastsatt og offentliggjort etter at folketallene blir offentliggjort per 1. januar 1985, 1990, 1995 osv., og fordelingen gjelder deretter for de følgende valg. Beregninger dokumenterer at virkningen av det danske «distriktstillegget» er beskjedent. I 1995 ville for eksempel bare 3 av 175 mandater skiftet plass geografisk.

*Finland* legger folketallet til grunn for fordelingen av distriktsmandatene. Bestemmelsen ligger i den ordinære valglovgivningen. Som i Danmark og Sverige blir det fattet et særskilt vedtak før hvert valg, om hvor mange mandater de enkelte valgkretsene skal ha.

Norge er et av få land som ikke tar hensyn til demografiske utviklings trekk når distriktsmandatene fordeles, men er ikke helt alene om å ha et inn-

slag av geografisk representasjon. Den danske ordningen har også et geografisk tillegg, men det er betydelig mindre enn det norske. Sverige legger antallet stemmeberettigede til grunn, mens i Finland bestemmer folketallet den geografiske fordelingen av mandatene. Den norske valgordningen mangler altså en fleksibilitet som finnes i de andre nordiske land. Utvalget viser til at en i hovedsak har to ulike prinsipper for fordelingen av mandater på de enkelte valgkretser, enten en beregning basert på folketall eller antall stemmeberettigede alene, eller en kombinasjon av folketall/stemmeberettigede og areal. Departementet omtaler utvalgets forslag på dette punkt i sammenheng med forslaget til endringer i utjevningsmandatsordningen i kapittel 4.1.4.

### *Utjevningsmandater*

Utvalget peker på at formålet med utjevningsmandatene er å sikre en forholdsmessig fordeling av mandatene på de politiske partiene. Måten utjevningsmandatene fordeles på har imidlertid også innvirkning på den geografiske representasjonen. De 8 utjevningsmandatene som fordeles i Norge i dag går til de mest folkerike fylkene. Den har dermed en viss utjevne effekt, idet den overrepresentasjonen distriktsfylkene har i utgangspunktet til en viss grad blir oppveid. Det er imidlertid fortsatt betydelige ulikheter når det gjelder hvor mye en stemme teller.

Utvalget viser til at selv om utjevningsmandatene bidrar til å utjevne de geografiske forskjellene, er de for få til at en får en rimelig geografisk proporsjonalitet. Utslagene for det enkelte fylke varierer dessuten fra valg til valg. Etter som befolkningens sammensetning over tid har endret seg, er det mange fylker som kommer uforholdsmessig dårlig ut med den nåværende ordning. Det gjelder særlig Akershus, Buskerud, Oslo, Rogaland, Vestfold, Vest-Agder og Østfold.

De 8 norske utjevningsmandatene utgjør 4,9 prosent av det totale antallet stortingsrepresentanter. I internasjonal sammenheng er dette et relativt beskjedent antall. I Sverige utgjør utjevningsmandatene 11,9 prosent av det totale antallet riksdagsrepresentanter, mens tilsvarende tall for Danmark er 23 prosent. Finland har ingen utjevningsmandater. Sammenliknet med Sverige, Danmark og Finland er også den norske valgordningen mindre politisk proporsjonal (dette er nærmere omtalt i utvalgsinnstillingen kapittel 4).

### *Utvalgets forslag*

Utvalgets flertall (samtlige medlemmer unntatt ett) går inn for følgende forslag:

- Det totale antallet stortingsrepresentanter blir 169. Det velges 150 distriktsmandater og 19 utjevningsmandater.
- Antallet utjevningsmandater økes fra 8 til 19 for å få til en ytterligere politisk proporsjonal valgordning. Det fordeles ett utjevningsmandat fra hver enkelt valgkrets.
- Sperregrensen for utjevningsmandatene blir, som i dag, 4 prosents oppslutning på landsbasis.
- Det totale antallet stortingsrepresentanter fordeles på valgkretsene med bakgrunn i en fordelingsmetode som gir 1 poeng per innbygger og 1,8 poeng per km<sup>2</sup>. Denne fordelingen skal justeres i forkant av annet hvert

valg. Dette betyr at det fremdeles skal tas distriktpolitiske hensyn i mandatfordelingen. Utvalget viser til at ordningen har lange tradisjoner, og at en geografisk motsetning fortsatt gjør seg gjeldende i norsk politikk.

Utvalget begrunner forslaget med ønske om en mer fremtidsrettet valgordning, og en mer geografisk og politisk utjevnende valgordning. Forslaget innebærer at mandatfordeling på de enkelte valgdistrikter (fylker) kommer mer i samsvar med fylkenes andel av befolkningen enn tilfellet er med dagens ordning, samtidig som mandattallet for de enkelte fylker vil bli justert foran annet hvert valg.

Sammenliknet med dagens ordning innebærer forslaget følgende endringer:

1. Det totale antallet stortingsrepresentanter økes fra 165 til 169. Utvalget peker på at dette gjøres for å få til en bedre geografisk fordeling. 150 representanter skal velges som distriktsmandater, og 19 som utjevningsmandater. De 19 utjevningsmandatene kommer altså i tillegg og regnes inn i den distriktsvise fordelingen etter som hvert fylke skal ha ett utjevningsmandat. Utvalget viser til beregninger som viser at antall innbyggere per representant jevner seg ut med 150 distriktsmandater og 19 utjevningsmandater.
2. Forslaget innebærer at de 169 mandatene fordeles på valgkretsene med bakgrunn i en kombinasjon av folketall og areal. Når det gjelder spørsmålet om å ta hensyn til valgkretsens areal, peker utvalget på at «det er naturligvis ikke arealet i seg selv som skal være representert på Stortinget; bruken av areal er bare et forsøk på å trekke inn de relevante distrikts- og bosettingsmessige faktorene på en systematisk måte». Utvalget foreslår en formel der mandatfordelingen foretas ut fra en samlet sum der det gis ett poeng for hver innbygger og 1,8 poeng for hver kvadratkilometer. Utvalget peker på tidligere beregninger som har vist at den fylkesfordelingen av mandater som ble foretatt i forbindelse med den store valgordningsreformen i 1952 - da våre nåværende valgkretser ble etablert - i praksis tilvarer en formel med 1 poeng per innbygger og 1,8 poeng per kvadratkilometer. Selv om faktoren 1,8 ikke eksplisitt ble knyttet til mandatfordelingen den gang, gir den uttrykk for en faktisk geografisk fordeling som ble sett på som rimelig. Utvalget viser til at valget av faktoren 1,8 med andre ord ikke er tilfeldig, men har en historisk og politisk begrunnelse. Utvalget peker videre på at en tidligere har prøvd ut avstand fra et befolkningsveid sentrum i fylkene til Oslo som mål på en distriktsfaktor, men funnet at arealkomponenten gir en bedre tilpasning til den eksisterende fylkesfordeling enn geografisk avstand. Dette understreker poenget om at det ikke er areal i seg selv som er det sentrale, men at areal fanger opp relevante distriktsmessige hensyn på en måte som det har vært bred tilslutning til ved tidligere valgordningsreformer. Utvalget har foretatt en beregning som viser hvordan dagens 157 distriktsmandater fordeles på fylkene dersom en *kun* legger befolkningstall til grunn (se tabell 6.2, innstillingen side 83).
3. Utvalget foreslår å øke antall utjevningsmandater, samtidig som en endrer måten utjevningsmandatene fordeles til distriktene på. Forslaget innebærer at hvert fylke får ett utjevningsmandat hver, altså at antallet utjevningsmandater økes fra 8 til 19.

Utvalgets forslag tar utgangspunkt i de forslag til endringer i Grunnloven som ble fremmet 27. september 2000, og som er tatt inn som vedlegg 2 til utvalgets innstilling. Forslagene er trykket i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag* (forslag 7). Utvalget presiserer ikke i sin utredning konkret hvilke av de fremsatte grunnlovsforslag de bygger sitt lovforslag på. Departementet anser imidlertid at lovforslaget (og den generelle omtalen i utvalgets innstilling kapittel 6.10 og 6.13) korresponderer best med forslag D, alternativ nr. 2, når det gjelder endringer i Grunnloven § 57, og forslag F, alternativ nr. 1 når det gjelder endringer i Grunnloven § 59.

Utvalget legger til grunn at fordelingen av utjevningsmandatene mellom partiene fortsatt skal foregå etter Grunnloven § 59 og ta utgangspunkt i en beregning av hele landet som en felles valgkrets. Metoden er nærmere beskrevet i kapittel 15 om mandatfordelingen mellom partiene. Med en endring i retning av 19 utjevningsmandater med ett på hver krets, viser utvalget til at et viktig spørsmål som må finne sin løsning i valgloven, er *i hvilke fylker de ulike partiene skal få sine utjevningsmandater*. I dag fordeles utjevningsmandatene på de valgkretser hvor partiet har det største antall «ubrukte» stemmer. Det er ingen ting til hinder for at ett fylke kan få flere utjevningsmandater, fordelt på ett eller flere partier. Siden utjevningsmandatene heretter forutsettes fordelt med ett på hvert valgdistrikt, må man finne en metode som sikrer at ingen fylker får mer enn ett utjevningsmandat.

Utvalget legger til grunn at fylkesfordelingen av utjevningsmandater fortsatt skal ta utgangspunkt i partienes ubrukte kvotienter.

I fylker der et parti har vunnet ett eller flere distriktsmandat bruker man største ubrukte kvotient som gjenstår etter fordelingen av distriktsmandatene. Den største ubrukte kvotient vil i praksis tilsvare partiets stemmetall i fylket dividert med et tall som er lik to ganger antall distriktsmandater partiet har vunnet i fylket pluss 1. (Det vil si en ren oddetallsrekke, 1-3-5 osv.) Har partiet fått distriktsmandat kan således kvotienten finnes ved å dividere stemmetallet i fylket med følgende tall: (antall mandater x 2)+1. Har partiet fått ett distriktsmandat i fylket skal stemmetallet divideres med 3, har det fått 2 skal stemmetallet divideres med 5 osv. Eksempel: Har et parti fått 10 000 stemmer og 2 distriktsmandater, får partiet en største ubrukte kvotient på  $10\ 000 : ((2 \times 2) + 1) = 2000$ .

For partier som ikke har vunnet distriktsmandat i fylket vil første delings-tall være 1, det vil si at det opprinnelige stemmetallet beholdes.

Hvis man nå skulle ta utgangspunkt i de ubrukte kvotientenes absolutte størrelser, ville fordelingen av utjevningsmandatene bli meget skjev. Utvalget viser til at simuleringer basert på resultater fra stortingsvalgene i 1989, 1993 og 1997 bekrefter at rekkefølgen av utjevningsmandater da i betydelig grad vil følge fylkenes størrelse, slik at de største fylkene ville få tildelt utjevningsmandat først, mens de minste fylkene ville få tildelt mandater sist. Derved vil det bli helt tilfeldig hvilke partier som får utjevningsmandatet i de fylkene som kommer sist i rekken.

Utvalget mener at fordelingen av mandater bør behandle alle fylkene likt, uavhengig av folketallet i fylket. Det er derfor nødvendig å finne en fremgangsmåte som er nøytral i forhold til fylkenes størrelse når utjevningsmandatene skal fordeles.



Utvalget foreslår på denne bakgrunn at partienes ubrukte kvotienter skal divideres med en «fylkesfaktor» som gjenspeiler hvor mange stemmer som i gjennomsnitt står bak et distriktsmandat i vedkommende fylke. Fylkesfaktoren beregnes ved å dividere det samlede antall godkjente stemmer i fylket på antall distriktsmandater som skal fordeles i fylket. Skal det for eksempel fordeles 8 mandater og det er avgitt 40 000 godkjente stemmer, vil fylkesfaktoren bli 5 000. Legger vi nå til grunn eksemplet over, hvor et parti har fått 10 000 stemmer og 2 distriktsmandater og dermed en største ubrukt kvotient på 2 000, vil denne måtte divideres med en fylkesfaktor på 5 000. Den kvotient som da fremkommer ( $2\,000:5\,000=0,4$ ), vil være den kvotient partiet har med seg når det skal konkurrere om utjevningsmandatet i vedkommende distrikt.

De kvotientene som fremkommer ved disse divisjonene skal ordnes etter størrelse for hvert parti og for hvert valgdistrikt. Utjevningsmandat nummer 1 tilfaller det partiet og det distriktet som har den største kvotienten. Utjevningsmandat nummer to tilfaller det partiet og det distriktet som har den nest største kvotienten. Når et fylke har fått sitt ene utjevningsmandat, ser en bort fra fylket og de øvrige partienes kvotienter ved den videre fordelingen. Når et parti har fått det antall utjevningsrepresentanter det skal ha, ser en bort fra det og de gjenværende kvotienter ved den videre fordelingen. Slik fortsetter man inntil alle utjevningsmandatene er fordelt. (Jf. § 88 i utvalgets lovutkast.)

På denne måten vil partiene få sine utjevningsmandater i fylker der de har ligget relativt nært til å vinne et ekstra distriktsmandat. Etter som det bare er ett utjevningsmandat i hvert fylke, vil det være tilfeller der utjevningsmandatet tilfaller et annet parti enn om fordelingen bare skulle ta hensyn til partienes styrkeforhold i vedkommende fylke. Utvalget viser til at forslaget, sett under ett, tilfredsstillende både hensynet til at store og små fylker behandles likt, og hensynet til at partienes lokale styrke skal tillegges vekt når utjevningsmandatene fordeles på fylker og partier. Utvalget peker på at simuleringer basert på de tre siste stortingsvalgene, viser at denne fremgangsmåten tilfredsstillende kravet om at fordelingsrekkefølgen skal være mest mulig uavhengig av fylkenes størrelse. Beregninger basert på valget i 1997 viser at utjevningsmandatet i 15 av 19 fylker tilfalt det partiet som lå nærmest til å vinne et ekstra distriktsmandat. I de tilfeller der det partiet som lå nærmest sistemandatet ikke fikk utjevningsmandatet, viste det seg at partiet hadde fått tildelt sine utjevningsmandater i fylker der de lå enda nærmere å vinne et ekstra distriktsmandat. Selv om utslagene vil variere en del fra valg til valg, mener utvalget at forslaget tar bedre hensyn til partienes relative styrke når utjevningsmandatene skal fordeles.

Oppsummert innebærer utvalgets forslag at den geografiske fordeling av de 19 utjevningsmandatene vil foregå slik:

1. For hvert parti som har vunnet utjevningsmandater, beregnes største ubrukte kvotient i hvert fylke. For partier som har vunnet distriktsmandater i fylket vil kvotienten være lik partiets stemmetall i fylket dividert med én mer enn det dobbelte antall distriktsmandater som partiet har vunnet i fylket (dvs. en ren oddetallrekke 1-3-5 osv). For partier som ikke har vunnet distriktsmandat vil det opprinnelige stemmetallet i fylket beholdes.
2. For hvert fylke regner man ut en «fylkesfaktor» ved å dividere totalt antall avgitte stemmer på antall distriktsmandater. Dette tilsvarer det gjennomsnittlige antall stemmer som står bak et distriktsmandat.

3. For hvert parti som har vunnet utjevningsmandater, og for hvert fylke, dividerer man så største ubrukte kvotient (jf. pkt. 1) med fylkesfaktoren (jf. punkt 2).
4. Det parti og det fylke som har den største kvotient i denne divisjonen, får tildelt utjevningsmandat nummer 1, den nest største kvotienten vinner utjevningsmandat nummer 2, og så videre til alle utjevningsmandatene er fordelt. Når et fylke har fått sitt ene utjevningsmandat og et parti har fått det antall utjevningsmandater det skal ha, ser en bort fra disse ved den videre fordelingen.

Utvalget fremholder at forslaget samlet sett, sammenliknet med dagens ordning, vil resultere i en betydelig mer geografisk proporsjonal valgordning. Med bakgrunn i beregninger på grunnlag av folkemengden slik den var fordelt på fylkene per 1.1.1999, vil Nordland miste 2 mandater, Møre og Romsdal 1, mens Troms, Vest-Agder, Oppland og Finnmark vil få ett nytt mandat hver. Akershus vil få 4 mandater mer enn nå, Rogaland vil få 3 mandater til, mens Oslo og Buskerud vil få 2 mandater til. Sammenlignet med den faktiske fylkesfordeling ved valgene i perioden 1989 til 1997, er endringene imidlertid betydelig mindre. I forhold til gjennomsnittlig mandatfordeling i denne perioden vil Akershus og Buskerud få 2 mandater til (helt nøyaktig 1,7), mens Rogaland vil få ett mandat mer (helt nøyaktig 1,3). Oslo på sin side vil få det samme antall mandater som ved dagens ordning (0,3 mandat til). Utvalget viser til at i enkelte fylker vil avrundningene til nærmeste hele representantall gi en annerledes mandatfordeling når ordningen settes i verk, og det vil også skje endringer i mandatfordelingen ved de regelmessige justeringer som utvalget foreslår.

Utvalget mener at i utgangspunktet bør prinsippet om «en velger - en stemme - en verdi» legges til grunn. Det gjelder både i forhold til hvilket parti det stemmes på, og hvor i landet stemmen avlegges. Utvalget viser til at det over tid har vært en utvikling i retning av stadig større politisk utjevning av mandatene på de politiske partier. Utvalgets forslag om å øke antallet utjevningsmandater fra 8 til 19 vil innebære ytterligere ett skritt mot en mer politisk proporsjonal valgordning. Med hensyn til den geografiske utjevningen har lite blitt gjort, til tross for at spørsmålet har vært ett av de mest sentrale i debatten om valgordningen. Samlet sett er det utvalgets oppfatning at forslaget vil: a) bidra til en mer fremtidsrettet valgordning der mandatfordelingen på den enkelte valgdistrikter justeres foran annethvert valg, og b) gi en større geografisk utjevning i forhold til dagens ordning uten at dette innebærer dramatiske endringer i den distriktvis mandatfordelingen.

#### 4.1.3 Høringsinstansene

Flere høringsinstanser, særlig gjelder dette kommunene, har valgt å ikke uttale seg om selve stortingsvalgsordningen. Spørsmålet er overlatt til behandling i partiene. Blant de kommuner som uttaler seg, er det likevel relativt få som ønsker å beholde dagens ordning. Spørsmålet om hvor stor vekt selve arealkomponenten skal ha står sentralt. *Leikanger kommune* viser for eksempel til at en arealfaktor på 1,8 poeng per kvadratkilometer er et minimum for å bidra til at hele landet blir tilstrekkelig representert i nasjonalforsamlingen. *Engerdal kommune* peker på at en fordeling av antall representanter i favør av distriktene og tynt befolkede områder er et godt prinsipp og en

nødvendig motvekt mot den makt som ligger i sentraliseringen av viktige institusjoner, kapital, bedrifter, internasjonale kontakter og kompetanse. Tilsvarende antall kommuner, for eksempel *Enebakk kommune*, peker på at en ut fra prinsippet om at alle innbyggers stemme skal ha lik vekt må legge innbyggertallet til grunn for mandatfordelingen. Andre igjen ( *Sula kommune*) ønsker at en isteden for areal bør legge vekt på forhold som vekstpotensial, eksportpotensial, del av BNP osv.

Når det gjelder andre sider ved utvalgets forslag, stiller enkelte høringsinstanser spørsmål ved nødvendigheten av å øke antallet stortingsrepresentanter. *Hyllestad kommune* er kritisk til forslaget om at sistemandatet i hvert fylke skal være et utjevningsmandat. Kommunen peker på at forslaget vil gjøre det vanskeligere å vinne et distriktsmandat i Sogn og Fjordane. *Norsk kommuneforbund* peker på at det kan virke noe forhastet å fjerne fylkenes navn fra Grunnloven.

*Statistisk Sentralbyrå (SSB)*, som publiserer både foreløpige og endelige folketall for fylker og kommuner, peker på at utvalgets formulering om at «den endelige mandatfordelingen offentliggjøres av Kommunal- og regionaldepartementet i januar måned valgåret», er upresis. Det pekes på at *SSB* publiserer både foreløpige og endelige folketall, for tiden henholdsvis medio februar og medio april. *SSB* anbefaler en mer presis formulering der det refereres til foreløpige eller endelige tall, avhengig av når folketallene må foreligge av hensyn til beregning av mandatfordelingen. Det pekes videre på at selv om foreløpige/endelige folketall i fremtiden trolig vil kunne være klare noe tidligere, vil de neppe bli publisert før månedsskiftet januar/februar.

Blant fylkeskommunene er det ulike synspunkt på utvalgets forslag. *Akershus fylkeskommune* går imot å øke antallet stortingsrepresentanter, men er likevel positiv til at det er satt i gang en prosess med sikte på å få en mer rettferdig valgordning, og mener en stemme må få lik verdi i hele landet. *Østfold fylkeskommune* viser til at fylket ut fra sitt folketall vil bli underrepresentert på Stortinget med utvalgets forslag. *Vestfold fylkeskommune* peker på at 1,8 poeng per. kvadratkilometer fortsatt gir en for skjev fordeling. *Nordland fylkeskommune* er positiv til at utvalget lar avstandselementet i form av geografisk størrelse være en viktig faktor i regnestykket, men kritisk til at utvalget ikke har vurdert de spesielle utslagene som dette gir for Nordland. Fylkestinget peker på muligheten for å øke tallet på stortingsrepresentanter til 171, og at fylket beholder dagens 12 representantplasser. *Møre og Romsdal fylkeskommune* mener ingen fylker bør miste mandat, og at en utvidelse av mandattallet for fylker med stor vekst bør skje ved en utvidelse av det totale representant-tallet. *Finnmark, Nord- Trøndelag og Oppland fylkeskommuner* slutter seg til utvalgets flertall.

#### 4.1.4 Departementets merknader

Departementet viser til at det ligger en rekke forslag om endringer av Grunnloven § 57 til behandling i Stortinget. Alle bygger på at Stortinget skal ha 169 medlemmer, derav 150 distriktsmandater og 19 utjevningsmandater, ett i hver valgkrets. Valglovutvalgets forslag bygger på dette utgangspunktet.

De fleste forslagene til endringer i Grunnloven legger opp til at stortingsmandatene skal fordeles på valgdistriktene på grunnlag av en kombinasjon av

to faktorer: En *befolkningsfaktor*- der hver innbygger teller 1 poeng, og en *arealfaktor*, der hver kvadratkilometer gis en verdi som varierer fra 1,0 til 1,8 poeng. Ett av forslagene (alternativ 1) bygger imidlertid på at mandatene skal fordeles på grunnlag av befolkningstall alene.

Valglovutvalget forutsetter at samtlige 169 stortingsmandater (150 distriktsmandater pluss 19 utjevningsmandater) skal fordeles på valgkretsene med bakgrunn i en fordelingsmetode som gir 1 poeng per innbygger og 1,8 poeng per kvadratkilometer.

Prinsippene om mandatfordelingen er, og forutsettes fortsatt å være, nedfelt i Grunnloven. De bestemmelser som skal stå i valgloven avhenger således av innholdet i Grunnloven.

Departementet har utformet et lovforslag som er tilpasset Grunnloven slik den vil lyde etter en eventuell endring i tråd med det Valglovutvalget har lagt til grunn i sin innstilling. Dersom Stortinget vedtar andre grunnlovsregler enn det utvalget har lagt til grunn, må valgloven justeres i tråd med de endringer som da blir vedtatt. Dersom det ikke vedtas endringer i Grunnloven, må reglene i valgloven §§ 51 og 55 videreføres.

Departementet slutter seg til prinsippet i utvalgets forslag om at den geografiske fordelingen av stortingsmandatene blir justert med jevne mellomrom. Den geografiske mandatfordelingen blir mer dynamisk ved at fordelingen av stortingsrepresentantene på valgkretsene heretter skal justeres jevnlig. Departementet har ingen merknader til utvalgets forslag om at en slik justering foretas foran hvert annet stortingsvalg, dvs. hvert åttende år, og at departementet skal ha ansvaret for å gjennomføre beregningen.

Departementet viser til at utvalgets forslag innebærer at man tar utgangspunkt i et fordelingsstall for hvert enkelt valgdistrikt, et fordelingsstall som skal være lik folketallet, pluss areal i kvadratkilometer multiplisert med 1,8. Med bakgrunn i disse fordelingsstallene skal så mandatene fordeles på det enkelte valgdistrikt. Departementet har i sitt lovforslag lagt til grunn en arealfaktor 1,8 som foreslått av utvalget. Departementet har imidlertid ikke gjort noen vurdering av om det bør legges til grunn en arealkomponent, eventuelt hvilken arealkomponent som kan være mest hensiktsmessig, da det synes naturlig å overlate diskusjonen om dette til Stortinget, jf. drøftelsen i kapittel 2.8. Det vises imidlertid til at utvalget i sin innstilling har gjort beregninger av ulike arealkomponenter fra 1,0 - 2,5. Resultatene finnes i NOU 2001:3 side 99.

Utvalget diskuterer ikke hvilken fremgangsmåte som skal brukes for å fordele mandatene på valgkretsene i forhold til deres forholdsmessige andel av henholdsvis innbyggertall og areal. Spørsmålet er ikke berørt, verken i innstillingen, i utvalgets lovforslag eller i merknadene til dette. Departementet vil peke på at mandatfordelingsmetoden er lovfestet når det gjelder fordeling av mandatene på de politiske partiene. Dette bør etter departementets syn gjelde også ved fordelingen av mandatene på valgdistriktene.

Departementet vil foreslå å bruke den rene oddetallsrekken (St. Laguës rene metode), med delingstallene 1,3,5,7 osv. for å fordele mandatene på valgkretsene. Den rene oddetallsrekken, med første delingstall 1, har den egenkap at den likestiller små og store enheter. Ved den *geografiske mandatfordelingen* som her skal skje, finnes det ikke argumenter for å favorisere store enheter, sammenliknet med for eksempel den *politiske* mandatfordelingen

der første delingstall er 1,4 - og hvor det er akseptert i vide kretser - både nasjonalt og internasjonalt - at man til en viss grad kan favorisere de største enhetene.

Konkret betyr dette at samtlige 169 stortingsrepresentanter fordeles på valgdistriktene med bakgrunn i distriktenes fordelingstall, det vil si den veide sum av folketall og areal. Dette innebærer at man benytter en formel der fordelingstallet (a) skal være lik antall innbyggere i distriktet (b) pluss antall kvadratkilometer (c) multiplisert med 1,8. Formelen vil se slik ut:  $a = b + (c \times 1,8)$ .

Hvert distrikts fordelingstall skal divideres, først med 1, deretter med 3, 5, 7 osv. For hver ny divisjon forhøyes divisor med 2, slik at en hele tiden dividerer med oddetall. Kvotientene (resultatet av divisjonen) ved hver divisjon nummereres fortløpende. Mandatene fordeles deretter på grunnlag av størrelsen på distriktenes kvotienter. Distriktet med størst kvotient får mandat nr. 1, distriktet med nest størst kvotient får mandat nr. 2 osv. Slik skal en gå frem inntil samtlige mandater er fordelt.

Departementet har merket seg at utvalget foreslår at departementet skal offentliggjøre den endelige mandatfordelingen i løpet av januar måned i valgåret. Etter departementets mening kan dette vise seg å være i seneste laget, hensett til partienes nominasjonsprosess. Antall mandater i det enkelte valgdistriktet, som vil være avgjørende for minimumskravet til antall kandidatnavn på listeforslagene, bør være klart før partiene foretar sine nominasjoner. Erfaring viser at partiene er godt i gang - og noen ganger ferdig - med nominasjonene før valgåret begynner. Dersom de endelige mandatberegningene først foreligger i januar måned i valgåret, kan det dermed skape forsinkelser i partienes forberedelser til valget.

Departementet mener at hensynet til nominasjonsprosessen tilsier at beregningene av mandatfordelingen gjennomføres slik at resultatet kan være klart i god tid før siste årsskifte før valget. Til grunn bør legges folketallet i valgdistriktene ved nest siste årsskifte før valget. Dette er det samme prinsippet som kommuneloven § 7 nr. 4 fastsetter når det gjelder kommunestyrenes/fylkestingenes fastsetting av sine medlemstall. En vil dermed ha tilsvarende prinsipper for beregning av befolkningsgrunnlaget som ligger til grunn for beregningen av mandattallene på alle nivåer.

Stortingsrepresentantenes fordeling på valgdistriktene i tråd med det som foreslås her, vil første gang kunne gjennomføres i løpet av 2004, med virkning for perioden 2005 - 2009, og på grunnlag av folketallet i valgdistriktene per 1.1.2004.

Departementet går inn for at utjevningsmandatene fortsatt fordeles av rik valgstyret på partiene som om hele landet er ett valgdistrikt. Samtlige mandater fordeles ved et tenkt valgoppgjør, for å finne det antall mandater hvert enkelt parti skal ha. Når det gjelder utvalgets forslag til metode for fordeling av utjevningsmandatene på henholdsvis parti og fylke, går departementet inn for å følge opp utvalgets forslag.

Imidlertid forutsetter forslaget om at hvert valgdistrikt skal ha ett utjevningsmandat hver samt forslaget til metode for fordelingen av utjevningsmandatene, at Grunnloven § 59 siste ledd oppheves. I denne bestemmelsen er dagens metode for fordelingen av utjevningsmandater mellom partiene (og fylkene) beskrevet. Det vises til at det er fremlagt alternative forslag til endrin-

ger i § 59 som korresponderer med fremlagte forslag til endringer i Grunnloven § 57. Forslagene går ut på å oppheve § 59 siste ledd og erstatte dette med en bestemmelse om at nærmere bestemmelser om fordelingen av partienes utjevningsmandater på valgdistriktene skal fastsettes ved lov. Departementet legger til grunn at bestemmelser om fordelingen av utjevningsmandatene tas inn i valgloven, og fremmer forslag i tråd med hva utvalget har foreslått.

Det presiseres avslutningsvis at departementets lovforslag etter dette baserer seg på vedtakelsen av grunnlovsforslag fremsatt i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag*, forslag 7, forslag D, alternativ 2 når det gjelder § 57 og forslag F alternativ 1 når det gjelder § 59.

Reglene for fordeling av representantplassene mellom valglistene er nærmere behandlet i proposisjonens kapittel 15.

### *Antall valgdistrikter*

Utvalget drøfter ikke om eventuelle fremtidige endringer i fylkesstrukturen bør føre til endringer i valgkretsinnndelingen. Det kan etter departementets syn være grunn til å vurdere om endringer i fylkesinnndelingen bør få betydning også for inndelingen i valgdistrikter og likeledes i antall utjevningsmandater. Det kan synes naturlig og hensiktsmessig å knytte antall valgdistrikter (og antall utjevningsmandater) ikke bare til geografiske enheter, men også til administrative regionale enheter. Dette forutsetter imidlertid nye endringer i Grunnloven.

Departementet vil peke på at antall valgdistrikter, og antall mandater som skal velges fra hvert valgdistrikt, er av betydning for valgordningens proporsjonalitet. Behovet for utjevningsmandater til å jevne ut valgresultatet på landsbasis vil variere med antall valgdistrikt. Optimalt proporsjonale er valgordninger hvor hele landet utgjør én valgkrets. I de tilfellene er det ikke behov for politiske utjevningsmandater.

Utvalgets forslag om 19 utjevningsmandater er ment å ivareta det behov for politisk utjevning som vil finnes innenfor en inndeling med 19 valgdistrikt. Imidlertid fører en inndeling i færre valgdistrikter, med flere distriktsmandater fra hvert distrikt, til at valgresultatet blir mer proporsjonalt. Det er således ikke gitt at antall utjevningsmandater til enhver tid skal samsvare med antall valgdistrikter. Dersom det i fremtiden skjer en vesentlig reduksjon av antall fylker - og dermed eventuelt også av antall valgdistrikter - med en tilsvarende økning av antall distriktsmandater fra hvert distrikt, kan det bli nødvendig med en ny debatt om valgordningen, der en på ny vurderer behovet for utjevningsmandater, og i tilfelle - hvilket antall som trengs for å sikre den ønskede proporsjonaliteten ved valgordningen.

Forslag til bestemmelser om mandatfordeling ved stortingsvalg finnes i lovutkastet kapittel 11.

## **4.2 Personvalget**

---

### **4.2.1 Innledning**

Når fordelingen av mandatene mellom partiene er klar, skal kandidatene kåres. Gjennom kandidatkåringen avgjøres hvilke *personer* som skal velges,

dvs. hvilke av kandidatene på listen som skal utnevnes til representanter. Debatten om personvalg handler om hvor stor innflytelse velgerne skal ha på personvalget gjennom rettinger på stemmesedlene. Hvor partienes rangering er avgjørende, og velgerne ikke kan utøve innflytelse på kandidatkåringen, snakker man om rene partivalg.

#### 4.2.2 Gjeldende rett

Stortings- og fylkestingsvalg er i dag i praksis rene partivalg. Velgerne kan riktignok endre på stemmesedlene og derved angi preferanser for særskilte kandidater. Likevel har velgernes rettinger ingen betydning for kandidatkåringen. Ved kommunestyrevalg har velgernes rettinger derimot større effekt. Årsaken er at regelverket for de ulike typer valg er utformet forskjellig.

##### *Stortings- og fylkestingsvalg*

Valgloven § 44 bestemmer på hvilke måter velgerne kan endre på stemmesedlene ved stortings- og fylkestingsvalg:

«Rekkefølgen av kandidatnavnene på stemmesedlene regnes slik velgeren har angitt den ved plassen på stemmeseddelen eller ved tilføyd nummer. Et kandidatnavn kan strykes ved å sette strek over navnet».

Reglene for kandidatoppgjøret ved stortingsvalg finner en i valgloven § 52:

«En teller først bare de navn som står som nr. 1 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer ved denne opptelling er valgt. Skal listen ha mer enn en representant teller en deretter opp de navn som står som nr. 2 på stemmesedlene. Den kandidat som får flest stemmer sammenlagt ved de to opptellingene, når en ser bort fra den allerede valgte, er valgt. På samme måte fortsetter en, inntil alle de representantplasser listen skal ha er besatt. Navn på personer som ikke er valg-bare, settes ut av betraktning ved opptellingen, og de etterfølgende kandidater rykker opp. Hvis flere kandidater har fått like mange stemmer, anses den valgt som står først i rekkefølgen på listen.»

Tilsvarende regler for kandidatoppgjøret ved fylkestingsvalg finner i valgloven § 60.

Bestemmelsene er utformet på en slik måte at det skal mye til for at velgernes rettinger på listene skal ha betydning. Skal personstemmene få effekt ved stortings- og fylkestingsvalg, må over halvparten av et partis velgere gjøre en omprioritering av de samme kandidatene. Bare da vil partiets rangering av disse kandidatene kunne oppveies. Dette har aldri skjedd. Partienes rangering avgjør dermed hvilke kandidater som velges til representanter.

##### *Kommunestyrevalg*

Velgerne har et relativt stort handlingsrom til å rette på listene ved kommunestyrevalg. Valgloven § 44 (fjerde og femte ledd) bestemmer at:

«Et kandidatnavn kan strykes ved å sette strek over navnet. ...

Ved kommunestyrevalg kan velgeren gi en tilleggsstemme til kandidater som står på den valgliste stemmeseddelen gjelder.

...Ved kommunestyrevalg kan velgeren føre opp en gang inntil så mange kandidatnavn fra andre valglistes som svarer til en fjerdedel av

antallet representanter som skal velges, avrundet nedover til nærmeste hele tall. I kommuner hvor kommunestyret har 19 eller færre representanter, kan det likevel føres opp inntil 5 navn. ...

Navn på personer som ikke står på noen offisiell valgliste, settes ut av betraktning.»

Partiene på sin side kan velge å forhåndskumulere kandidater ved å føre opp navnet to ganger etter hverandre. Derved får disse et «forsprang» på én ekstra tilleggsstemme per stemmeseddel.

Ved kommunestyrevalg kan velgerne dermed gjøre følgende endringer på stemmesedlene:

- Gi kandidater tilleggsstemmer, kumulere. En kandidat kan bare kumuleres én gang, det gjelder også de kandidater som partiene har forhåndskumulert. Forhåndskumulerte kandidater kan dermed få opp til tre kandidatstemmer for hver stemmeseddel. Det er ingen begrensninger på hvor mange kandidater velgerne kan kumulere.
- Overføre kandidater fra andre lister og gi disse en kandidatstemme, dvs. å gi en såkalt «slengerstemme». Retten til å føre opp slengere ble fjernet før valget i 1975, men tatt inn igjen i 1979 etter kraftige protester.
- Stryke navn fra stemmeseddelen. Kandidater som strykes, taper kandidatstemmer tilsvarende antallet strykninger.

Reglene for kandidatoppgjøret er plassert i valgloven § 65:

«Når det er avgjort hvor mange representantplasser hver liste skal ha, undersøker en hvor mange stemmer hver kandidat på disse listene har fått. Her tar en også med stemmer kandidater har fått på stemmesedler som gjelder andre valgliste, jf. § 48 sjettede ledd annet punktum. Navn på personer som ikke er valgbar settes ut av betraktning. Deretter besettes hver listes plasser med de kandidater på vedkommende liste som har fått flest stemmer, i rekkefølge etter stemmetall, og i tilfelle av stemmelikhet, etter rekkefølge på listen».

Valgloven § 65 er i utgangspunktet utformet slik at personvalget overlates til velgerne. Partienes interesser i innflytelse på kandidat kåringen ivaretas derimot gjennom to forhold, som begge reduserer effekten av velgernes innvirkning på personvalget: Velgerne kan kun velge mellom de kandidater som er nominert på de ulike listeforslagene, og partiene kan forhåndskumulere kandidater. En forhåndskumulert kandidat er oppført to ganger på listeforslaget. Det er ingen begrensning med hensyn til hvor mange kandidater et parti, eller en liste, kan forhåndskumulere. Har partiet forhåndskumulert, fungerer reglene for kandidatoppgjøret, i forholdet mellom de forhåndskumulerte kandidatene og de som ikke er det, på samme måte som ved stortings- og fylkestingsvalg. Det skal med andre ord svært mye til for at en ukumulert kandidat skal kunne rykke forbi de kumulerte kandidatene som følge av velgernes rettinger.

### 4.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

#### *Innledning*

Debatten om personvalget står sentralt i Valglovutvalgets innstilling, og utvalget går inn for å øke velgernes innflytelse. Utvalget fremholder at et sentralt



tema har vært hvordan en best mulig kan balansere partienes interesser mot velgernes. Utvalget omtaler hensyn som trekker i forskjellige retninger.

#### *Hensyn som begrunner økt velgerinnflytelse*

Utvalget fremfører som et hovedargument for økt velgerinnflytelse at det kan ha en positiv effekt på forholdet mellom de folkevalgte og folket. Politikerne vil komme nærmere den enkelte velger, noe som i sin tur kan påvirke velgernes holdninger, og deres atferd. Personvalget skal bidra til å øke det politiske engasjementet og dermed større valgdeltakelse. I tillegg skal personvalget bidra til å endre politikerrollen, rollen som velgerdelegat skal bli tydeligere.

Utvalget anfører imidlertid at internasjonal forskning på feltet viser at det er ikke mulig å dokumentere klare effekter av personvalget på sentrale forhold som politisk engasjement, politisk interesse, partimedlemskap og valgdeltakelse. Velgerne og partiene ser dessuten i svært liten grad ut til å ha motstridende interesser når det gjelder hvem som blir valgt.

Utvalget mener uansett at velgernes formelle innflytelse over personvalget bør økes. Utvalget viser til at kunnskapssamfunnet har gitt et kvalifisert velgerkorps, der medbestemmelse oppfattes som en sentral verdi. Videre peker utvalget på at en stadig mindre andel av befolkningen er partimedlemmer og at dette kan bety at stadig færre er med på å bestemme hvilke kandidater velgerne har å velge mellom. Utvalget legger også vekt på at personvalget er viktig for velgerne, spesielt ved kommunestyrevalg. Utvalget trekker i denne sammenheng frem at en større grad av personvalg bidrar til at velgerne får gitt uttrykk for mer komplekse og nyanserte preferanser og holdninger. Et annet forhold som utvalget legger vekt på er at konfliktene i en rekke prinsipielle politiske spørsmål etter hvert går like mye gjennom de politiske partiene som mellom dem. Personvalget blir derfor viktigere.

#### *Hensyn som begrunner partiinnflytelse over personvalget*

Det er særlig to hensyn som kan begrunne at partiene skal ha innflytelse over personvalget. For det første kan partiinnflytelse stimulere til deltakelse i partiarbeid, ved at partiene og de enkeltpersoner som involverer seg i partiarbeid, får en viss forutsigbarhet med hensyn til hvem som blir valgt. Styrket interesse for partiarbeid vil generelt styrke partienes stilling.

Utvalget peker dessuten på at dagens ordning med å stryke kandidater kan forsterke partienes rekrutteringsproblemer og trekker også frem det forhold at det kan oppleves som en påkjenning for kandidater å bli strøket fra listene. På den annen side er det en sterk positiv sammenheng mellom kumulering og stryking; kandidater som strykes er gjerne også hyppigst kumulert.

For det annet kan partiinnflytelse bidra til å sikre et sosialt representativt valgresultat. Utvalget peker på at det i de fleste land er et ideal om at folkevalgte organer skal være sosialt representative. Likevel er virkeligheten gjerne en annen. Den typiske representant er mann, i 40-50 årene, har høy inntekt, og høyere utdanning enn gjennomsnittet.

Debatten om personvalg og sosial representasjon har først og fremst blitt koplet til kvinnerepresentasjon. Utvalget påpeker at forskning viser at kvinnene taper på at velgerne retter på listene i norske kommunestyrevalg. Kvinnerepresentasjonen ser ut til å bli 5 til 10 prosent lavere enn den ville blitt uten

retting på listene. Utvalget fremholder imidlertid at det ikke er dokumentert hvilke elementer i valgordningen som bidrar til dette; om kvinner strykes oftere enn menn, om menn kumuleres oftere enn kvinner, om menn plasseres høyere på listene enn kvinner, eller om det er flere kvinner enn menn å velge mellom når partiene fører opp listene.

Når det gjelder sosial representasjon mer generelt, peker utvalget på at barrierene for representasjonen av ulike sosiale grupper kan ligge på flere nivåer. De kan være individuelle ved at enkelte grupper ikke ønsker å engasjere seg. Når det gjelder kvinner og menn, viser studier at det ikke er store variasjoner mellom kjønnene når det gjelder ønske om å stille til valg. Partiene har imidlertid et begrenset utvalg kandidater å ta av når de skal ivareta kravet om en bred sosial representasjon. Det vises også til at de brede kollektive bevegelser er svekket og at antallet partimedlemskap er sterkt redusert. Utvalget peker på at hvis reduksjonen i antallet partimedlemmer fortsetter med samme tempo som i dag, vil partienes problemer med å rekruttere kandidater fra et bredt spekter av samfunnslivet åpenbart bli større.

Utvalget peker på at den politiske integrasjonen av innvandrergруппene er en særlig utfordring. Danske studier viser at de danske reglene for personvalg har vært viktig for den kollektive mobiliseringen blant enkelte etniske grupper. Det faktum at ulike etniske grupper har anledning til å stemme frem sine egne kandidater, har bidratt til en mobilisering i visse innvandrergруппer.

### *Utvalgets reformforslag*

Utvalget oppsummerer sin gjennomgang på følgende måte:

«Utvalget har lagt opp til en bred diskusjon om mulige positive og negative effekter av å øke innslaget av personvalg. Utvalgets gjennomgang av internasjonal forskning på feltet viser at effektene sannsynligvis vil være små. Det er ikke mulig å dokumentere klare effekter av personvalget på sentrale forhold som politisk engasjement, politisk interesse, partimedlemskap og valgdeltakelse. Personvalget bidrar likevel utvilsomt til at velgerne får gitt uttrykk for mer komplekse og nyanserte preferanser og holdninger. Danske studier viser videre at de lave tersklene for personvalget har bidratt til å mobilisere flere velgere med utenlandsk statsborgerskap i kommunevalgene.»

På denne bakgrunn legger utvalget følgende prinsipper til grunn for sitt reformforslag:

- Velgerinnflytelsen bør økes.
- Reglene bør bygge på elementer som er kjente for velgerne.
- Rammene for personvalget bør være mest mulig likt i de ulike typer valg.
- Tersklene for at personvalget skal slå igjennom bør ikke være for høye, og særlig gjelder dette kommunestyrevalgene.
- Gjennom personvalget skal velgernes positive preferanser stå i fokus.

Utvalgets forslag til stortings- og fylkestingsvalg bygger på en flat 5 prosent sperregrense for at personstemmene skal få effekt. For at personstemmene skal tas i betraktning, kreves det at en kandidat, med sine personstemmer, oppnår 5 prosent av partiets stemmetall i sin valgkrets. Kandidaten vil da rykke forbi de andre kandidatene foran på listen som ikke har fått et høyere antall personstemmer.

For kommunestyrevalg foreslår utvalget en ordning uten formelle sperregrensener. Utvalget går her inn for at partienes rett til å forhåndskumulere kandidater og dermed «overstyre» velgernes rettinger begrenses vesentlig. Med bakgrunn i blant annet ønsket om at partiene kan legge opp til balanse mellom kjønnene, og partienes interesse i å sikre sine toppkandidater, går utvalget inn for at partiene maksimalt kan forhåndskumulere to kandidater på sine listeforslag. De partier som ønsker å overlate personvalget fullt og helt til velgerne kan, som i dag, gjøre det.

Forhåndskumulerte kandidater gis i dag et stemmetillegg på 100 prosent. Utvalget går inn for at dette tillegget reduseres. Når et parti først har valgt å forhåndskumulere, bør stemmetillegget være relativt høyt, men det bør ikke innebære en garanti for at vedkommende kandidat(er) velges. Utvalget har falt ned på 20 prosent, som antas å ivareta partienes interesser i tilstrekkelig grad. For ikke å skape inntrykk av at den gamle kumuleringsordningen gjelder, bør ikke disse kandidatene føres opp to ganger på listeforslaget. De bør i stedet føres opp med uthevet skrift (fete typer eller kursiv, eventuelt at navnet skrives med store bokstaver).

Utvalgets forslag har velgernes positive preferanse som utgangspunkt. Forslaget innebærer således at strykeadgangen faller bort. Adgangen til å føre opp slengere foreslås opphevet på bakgrunn av at ordningen kompliserer valgoppgjøret og gjør at reglene ellers vil bli ulike for kommunestyrevalg og stortings- og fylkestingsvalg. Utvalget peker på at endringsforslaget øker velgernes innflytelse over personvalget i betydelig grad sammenliknet med dagens ordning. Utvalget mener at dette, i tillegg til at reglene forenkles, totalt sett vil bidra til at flere velgere enn i dag vil benytte seg av mulighetene til å gi personstemmer og delta i personvalget. Utslaget av personvalget vil således kunne bli mer sosialt representativt.

Utvalget går inn for at velgernes rettinger baseres på et avkryssingssystem, det vil si at velgerne krysser av for kandidatene de ønsker skal velges. Utvalget har vurdert alternative systemer, men mener at reformer bør bygge på elementer som er kjente for velgerne. Systemer der velgerne gis anledning til å rangere kandidater har etter utvalgets syn tiltalende trekk, men representerer et fremmedelement for velgerne. Utvalget mener det er grunn til å tro at det å basere personvalget på at velgerne skal tallfeste en gitt kandidats listeplassering, lett kunne resulterte i at mange likevel satte et kryss. Det vil i så fall reise spørsmålet om hva en skal gjøre med slike stemmesedler. Utvalget ønsker å ta hensyn til at enkelte velgere ønsker å stemme på flere kandidater. Utvalgets forslag ivaretar dette gjennom å bygge på den praksis som eksisterer ved norske kommunestyrevalg i dag med at velgerne kan gi personstemmer til så mange kandidater som de vil.

Utvalget foreslår følgende felles regler for velgernes rettinger på stemmesedlene til stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalg:

1. Personstemmer gis ved å krysse av ved kandidatens navn på listene.
2. Det kan kun gis én personstemme til hver enkelt kandidat
3. Det introduseres ingen begrensninger på hvor mange kandidater det kan gis tilleggstemmer til.

Hver listes plasser besettes så med de kandidater som har fått flest personlige stemmer, i rekkefølge etter stemmetall, og i tilfelle av stemmelikhet, etter rek-

kefølgen på listen. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg kreves det at en kandidat har fått et antall personlige stemmer som utgjør minst 5 prosent av listens totale stemmetall, før rekkefølgen på listen blir endret.

Ett utvalgsmedlem (*Haram*) deler ikke flertallets syn når det gjelder valg av modell for personvalget.

#### 4.2.4 Høringsinstansene

##### *Generelt om personvalg ved ulike valg*

De fleste av høringsinstansene som uttaler seg, har merknader til reglene om kommunestyrevalg. Høringsinstansene har med enkelte unntak ingen merknader til utvalgets forslag når det gjelder reglene om stortingsvalg og fylkestingsvalg. Kommunene er generelt positive til at personvalget styrkes ved stortings- og fylkestingsvalgene. Kun få ønsker å beholde dagens ordning.

*Likestillingssenteret* behandler utvalgets forslag til personvalg for alle typer valg under ett, og er kritisk. Det pekes på at utvalget ikke har utredet de likestillingsmessige konsekvensene av forslagene godt nok. Likestillingssenteret peker på at dagens valgordninger viser at partiene i større grad enn velgerne har mulighet for å sikre en jevn kjønnsbalanse, og er bekymret over at utvalget foreslår å svekke partiene på dette punkt. Likestillingssenteret uttaler:

«Økt velgerinnflytelse kan i prinsippet være en god strategi for å sikre en høyere kvinneandel i politiske organer. Da må imidlertid personvalget gjøres obligatorisk. Er det frivillig, slik som i dag, vil en valgordning med økt velgerinnflytelse kunne bidra til å øke gapet mellom resultatene av mindretallets rettinger og det velgere flest ønsker. Dette blir også forsterket fordi velgerne kan gi personstemmer til så mange kandidater på lista som de ønsker. Partienes listeoppsett er et resultat av en lang prosess der ulike hensyn er tatt i betraktning. Erfaringene med dagens valgordninger viser tydelig at partiene i større grad enn velgerne har muligheten for å sikre en jevn kjønnsbalanse. Vi er derfor bekymret over at utvalget foreslår å svekke partiene på dette punktet.»

*Ørsta kommune* mener at partiene bør pålegges å føre opp tilnærmet like mange kvinner som menn på listeforslagene.

##### *Forhåndskumulering - antallet*

Et stort flertall av kommunene går imot utvalgets forslag. Motstanderne mot å begrense adgangen til å forhåndskumulere bare to personer på valglisten mener at det vil gi de av velgerne (i praksis et lite mindretall) som benytter seg av muligheten til å endre stemmeseddelen en altfor stor innflytelse på personvalget. De aller fleste velgere leverer «rene» lister, noe som kan tolkes som en støtte til partienes/forslagsstillernes vurdering av kandidatene.

Forhåndskumulering er, i følge disse høringsinstansene, viktig av hensyn til at partiene får muligheter til å sikre et visst antall representanter, blant annet ut fra hensynet til geografisk og sosial representativitet, politisk erfaring, dyktighet, yrkesbakgrunn, kjønn og alder. Partiene arbeider i dag tungt med å rekruttere folk, særlig til de fremste posisjonene. For at både parti og enkeltkandidater skal kunne sikre planleggingen av det politiske arbeidet i en periode, bør man derfor ha mulighet til å sikre minst to kandidater.

*Skedsmo kommune* er typisk for flertallets syn:

«Skedsmo kommune vil framheve at partiene i større grad enn den enkelte velger kan ta ansvar for å føre en helhetlig politikk, og sikre en viss kontinuitet og konsekvens i de beslutninger som blir tatt i en kommune. I det ligger bl.a. at det er viktig at den erfaring et kommunestyre har opparbeidet seg i noen utstrekning blir ført videre etter et valg. Allerede i dag er utskiftningen i et kommunestyre regelmessig meget stor etter et valg. Dersom ikke en viss kontinuitet i de styrende organer sikres, vil dette kunne bli et styringsproblem.»

Flere kommuner er av den oppfatning at loven kun skal ivareta den formelle delen av valglistene og at antall forhåndskumulerte ikke skal lovfestes. Både *Porsgrunn kommune* og *Levanger kommune*, *Steinkjer kommune* og *Kommunenes Sentralforbund (KS)* mener at forslagsstillerne selv bør bestemme antall forhåndskumulerte. *Lillehammer kommune* er også skeptisk til utvalgets forslag om å begrense kumuleringsadgangen ved kommunestyrevalg. Kommunen uttaler:

«Dette vil i stor grad redusere partienes mulighet til å ha avgjørende innflydelse på hvem som skal representere partiet i kommunestyret. Intensjonen om å gi velgerne større innflydelse og dermed forhåpentligvis føre til større oppslutning om valget, er god. Gevinsten med dette må veies opp mot faren for at interessen for partiene minskes. Dette er en tydelig utvikling som en bør være forsiktig med å forsterke. Uten aktive partier til å kanalisere samfunnsengasjementet gjennom, vil åpenbart demokratiet bli skadelidende. En videre utvikling mot et «ad-hoc» demokrati bør ikke oppmuntres.»

*Alvdal kommune* argumenterer for det samme, og begrunner det med at partiene selv må få vurdere sitt behov for å gi listen en viss forutsigbarhet av hensyn til rekrutteringen og sammensetningen med hensyn til alder, kjønn og erfaringsbakgrunn.

En rekke kommuner fremmer konkrete alternative forslag på dette punkt: maksimalt tre, fire eller fem forhåndskumulerte kandidater (*Golog Rauma kommuner*), alternativt fem, ti, femten, eller tjue prosent av antallet medlemmer i kommunestyret (*Trondheim, Nittedalog Skien kommuner* og *Miljøpartiet De Grønne*). Andre kommuner ønsker at man heller skal se på det antall kommunestyrerepresentanter et parti har i siste perioden før nytt valg. *Eidsvoll kommune* foreslår for eksempel et opplegg der hvert parti kan forhåndskumulere inntil halvparten av det antall kommunestyrerepresentanter de fikk innvalgt i siste periode, med to som et minstemål. *Oslo kommune* foreslår at alle valglistene kan forhåndskumulere én kandidat, samt at de partier som fikk innvalgt representanter i kommunestyrene ved sist kommunestyrevalg gis anledning til å forhåndskumulere inntil 50 prosent av det antall representanter partiet fikk ved dette valget. *Nittedal kommune* foreslår at partiene kan forhåndskumulere kandidater tilsvarende inntil 15 prosent av antall representanter i kommunestyret.

*KS Agder* støtter forslaget om bare å kunne forhåndskumulere inntil to kandidater.

### Stemmetillegget

Endelig er en rekke kommuner opptatt av utvalgets forslag om å redusere stemmetillegget for de forhåndskumulerte kandidatene fra 100 prosent til 20 prosent. Enkelte kommuner ønsker å beholde dagens ordning med 100 prosent tillegg, og ser dette i sammenheng med utvalgets forslag om å begrense partienes adgang til å forhåndskumulere maksimalt to kandidater. Flere kommuner ber om at stemmetillegget økes utover 20 prosent ( *Ramnes og Våle kommune*), mens andre fremmer egne forslag (for eksempel *Bodø og Marker kommuner* med et stemmetillegg på 50 prosent). *Stord kommune* mener på sin side at i og med at de to forhåndskumulerte kandidatene (ved kommunestyrevalg) bare har et forsprang på 20 prosent, er det store muligheter for at velgerne prioriteringer kan overstyre partienes. Ved stortings- og fylkestingsvalg er det bygd inn en sikring mot tilfeldige velgerutslag, i og med at utvalget går inn for en sperregrense på 5 prosent, noe som betyr at minst 5 prosent av velgerne til vedkommende liste må sette et kryss ved en kandidat for at vedkommende skal kunne rykke opp forbi kandidater høyere opp på listen. *Miljøpartiet De grønne* mener også de kumulerte må ha et tillegg på 100 prosent, som i dag.

### Kumulering fra velgernes side - «sperregrensen»

*Fylkesmannen i Vestfold* peker på at ideen om at velgerne skal få større innflytelse på personvalget er vel begrunnet i utvalgets innstilling, men at den foreslåtte sperregrensen på 5 prosent ved fylkes- og stortingsvalg er for lav. Det samme mener *Oslo kommune*. *Bodø kommune* er skeptisk til personvalg ved stortings- og fylkestingsvalg med den begrunnelse at velgerne ikke har samme kjennskap til stortings- og fylkestingsrepresentanter. *Gol kommune* frykter at en 5 prosent sperregrense inviterer til at folkerike områder vil kunne overstyre mindre folkerike områder gjennom personvurderinger. *Bærum kommune*, på den annen side, peker på at 5 prosent er en høy terskel.

### Velgernes adgang til å stryke kandidater

Mange av høringsinstansene har uttalt seg om adgangen til å stryke kandidater. Flertallet ønsker ikke å ta bort strykeordningen. Noen støtter utvalgets forslag om å fjerne retten til å stryke kandidater, med den begrunnelse at det vil gi en større fokusering på de positive egenskapene en ønsker hos kandidatene (for eksempel *Sunndal og Surnadal kommuner*). *Tydal kommune* er også positiv til forslaget og begrunner dette med at det kan være en tung belastning for de kandidater som utsettes for omfattende strykninger, særlig i små gjennomsiktede lokalsamfunn. De fleste høringsinstansene mener imidlertid at ordningen bør opprettholdes og at et eventuelt bortfall vil ha negative konsekvenser for det lokalpolitiske engasjementet.

### «Slengere»

Det store flertallet av høringsinstansene ønsker ikke å ta bort dagens ordning med at velgerne kan føre opp slengere ved kommunestyrevalg.

*Trondheim kommune* peker for eksempel på at ordningen med slengere gir velgerne anledning til å påvirke personvalget for andre lister enn den de stemmer på, noe som kommunen anser som verdifullt ved et lokalvalg. *Bjerkrheim kommune* viser til at det å fjerne retten til å overføre personer fra en liste

til en annen, vil redusere påvirkningen og interessen for valget, ikke minst i de små og mellomstore kommuner. Videre er *Rød Valgallianse* mot at det gjøres innskrenkninger i velgernes muligheter til å føre opp slengere. De mener adgangen til å føre opp slengere også bør gjelde ved stortingsvalg. *Lierne kommune* støtter på den annen side utvalgets forslag og begrunner det med at det vil innebære en klar forenkling av valgoppgjøret.

#### 4.2.5 Departementets merknader og forslag

Enkelte høringsinstanser har uttalt at både partienes adgang til å sikre enkelte kandidater og velgernes innflytelse over personvalget må styrkes. Departementet påpeker at partienes rett til å forhåndskumulere kandidater fungerer som en motvekt til velgernes rettinger på listene. Det er derfor viktig å ha som et utgangspunkt for vurderingen av reglene om personvalget at det ikke er mulig å styrke både partienes og velgernes innflytelse på personvalget. En styrking av velgernes innflytelse må nødvendigvis gå på bekostning av partienes innflytelse.

Departementet deler utvalgets syn om at kunnskapssamfunnet har gitt det norske samfunnet et kvalifisert velgerkorps, der medbestemmelse oppfattes som en sentral verdi. Reglene om personvalg må også ta hensyn til at en stadig mindre andel av befolkningen er partimedlemmer. Dette kan bety at stadig færre er med på å bestemme hvilke kandidater velgerne har å velge mellom.

Personvalget er viktig for velgerne, og spesielt gjelder dette ved kommunestyrevalg. I kommunene har personvalget lange tradisjoner. Forutsetningene for at velgerne skal ha kunnskap om de kandidatene som stiller på listene er gode. Spørsmålet om hvem en vil la seg representere av, er av stor innflytelse på velgernes partivalg.

Reglene om personvalg må også ta hensyn til at vervet som folkevalgt formelt sett et personlig verv, og ikke et partiverv. Dette innebærer at selv om en representant forlater sitt parti i løpet av valgperioden, så består vervet som folkevalgt. Et større innslag av personvalg vil ytterligere bidra til å formalisere dette forholdet.

Et annet forhold som har betydning for reglene om personvalget, er at det er en tendens til at konfliktene i en rekke prinsipielle politiske spørsmål går like mye gjennom de politiske partiene som mellom dem. Personvalget vil dermed gi velgerne større muligheter for å stemme på kandidater som har samme oppfatning som de selv i aktuelle politiske stridsspørsmål.

Utvidelse av velgernes personpreferanser er imidlertid avhengig av at mange velgere benytter seg av sin rett til å kumulere. Blir ordningen bare benyttet av et lite bevisst mindretall, vil disse i realiteten få en uforholdsmessig og lite demokratisk makt over hvem som blir innvalgt i de forskjellige kommunestyrene. De som utnytter kumuleringsadgangen er ikke nødvendigvis opp-tatt av å sikre listens balanse med hensyn til kjønn, alder, politisk erfaring/dyktighet etc.

Konsekvensen av en slik valgordning kan også bli at en del av «drivkref-tene» i de organiserte politiske fora reduseres ytterligere. Partiene sliter allerede med å skaffe medlemmer og tillitsvalgte. En svekking av partienes innflytelse over hvem som blir valgt kan forsterke denne negative utviklingen. Det kan bli vanskelig for partiene å få dyktige mennesker til å stille opp på listene

og engasjere seg i politisk arbeide når det er såpass usikkert for dem som står etter listetoppene hva valgresultatet kan bli. Den rollen partiene spiller som kanaler for helhetlig politikktutforming vil kunne svekkes og «ad hoc - politikk» styrkes.

Hvis partiene får redusert innflytelse på personvalget vil det videre kunne svekke partienes muligheter til å sikre en viss kontinuitet og konsekvens i de beslutninger som blir tatt i de politiske organene. Allerede i dag er utskiftningen i kommunestyrene betydelig ved hvert valg.

Gjennom forhåndskumulering har partiene mulighet til å påvirke listenes sammensetning ut fra hensynet til geografisk og sosial representativitet. Nominasjonsprosessen ivaretar mulighetene til å sette sammen listene på en slik måte at listen representerer ulike motsetninger i partiet, balanse mellom kjønnene og mellom representanter av ulik alder, ut fra representantenes politiske erfaring, dyktighet, yrkesbakgrunn, alder og bosted. Velgernes rettinger kan forrykke denne balansen.

Det er i dag en relativt liten andel av velgerne som foretar retting på listene. Mange av de som retter listene står selv nært det politiske miljøet. Der som flertallet av de velgere som stemmer på en liste, ønsker rekkefølgen på listen slik partiet har utformet den, kan det være et demokratisk problem at et mindretall skal kunne påvirke valgutfallet gjennom retting. De fleste velgere leverer «rene» lister, noe som kan tolkes som støtte til partienes vurderinger. Alternative forklaringer kan imidlertid være at de vurderer muligheten for at rettingen skal få effekt som liten, at de ikke kjenner til regelverket, eller at de ikke «tør» å foreta rettelser på listeforslaget av redsel for at listen kan bli forkastet på grunn av feil retting.

Fokuset ved de forskjellige valgene har vært noe forskjellig når det gjelder balansen mellom hensynet til velgernes påvirkningsmuligheter og partienes innflytelse over personvalget. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg har partivalget blitt sett på som mer sentralt enn personvalget. Velgernes behov for å foreta rettinger på stemmesedlene har særlig fokus ved kommunestyrevalg. Det har vært antatt at velgerne ved stortingsvalg og ved fylkestingsvalg er mer opptatt av partiene enn av de enkelte personer som er ført opp på listene. Stortinget treffer for det vesentligste avgjørelser av rikspolitisk karakter og fylkestinget treffer avgjørelser av regional karakter. Dette er argumenter mot at marginale grupper av velgere skal kunne utøve innflytelse på personvalget ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

Departementet er på denne bakgrunn enig med utvalget i at personvalget bør stå sterkere ved kommunestyrevalget enn ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Departementet er ellers i hovedsak enig i utvalgets konklusjoner når det gjelder personvalgordningen. Departementet går imidlertid inn for visse justeringer, som gjør at partienes interesser kan ivaretas i noe større grad enn utvalget har gått inn for.

### *Stortingsvalg*

Etter departementets syn gjør oppfatningen om at stortingsvalg først og fremst er et partivalg seg gjeldende også i dag. Departementet viser likevel til utvalgets drøftelse og støtter dets konklusjon om at velgerne bør gis større innflytelse på personsammensetningen av Stortinget. Utvalgets forslag om at



velgerne bør kunne kumulere kandidater følges opp. Departementet støtter utvalgets forslag om at kandidater som får personstemmer på en viss prosent av stemmesedlene, bør rangeres etter antall mottatte personstemmer.

Utvalget foreslår at denne «sperregrensen» settes til fem prosent. For øvrig er partiets rangering av kandidatene avgjørende. Det blir dermed et vilkår for å kunne rokke partienes rangering at kandidatene passerer denne grensen. Dersom flere kandidater kommer over grensen, vil antall personstemmer avgjøre rangeringen dem imellom. Kandidater som får et antall personstemmer lavere enn grensen rangeres slik partiet har bestemt.

Departementet støtter som nevnt utvalgets forslag, men mener det er grunn til å vurdere om ikke «sperregrensen» bør heves noe.

Departementet viser til at enkelte høringsinstanser har foreslått at «sperregrensen» settes til åtte prosent. Dette er regelen ved svenske riksdagsvalg. Utvalget har regnet på eksempler med partienes stemmetall i de ulike fylkene i 1997, samt ulike sperregrenser som varierer fra 5 til 10 prosent. Med 5 prosent sperregrense vil de to «billigste» mandatene, med hensyn til antallet personlige stemmer, komme fra Finnmark. KrF fikk 5 075 stemmer og 1 mandat i Finnmark, SV fikk det samme med 5 624 stemmer. Utvalget viser til at en sperregrense på 5 prosent vil gi følgende terskler i form av antallet personstemmer for de to partiene: KrF=253 personstemmer, SV=281 personstemmer (Hadde 30 prosent av KrFs velgere krysset på listene ville det gitt 1 523 personstemmer, tilsvarende tall for SV er 1 687 personstemmer). Det går videre frem av utvalgets beregninger at i de store fylkene utgjør 5 prosent et relativt høyt antall personstemmer. På Arbeiderpartiets liste i Akershus må det med en fem prosents sperre hele 4 709 personstemmer til for å «spreng» listen, i Oslo 4 917. På denne bakgrunn går utvalget inn for at sperregrensen til stortings- og fylkestingsvalg settes til fem prosent.

Departementet viser til at ordningen med større innslag av personvalg ved stortingsvalg vil være et nytt element i valgordningen. På denne bakgrunn foreslår departementet at det settes en «sperregrense» på åtte prosent for å hindre tilfeldige utslag. Etter departementets oppfatning bør imidlertid denne prosentsatsen kunne vurderes med tanke å på sette en lavere prosentsats, når man har vunnet erfaringer med ordningen.

### *Fylkestingsvalg*

Departementet går inn for at det innføres de samme regler for personvalg ved fylkestingsvalg som ved stortingsvalg. Departementet viser til det som er sagt foran under avsnittet om stortingsvalg. I tillegg viser departementet til at en tradisjonelt har hatt de samme reglene om slike spørsmål ved begge typer valg. Valgkretsene er dessuten de samme, og det taler også for at en bør ha de samme reglene.

### *Kommunestyrevalg*

Departementet deler høringsinstansenes syn om at utvalgets forslag ikke i tilstrekkelig grad ivaretar de politiske partiers legitime behov for å innflytelse på kandidatkåringen ved kommunestyrevalg.

Ved kommunestyrevalg mener departementet at antallet kandidater som partiene kan gi stemmetillegg (forhåndskumulere), bør justeres noe opp.

Enkelte høringsinstanser har uttalt at antallet bør tilpasses kommunestyrets størrelse. Departementet er enig i dette. Kommunestyrenes størrelse varierer i dag fra under 15 til over 80 medlemmer. Et fast antall kandidater som partiene kan gi stemmetillegg vil derfor i praksis slå svært forskjellig ut i de ulike kommunene. I kommuner med små kommunestyre vil et slikt fast antall i praksis kunne bety at noen partier kan forhåndskumulere på sikker plass alle aktuelle kandidater, mens partiene i kommunestyre med mange medlemmer bare kan forhåndskumulere en liten andel. Departementet foreslår derfor at antallet kandidater som partiene kan gi stemmetillegg gjøres avhengig av kommunestyrets størrelse. For at antallet skal ivareta partienes mulighet til å kunne tilgodese begge kjønn, bør antallet kandidater knyttes til partallstørrelser.

Det antallet kandidater som kan gis stemmetillegg foreslås gjort avhengig av antall medlemmer som skal velges inn i kommunestyret, slik:

- 11-23 medlemmer: inntil to kandidater
- 25-53 medlemmer: inntil fire kandidater
- 55 medlemmer eller flere: inntil seks kandidater

Departementet har vurdert om antallet kan beregnes ved at partiene kan gi stemmetillegg som svarer til en viss *prosent* av kommunestyrets medlemmer. Etter departementets syn er tallstørrelser som skissert i modellen enklere å forholde seg til. Av hensyn til at systemet skal være relativt enkelt for partiene foreslås derfor et system med tallstørrelser, gradert etter kommunestyrets størrelse. I praksis betyr det lite om en bruker tallstørrelser eller om en bruker en viss prosent av kommunestyrets medlemmer. Selv om en viss prosent av kommunestyrets medlemmer brukes som grunnlag, må antallet avrundes til hele tall (kandidater). Et enkelt system der loven angir tallstørrelser er etter departementets oppfatning derfor å foretrekke.

Når det gjelder stemmetillegget som gis til de kandidatene partiene har forhåndskumulert, er departementet opptatt av at når et parti først har adgang til å forhåndskumulere, bør stemmetillegget være relativt høyt. Departementet er enig i at forhåndskumuleringen av toppkandidatene bør gi velgerne et klart signal om at partiene sterkt ønsker at nettopp disse kandidatene skal velges. Forhåndskumuleringen bør likevel ikke innebære en garanti for at vedkommende kandidater velges. Stemmetillegget bør settes høyere enn ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, idet åtte prosent utgjør et svært lite antall personer i mange kommuner. Departementet viser på den annen side til at systemer med for eksempel 50 prosent i praksis fører til at velgerne ikke har noen innflytelse på personvalget, i hvert fall ikke ved stortingsvalg. Departementet foreslår at kandidatene gis et stemmetillegg på 25 prosent.

Utvalgets forslag om å oppheve ordningen med slengere og adgangen til å stryke kandidater ved kommunestyrevalg, har møtt betydelig motstand i høringsrunden. Departementet støtter utvalgets forslag om å bygge personvalgssystemet på velgernes positive preferanser. Departementet er således enig i utvalgets forslag om å oppheve strykeadgangen. Å opprettholde adgangen til å stryke innenfor modellen, ville dessuten forrykke balansen mellom de ulike elementene i modellen. Departementet foreslår imidlertid at dagens system med adgang til å føre opp personer fra andre lister, opprettholdes. Departementet foreslår likevel at effekten av slengerstemmene endres. I dag har

slengere betydning ikke bare for kandidatkåringen, men også for mandatfordelingen; for hver slenger en velger gir til en annen liste, mister velgerens liste én listestemme. Dette er en ordning med liten innvirkning, men som fører til et komplisert valgoppgjør og som få er klar over.

Ordningen med slengere er et uttrykk for en positiv preferanse som dessuten har lang og rotfestet tradisjon i norsk kommunestyrevalg. Departementet foreslår derfor at en slengerordning opprettholdes, men at slengerne kun gis innvirkning på kandidatkåringen.

#### *Rettingen på stemmeseddelen*

Når det gjelder måten velgerne kan kumulere kandidater på, er departementet enig i målsettingen om å ha like rettere regler uansett hvilket valg det gjelder. Forslaget om å la velgerne gi en personstemme til hver listekandidat, med samme stemmetillegg som i dag, er enkelt, lett å forstå og likt for alle valg. Selv om virkningen av velgernes rettinger vil bli forskjellig avhengig av hva slags valg det er snakk om, er dette et forhold den vanlige velger ikke vil være opp-tatt av. Det som betyr mest for velgerne er at rettesystemet er enkelt, og at velgerne ikke behøver å være redde for å gjøre feil eller at stemmeseddelen skal bli forkastet.

Departementet er enig med utvalget i at det bare bør være én måte å gi kandidatene personstemmer. Dette bør gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn. Departementet antar imidlertid at ikke bare et kryss, men også en hake eller annen form for markering ved kandidatens navn må aksepteres. Det foreslås derfor at velgeren skal sette et «merke» ved kandidatens navn på listen. Dette er en enkel og lettfattelig måte. Et slikt system bør legge grunnlaget for at alle velgere - uansett sosial bakgrunn og politisk kompetanse - kan benytte det. Et system for retting på stemmesedlene som i det alt vesentlige er felles for alle valg har også den fordel at systemet blir enklere å administrere for valgmyndighetene.

#### *Oppsummert foreslår departementet følgende:*

##### *Kommunestyrevalg*

Partienes innflytelse begrenses slik at de avhengig av kommunestyrets størrelse kan forhåndskumulere 2-6 kandidater. Disse gis et stemmetillegg på 25 prosent. For ikke å skape inntrykk av at den gamle kumuleringsordningen gjelder, føres ikke disse kandidatene opp to ganger på listeforslaget. De føres opp med uthevet skrift (fete typer eller kursiv, eventuelt at navnet skrives med store bokstaver). Velgerne kan kumulere så mange kandidater de ønsker. Velgernes adgang til å stryke kandidater faller bort. Slengere beholdes, men gis kun innvirkning på kandidatkåringen, ikke mandatfordelingen (mellom partiene/listene).

Departementet foreslår etter dette at velgerne kan endre på stemmesedlene på to måter:

1. Gi kandidater personstemmer ved å sette et merke ved kandidatens navn
2. Føre opp kandidater fra andre valglistene («slengere»).

Departementet foreslår ingen sperregrenser når det gjelder kandidatoppgjøret ved kommunestyrevalg (ut over det som følger av partienes adgang til å gi

enkelte kandidater 25 prosent stemmetillegg). Det vil dermed fortsatt være det personlige stemmetall den enkelte kandidat oppnår gjennom personlige stemmer på eget eller på andre partiers lister, som avgjør kandidatkåringen. Kandidatenes plassering på valglisten har bare betydning dersom flere kandidater har samme personlige stemmetall. I slike tilfelle vil plassen på den offisielle valglisten - på samme måte som i dag - avgjøre kandidatenes rangering.

#### *Storingsvalg og fylkestingsvalg*

Kandidater som får personstemmer på minst åtte prosent av stemmesedlene, rangeres i forhold til antall mottatte personstemmer. For øvrig er partiets rangering av kandidatene avgjørende. Velgerne kan gi kandidater personlig stemmer, men ikke stryke kandidater eller føre opp slengere. Dersom flere kandidater når opp til grensen, vil antall personstemmer avgjøre rangeringen dem imellom. Kandidater som får et antall personstemmer lavere enn grensen, rangeres slik partiet har bestemt.

#### *Evalueringsoppfølging*

Departementet påpeker at det ikke er mulig å forutsi nøyaktig hvordan velgerne vil reagere på endringer i personvalgordningen. Om de endringene som foreslås vil føre til at flere velgere endrer på listene, vil først vise seg etter at eventuelle endringer har vært brukt i valg, kanskje flere ganger, når velgerne har blitt kjent og fortrolig med de nye reglene. Hvordan personvalgordningen påvirker personsammensetningen av Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene med hensyn til sosial representasjon, alder og spesielt kjønn, vil også måtte følges nøye opp. Personvalgordningen bør således evalueres fortløpende.

Forslag til bestemmelser om personvalg finnes i lovutkastet kapittel 6 (krav til listeforslag), kapittel 7 (retting på stemmesedlene) og kapittel 11 (kandidatkåringen).

## 5 Folkeavstemninger, innbyggerinitiativ m.m.

### 5.1 Innledning

---

Valglovutvalget skulle etter mandatet drøfte og vurdere regler for nasjonale og lokale folkeavstemninger. I tillegg ble det åpnet for at utvalget kunne gå inn i andre spørsmål som berørte temaet valg og demokrati.

Utvalget ser ikke en hyppigere bruk av folkeavstemninger/folkeinitiativ, verken lokalt eller nasjonalt, som et egnet virkemiddel for å fange opp det folkelige engasjementet. Utvalget viser til at dette kan minske Stortingets, kommunestyrenes og regjeringens styringsevne. Representative organer utgjør fundamentet for folkestyret, de gir mulighet for samtale, kompromiss og kontinuitet. Utvalget viser til at folkeavstemninger heller ikke nødvendigvis fører til en mer demokratisk beslutningsprosess. Utvalget peker på at erfaringer fra andre land kan tyde på at hyppige folkeavstemninger kan redusere interessen for å delta i folkeavstemninger og i valg til representative forsamlinger. Dette kan innebære at et aktivt mindretall får en uforholdsmessig stor innflytelse på spørsmål som normalt skal avgjøres av Stortinget, kommunestyrene eller fylkestingene. Utvalget mener likevel det er grunn til å se nærmere på spørsmålet om lovregulering vedrørende folkeavstemninger, og fremmer i innstillingen forslag til konkrete lovregler for lokale folkeavstemninger.

### 5.2 Nasjonale folkeavstemninger

---

#### 5.2.1 Gjeldende rett

Nasjonale folkeavstemninger er ikke regulert i Grunnloven. Isteden er det blitt utformet en særlov for hver av de siste folkeavstemninger. Stortinget kan kun gjennomføre en frivillig og rådgivende folkeavstemning med bakgrunn i en særlig lovhjemmel. Det vil dermed være opp til Stortinget om det vil følge resultatet fra folkeavstemningen (binde seg politisk). Velger Stortinget dette, vil resultatet fra den rådgivende folkeavstemning bli det endelige resultat. Så langt har det ikke vært gjennomført noen rådgivende folkeavstemning på nasjonalt nivå hvor ikke resultatet har blitt fulgt av Stortinget.

#### 5.2.2 Utvalgets forslag

Spørsmålet om det bør grunnlovsfestes bindende nasjonale folkeavstemninger drøftes i innstillingen, uten at utvalget foreslår konkrete lovbestemmelser. Utvalget peker på at det kan fremføres en rekke vektige argumenter for at når Stortinget først har tatt en beslutning om å legge en sak ut til folkeavstemning, bør resultatet være bindende. Samtidig viser utvalget til at bindende folkeavstemninger reiser en rekke prinsipielle forfatningsmessige problemstillinger, som blant annet må drøftes i lys av Grunnloven §§ 93 og 112. Grunnloven § 93 krever tre fjerdedels flertall i Stortinget for å avgi suverenitet på et saklig begrenset område, mens § 112 krever to tredjedels flertall for å endre grunnloven. Kravet om kvalifisert flertall er et mindretallsvern. Utvalget viser til at

folkeavstemning med dagens regler tilsier at den kun kan være bindende såfremt et forslag forkastes, mens representantene står fritt dersom det vedtas. Utvalget peker på at den debatt som offentlig har vært ført om spørsmålet om bindende folkeavstemninger, i stor grad har vært preget av erfaringer knyttet til spørsmålet om norsk EU-medlemskap. Dette har enkelte ulemper, fordi spørsmålet i relasjon til Grunnloven § 93 reiser særskilte problemstillinger, slik at debatten ikke uten videre har tatt for seg alle mer prinsipielle problemstillinger knyttet til folkeavstemninger mer generelt.

Utvalget understreker at mindretallsvernet er et vanskelig spørsmål, og skisserer i utredningen ulike måter å ivareta dette kravet på. En løsning er å stille strenge krav til hvor mange som må ha deltatt i en folkeavstemning for at resultatet skal gjøres bindende. Et problem med å stille for høye krav til valgdeltakelsen er at det åpner for at et aktivt mindretall kan blokkere et resultat gjennom å oppfordre velgerne til å holde seg hjemme. En annen løsning er å introdusere høye barrierer for at Stortinget skal kunne legge en sak ut til folkeavstemning, for eksempel at minst 2/3 av stortingsrepresentantene må stemme for et slikt forslag for å utløse en bindende folkeavstemning. Hinderet som må passeres vil i så fall være høyt, og det er således ingen grunn til å forvente at dette vil øke bruken av folkeavstemninger.

Utvalget peker videre på at spørsmålet om en bindende folkeavstemning skal gjelde et ja eller nei til et konkret stortingsvedtak, er prinsipielt vanskelig. Det kan argumenteres for at Stortinget ikke bør tilkjenne sitt syn på forhånd. Dette kan utvilsomt legge føringer på selve avstemningen. På den annen side kan det oppfattes som forfatningsmessig problematisk at Stortinget i så fall reduseres til en ren voteringsmaskin. Det kan også argumenteres med at det er rimelig at partiene klargjør sine standpunkter for velgerne i forkant av en eventuell folkeavstemning. Fordelen med å la et folkeavstemningsspørsmål knytte seg til ja eller nei til et truffet stortingsvedtak, vil være at det innebærer et tydelig votingstema, og at resultatet fra folkeavstemningen dermed uten videre vil bli det endelige resultat. Det er prinsipielt vanskelig å knytte bindende virkning til et folkeavstemningsresultat med et votingstema som kan gi tolkningsmuligheter, eller at man vil tvinge stortingsrepresentanter til å stemme i strid med sin overbevisning for å virkeliggjøre resultatet fra folkeavstemningen.

Et tredje dilemma som utvalget peker på, er om eventuelle bindende avstemninger skal knyttes til bestemte saker eller prosedyrer (for eksempel grunnlovsendringer, tilslutning til internasjonale traktater osv.), eller om det skal være opp til Stortinget selv å bestemme om de ønsker at folket skal avgjøre en bestemt sak. Utvalget er enig om at det bør være opp til Stortinget selv å avgjøre dette.

I følge utvalget handler denne problemstillingen forfatningsmessig om hvordan forholdet mellom det direkte og indirekte demokrati skal lovreguleres. Skal det stilles ulike flertallskrav alt etter om det er Stortinget eller folket som skal ha beslutningsmakten? Utvalget peker på at mindretallsvernet er viktig og at dette kan ivaretas på ulike måter. EU-saken har bidratt til at det direkte demokratiet er blitt en viktig del av den norske styreform, og det er bred enighet i utvalget om at spillereglene for dette bør klargjøres i Grunnloven.

Det foreligger en rekke grunnlovsforslag om bindende nasjonale folkeavstemninger i Stortinget. Forslagene berører de ulike hensyn som utvalget drøfter i innstillingen. Utvalget tar ikke stilling til disse forslagene, og fremmer derfor ikke konkrete forslag til lovbestemmelser på dette området.

Ett utvalgsmedlem (*Haram*) foreslår en ordning med folkeavstemning direkte etter initiativ fra velgerne både nasjonalt og lokalt i det norske styringssystemet.

### 5.2.3 Høringsinstansene

Det er få høringsinstanser som kommenterer utvalgets diskusjoner om nasjonale folkeavstemninger.

*Justis- og politidepartementet* uttaler følgende:

«Under punkt. 9.2.8. (side 209-211 i utredningen) fremgår det at det er bred enighet i utvalget om at regler om folkeavstemninger bør fastsettes i Grunnloven. Utvalget viser til at det er fremsatt en rekke grunnlovsforslag om bindende nasjonale folkeavstemninger som berører de ulike hensynene som er omtalt i utredningen. Utvalget foretar imidlertid ikke en nærmere vurdering av disse grunnlovsforslagene og går heller ikke uttrykkelig inn for noen av de fremsatte forslagene. En generell grunnlovbestemmelse om bindende nasjonale folkeavstemninger vil representere noe vesentlig nytt og et vesentlig brudd med vår nåværende konstitusjonelle ordning. En slik grunnlovsendring reiser en rekke viktige spørsmål, og bør ikke gjennomføres før spørsmålene har vært grundig utredet.»

*Rød Valgalliansen* mener det bør avholdes nasjonale folkeavstemninger, dersom en tredjedel av Stortinget krever det.

### 5.2.4 Departementets merknader og forslag

Departementet viser til at det er fremmet flere Grunnlovsforslag vedrørende nasjonale folkeavstemninger. Utvalget påpeker at en rekke problemstillinger er knyttet til spørsmålet om nasjonale folkeavstemninger. Utvalget har ikke utredet disse spørsmålene. De er heller ikke utredet av forslagsstillerne eller av andre.

Departementet deler *Justis- og politidepartementet*s syn om at en generell grunnlovbestemmelse om bindende nasjonale folkeavstemninger vil representere noe vesentlig nytt i forhold til vår nåværende konstitusjonelle ordning. Departementet vil også peke på at det kan tenkes andre løsninger enn dem som er lagt til grunn i de fremsatte grunnlovsforslag. Før eventuell vedtakelse av grunnlovsbestemmelser, bør Stortinget vurdere og ta stilling til prinsipielle og forfatningsmessige problemstillinger som vil reise seg som følge av dette. Fordeler og ulemper ved bindende folkeavstemninger generelt - og ulike modeller som kan tenkes - bør også undergis en bred og grundig vurdering.

Departementet har ikke funnet det naturlig, på bakgrunn av de fremsatte forslag og utvalgets diskusjon, verken å utrede eller ta stilling til disse spørsmålene.

### 5.3 Lokale folkeavstemninger

---

#### 5.3.1 Gjeldende rett

Norge har etter gjeldende rett heller ingen regler for lokale folkeavstemninger. Kommuneloven bygger på et grunnleggende prinsipp om representativt demokrati, som gjelder lokalt som nasjonalt. Dette betyr at innbyggerne blir representert ved dem som velges til kommunestyret, fylkestinget og andre folkevalgte organer. Ansvar tiligger de øverste folkevalgte organer, som ikke kan vedta at en sak skal bli bindende avgjort i en folkeavstemning uten hjemmel i lov. Dette er likevel ikke et hinder for at kommunene eller fylkeskommunene kan legge saker ut til rådgivende folkeavstemninger.

I perioden 1970 til 2000 ble det avholdt i overkant av 500 lokale folkeavstemninger i Norge. Målform i skolen (jf. opplæringsloven § 2-5 om rådgivende folkeavstemning i forbindelse med skifte av hovedmål eller når et flertall i kommunestyret eller minst 1/4 av de stemmeberettigede krever det), alkoholspørsmål og geografi (kommunesammenslåinger, kommunedeling og overføring av deler av kommunene til annen kommune eller fylke) har dominert. Omkring halvparten av kommunene har gjennomført lokal folkeavstemning i hele eller deler av kommunen. Bruken av lokale folkeavstemninger varierer lite med kommunestørrelse og innbyggertall.

#### 5.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget viser til at det også i dag er mulig å holde lokale rådgivende folkeavstemninger. Utvalget foreslår å lovfeste at kommunestyre og fylkesting som ønsker det, kan vedta å utløse både rådgivende og bindende folkeavstemninger. Utvalget foreslår videre regler som regulerer gjennomføringen av lokale folkeavstemninger. Utvalget understreker at reglene bør utformes slik at lokale folkeavstemninger ikke binder statsorganenes handlefrihet på en slik måte at hensynet til nasjonal styring ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Etter utvalgets oppfatning bør bestemmelsene om folkeavstemning ikke regulere i detalj hvilke temaer som kan være aktuelle for lokal folkeavstemning. Utvalget foreslår heller ikke regler som utløser folkeavstemning når visse vilkår er oppfylt. De reglene som utvalget foreslår er derfor knyttet til gjennomføringen av lokale folkeavstemninger, dersom kommunen eller fylkeskommunen velger å benytte det.

Utvalget mener det bør være opp til kommunestyret eller fylkestinget selv å avgjøre om det skal være bundet av folkeavstemningen. Utvalget begrunner dette synspunktet med at dette spørsmålet er et utpreget politisk spørsmål som politikerne må ta stilling til. Dersom de skal være bundet av folkeavstemningens resultat mener utvalget at følgende forutsetninger må være oppfylt:

- spørsmålet må gjelde en sak kommunen eller fylkeskommunen selv skal avgjøre
- minst 50 prosent av de stemmeberettigede må delta i folkeavstemningen
- kommunestyret eller fylkestinget må treffe vedtak med 2/3 flertall.

Utvalget mener reglene om stemmerett ved lokale folkeavstemninger bør være de samme som ved lokalvalg. Utvalget foreslår derfor at de som har stemmerett ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, skal ha stemmerett ved folkeavstemningen. Siden lokale folkeavstemninger vil være initiert av



lokale myndigheter, mener utvalget at utgiftene i forbindelse med avstemningen bør dekkes fullt ut av kommunen eller fylkeskommunen selv.

Utvalget mener at forslaget om regler for bruken av lokale folkeavstemninger ikke vil føre til en hyppigere bruk av folkeavstemninger som sådan, men det vil sende et signal om at kommunene og fylkeskommunene også kan ta i bruk direkte demokratiske virkemidler.

### 5.3.3 Høringsinstansene

De fleste av høringsinstansene er positive til utvalgets forslag. Enkelte har imidlertid innvendinger mot lokale folkeavstemninger.

*Sametinget* viser til at de regler som generelt foreslås for folkeavstemninger ikke i tilstrekkelig grad omhandler ivaretagelsen av urfolks rettigheter og er uenig i utformingen av reglene. Samene er i numerisk mindretall i Norge. Det pekes på at en avveining hvor demokratiet mellom valgene sikres på bekostning av samenes rettigheter som urfolk, ikke vil være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser overfor urfolk. *Sametinget* er derfor sterkt uenig i denne måten å utforme regler for folkeavstemninger på.

*Ålesund kommuneskriver:*

«En for sterk utvikling av aksjonsdemokratiet kan føre til en fragmentert utvikling som kan gi alvorlige, utilsiktet bivirkninger. Folkeavstemninger og innbyggerinitiativ kan også i verste fall tvinge fram løsninger som får konsekvenser for andre forhold enn temaet for avstemningen eller initiativet. Kommunene har i dag muligheter til å gjennomføre folkeavstemninger. Dessuten blir det i mange sammenhenger etablert folkeaksjoner og folkeinitiativ for å fremme innbyggernes ønsker [ ]. Derfor er det ikke noe akutt behov for å formalisere disse mulighetene.»

*Vestnes kommune* uttaler at bindende avstemninger vil frita lokalpolitikere for et ansvar de er valgt til å ivareta.

Flere kommuner peker på at det eventuelt bør presiseres i lovteksten at kommunestyret selv kan avgjøre tidspunktet for når det vil avgjøre om folkeavstemningen skal være bindende, før eller etter at avstemningsresultatet er kjent. *Rød Valgalliansen* mener imidlertid at kommunestyret eller fylkestinget på forhånd med alminnelig flertall bør avgjøre om en folkeavstemning skal være bindende eller rådgivende. Partiet mener videre at lokale folkeavstemninger bør gjennomføres dersom en tredjedel av kommunestyret eller fylkestinget, eller minst ti prosent av lokalbefolkningen krever det.

Noen høringsinstanser stiller spørsmålsteget ved forslaget om en 50 prosents deltakelse for at en folkeavstemning skal være bindende. Det vises til at dette i en gitt situasjon kan gjøre det formålstjenlig for en gruppering som regner med å tape, å oppfordre sine tilhengere til å la være å delta i avstemninger for å unngå at resultatet skal bli bindende. Det anføres som alternativ å kreve at minst en tredel av velgerne må ha stemt for det vinnende alternativet.

*Møre og Romsdal fylkeskommune* peker på at en ved innføring av lovregler om folkeavstemning må ta hensyn til at fylkestinget er avhengig av det kommunale valgapparat for å kunne gjennomføre en folkeavstemning. Det må derfor tas inn en regel om at kommunene har plikt til å yte fylkeskommunen valg-

teknisk assistanse ved eventuelle folkeavstemninger om fylkeskommunale saker.

#### 5.3.4 Departementets merknader og forslag

Spørsmålet om lovfesting av regler for gjennomføring av lokale folkeavstemninger er et sentralt spørsmål for utvalget. Utvalget har kalt lovutkastet »Utkast til lov om valg og folkeavstemninger» og foreslår bestemmelser om lokale folkeavstemninger. Departementet er i utgangspunktet positiv til at kommunene og fylkeskommunene bruker lokale folkeavstemninger når de selv finner dette hensiktsmessig. Dagens lovgivning ikke er til hinder for dette. Kommunene og fylkeskommunene står fritt med hensyn til hvem som skal delta i folkeavstemninger og hvilke temaer avstemningene skal gjelde, så lenge avstemningene ikke er i strid med lovgivningen. Kommunene og fylkeskommunene kan imidlertid ikke avholde rettslig bindende folkeavstemninger. Det er noe uklart for departementet om utvalget ønsker å åpne for dette. Utvalget foreslår at kommunestyret eller fylkestinget selv skal avgjøre om resultatet av folkeavstemningen skal være «bindende». *Kommunenes sentralforbund (KS)* har reist spørsmål om hva som ligger i dette. De viser til innstillingen s. 308, andre spalte, der det heter :

«I saker der avgjørelsesmyndigheten er lagt til kommunestyret/ fylkestinget vil det ikke være formell adgang for disse organene til å fraskrive seg rett og plikt til å ta en avgjørelse. Selv om den formelle avgjørelsen til syvende og sist må treffes av kommunestyret/fylkestinget selv, må det kunne legges avgjørende politisk vekt på resultatet av folkeavstemningen.»

*KS* mener det er en viss motstrid mellom denne konstatering og utvalgets forslag til § 117 nr. 1 om at kommunestyret eller fylkestinget skal kunne avgjøre at resultatet av en lokal folkeavstemning skal være bindende. *KS* mener kommunestyre og fylkesting ikke skal ha adgang til å fraskrive seg rett og plikt til å ta en avgjørelse.

Departementet finner det i denne sammenheng nyttig å skille mellom «politisk bindende» og «formelt bindende». Med uttrykket «formelt bundet av resultatet av en folkeavstemning» menes her at kommunestyret eller fylkestinget er juridisk bundet og kan ikke la være å gjennomføre vedtaket som fattes gjennom folkeavstemningen. En «politisk bindende» folkeavstemning må sies å være formelt rådgivende, i den forstand at resultatet av folkeavstemningen ikke er juridisk bindende. Slike folkeavstemninger er bare bindende i den forstand at medlemmene av kommunestyret eller fylkestinget vil føle seg bundet av resultatet. Slike rådgivende folkeavstemninger kan avholdes allerede i dag. Det er ikke noe i veien for at det avgis en form for erklæring til innbyggerne om at kommunestyret eller fylkestinget vil følge resultatet av avstemningen. Det vil i så fall være det politiske systemets legitimitet som «binder» politikerne til å følge resultatet av avstemningen.

Formelt bindende lokale folkeavstemninger representerer noe helt nytt i vårt representative demokrati. Kommunene og fylkeskommunene representerer i utgangspunktet avledet statsmakt i forhold til sine forvaltningsroller. Det er et prinsipielt spørsmål i hvilken grad denne myndigheten skal kunne gis videre til folket i folkeavstemning. Folket utøver sin makt indirekte gjennom valgte representanter i kommunestyrene og fylkestingene. Å overdra

myndighet til en folkeavstemning reiser en rekke prinsipielle problemstillinger. I denne forbindelse oppstår blant annet spørsmålet om hvem som står ansvarlig for vedtakene som fattes, hvilke muligheter det vil være for å gå tilbake på et vedtak, i hvilken grad innbyggerne erverver en juridisk rettighet som følge av avstemningen, m.m. Dette er spørsmål som utvalget ikke har utredet og som til dels etterlater tvil. Regulering av lokale folkeavstemninger bør etter departementets vurdering vurderes i sammenheng med eventuell utredning av nasjonale folkeavstemninger. De prinsipielle forhold rundt lokale folkeavstemninger som er nevnt over, må avklares før departementet finner grunnlag for å fremme regler som eventuelt åpner for bindende folkeavstemninger.

Kommunene og fylkeskommunene kan i dag selv bestemme hvem som kan delta i folkeavstemningene. De kan for eksempel bestemme at bare den delen av innbyggerne som er spesielt berørt av et forslag, skal delta i folkeavstemningen, eller gi stemmerett til barn for spørsmål som angår barn spesielt. Slik kan folkeavstemningene tilpasses lokale spørsmål og forhold. For kommunene og fylkeskommunene vil det etter departementets syn kunne virke hemmende på bruken av rådgivende folkeavstemninger dersom det fastsettes bindende regler for gjennomføringen. Departementet kan ikke se noe reelt behov for statlige regler om lokale folkeavstemninger, og fremmer derfor ikke noe forslag om dette.

## **5.4 Innbyggerinitiativ**

---

### **5.4.1 Gjeldende rett og utvalgets forslag**

Begrepet innbyggerinitiativ retter seg mot en ordning der innbyggerne kan kreve et spørsmål behandlet av de folkevalgte organer. Gjeldende rett har ikke regler om innbyggerinitiativ. Kommunestyret eller fylkestinget kan imidlertid selv bestemme at det skal anse seg forpliktet til å ta stilling i en sak dersom en viss andel av innbyggerne ønsker det. Utvalget går inn for at det tas inn regler om innbyggerinitiativ i kommuneloven.

Utvalgets forslag om innbyggerinitiativ innebærer at for eksempel to prosent av innbyggerne kan kreve at kommunestyret eller fylkestinget forpliktes til å ta stilling i en sak innenfor deres kompetanseområde. Utvalget mener videre at det bør lovreguleres at kommunestyret eller fylkestinget skal ha tatt spørsmålet opp til behandling innen seks måneder etter at initiativet ble tatt.

Utvalget viser til at folkeavstemninger er en beslutningsmetode som har til hensikt å ta politiske beslutninger på siden av det representative systemet, mens formålet med innbyggerinitiativ er det motsatte, nemlig å få satt saker på den politiske dagsorden i det representative systemet. Utvalget mener at en lokal forslagsrett kan bidra til at saker som engasjerer befolkningen kanaliseres inn i den representative prosessen på en formell og ordnet måte. Det er utvalgets oppfatning at forutsetningene for at en slik forslagsrett skal kunne fungere, er gode i lokalsamfunnene, siden aktuelle saker, sammenhenger og konsekvenser er godt kjent blant innbyggerne.

### 5.4.2 Høringsinstansene

Flertallet av høringsinstansene som uttaler seg om innbyggerinitiativ er positive til utvalgets forslag. Det er enkelte merknader til antall underskrifter som skal til for å forplikte kommunestyrene og fylkestingene til å behandle en sak. *Selje kommune* peker på at en grense på to prosent kan føre til misbruk, og til at små pressgrupper kan påvirke kommunestyrets dagsorden. Kommunen foreslår at grensen settes til fem prosent. På den andre siden peker *Sandefjord kommune* og *Ås kommune* på at dersom det er en sak som så mange personer i en kommune finner så viktig at to prosent av de stemmeberettigede ønsker å fremme den, vil det som regel være en eller flere lokalpolitikere som vil ta den opp uansett.

*Sandefjord kommune* peker videre på at initiativrett ikke vil være vanskelig å praktisere, og at utvalget har lagt opp til rikelig saksbehandlingstid med seks måneder. Kommunen mener derimot at det bør være en karantenetid på for eksempel fire år før en sak kan fremmes på nytt.

*Oslo kommune* peker på at ordningen kan slå skjevt ut og at det er mulig en slik ordning vil passe bedre i en liten kommune enn i en by som Oslo. I en kommune med få innbyggere vil et lite antall innbyggere kunne gå sammen om å kreve en sak behandlet, mens dette i Oslo vil kreve underskrift fra flere tusen stemmeberettigede. Med bakgrunn i dette mener kommunen at det eventuelt må fastsettes et maksimum antall underskrifter fra de stemmeberettigede for å kreve en sak behandlet, slik at denne ordningen også er representativ for de store kommunene. Det pekes videre på at innbyggerinitiativet bør begrenses på samme måte som den private forslagsretten til bystyrerepresentantene er begrenset. Denne har følgende begrensning (i Oslo kommunes reglement):

«Forslag kan ikke stilles til saker som ligger til behandling i bystyrets organer, har samme innhold som et forslag som ennå ikke er behandlet eller som tidligere er behandlet i en av bystyrets komiteer i samme bystyreperiode uten å ha fått nødvendig tilslutning».

*Oslo kommune* anbefaler også at det åpnes for innbyggerinitiativ i bydelene.

*Kommunenes Sentralforbund* slutter seg ikke til at det innføres lovregler om innbyggerinitiativ, uten at det gis noen nærmere begrunnelse. Heller ikke *Ålesund kommune* støtter forslaget. Kommunen uttaler følgende:

«Ved å hjemle folkeinitiativet i kommuneloven, kan vi i verste fall være med på å ytterligere svekke interessen for å delta i valg. Dermed blir også det representative demokratiet svekket.»

### 5.4.3 Departementets merknader og forslag

Departementet deler utvalgets oppfatning om at innbyggerinitiativ kan være et godt alternativ til folkeavstemninger, for å sette spørsmål innbyggerne er opptatt av på den politiske dagsorden. Gjennom et system med innbyggerinitiativ kan politiske spørsmål som innbyggerne er opptatt av kanaliseres inn i den representative prosessen.

De positive sidene ved innbyggerinitiativ må imidlertid veies opp mot det forhold at det kan føre til frustrasjon blant innbyggerne hvis initiativene blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget.

Når det gjelder spørsmålet om innbyggerinitiativ bør være en lovpålagt ordning eller om kommunene og fylkeskommunene selv bør bestemme om dette bør innføres, vil departementet påpeke at kommunene og fylkeskommunene selv har et ansvar for å utvikle gode løsninger for å aktivisere borgerne og trekke disse med i beslutningsprosessene. En rett for borgerne til å få satt bestemte saker på dagsorden i kan fremtvinge avstemninger som kommunestyret eller fylkestinget ikke ønsker og som forslagsstillerne ikke bærer ansvaret for resultatet av.

Som et argument mot regler om innbyggerinitiativ, kan det videre anføres at verdien av å stemme ved valg svekkes, siden andre kanaler for innflytelse styrkes. Det forhold at innbyggerinitiativet kanalisere spørsmålene innbyggerne er opptatt av inn i de representative organer, kan på den annen side fremme interessen for de avgjørelser og de prosesser som skjer i kommunestyret og fylkestinget. På denne måten kan folkeinitiativet sette fokus på det representative demokrati.

Som enkelte kommuner påpeker i sine høringsuttalelser, vil spørsmål som to prosent eller flere av innbyggerne i en kommune eller fylkeskommune finner viktig, som regel bli tatt opp i kommunestyret eller fylkestinget av lokalpolitikere uansett. En regel om plikt til å behandle spørsmålet vil derfor sjelden innebære at kommunestyret eller fylkestinget må behandle en sak som det ikke ønsker å behandle. En lovbestemmelse om innbyggerinitiativ har likevel en symboleffekt ved at den gir borgerne en rett til å aktivisere kommunestyret eller fylkestinget i saken. I tillegg vil lovbestemmelsen ha en funksjon i de tilfellene der spørsmålet faktisk *ikke* ville ha blitt behandlet.

Departementet mener at innbyggerinitiativ kan ha så mange positive effekter at departementet til tross for motforestillingene, foreslår en lovbestemmelse om dette. I denne sammenheng legger departementet særlig vekt på at innbyggerinitiativ kanalisere saker inn i den representative prosessen.

Det er av blant andre *Oslo kommune* reist spørsmål om det bør være en «karantenetid» før en sak kan fremmes på nytt med plikt for kommunestyret eller fylkestinget til å behandle den. Det er foreslått at det settes en slik «karantenetid» på fire år. Dette er naturlig knyttet til kommunestyrets og fylkestingets funksjonstid og er etter departementets syn fornuftig. Det kan imidlertid innvendes at dersom et innbyggerinitiativ blir satt frem på slutten av funksjonsperioden, vil det ikke være rimelig å måtte vente til slutten av neste periode før saken kan tas opp igjen. Et alternativ kan være å innføre en regel om at saken ikke kan tas opp igjen før i neste valgperiode. Det er imidlertid også knyttet ulemper til en slik løsning, da en sak vil kunne bli tatt opp igjen ved starten av en periode, selv om den ble fremmet helt i slutten av forrige periode. Departementet tilrår derfor at fire års «karantenetid» lovfestes.

Departementet finner også øvrige deler av forslaget fra *Oslo kommune* fornuftig. Forslaget innebærer at initiativ ikke skal kunne fremmes i saker som ligger til behandling i kommunestyret eller fylkestinget. Det kan heller ikke fremmes initiativ med samme innhold som et forslag som er fremmet, men ennå ikke behandlet, eller som tidligere er behandlet i et annet folkevalgt organ i samme periode uten å ha fått nødvendig tilslutning. Departementet foreslår at denne løsningen brukes.

Departementet mener det ikke er nødvendig at det gis hjemmel til å innføre innbyggerinitiativ i bydelene, slik *Oslo kommune* og *Bergen kommune* tilrår. Departementet legger til grunn at kommunene selv kan innføre dette etter eget ønske.

Etter departementets syn bør et forslag som settes frem gjennom innbyggerinitiativ, men som ikke får flertall i kommunestyret eller fylkestinget, ikke kunne bringes videre til avgjørelse gjennom folkeavstemning. Som utvalget legger departementet vekt på at innbyggerne gjennom initiativ får anledningen til å sette en sak på dagsorden i de politiske organene, ikke å ta den ut av det representative politiske systemet.

Departementet vil påpeke at kommunestyret eller fylkestinget selvsagt vil stå fritt til å nedstemme et forslag som settes frem gjennom innbyggerinitiativ. Departementet ser det også som naturlig at et slikt vedtak ikke skal kunne påklages.

Når det gjelder hvor mange innbyggere som må stå bak et innbyggerinitiativ for at kommunestyret eller fylkestinget skal være forpliktet til å ta stilling til spørsmålet, foreslår departementet at dette tallet settes til to prosent av de stemmeberettigede i kommunen eller fylkeskommunen, slik også utvalget har gått inn for. Departementet er enig med *Oslo kommune* i at det gjerne vil være vanskeligere å skaffe støtte for et innbyggerinitiativ i en stor kommune med mange innbyggere, enn i en liten kommune, selv om det i begge tilfeller kreves to prosent oppslutning om initiativet. Departementet foreslår derfor at det settes et øvre tall for hvor mange som må stå bak innbyggerinitiativet. Departementet foreslår at dette tallet settes til 300 når det gjelder initiativ til kommunestyret og 500 når det gjelder initiativ til fylkestinget. Dette betyr at enten 2 prosent eller 300/500 innbyggere må stå bak initiativet. Dette er for øvrig det samme maksimumsantall som foreslås som krav for å stille liste til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg for ikke-registrerte partier eller grupperinger. Departementet ser disse kravene som rimelige siden kommunestyret og fylkestinget skal måtte behandle spørsmålene, samtidig som det er praktisk mulig å samle støtte fra så vidt mange innbyggere.

Departementet foreslår at alle som er registrert i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller fylkeskommunen kan sette frem innbyggerinitiativ, ikke bare de stemmeberettigede. Forslaget innebærer at for eksempel ungdom under stemmerettsalderen kan sette frem innbyggerinitiativ.

Samlet sett foreslår departementet følgende når det gjelder innbyggerinitiativ:

1. Det innføres en regel om innbyggerinitiativ i kommuneloven, uformet slik at kommunestyret eller fylkestinget forpliktes til å ta stilling i en sak som berører deres kompetanseområde, dersom minst to prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket krever det.
2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ha tatt spørsmålet opp til behandling senest seks måneder etter at initiativet ble fremmet.
3. Det settes karantenetid på fire år fra forslaget sist ble fremmet, til en sak kan fremmes på nytt.
4. Forslag skal ikke kunne fremmes dersom det har samme innhold som et forslag som ligger til behandling i kommunestyret eller fylkestinget, eller som tidligere er behandlet i samme periode uten å ha fått nødvendig tilslutning.

5. Et innbyggerinitiativ som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget skal ikke kunne påklages.

## 5.5 IKT og demokrati

---

### 5.5.1 Utvalgets vurderinger

Utvalget er inne på mulige demokratiske utfordringer som følge av den raske utviklingen innenfor informasjons- og kommunikasjonsteknologien. Utvalget peker på at denne diskusjonen prinsipielt sett handler om hvilken type demokrati en ønsker at informasjonsteknologien skal fremme. Den teknologiske utviklingen innebærer at det teknisk sett er mulig for eksempel å gjennomføre langt flere folkeavstemninger. Dette kan gjøres raskt og enkelt over Internett med ja/nei knapper og med bakgrunn i et materiale som borgerne har fått tilsendt på forhånd. Utvalget nevner at det til og med har blitt foreslått å avskaffe representative organer helt og innføre elektronisk demokrati. Utvalget viser til at slike forslag overser at lovgivning er et resultat av kompliserte politiske forhandlinger, debatter og kompromisser, som gir rom for å innarbeide hensynet til mindretallet.

Utvalget viser til at en foreløpig vet lite om hvordan demokratiet påvirkes av den nye teknologien. For de politiske partier mener utvalget å se en positiv effekt. Det interne partidemokratiet styrkes ved at det åpnes for bredere og grundigere diskusjoner. Teknologien benyttes nå for å øke informasjonen fra politiske og offentlige institusjoner, offentlig sektor er utvilsomt blitt mer tilgjengelig for befolkningen. Utvalget mener at datateknologien i så måte representerer et viktig supplement til det representative demokratiet. Det er utvalgets oppfatning at det i større grad bør legges til rette for elektronisk saksbehandling. Borgerne bør, i større grad enn i dag, kunne kommunisere med det offentlige 24 timer i døgnet. Denne utviklingen innebærer at en må ha et bevisst fokus på tilgjengeligheten også for de grupper som ikke behersker teknikken. Utvalget fremhever at utviklingen av kommunale servicekontor er viktig i så måte. Utvalget viser videre til at offentlig innsyn er et viktig demokratisk prinsipp, og bør være et sentralt mål for offentlig sektor. Den nye teknologien gjør det enklere å legge til rette for et så omfattende innsyn som overhodet mulig.

### 5.5.2 Høringsinstansene

Dette punktet i utvalgets innstilling har i svært liten grad blitt berørt av høringsinstansene.

*Orkdal kommune* uttaler følgende:

«Utvalget ser det store potensiale som den nye utviklingen fører med seg. Det må legges til rette for at kommunene får utvikle denne teknologien fordi:

- Informasjon til innbyggerne kan bli bedre og bredere. Dette vil bidra til at den enkelte borger lettere kan delta i den politiske debatten med det samme grunnlag som sine medborgere.
- Partiene kan gjennom den nye teknologien gi velgerne og medlemmene større mulighet til å delta i den løpende politiske debatten.

- Med datatilknytning vil de lokale politikere kunne få en mer strukturert politisk hverdag. En kan sette seg inn i sakene løpende og ikke som i dag at alle saker kommer politikere i hende kort tid før beslutningen.
- Dette vil etter kommuneutvalgets syn være med på å gjøre det lokalpolitiske arbeid mer effektivt og lystbetont, og derigjennom hindre det relativt store frafallet av lokalpolitikere.

Kommuneutvalget vil derfor understreke viktigheten i utvalgets positive beskrivelse av IKT og demokrati.»

### 5.5.3 Departementets merknader

Departementets utgangspunkt er at det er viktig å ha en positiv innstilling til bruk av IKT i demokratisammenheng. Departementet er således enig med utvalget i at teknologien kan bidra til å utvikle demokratiet. Som utvalget viser til, vet vi imidlertid lite om hvordan demokratiet påvirkes av den nye teknologien. I denne sammenheng er det viktig å ha klart for seg hvilken type demokrati en ønsker seg. Det representative demokratiet er et grunnleggende element i oppbyggingen av samfunnet vårt. Ny teknologi bør bare tas i bruk som en fast ordning dersom den kan bidra til å vedlikeholde og styrke dette demokratiet. Det er imidlertid ikke alltid gitt hvilke konsekvenser ulike tiltak vil ha. Av denne grunn mener departementet det er viktig å være åpen i forhold til å prøve ut nye tiltak. Selv om det skulle vise seg at tiltakene ikke har noen direkte vitaliserende effekt på demokratiet på kort sikt, kan det å prøve ut nye tiltak i seg selv medvirke til at nye grupper engasjerer seg og dermed bidra til å styrke demokratiet på sikt.

Når det gjelder bruk av IKT i forbindelse med stemmegivning ved ordinære valg, vises til nærmere omtale i kapittel 6.2.

## 5.6 Brukermedvirkning

---

### 5.6.1 Utvalgets forslag

Når det gjelder andre former for demokrati mellom valg, er utvalget særlig opptatt av brukermedvirkning. Utvalget drøfter i innstillingen enkelte spørsmål rundt brukermedvirkning og politisk styring. Utvalget definerer begrepet bruker slik «en person som kommunal og offentlig virksomhet retter seg mot, og som benytter seg av slike tjenester over en relativt lang periode.»

Utvalget viser til at brukermedvirkning sikrer at offentlige tjenester utformes etter brukernes ønsker og gir borgerne et medansvar i det å løse konkrete oppgaver. Utvalget påpeker at deltakelse gir økt kunnskap og økt interesse for politikk, noe som i sin tur kan føre til et bredere politisk engasjement. Dette fremheves som positive sider ved brukermedvirkning.

På den annen side fremhever utvalget at brukerstyring ikke er uproblematisk. Et motargument er at brukermedvirkning bryter med idealet om at alle borgere skal ha lik rett til å delta. Utvalget stiller også spørsmålet om brukermedvirkning kan føre til at sterke brukergrupper tilriver seg makt på bekostning av andre. I denne sammenheng viser utvalget til at forskning har dokumentert at det ikke er slik at alle såkalte «berørte interesser» har samme utgangspunkt med hensyn til det å påvirke politikken. Det er en myte at orga-



nisasjonssamfunnet er altomfattende og representativt for hele samfunnet. Utvalget trekker frem som et tredje motargument spørsmålet om brukerstyring i det hele tatt har noe med demokrati å gjøre. Utvalget stiller spørsmål ved om brukerstyring reelt sett bare er en type kunde- eller konsumentinnflytelse. I så fall vil en mer brukerstyrt offentlig sektor medvirke til ytterligere å bygge opp under synet på kommunene først og fremst som iverksettere av statlige pålegg om tjenesteyting.

Utvalget understreker at kritikken mot økt brukerstyring tar utgangspunkt i idealet om den parlamentariske styringskjede, der utgangspunktet for politikken alltid er borgernes krav og ønsker. Utvalget mener at dette neppe er en realistisk beskrivelse av virkeligheten. På denne bakgrunn mener utvalget at alternativet til brukerstyring ikke trenger å være en partistyrte offentlig sektor, men en profesjonsdominert offentlig sektor.

I lovgivningen er brukerhensynet konkret utformet i de enkelte særlovene, spesielt gjennom lovfesting av rettigheter og standardkrav. Det kommunale og statlige klage- og ankesystemet er utformet på en slik måte at den enkeltes rettigheter som bruker av offentlige tjenester står sentralt. Utvalget viser til at ordningen med særskilte ombudsmenn er basert på tanken om at bestemte grupper har behov for egne talsmenn i møte med det offentlige, eller med markedet.

Utvalget viser videre til at brukerinnflytelsen også kan organiseres på mer uformelle og mindre forpliktende måter - for eksempel gjennom brukerundersøkelser.

Utvalget mener den kollektive brukerstyringen i offentlig sektor bør formaliseres. Særlig gjelder det de områder der forutsetningene for et bredt engasjement er til stede, for eksempel i skolen. Brukerstyringen skal ikke skje på bekostning av representative organer, men i et samspill med disse. Det er staten, kommunestyrene og fylkestingene som skal gi rammene, mens brukerne bør få en formalisert innflytelse på institusjonsnivå. Utvalget mener det viktig at en vurderer disse hensynene nøye i den løpende gjennomgangen av kommuneloven og de enkelte særlovene.

### 5.6.2 Departementets merknader

Kommunene har tradisjonelt hatt innbyggeren som *borger* i fokus. Innbyggeren som *bruker* har ikke vært like tydelig, selv om det først og fremst er som bruker av tjenestetilbudet at innbyggeren møter kommunen. Det er en sammenheng mellom de to sidene av innbyggerrollen: Borgeren har både en rett og en plikt til å delta i lokalpolitikken, og på den måten ha innflytelse over det tjenestetilbudet som kommunen tilbyr.

Departementet påpeker at den mer direkte brukervedvirkningen kommer til uttrykk både gjennom offentlige regler og initiativer (ovenfra), og gjennom aktivt engasjement fra brukerne selv (nedenfra). Departementet finner det hensiktsmessig å skille mellom kollektiv brukervedvirkning og individuell brukervedvirkning. Med kollektiv brukervedvirkning menes at brukerne gis innflytelse over tjenestetilbudet, for eksempel ved å delta i den daglige driften gjennom et brukerstyre. Reformer hvor det tas sikte på at det skal være opp til den enkelte å velge hvilke tjenestetilbud han eller hun vil benytte seg av, er eksempel på individualisert brukervedvirkning - ofte i kombinasjon

med rettighetsfesting. Brukermedvirkning er en del av en trend som de senere år har blitt tydelig; samfunnet blir i økende grad individualisert.

Departementet er opptatt av spørsmålet om hvordan utviklingen i retning av økt brukermedvirkning kan tilpasses den verdien det lokale selvstyret utgjør. Lokalt selvstyre er uttalt som et mål i seg selv, og er samtidig et verktøy for å få en effektiv og brukerorientert tjenesteproduksjon. I denne sammenheng oppstår spørsmålet om hvordan brukerne kan gis økt innflytelse og flere rettigheter, uten at det lokale selvstyret svekkes. Brukermedvirkning kan gi økt engasjement lokalt, og slik både være en del av og et supplement til det lokale selvstyret. Samtidig kan brukermedvirkning gi fragmentering og ansvarspulverisering, noe som kan svekke det lokale selvstyret.

Departementet legger i proposisjonen ikke frem forslag knyttet til spørsmål om brukermedvirkning.

## 6 Enkelte generelle spørsmål knyttet til valg

### 6.1 Tidspunkt for valgene. Fastsetting av valgdag

---

#### 6.1.1 Gjeldende rett

##### *Stortingsvalg*

Grunnloven § 54 fastsetter følgende når det gjelder valg til Stortinget:

1. Valgene holdes hvert fjerde år.
2. De skal være avholdt innen utgangen av september måned.

Av nr. 2 følger kun et siste tidspunkt for når valgene skal holdes. Grunnloven regulerer ikke det tidligste tidspunktet for valget. Valgloven § 24 første ledd første setning bestemmer at stortingsvalg skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned i hver stortingsperiodes siste år. En eventuell flytting av stortingsvalget til våren kunne skje uten endring av Grunnloven. Det vil imidlertid kreve en endring av valgloven.

##### *Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg*

Kommuneloven (lov av 25. september 1992 nr. 107) § 7 første ledd fastsetter at valg til kommunestyre og fylkesting gjelder for fire år.

Valgloven § 24 første ledd annen setning bestemmer at valgene skal holdes på en og samme dag i september måned hvert fjerde år.

Tradisjonelt holdes stortingsvalg og lokalvalg med to års mellomrom. Dette er en ordning som ikke er lovfestet. Verken kommuneloven eller valgloven kan tolkes slik at det skulle være i strid med reglene dersom man går inn for en ordning der alle valg avvikles samtidig.

Valgloven § 24 annet ledd bestemmer at Kongen i god tid før valget fastsetter valgdagen til en mandag. Kommunestyret kan vedta at det i vedkommende kommune også skal holdes valg på søndagen - dagen før den offisielle valgdagen.

#### 6.1.2 Utvalgets forslag

##### *Stortingsvalg*

Utvalget drøfter spørsmålet om å flytte tidspunktet for stortingsvalgene til våren. Utvalget konkluderer med å gå imot en flytting av valgtidspunktet og uttaler:

«Spørsmålet om når på året stortingsvalg bør avholdes har ikke vært noe sentralt tema i tidligere valgordningsdebatter. Den svenske riksdagen har derimot nylig vedtatt at overgangen til eventuelle vårvalg skal utredes. Det er særlig to forhold som en mener tilsier en flytting av valgene fra høsten til våren: 1) Det første knytter seg til om det rent praktisk er fornuftig at valgene hvert fjerde år sammenfaller i tid med at regjeringen er i slutfasen av budsjettprosessen. 2) Det andre knytter seg til mer prinsipielle forhold, nemlig i hvilken grad høstvalg leg-

ger til rette for at valgresultatet får en umiddelbar effekt på den offentlige politikken.

Den svenske debatten reiser også spørsmål ved om høstvalg i tillegg innebærer et demokratisk dilemma. Det blir argumentert med at ordningen i liten grad legger til rette for at valgresultatet skal ha umiddelbar effekt på den offentlige politikken. En mener videre at omorganiseringen av budsjettprosessen i Riksdagen kan forsterke denne problemstillingen.

Det demokratiske dilemmaet ligger således i at det kan oppstå situasjoner der velgernes dom ikke får umiddelbar effekt på profilen i budsjettet. I Sverige mener noen at en overgang til vårvalg vil sikre at en eventuelt ny regjering får tid nok til å skaffe seg støtte for sine hjerteresaker. I Norge har ordningen med høstvalg, så langt, ikke skapt den typen dilemma som er beskrevet her.

At valgkampen sammenfaller med regjeringens arbeid med statsbudsjettet kompliserer en allerede komplisert budsjettprosess. I Sverige oppfattes dette som en lite effektiv måte å drive budsjettpolitikk på. I tillegg mener en at høstvalg gir en eventuell ny regjering liten tid til fullt ut å innarbeide sine saker i det kommende års budsjett.

.....  
Utvalget mener at det er lite som tyder på at de dilemmaer som reises i den svenske debatten oppleves som reelle problemstillinger i Norge i dag. Budsjettprosessen i Stortinget er nylig blitt omorganisert. En mulig konsekvens av reformen kan være nye, og mer stabile, samarbeidskonstellasjoner mellom ulike grupper av partier. Et slikt scenario vil redusere betydningen av de dilemma som her er blitt reist. Den svenske utviklingen bør likevel følges nøye. Slik lovbestemmelsen med hensyn til valgtidspunktet er utformet i dag, vil en overgang til vårvalg ikke kreve endringer av Grunnloven. Det vil dermed være lettere å foreslå eventuelle justeringer på et senere tidspunkt.»

(NOU 2001:3, side 76 - 77)

### *Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg*

Utvalget drøfter spørsmålet om en bør gå inn for en felles valgdag for stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg, eventuelt sammenslåing av stortingsvalg og fylkestingsvalg. Utvalgets flertall - alle unntatt medlemmet *Kolberg* - trekker følgende konklusjoner:

1. Stortingsvalg bør fortsatt avvikles separat.
2. Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg bør fortsatt avvikles samtidig.

Flertallet uttaler at det

«..... går inn for at dagens ordning med felles valgdag for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg videreføres. En legger avgjørende vekt på at begge disse valgene er å anse som lokalvalg, og dermed hører naturlig sammen. Det er de lokale/regionale sakene som står i fokus, og som også bør stå i fokus. Ved stortingsvalg er det de nasjonale sakene - særlig regjeringsspørsmålet - som vil være sentrale. En kombinasjon av stortingsvalg og fylkestingsvalg vil lett føre til at interessen for fylkestingsvalget og de sakene som er sentrale ved det valget «forsvinner» i fokuseringen på stortingsvalget. Utvalget vil også peke på partiene og andre som stiller liste ved kommunestyre- og fylkestingsvalg ofte ser de to valgene i sammenheng når kandidater settes opp på

valglistene. Denne sammenhengen blir det vanskeligere å ivareta dersom valgene kommer på forskjellig tidspunkt.

Etter utvalgets mening kan ikke hensynet til en eventuell økning i valgdeltakelsen ved fylkestingsvalget - som følge av en «drahjelp» fra stortingsvalget - oppveie de ulempene som en kombinasjon av disse to valgene medfører.»

Medlemmet *Kolberg* uttaler:

«..... den stadig synkende deltakelsen ved valgene til kommunestyrene og fylkestingene er en av de største utfordringene i vårt demokrati. Utvalgets mandat peker da også spesielt på dette som et område Valgløvet utvalget skulle vie særlig oppmerksomhet.

Politikkens innhold vil alltid være det som har mest å si for interessen, og dermed deltakelsen ved alle typer valg, også ved kommunestyrevalg. Svenske erfaringer viser entydig at den felles valgdagen bidrar til en høyere deltakelse ved lokalvalgene. Det ser heller ikke ut som om den rikspolitiske debatten i Sverige bidrar til mindre interesse, og oppmerksomhet, om de lokale sakene. Dette medlem mener at en felles valgdag vil gi velgerne en mulighet til å stemme ut fra en helhetlig politisk vurdering. Den felles valgdagen vil få frem den klare sammenhengen som det er mellom nasjonale -, og lokale prioriteringer. På dette grunnlag og ut fra den vurdering at en felles valgdag ser ut til å være det mest konkrete forslaget som kan fremmes for å øke valgdeltakelsen foreslår dette medlem at stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg holdes på samme dag.»

### *Valgdagen*

Utvalget foreslår at bestemmelsene om fastsetting av valgdag gis følgende utforming (§ 29 i utvalgets forslag til lov):

1. Kongen fastsetter valgdagen i god tid før valget.
2. Kommunestyret kan bestemme at det i vedkommende kommune skal holdes valg også dagen før den valgdagen som er fastsatt av Kongen.

Utvalget uttaler:

«Det bør ikke stå i loven at valget skal holdes på mandag. Det bør være adgang til å vurdere om en annen ukedag vil være bedre egnet som valgdag. Utvalget er ikke fremmed for tanken om at valget kan legges til søndag (og lørdag). Søndagsvalg vil kunne bidra til å skape mer høytid og verdighet rundt valget.

Utvalget mener det fortsatt bør være adgang til å holde valg over to dager for de kommuner som ønsker det. Dette er en vel innarbeidet tradisjon i mange kommuner, og utvalget ser ingen grunn til å foreslå begrensninger i så måte. Dersom mandagen opprettholdes som valgdag vil det være et behov for å kunne avholde valg på søndag, spesielt i kommuner med mange pendlere. Dersom adgangen til å avholde to-dagersvalg tas ut av loven, vil dette føre til økt behov for forhåndsstemmegivning, og dermed kunne bidra til å svekke stemmegivning på valgdagen som den primære måten for stemmegivning.»

### 6.1.3 Høringsinstansene

#### *Høstvalg contra vårvalg*

Ingen av høringsinstansene går inn for å flytte valgdagen til våren. Utvalgets forslag om å holde fast ved høstvalg kommenteres ikke spesielt.

#### *Felles valgdag for alle valg?*

Det store flertallet av høringsinstansene går inn for at det fortsatt bør være slik at stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg avvikles separat. De går også inn for felles avvikling av de to lokalvalgene.

Noen uttalelser gir uttrykk for avvikende oppfatninger, for eksempel mener *Landsorganisasjonen i Norge* at en ordning med samtidig avvikling av alle tre valg bør vurderes. *Marker kommunegår* inn for separate kommunestyrevalg, dersom antall fylker reduseres. *Nittedal kommune* ønsker at det åpnes for at den enkelte kommune selv kan bestemme dagen for kommunestyrevalget, innenfor rammen av valgåret.

#### *Valgdagen*

De fleste som uttaler seg støtter utvalgets forslag om ikke å binde valget til en bestemt ukedag i loven, eller de har ingen merknader til dette forslaget. *Landsorganisasjonen i Norge* gir imidlertid uttrykk for at det bør vurderes å innføre obligatorisk søndagsvalg (av hensyn til pendlerne). *Ungdommens demokratiforum* går inn for at valgdagen skal være obligatorisk fridag, og at det skal være obligatorisk å holde valglokale åpne på søndagen før valgdagen.

### 6.1.4 Departementets merknader

#### *Høstvalg contra vårvalg*

Departementet konstaterer at utvalgets forslag om fortsatt å avholde valg på høsten har bred tilslutning blant høringsinstansene. Departementet kan heller ikke se at dagens ordning skaper praktiske vanskeligheter som tilsier at det er nødvendig med en omlegging av valgtidspunktet, og slutter seg til den argumentasjonen Valglovutvalget anfører når det gjelder dette spørsmålet.

Departementet vil derfor foreslå at valgene fortsatt avholdes i september måned.

#### *Felles valgdag for alle valg?*

Departementet mener at en bør opprettholde dagens skille med stortingsvalg som rikspolitiske valg på den ene siden, og kommunestyre- og fylkestingsvalgene som lokalvalg på den andre siden. Etter departementets syn er dette den beste måten å skape interesse for, og fokus på, lokale og regionale saker. Å slå sammen alle valgene vil ventelig føre til at de rikspolitiske sakene vil overskygge de lokale sakene i enda større grad enn tilfellet er i dag. Ønsker man å øke interessen for lokalpolitikken og de sakene som behandles i de lokale folkevalgte organer er, etter departementets syn, ikke en kombinasjon av alle valgene veien å gå. Det kan også bli vanskeligere å rekruttere kandidater som er villige til å stå på lokalvalglistene dersom de vet at kommunestyre- og fyl-

kestingsvalgene må konkurrere med stortingsvalget om velgernes oppmerksomhet.

Etter departementets syn kan ikke en eventuelt økt valgdeltagelse ved lokalvalg oppveie de prinsipielle ulemper en felles avvikling av alle valg vil medføre.

Departementet vil derfor foreslå en videreføring av gjeldende rett.

### *Valgdagen*

Departementet konstaterer at det er lang tradisjon i vårt land for å avvikle valg på mandag. Datoen blir fastsatt av Kongen i statsråd.

Siden 1960-tallet har det også vært åpnet for valg på søndagen, dagen før den alminnelige valgdagen. Det er opp til det enkelte kommunestyre å bestemme om det skal være valg på søndag i den enkelte kommune.

De fleste land med lange tradisjoner når det gjelder valg avvikler disse på en bestemt ukedag (Sverige, Finland, Tyskland, Frankrike, Italia har for eksempel valg på søndag, Danmark og USA på tirsdag, Storbritannia på torsdag). Departementet mener at en bør holde fast ved tradisjonen med valg på mandager, og med adgang for kommunene til å bestemme todagersvalg. En ordning med todagersvalg bør ikke gjøres obligatorisk. Det bør fortsatt være opp til den enkelte kommune - ut fra lokale forhold - å ta stilling til om en ønsker å holde valg over to dager.

Departementet har vurdert om det fortsatt bør være lovfestet at valgdagen skal være en mandag. Alternativet til dagens regel vil være å lovfeste kun at Kongen bestemmer valgdagen, og at kommunene kan vedta å avholde valg også dagen før den dagen som fastsettes sentralt. En slik bestemmelse ville innebære at en - uten å måtte endre loven - kunne legge valget til en annen ukedag, for eksempel søndag, dersom en i fremtiden finner dette ønskelig. Departementet er likevel kommet til at det bør fremgå av lovteksten hvilken ukedag valget skal avvikles.

Bestemmelser om tidspunktet for valgene og fastsetting av valgdag er tatt inn i lovforslaget §§ 9-1 og 9-2.

## **6.2 IKT og stemmegivning**

---

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi brukes som praktisk hjelpemiddel i en rekke sammenhenger i forbindelse med valg, for eksempel ved optisk telling, valgoppgjøret, foreløpig manntallsavkryssing mv. Dette kapitlet er avgrenset til en drøfting av prinsipielle problemstillinger i tilknytning til bruk av IKT ved elektronisk stemmegivning.

### **6.2.1 Gjeldende rett**

Valgloven inneholder ingen regler om elektronisk stemmegivning. Departementet antar at forsøksloven åpner for forsøk med elektronisk stemmegivning. Da departementet i Ot.prp. nr. 93 (1991-92), *Lov om endringer i lov av 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven)*, foreslo å ta inn en egen bestemmelse om forsøk med elektronisk stemmegivning i valgloven, ønsket imidlertid flertallet i utenriks- og konstitusjonskomiteen ikke å åpne for denne type forsøk. Departementet mener derfor at

slike forsøk ikke bør gjennomføres før Stortinget har fått anledning til å uttale seg om spørsmålet på nytt.

### 6.2.2 Utvalgets merknader og forslag

Utvalget peker på at det internasjonalt er fokus på databaserte løsninger for valg. Det første internettbaserte valget ble gjennomført den 12. mars 2000 i den amerikanske delstaten Arizona, da det demokratiske partiet nominerte sin presidentkandidat. Valgdeltakelsen ble tredoblet, men kritikken mot forsøket var sterk. For det første ble det konstatert at tilgangen til teknologien var svært ulikt fordelt mellom svarte og hvite. For det andre ble det fokusert på den teknologiske sårbarheten ved forsøket. Utvalget fremhever at det så langt ikke er utviklet løsninger som teknisk sett garanterer at et valg over Internett kan gjennomføres på en demokratisk forsvarlig måte. I kritikken av forsøket i Arizona pekes det på en rekke slike tekniske forhold: Valget var sårbart for nettverkssammenbrudd og virusangrep, velgeridentifikasjonen var minimal (noe som lett kunne ha medført valgfusk) og prinsippet om hemmelig valg ble ikke ivaretatt (et datafirma laget PIN-kodene og hadde således tilgang til stemmesedlene).

Etter utvalgets oppfatning er det i dag utenkelig, og heller ikke politisk ønskelig, å gjennomføre hele valg over Internett alene. Teknologien er ennå sårbar, samtidig som en risikerer at den tid som kreves for å søke kunnskap, diskusjon og ettertanke går tapt. Skal det utvikles trygge løsninger må teknologien prøves. Utvalget mener at følgende spørsmål bør utredes nøye før valgloven formelt åpner for dette: 1) Hvordan skal den som stemmer kunne legitimere seg slik at en unngår valgfusk? 2) Hvordan skal prinsippet om hemmelig valg ivaretas på en demokratisk forsvarlig måte? Utvalget mener at teknologien på sikt bør tas i bruk for å nå spesifikke grupper. Det er bare konkrete forsøk som kan gi sikker kunnskap om disse problemstillingene, og bidra til at det utvikles trygge løsninger. Utvalget mener derfor at det bør gjennomføres forsøk med siktemål å øke kunnskapen om effekten av databaserte løsninger for valg. Teknikken kan utvikles i skolevalgene, eller prøves ut med terminalbaserte løsninger i valglokalene i en eller flere kommuner. Databaserte løsninger kan også tas i bruk for å lette tilgjengeligheten for nordmenn som er bosatt i utlandet.

### 6.2.3 Høringsinstansene

Om lag 20 høringsinstanser har kommentert dette punktet i utvalgets forslag. Et flertall av disse slutter seg til utvalgets konklusjon om at det bør gjennomføres forsøk med elektronisk stemmegivning for å øke kunnskapen om effekten av slik stemmegivning.

*Stord kommune* mener at

«bruk av IKT ved val må prøvast ut».

*Akershus fylkeskommune* «stiller seg positiv til at databaserte valg-løsninger for skolevalg prøves ut i videregående skoler i Akershus.»

*Skedsmo kommune* påpeker at

«det bør arbeides mot et «elektronisk valg», for å lette gjennomføringen av valgene».



På den annen side er enkelte høringsinstanser skeptiske til maskinell stemmegivning. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* uttaler følgende:

«Med dagens IT-teknikk kan vi vanskelig se hvordan dette kan gjennomføres på en forsvarlig og sikker måte. Vi legger da til grunn at «hemmelig valg» er en grunnleggende forutsetning for demokrati og et krav til vår valgordning som vi ikke kan gå på akkord med.»

#### 6.2.4 Departementets merknader og forslag

##### *Innledning*

Departementet mener det er viktig å ha en positiv holdning til bruk av IKT i valgsammenheng. IKT kan underlette det praktiske arbeidet, men vil også kunne stimulere demokratiet ved for eksempel å åpne for enklere kommunikasjon mellom velgere og folkevalgte. At IKT brukes som et praktisk hjelpemiddel på valgområdet, som på andre områder, er i utgangspunktet ikke problematisk. Imidlertid oppstår det både praktiske og prinsipielle spørsmål når diskusjonen kommer inn på spørsmål som gjelder bruk av IKT i forbindelse med selve stemmegivningen (elektronisk stemmegivning).

Valglovutvalget har ikke foretatt noen bred drøftelse av spørsmålet om elektronisk stemmegivning, men kommer inn på enkelte prinsipielle problemstillinger. Etter utvalgets oppfatning er det i dag for eksempel ikke aktuelt å gjennomføre hele valg over Internett alene. Utvalget peker på viktige problemstillinger som bør utredes nøye før valgloven kan anbefales å åpne for slik stemmegivning. Spesielt viktig er hvordan en skal unngå valgfusk og hvordan prinsippet om hemmelig valg skal ivaretas.

Departementet har innhentet en sakkyndig utredning vedrørende spørsmålet om stemmegivning og IKT som et supplement til utvalgets fremstilling. Rapporten er trykket som vedlegg i proposisjonen. Den tar for seg rammer, muligheter og forutsetninger for utvidet bruk av IKT i valghandlingen.

##### *Grunnleggende demokratiske krav*

Tradisjonelt har valglovgivningen bygget på en del grunnleggende krav som skal sikre at valgene gjennomføres på en demokratisk måte. I forhold til det å avgi stemme, er de viktigste kravene at fremgangsmåten skal sikre hemmelig valg og forhindre valgfusk.

Prinsippet om *hemmelig valg* dreier seg om at systemet skal sikre velgeren adgang til å avgi stemme i enerom og usett, slik at

1. ingen andre får innsyn i hva vedkommende stemmer og
2. at vedkommende ikke utsettes for utilbørlig påvirkning ved stemmegivningen.

Spørsmålet om *valgfusk* dreier seg særlig om hvordan man kan sikre prinsippet «én velger - én stemme». Hvordan få sikkerhet for at den som avgir en stemme virkelig er den vedkommende utgir seg for å være, slik at man hindrer at noen stemmer for andre? Fusk kan i denne sammenheng foregå både i form av «tyveri» av andres identitet og i form av «salg» av egen identitet.

### *Alternative modeller*

Elektronisk stemmegivning kan tenkes gjennomført i valglokalet, for eksempel ved at velgeren avgir stemmen i elektronisk form på spesielle terminaler skreddersydd for elektronisk stemmegivning, dvs. ikke stemmegivning over Internett. Alternativt kan man tenke seg at valgbehandlingen foregår utenfor et valglokale, ved at velgeren stemmer over Internett ved å avgi stemme hjemme, på jobben eller andre steder med internettoppkobling. I forhold til prinsippet om hemmelig valg og det å unngå valgfusk, står bruk av terminaler i valglokalet i utgangspunktet ikke i noen annen stilling enn tradisjonell stemmegivning. «Ulempen» med denne løsningen er at den forutsetter at velgerne fortsatt må oppsøke valglokalet/annet offentlig lokale. Det vil altså ikke medføre noen forenkling for velgerne. Samtidig vil en slik løsning kreve betydelige investeringer i datautstyr. Selv om dagens bruk av stemmesedler er arbeidskrevende, vil en løsning med bruk av skreddersydd teknisk utstyr, med krav om spesiell teknisk kompetanse for å kunne betjene det mv., sannsynligvis ikke bli mindre ressurskrevende. Da det etter departementets syn uansett ikke kan være aktuelt i overskuelig fremtid å frata velgerne muligheten til å benytte vanlige stemmesedler, vil et slikt system bli tosporet, og følgelig meget kostbart.

Bruk av papirstemmesedler muliggjør dessuten lekmannskontroll. Valgstyret er politisk valgt. Det at mange kommuner også ønsker å ha politikere i stemmestyrene som administrerer og «overvåker» stemmegivningen på valginget, er uttrykk for en tradisjon med politisk/menneskelig kontroll. Ved elektronisk stemmegivning må man forlate prinsippet om lekmannskontroll. Det vil ikke være mulig for alminnelige folk å «kontrollere» alle deler av data-systemer for elektronisk stemmegivning. Dette er en viktig prinsipiell forskjell mellom et system som baserer seg på papirstemmesedler og et system med elektronisk stemmegivning, noe som også vil kunne svekke velgernes tillit til at valget går korrekt for seg.

Dersom en åpner for at velgeren kan avgi stemme over Internett, hjemme fra og andre steder utenfor valgmyndighetenes kontroll, vil det uten tvil bli enklere for velgerne å stemme.

Stemmegivning over Internett reiser imidlertid betydelig tekniske utfordringer. Et særlig problem som kan tenkes å oppstå er at hackere vil forsøke å manipulere de ulike delene av systemet for å forandre resultatet, eventuelt for å finne ut hva den enkelte har stemt. Per i dag er det ikke utviklet noen sikker løsning for stemmegivning over Internett. Den teknologiske utviklingen gjør likevel at det er grunn til å anta at disse problemene kan løses på sikt. Teknologien som sådan er derfor sannsynligvis ikke til hinder for elektronisk stemmegivning over Internett en gang i fremtiden.

For å teste den tekniske sikkerheten og finne ut hvilke praktiske problemer velgerne opplever med den nye teknikken, kunne det settes i verk forsøk med internetvalg. Slik forsøksvirksomhet forutsetter imidlertid at man overser tungtveiende innvendinger som gjelder de tidligere omtalte grunnleggende prinsippene ved valgordningen vår. Det synes ikke mulig å garantere hemmelig valg og identifikasjon av velgeren ut fra hensynet én velger - én stemme uten at samfunnet pålegger velgeren å møte opp i et valglokale/det offentlige rom for å avgi stemme.

Det er blitt foreslått at man kan sende ut pin-koder, smartkort e.l. som velgeren kan bruke for å identifisere seg for å hindre valgfusk. Problemet med en slik løsning er at uvedkommende, for eksempel ved tyveri eller kjøp, kan tillegge seg kodene/kortene, og dermed avgi stemme i en annens navn. Det foreligger i dag ikke noe praktisk anvendelig system for identifisering som kan hindre denne type valgfusk.

Dersom man skal legge prinsippene om hemmelig valg og sikkerhet mot fusk til grunn ved utforming av regelverk for elektronisk stemmegivning, må systemet inneholde sperrer som hindrer valgfusk og sikrer hemmelig valg. Uansett den teknologiske utviklingen, kan departementet ikke se hvordan dette kan løses på annen måte enn ved at valghandlingen foregår i det offentlige rom. Etter departementets vurdering er det derved kravet om opprettholdelse av disse prinsippene, ikke teknologien, som er det største hinderet for å gjennomføre valg utenfor valgmyndighetenes kontroll.

En kan også tenke seg ulike mellomløsninger, så som internettbaserte systemer til bruk i valglokale. Mange av de samme tekniske problemene og usikkerhetsmomentene vil imidlertid hefte ved en slik løsning som ved bruk av Internett hjemmefra eller på jobben, for eksempel når det gjelder sikker dataoverføring. Samtidig vil velgerne fortsatt måtte begi seg til et valglokale for å avgi stemme.

#### *Departementets samlede vurdering*

Departementet mener at prinsippet om hemmelig valg og det å hindre valgfusk bør være bærende elementer også ved utforming av regelverk for hvordan en eventuell elektronisk stemmegivning skal foregå. Valgordningen bør derfor etter departementets syn fortsatt pålegge velgerne å avgi stemme i det offentlige rom, både for at valgmyndighetene skal kunne overvåke at alle velgere får avgitt stemme i hemmelighet og uten utilbørlig påvirkning og for å sikre prinsippet om én velger - én stemme. Dette innebærer at det ikke bør åpnes opp for forsøk med elektronisk stemmegivning utenfor det offentlige rom, for eksempel ved å stemme over Internett hjemmefra eller andre steder med internettoppkobling. Elektronisk stemmegivning bør kun foregå i lokaler under kontroll/opsyn av valgmyndighetene.

Departementet er enig med Valglovutvalget i at det ikke er aktuelt å innføre elektronisk stemmegivning uten først å gå veien om forsøk. Departementet antar at teknologien i første omgang bør prøves ut ved skolevalgene, hvor eventuelle feil ikke vil få alvorlige konsekvenser. Forsøk kan også tenkes brukt ved eventuelle rådgivende lokale folkeavstemninger i kommunal regi. Slike forsøk vil ikke være gjenstand for statlig godkjenning. Eventuelle forsøk ved reelle valg må vurderes nøye, og i første omgang kjøres parallelt med tradisjonell stemmegivning.

Departementets vurderinger er i hovedsak i tråd med konklusjonene i den utredning om stemmegivning og informasjons- og kommunikasjonsteknologi departementet har fått utarbeidet.

Det har vært reist spørsmål om stemmegivning er en type «kommunikasjon» som kommer inn under statens e-Regelprosjekt, jf. Ot.prp. nr. 108 (2000-2001) *Om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon* og Ot.prp. nr. 9 (2001-2002) *Om endringer i diverse lover for å*

*fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon.* Departementet synes det er lite treffende å karakterisere stemmegivning som kommunikasjon i den forstand e-Regelprosjektet legger opp til. Diskusjonen foran viser uansett at det ligger en del hensyn til grunn for all stemmegivning, herunder elektronisk stemmegivning, som ikke uten videre gjør det mulig å likestille stemmegivning ved hjelp av papirstemmesedler med elektronisk stemmegivning.

Departementet fremmer etter dette ikke forslag til regler som åpner for elektronisk stemmegivning. Det vil imidlertid kunne være aktuelt med forsøk med slik stemmegivning i omgivelser under oppsyn av valgstyret.

### **6.3 Bør valgloven ha en egen forsøkshjemmel?**

---

#### **6.3.1 Innledning. Gjeldende rett**

Valgloven har i § 94a en særskilt forsøkshjemmel som direkte gjelder forsøk med elektronisk manntallsavkryssing. Bestemmelsen ble vedtatt våren 1993, og brukt ved forsøk i Bergen og Oslo ved stortingsvalget samme år. Det har senere ikke vært godkjent forsøk i medhold av denne bestemmelsen.

Valgloven har altså ingen generell forsøkshjemmel. Lov om forsøk i offentlig forvaltning av 26. juni 1992 nr. 87 har vært brukt som hjemmel ved de forsøk som har vært gjennomført i forbindelse med valg:

- Direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo i 1995 og 1999.
- Direkte valg av ordførere i 20 kommuner i 1999.
- Særlige retterregler ved kommunestyrevalget i Kristiansand og Skjervøy i 1999.

Foran kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1999 ble forsøk med nedsatt stemmerettsalder ved kommunestyrevalg diskutert. Det ble også rettet en konkret forespørsel fra Tinn kommune om muligheter for å gjennomføre forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år ved lokalvalget. Departementet avslo søknaden. Det ble vist til at et slikt forsøk lå utenfor forsøkslovens formål. Forsøket dreide seg ikke om å prøve ut virkningen av å oppheve eller endre bestemmelser som antas å være til hinder for hensiktsmessige måter å løse offentlige oppgaver på, jf. kriteriene i forsøksloven §§ 1 og 3.

Lov av 26. juni 1992 nr. 87 om forsøk i offentlig forvaltning (forsøksloven), ble satt i verk fra 1. januar 1993. Med hjemmel i denne loven kan statlig og kommunal forvaltning få fritak fra gjeldende regelverk for å prøve ut løsninger som kan føre til en bedre offentlig forvaltning. Forbedring av offentlig tjenesteyting, best mulig ressursutnyttelse og gode demokratiske styringsformer er viktige hensyn i denne sammenheng. Forsøksloven setter likevel skranke for hva slags regelverk det kan søkes fritak fra. Loven kan ikke brukes til å få fritak fra kommunelovens grunnleggende bestemmelser om organisering av virksomheten i kommuner og fylkeskommuner, og heller ikke fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler. En viktig begrensning ligger dessuten i at man ikke kan godkjenne forsøk som vil innebære innskrenkning av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning.

### 6.3.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget viser til at det er økende interesse for å kunne avvikle valg på andre måter enn de tradisjonelle. Slike forsøk kan tenkes å gjelde fremgangsmåten ved selve valgavviklingen. Et eksempel på dette kan være stemmegivning ved hjelp av edb. Et annet tema for forsøk Utvalget nevner kan være senket stemmerettsalder ved lokalvalg. Det kan også være snakk om direkte valg av andre folkevalgte organer enn de som tradisjonelt velges ved direkte valg, for eksempel ordføreren.

Utvalget mener at kan være interessant og spennende å prøve ut forslag som innebærer nytenkning rundt valgene, uten at det i første omgang blir innført pålegg om obligatoriske ordninger. Forsøk kan brukes for å høste nødvendige erfaringer, som i sin tur kan danne grunnlag for eventuelle lovendringer. Forsøk kan gi svar på om det bør gjøres endringer i valgordningen for å få til en styrket interesse for valg og lokaldemokrati.

Den eksisterende forsøkshjemmelen i valgloven er kun knyttet til forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet. Dette synes å være en for snever innfallsvinkel og setter en for trang grense for forsøkene, fordi interessen går på andre sider ved valgordningen. Heller ikke forsøksloven synes å være dekkende, blant annet fordi den antas å sette bom for forsøk med senket stemmerettsalder.

Utvalget mener at tiden nå er inne til å foreslå en generell bestemmelse om forsøk i valgloven. Bestemmelsen bør formuleres så generelt at den kan benyttes til forskjellige typer av forsøk:

- Avvik fra de grunnleggende reglene om valg. Utvalget nevner senket stemmerettsalder ved lokalvalg som ett aktuelt eksempel. Imidlertid vises det til at flertallet av utvalgets medlemmer har prinsipielle betenkeligheter når det gjelder å gi klarsignal til forsøk med nettopp dette. Stemmerettsalderen er et så fundamentalt element i hele valgordningen at det virker lite naturlig å åpne for forsøk i denne forbindelsen. Det foreslås likevel ikke noen begrensninger i utformingen av forsøkshjemmelen. Det forutsettes at departementet har disse betenkelighetene for øye når eventuelle søknader om godkjenning av forsøk på dette området blir behandlet.
- Valg av andre organer enn de loven omtaler. Som eksempler nevnes direkte valg av ordfører, direkte valg av kommunedelsnemnder/lokalutvalg.
- Avvik fra bestemmelser om fremgangsmåten ved valgene. Her kan for eksempel nevnes stemmegivning via Internett - både forhåndsstemmegivning og stemmegivning på valgdagen - og stemmegivning ved hjelp av maskiner som registrerer stemmegivningene elektronisk.

Utvalget mener det er viktig å ikke sette for snevre grenser når det gjelder hva som kan gjøres til gjenstand for forsøk. Forsøkene bør bygge på søknader fra kommunene og godkjennes av Kongen (departementet). I forbindelse med godkjenningen bør det gis retningslinjer for gjennomføringen, herunder om hvilke lovbestemmelser det dispenseres fra. Utvalget konkluderer med at valgloven bør ha en generell bestemmelse som åpner adgang til å:

1. Godkjenne forsøk der det fravikes fra lovens regler når det gjelder gjennomføringen av valgene.
2. Gi samtykke til forsøk med direkte valg av andre organer enn de som er omhandlet i loven.

### 6.3.3 Høringsinstansene

Få høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om en egen bestemmelse om forsøk i valgloven. De fleste er positivt innstilt til forsøkstankegangen, men har ikke forholdt seg til de eksisterende muligheter forsøksloven gir. De har således ikke vurdert om det er behov for en egen hjemmel.

*Sorum kommune* skriver:

«Forslaget i valglovutvalgets innstilling om adgang til å drive forsøk med hjemmel i valgloven er en positiv nyvinning, som kommunestyret gir sin tilslutning til.»

*Buskerud fylkeskommune*:

«Det er positivt at valglovutvalget vil utvide bestemmelsene om forsøk ved valg.»

*Trondheim kommune*:

«Vi støtter forslaget, men forutsetter at departementet ser til at slike valg gjennomføres på en fullt ut forsvarlig måte.»

*Meldal kommune* er opptatt av sikkerhet i forbindelse med eventuelle forsøk med bruk av IT i valgavviklingen:

«Meldal kommune vil fraråde å ta i bruk IT-teknologi såfremt det kan være den minste mulighet for at dette kan så tvil om at all stemmegivning forblir hemmelig.»

### 6.3.4 Departementets merknader og forslag

Som utvalget har departementet merket seg at det er en viss interesse for å kunne avvike valg på andre måter enn de tradisjonelle. Departementet ser at vi står foran store utfordringer når det gjelder å følge opp både samfunnsutviklingen og den teknologiske utviklingen også på valgområdet. Forsøk kan være én måte å møte behovet for utvikling av valgordningen. Departementet er likevel ikke enig i at det er påkrevet med en egen forsøkshjemmel i valgloven for å få dette til.

Valg reguleres av et regelverk som er utpreget todelt. På den ene siden garanterer valglovgivningen for våre viktigste demokratiske rettigheter og fastsetter hovedprinsippene for valgordningen. Den bestemmer hvem som skal få delta i valg, at velgerne skal sikres mot utilbørlig påvirkning under valgbehandlingen og få avgi stemme i enerom og usett, at valgene foregår fritt og åpent osv. På den andre siden gir valgloven også bestemmelser av høyst teknisk/administrativ karakter. Det er for eksempel detaljerte regler om den praktiske fremgangsmåten ved valget og om selve valgbehandlingen, om hvilke oppgaver som ivaretas av ulike offentlige myndigheter og så videre. Selv om denne siden av regelverket også er ment å bidra til oppfyllelsen av de grunnleggende krav, er det mange av bestemmelsene som anviser fremgangsmåter og prosedyrer som godt kan erstattes av andre. Mellom disse to ytterpunktene er det en glidende overgang.

Forsøksloven har som formål å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i offentlig forvaltning, og å utvikle en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsorganer og -nivåer. Det skal legges særlig vekt på å forbedre den offentlige tjenesteyting overfor borgerne og en best

mulig ressursutnyttelse. Ved forsøk som omfatter folkevalgte organer, skal det også legges vekt på å fremme gode demokratiske styringsformer.

For å få til dette gir forsøksloven adgang til å prøve ut avvik fra regler om hvordan offentlige organer skal organiseres, hvordan de skal løse sine oppgaver, hvilke organer som skal løse hvilke oppgaver og bestemmelser som regulerer statens kontroll med kommuner og fylkeskommuner. Imidlertid finnes det også begrensninger i adgangen til å drive forsøk. Etter § 4 kan det ikke godkjennes forsøk med avvik fra saksbehandlingsregler som er gitt av hensyn til enkeltpersoners rettssikkerhet, hvis ikke dette hensyn ivaretas minst like godt ved den fremgangsmåte det søkes samtykke til å prøve. Likeså kan det heller ikke godkjennes forsøk som ville innebære innskrenking av rettigheter eller utvidelse av plikter som enkeltpersoner har etter gjeldende lovgivning.

Som nevnt har forsøksloven ved flere anledninger blitt brukt som grunnlag for forsøk i forbindelse med valg. Med unntak av forsøket med elektronisk manntallsavkryssing, som hadde en rent praktisk motivasjon, kan forsøkene først og fremst sies å ha vært motivert ut fra ønsket om å fremme gode demokratiske styringsformer. Dette gjelder forsøkene med direktevalg til bydelsutvalg og ordfører og forsøket med alternativ fremgangsmåte for retting på stemmesedlene.

Fremgangsmåter ved valg til folkevalgte organ ligger kanskje ikke innenfor det man naturlig forbinder med forvaltningsorganers organisering av virksomhet og oppgaveløsning, jf. forsøksloven § 3. Imidlertid faller de etter departementets oppfatning innenfor lovens formål med hensyn til å fremme gode demokratiske styringsformer. Forsøksloven § 3 om hva forsøk kan omfatte, bør ikke tolkes for snevert, så lenge forsøket ikke kommer inn under begrensningene i adgangen til å drive forsøk i § 4, og forsøket ellers er godt begrunnet.

Forsøksloven kan således i prinsippet benyttes som hjemmel for de fleste typer forsøk utvalget nevner som aktuelle. Som eksempel kan nevnes elektronisk avkryssing i manntallet, eventuelt også i et landsomfattende manntall, maskinell stemmegivning ol. Forsøksloven har som nevnt allerede vært brukt som hjemmel for forsøk med direkte valg av ordfører og kommunedelsutvalg.

Departementets vurdering er at forsøksloven er et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for den type forsøk som det er aktuelt og ønskelig å gjennomføre i sammenheng med valg. Å ha en egen forsøkshjemmel i valgloven vil kunne fungere som en synliggjøring av at det er mulig å drive forsøk på valgområdet, men det bør være overflødig etter vedtakelsen av forsøksloven.

Som utvalget fremholder vil forsøksloven ikke kunne brukes som hjemmel for forsøk som gjelder mer grunnleggende sider av valgordningen, og som direkte regulerer velgernes rettigheter etter loven, for eksempel bestemmelser om stemmerettsalder. Departementet er enig i dette, men kan heller ikke se at det er ønskelig med en bestemmelse i valgloven som gjør det mulig ved administrativ beslutning å fravike regelverk som er gitt for å regulere grunnleggende sider ved valgordningen. Det vil være bedre i samsvar med demokratiske prinsipper om forsøk som berører grunnleggende prinsipper ved valgordningen, blir behandlet av Stortinget. Hjemmelen for forsøket ville i så fall bli gitt direkte ved lovvedtak i Stortinget.

Utvalgets forslag til bestemmelser om forsøk i §§ 123 og 124 blir ikke fremmet som forslag.

## 6.4 Direkte valg til kommunedelsutvalg

---

### 6.4.1 Innledning

Det inngikk ikke i utvalgets mandat å vurdere valgordningen for kommunedelsutvalg, og om det bør åpnes for å velge medlemmene til kommunedelsutvalg ved direkte valg. Dagens ordning innebærer at medlemmer til kommunedelsutvalg kun kan velges av kommunestyret, det vil si ved indirekte valg, jf. kommuneloven § 12. I medhold av forsøksloven er det imidlertid i Oslo i forbindelse med kommunestyrevalgene i 1995 og 1999, gjort forsøk med direkte valg av bydelsutvalg (BU) i 4 av byens 25 bydeler (bydelene Sagene-Torshov, Bøler, Stovner og Røa). Formålet med forsøkene har vært å teste ut direkte valg som en måte å videreutvikle lokaldemokratiet gjennom økt engasjement og deltakelse og økte muligheter for påvirkning av lokale prioriteringer. I innstillingen til Valglovutvalget er spørsmålet om direkte valg til kommunedelsutvalg berørt i punkt 10.10 *Bør valgloven inneholde en generell forsøkshjemmel*. Utvalgets konklusjon er at valgloven bør ha en generell bestemmelse som blant annet åpner adgang til å gi samtykke til forsøk med direkte valg av andre organer enn de som er omhandlet i loven.

Departementet fant det naturlig å vurdere direkte valg til kommunedelsutvalg i sammenheng med oppfølgingen av utvalgets innstilling. Departementet sendte derfor høsten 2001 ut et høringsnotat med forslag om at den enkelte kommune selv kan bestemme at medlemmene til kommunedelsutvalget skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel, dvs. ved direkte valg.

### 6.4.2 Innholdet i departementets høringsnotat

#### *Kommunedelsorganisering - lokale utvalg. En oversikt*

Ordningen med at lokale organisasjoner mv. og organer etablert for å ivareta en geografisk avgrenset del av den kommunale forvaltning, avgjør eller uttaler seg om lokale saker, er ikke ny. Et sentralt skille går mellom organer som er etablert som en del av den kommunale forvaltning og organer som etableres av innbyggerne i kommunen, men som likevel samhandler mer eller mindre tett med kommuneorganisasjonen.

I NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, (s. 121-123) gjøres det nærmere rede for den historiske utviklingen på området. Kommunedelsutvalgene som kommunal institusjon har sin opprinnelse i sognekommunene i landkommuner. Sokne kommunene var en «kommune i kommunen,» med kirkesoknet som stedlig virkeområde. De hadde et eget soknestyre som var direkte valgt av innbyggerne i soknet. Styrets medlemmer var samtidig medlemmer av kommunestyret. Styret hadde bevilgningsrett og fastsatte sokne kommunens budsjett. Sokne kommunens oppgaver var dels lovbestemte, dels pålagt av formannskapet/ kommunestyret. De hadde også en viss adgang til å ta på seg oppgaver av eget tiltak. Av oppgaver kan blant annet nevnes kirkesaker, sosialvesen, veivesen og skolevesen. Ordningen opphørte i 1951. De første ordinære kommunedelsnemndene ble opprettet i begynnelsen av 70-årene og fungerte mest som rådgivende organer. Det inntraff en viss



stillstand i utviklingen i slutten av 70-årene og begynnelsen av 80-årene, men i de senere år har kommunedelsnemnder fått større betydning.

Innslaget av lokale organisasjoner etablert på eget initiativ og som tar seg av felles oppgaver, ofte med støtte fra kommunen, har også vært voksende. Mye av det arbeidet som gjennomføres i denne type organisasjoner har en kommunedelstilnærming, der virkeområdet er geografisk avgrenset, med lokal problemløsning og danning av kommunedelsidentitet som viktige faktorer. Deltakerne får opplæring i organisasjonsarbeid, trening i ledelse og lokalpolitisk arbeid. Koplingen til kommunen ved kommunedelsorganisering kan være mer eller mindre sterk. Lokale utvalg kan dermed fungere som alt fra høringsorganer overfor kommunen, som organisator av dugnader, til folkevalgte organer som ivaretar tunge kommunale oppgaver slik de for eksempel gjør i Oslo og Bergen.

Utviklingen med større innslag av organisasjoner som ivaretar fellesoppgaver for kommunedelen er et viktig bidrag til lokaldemokratiet i Norge. I en undersøkelse om organiseringen av norske kommuner, utført av Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR), på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet i år 2000 (organisasjonsdatabasen), oppgir imidlertid kun 9 kommuner at de som et ledd i desentraliseringen av politisk myndighet har opprettet kommunedelsutvalg etter § 12 i kommuneloven. Det er særlig sosialtjenestene, helse- og omsorgstjenestene, samt oppveksttjenestene som er desentralisert til slike utvalg. I et lite knippe kommuner har man valgt å legge betydelig politisk myndighet over disse tjenestene til lokale utvalg.

Bortsett fra noen spesielle tilfelle ser det ut som om politisk desentralisering er en ordning som i Norge bare har funnet feste i de aller største byene.

NIBR-undersøkelsen viser ellers at 44 kommuner har opprettet andre typer lokale utvalg (lokalutvalg, bydelsutvalg, nærmiljøutvalg), mens 99 kommuner oppgir at de samarbeider med lokallag, bygdelag og velforeninger.

### *Gjeldende rett - kommuneloven § 12*

Bestemmelsene om kommunedelsutvalg reguleres i kommuneloven § 12. Kommunedelsutvalg skiller seg fra andre faste utvalg ved at de har et bestemt avgrenset geografisk virkeområde. Med den relativt vide delegasjonsadgangen som foreligger, kan et kommunedelsutvalg gjøres til alt fra et «minikommunestyre» til et ordinært utvalg for et mindre forvaltningsområde i en bestemt del av kommunen. Kommunedelsutvalg kan opprettes både i parlamentarisk styrte kommuner og kommuner organisert etter formannskapsmodellen.

Begrunnelsen for å opprette kommunedelsutvalg vil dels være den samme som for andre utvalg. Viktige stikkord er hensynet til en effektiv arbeidsdeling og ressursbruk, og behovet for desentralisering i større kommuner. I tillegg kommer demokratiaspektet og muligheten for innbyggerne til å kunne påvirke tjenestetilbudene lokalt, samt ønske om en større nærhet mellom de som styrer og brukerne av de kommunale tjenestene.

Kommunedelsutvalg må opprettes av kommunestyret selv, som også velger medlemmene, samt leder og nestleder. Ved valg gjelder de alminnelige valgbarhetsreglene i kommuneloven § 14. Det er ikke stilt krav til at medlemmene bor i kommunedelen eller har annen særlig tilknytning til den. Loven tar

ikke stilling til hvor mange medlemmer et slikt utvalg skal ha. Kommunestyret fastsetter utvalgenes arbeidsoppgaver og utvalgene kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov. Kommunedelsutvalget kan gi lederen avgjørelsesmyndighet i saker av ikke-prinsipiell betydning.

For Kommunelovutvalget, som blant annet utredet kommunedelsorganisering og fremmet forslag til regelverk i NOU 1990:13, var det en klar forutsetning at kommunedelsutvalgene, for å fungere etter sin hensikt, måtte gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang. En annen forutsetning var at det samtidig skjedde en desentralisering av administrasjonen. Disse synspunktene er ikke nedfelt i lovteksten, men fremgår uttrykkelig av forarbeidene, jf. NOU 1990:13 og Ot.prp. nr 42 (1991-92) *Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*.

Regelverket rundt kommunedelsutvalg er knapt. Loven har således ikke vært til hinder for at kommunedelsutvalg kan ha blitt opprettet ut fra andre forutsetninger enn de som er lagt til grunn i forarbeidene.

### *Direkte valg til kommunedelsutvalg*

#### *Bakgrunn*

Spørsmålet om direkte valg til kommunedelsutvalg har vært drøftet ved flere anledninger. Den første utredning som på bredt grunnlag behandlet kommunedelsnemnder var NOU 1974:5 *Lokaltvalg i kommuner*, utarbeidet av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. En av komiteens konklusjoner var at det burde være adgang til direkte valg til kommunedelsutvalg. Forslaget ble begrunnet med at dette ville gi innbyggerne en sterkere følelse av deltakelse og innflytelse, samtidig som det ville speile innbyggernes politiske preferanser på en bedre måte enn indirekte valg. Videre ville direkte valg til kommunedelsutvalg kunne bidra til å skape klarere ansvarsforhold mellom kommunedelsutvalget og innbyggerne. Disse synspunktene er fulgt opp i senere utredninger. Stortingets kommunal- og miljøvernkomité uttalte i Innst. S. nr. 283 (1979-80) at det burde gis adgang til prøveordninger med direkte valg. Daværende regjering gikk inn for direkte valg til kommunedelsutvalg i langtidsprogrammet for 1982-85.

Spørsmålet ble også behandlet i NOU 1982:6 *Om en ny valglov*, og her ble det fremmet forslag til regler om direkte valg. I Ot.prp. nr. 2 (1984-85) om ny valglov fulgte imidlertid ikke departementet opp forslaget, under henvisning til at spørsmålet var under utredning i et underutvalg under Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Hovedkomiteen fremla i 1985 en bred utredning om desentralisering til underkommunalt nivå, utarbeidet av det nevnte underutvalg. Et av forslagene her var at det burde åpnes for direkte valg til kommunedelsnemnder etter kommunestyrets nærmere bestemmelser. Hovedkomiteen støttet underkomiteens forslag. I NOU1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner* foreslo flertallet i Kommunelovutvalget at kommunene selv skulle kunne velge om de ville ha direkte valg til kommunedelsutvalg. Utvalgets mindretall mente derimot at en slik reform kunne bidra til å skape uklarhet om hvor ansvaret og den faktiske beslutningsmyndigheten ligger i kommunen. Mindretallet mente også at det var et spørsmål om ikke en slik ordning ville skape et så komplisert system at det ville gå ut

over valgdeltakelsen. En politisk sammensetning som avviker fra den i kommunestyret ville også kunne skape sterke styringsproblemer internt i den enkelte kommune. En så vidtgående reform som direkte valg til kommunedelsutvalg burde fortrinnsvis prøves ut i et begrenset antall kommuner, før det ble gitt en generell åpning for å innføre direkte valg.

I Ot.prp. nr. 42 (1991-92) om ny kommunelov, sluttet departementet seg til utvalgets mindretall. Departementet åpnet for at det kunne drives forsøk med direkte valg til kommunedelsutvalg. Oslo kommune er den eneste kommunen hvor det er gjort forsøk med direkte valg av bydelsutvalg jf. nærmere omtale nedenfor. I NOU 2001:3 *Velgere, valgordning, valgte* drøftes ikke spørsmålet om direkte valg til kommunedelsutvalg nærmere. Valglovutvalget går imidlertid inn for at det tas inn en forsøkshjemmel i valgloven som åpner for forsøk i forbindelse med avviklingen av valg, herunder direkte valg til kommunedelsutvalg.

### *Hensyn for og i mot direkte valg til kommunedelsutvalg*

Det er flere hensyn som kan anføres til fordel for en adgang til direkte valg til kommunedelsutvalg. For det første kan direkte valg medføre at innbyggernes politiske preferanser gjenspeiles på en bedre måte enn ved indirekte valg. Direkte valg vil videre kunne øke folks kunnskapsnivå med hensyn til hvem medlemmene av kommunedelsutvalgene er, hvordan utvalgene oppnevnes, hvilke tjenester som forvaltes av kommunedelsutvalget og dermed også av kommunen sentralt.

At det gjennom kommunedelsutvalg blir flere folkevalgte i kommunen, skaper dessuten bedre vilkår for kontakt mellom innbyggerne og de som skal representere dem, fordi det blir flere å henvende seg til. Dette er et aspekt som vies oppmerksomhet i forskning om lokaldemokrati. Valgundersøkelser viser at det er flere og flere som siden 1985 oppgir at de har henvendt seg til en folkevalgt de fire siste årene. I 1999 var det 25 prosent som oppgav at de hadde tatt kontakt med en lokal politiker de fire siste årene (Bjørklund og Sagli, 2000). I 1985 var det 9 prosent som oppgav at de hadde henvendt seg til en folkevalgt representant. Økt nærhet og kontakt mellom de folkevalgte og innbyggerne i kommunedelen kan igjen medføre at kommunedelspolitikere lettere fanger opp initiativ, iverksetter målrettede tiltak og får flere tilbakemeldinger.

Når publikum kommer nærmere dem som har ansvar for å utføre tjenester vil også tjenestene kunne tilpasses bedre. De positive virkningene av større nærhet mellom de folkevalgte og brukerne av kommunale tjenester vil være størst i store kommuner hvor nærheten mellom de som styrer og innbyggerne er mindre enn i småkommunene.

Det er et sentralt element i begrunnelsen for det kommunale selvstyret at lokaldemokratiet bidrar til opplæring i politisk deltakelse. Dette skal igjen skape motivasjon for en politisk karriere og deltakelse på politiske arenaer utover kommunalpolitikken. Slik argumentasjon er også relevant i forhold til direkte valg til kommunedelsutvalg. En slik ordning vil kunne medføre at flere, og kanskje andre enn de tradisjonelle gruppene av politikere, lettere vil kunne engasjere seg. Dermed øker mulighetene til å finne gode politiske

talenter som kan gjøre en politisk innsats kommunalt, fylkeskommunalt eller nasjonalt.

Det er også hensyn som taler mot en adgang til direkte valg til kommunedelsutvalg. Disse reservasjonene har særlig basert seg på at ordningen åpner for at kommunedelsutvalg kan få en annen partisammensetning og andre flertallskonstellasjoner enn hva som er tilfelle for kommunestyret. En politisk sammensetning som avviker fra den i kommunestyret, kan tenkes å skape konflikter og styringsproblemer internt i den enkelte kommune. Dette kan forsterkes av at kommunedelsutvalg som er direkte valgt, har et annet og mer selvstendig legitimitetsgrunnlag enn de som er valgt av kommunestyret. Det kan dessuten hevdes at kommunedemokratiet bare kan fungere hvis de overordnede rammene for kommunedelsutvalgenes aktiviteter er tilstrekkelig vide.

Spørsmålet er om innføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg vil kunne bidra til at forholdene mellom nivåene blir preget av forsterkede spenninger og økte konflikter. Dette vil i så fall kunne bidra til å skape uklarhet om hvor ansvaret ligger i kommunen. Ett spørsmål er om en slik ordning vil kunne skape et så komplisert system at det vil gå ut over valgdeltakelsen generelt. I så fall vil velgernes preferanser speiles på en dårligere måte enn det som følger av dagens ordning. Noen vil også kunne hevde at mulighetene for oppblomstring av lokale lister etablert av aksjonsgrupper kan utgjøre en fare for de etablerte partiene.

#### *Nærmere om forsøket i Oslo*

NIBR evaluerte forsøket for perioden 1995 - 1999 (Prosjektrapport 1999:11). Evalueringen gir ikke entydige svar på hovedspørsmålet om hvorvidt direkte valg til kommunedelsutvalgene bidro til en vitalisering av lokaldemokratiet, slik man ønsket, og/eller om det førte til styringsmessige problemer i forhold til bydelene, slik man fryktet. Med hensyn til virkningen på lokaldemokratiet har partiaktiviteten gått opp i forhold til resten av bydelene, og partimedlemmene har fått økt kunnskap om bydelspolitikken. Det samme gjelder innbyggerne. Dette er verdifulle funn. Erfaringene viser likevel at forsøket foreløpig ikke har resultert i endringer i folks lokalpolitiske deltagelse, og holdningene til bydelspolitikken er omtrent som før. Det har vist seg at motforestillingene med hensyn til styringsproblemer så langt ikke har slått til der. Avvikende partisammensetning mellom det lokale og det sentrale kommunale nivået har ikke skapt nevneverdige styringsproblemer. Generelt kan en likevel ikke se bort fra at konflikter og styringsproblemer kan bli resultatet der det er avvikende partisammensetning mellom det lokale og det sentrale politiske nivået.

Sluttrapporten fra prosjektet, NIBR rapport 2002:1, bekrefter ovennevnte funn. Hovedkonklusjonen er at det er betydelig oppslutning om å innføre direkte valg til bydelsutvalg som fast ordning i Oslo kommune, hos innbyggerne, men særlig blant partimedlemmer og bydelspolitikere. NIBRs oppfatning er at virkningene av forsøket først og fremst er knyttet til de bydelspolitikere som er direkte valgt. De folkevalgte bydelspolitikere opplever et større engasjement og har større tro på sin gjennomslagskraft enn de indirekte valgte bydelspolitikere. NIBR fremholder at det utvilsomt vil ha stor betydning for bydelsordningens utvikling i årene fremover at bydelspolitikere opplever sine aktiviteter som meningsfulle. Evalueringen indikerer at direkte valg

kan bidra til dette. Samtidig viser sluttrapporten at argumentene mot direkte valg til bydelsutvalg ikke kan underbygges empirisk.

Sluttrapporten viser til at det også er gjennomført en intensiv studie av fire bydelsutvalg. To av disse er forsøksbydeler, to er sammenligningsbydeler. Basert på et høyt antall intervjuer og en studie av forslag det er votert over i en periode på to semestre, fremkommer betydelige forskjeller i «den politiske kulturen» i de fire bydelsutvalgene. Det er store variasjoner bydelene imellom når det gjelder hvem som fremsetter forslag, graden av enstemmighet i bydelsutvalget, forekomsten av stabile koalisjoner og typen saker som behandles. Men etter NIBRs oppfatning kan ikke disse forskjellene slik de fremkommer i den intensive undersøkelsen knyttes til forsøket med direkte valg.

#### *Departementets vurderinger og forslag i høringsnotatet*

Departementet mener det er viktig å ivareta og utvikle lokaldemokratiet. Departementet peker videre på at direkte valg til kommunedelsutvalg kan være et av flere velegnede virkemidler i arbeidet med å vitalisere og utvikle lokaldemokratiet, til beste for brukerne av kommunale tjenester. Departementet vil understreke at det må være opp til kommunestyret i den enkelte kommune å vurdere hensiktsmessigheten av direkte valg til kommunedelsutvalg.

Ved direkte valg vil innbyggerne ha anledning til å velge politikere til kommunedelsnivå og evaluere deres innsats, noe som vil kunne bidra til at fokus i større grad rettes mot hva innbyggerne mener på de områder kommunedelsutvalget har myndighet, for eksempel i forhold til tjenester og hvordan pengene brukes. Dette vil også kunne være en spore til effektivisering og fornyelse i den enkelte kommune.

Kommuneloven har som et grunnleggende utgangspunkt at kommunene i størst mulig grad skal gis frihet til å organisere seg slik de ønsker. Utgangspunktet for departementets vurdering har vært om det er grunnlag for å opprettholde et regelverk som hindrer kommuner som ønsker det fra å organisere seg med direkte valg til kommunedelsutvalg. Departementets vurdering er at de betenkeligheter ved ordningen som har vært fremholdt som motargumenter, ikke lenger bør tillegges avgjørende vekt.

På bakgrunn av de begrensede erfaringer vi har, er det fortsatt vanskelig å si noe sikkert om de totale virkningene av direkte valg til kommunedelsutvalg. Erfaringene fra Oslo synes å være blandet. Avvikende partisammensetning mellom det lokale og det sentrale kommunale nivået har imidlertid ikke skapt nevneverdige styringsproblemer. Generelt kan en likevel ikke se bort fra at konflikter og styringsproblemer kan bli en utfordring for kommunestyret i perioder med innstramminger i inntektsgrunnlaget for bydelene.

Forsøk kan bare gi begrensede erfaringer. Funn fra forsøk i en enkelt kommune vil ikke med sikkerhet kunne dokumentere generelle effekter av direkte valg i andre kommuner. Det kan således tenkes at effektene av direkte valg vil kunne variere etter forholdene i den enkelte kommune, for eksempel på bakgrunn av hvilke fullmakter kommunedelsutvalgene har fått, hvordan kommunen for øvrig er organisert politisk og administrativt og om kommunen er parlamentarisk styrt eller ikke.

Med det lokale selvstyret som rettesnor mener departementet at det ikke er tungtveiende hensyn som taler for å stenge for en adgang til direkte valg til kommunedelsutvalg, hvis kommunene selv finner at de vil etablere en slik ordning. På samme måte som det er opp til den enkelte kommune å vurdere om kommunedelsorganisering er en hensiktsmessig ordning, bør det være opp til de folkevalgte å vurdere om direkte valg til kommunedelsutvalg kan være et egnet tiltak med tanke på vitalisering av lokaldemokratiet. Departementet mener imidlertid det er viktig at kommunen vurderer nøye hva det innebærer å invitere til direkte valg til kommunedelsutvalg. Det er mulig det kan være hensiktsmessig å gå skrittvis frem, og at kommuner som ikke har erfaring med kommunedelsorganisering først organiserer seg med indirekte valg.

Departementet foreslår i høringsnotatet at bestemmelsene om direkte valg til kommunedelsutvalg tas inn i kommuneloven, med mulighet til nærmere regulering i forskrift. Departementets forslag innebærer at det vil være fritt opp til det enkelte kommunestyre, ved vanlig flertallsbeslutning, å fatte vedtak om at medlemmene til kommunedelsutvalg skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel, det vil si ved direkte valg.

Det må være opp til kommunestyret å bestemme om direkte valg skal gjelde i forhold til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen. Kommuneloven § 12 legger heller ikke opp til at ordningen med kommunedelsutvalg må omfatte hele kommunen.

Av praktiske årsaker foreslår departementet at direkte valg til kommunedelsutvalg avholdes samtidig med kommunestyrevalget og at utvalget får en funksjonsperiode tilsvarende den som gjelder for kommunestyret. Konsekvensen av dette er at kommunestyre som vedtar å holde direkte valg, binder kommunen for det aktuelle valget og kommende valgperiode. Det er imidlertid ikke noe i veien for at senere kommunestyre vedtar å gå tilbake til indirekte valg fra neste valgperiode. Vedtaket om direkte valg vil imidlertid gjelde inntil det blir endret/ opphevet av et kommunestyre.

Departementet mener det må være en forutsetning at kommunedelsutvalgene gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang. Departementet anser det som uaktuelt å åpne for direkte valg til kommunedelsutvalg med kun rådgivende funksjoner. Departementet mener det er naturlig at valg av leder og nestleder overlates til utvalget selv, når det er valgt ved direkte valg.

Departementet vil likevel ikke i denne omgang legge opp til at det settes bestemte vilkår i loven for omfanget av hvilke fullmakter et direkte valgt kommunedelsutvalg skal ha. Det legges til grunn at kommunen selv vil gjøre en avveining av om direkte valg til kommunedelsutvalg står i forhold til den rollen utvalget er ment å ha i kommunedelen.

Kommunestyret bør ikke ha adgang til å nedlegge eller omorganisere kommunedelsutvalgene i valgperioden når utvalget er valgt ved direkte valg. Etter kommuneloven § 12 nr. 5 er det adgang til å omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg i valgperioden. Det vil virke uheldig om kommunestyret i valgperioden skal ha en slik adgang, når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, selv om det skulle oppstå sterke motsetninger mellom det sentrale og det lokale kommunale nivået. En slik adgang vil kunne gi lokal-

demokratiet i kommunedelen et preg av å være et skinndemokrati, og gi grobunn for et mistillitsforhold til kommunen sentralt.

I tråd med prinsippet om at direkte valgte kommunedelsutvalg må gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang, bør kommunestyret som hovedregel ikke ha adgang til å inndra delegerede fullmakter i valgperioden. Utgangspunktet må videre være at kommunestyret er tilbakeholdne med å omgjøre avgjørelser. Disse forutsetninger er det imidlertid ikke hensiktsmessig å innta i selve lovteksten.

Direkte valgte kommunedelsutvalg vil ikke utgjøre et nytt forvaltningsnivå. Kommunestyret vil være formelt ansvarlig for de avgjørelser utvalgene treffer. I tilfelle der utvalget klart går ut over sin kompetanse eller på annen måte opptrer i strid med sentrale forutsetninger for virksomheten, vil derfor kommunestyret ha anledning til å omgjøre utvalgenes avgjørelser i samme grad som om kommunestyret selv hadde truffet avgjørelsen, eller hvis slike styringssignaler ikke fører frem, kunne trekke fullmaktene tilbake på det eller de aktuelle områder. Her ligger det dermed en mulighet for sentral styring. Av hensyn til utvalgenes legitimitet bør en som nevnt bare vurdere omgjøring av utvalgenes avgjørelser og tilbaketrekking av fullmakter i spesielle tilfeller.

For øvrig må kommunen av hensyn til løpende vurdering av hva som er en hensiktsmessig arbeidsfordeling, kunne foreta justeringer i utvalgenes funksjonsområder, og det må være fritt opp til kommunestyret å legge nye oppgaver til utvalgene.

Departementet mener at en ved gjennomføring av direkte valg til kommunedelsutvalg bør gi valglovens bestemmelser om kommunestyrevalg tilsvarende anvendelse, så langt de passer.

### 6.4.3 Høringsinstansene

Av de innkomne høringsinstansene - 50 i alt - er det ingen som er negative til forslaget. Noen få høringsinstanser utdyper sine synspunkter.

#### *Oslo kommune*

«...ønsker at organisatoriske regler i kommuneloven skal gi størst mulig valgfrihet til kommunene selv. Slik vil kommuneloven gi en god ramme for kommunene til å bygge opp en hensiktsmessig organisasjon, politisk og administrativt. Hva kommuner anser for å være en hensiktsmessig organisasjon vil variere over tid. Oslo kommune gir sin tilslutning til at loven gir hjemmel for at kommunestyret selv kan beslutte om bydelsutvalgene skal velges direkte eller indirekte. Med andre ord skal ikke loven gi uhenktsmessige sperrer for valg av ulike løsninger. Lovforslaget om at direkte valg bare kan forbeholdes kommunedelsutvalg som har en viss posisjon i styringssystemet, dvs. at de har delegeret myndighet, er uproblematisk for Oslo kommune. Oslo kommune anser det som en rimelig forutsetning at direkte valgte kommunedelsutvalg ikke kan omorganiseres eller nedlegges innenfor valgperioden. Denne ordningen bør velges av respekt for det mandat velgerne har gitt.»

*Bergen kommune* støtter departementets forslag og uttaler blant annet at

«Innføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjøres blant annet for å forsøke å øke den allmenne politiske interesse. I tråd med denne intensjonen er det viktig at det ikke legges for store beskrankninger på

mulighetene for å kunne delta i valget til det folkevalgte organet i kommunedelen. Byrådet mener at en beskrankning som det kan være formålstjenlig å vurdere inntatt i lovverket, eller eventuelle forskrifter, er å gi kommunestyret anledning til å selv bestemme om de som stiller til valg i en kommunedel fortrinnsvis bør bo i kommunedelen. Dette er en bestemmelse en i dag har i Bergen, og som har vært med å sikre at de fleste i kommunens bydelsstyrer er tilhørende til den bydelen de er satt til å forvalte.»

*Kommunenes Sentralforbund* støtter departementets forslag.  
*Justisdepartementet:*

er enig i forslaget om adgang for kommunene til å åpne for direkte valg. Departementet peker bl.a. på at forutsetningen om at det ikke skal være adgang til å nedlegge kommunedelsutvalget i perioden bør fremgå direkte av lovteksten».

*Drammen kommune* bemerker at

«Drammen kommune og flere andre kommuner har innført en administrativ struktur som kjennetegnes av et rådmannsnivå og en rekke resultatenheter/ tjenesteytende virksomheter (to-nivå modell). Det kommunale driftsansvaret er lagt til rådmannen og utføres operativt av kommunens resultatenheter. I forhold til kommunedelsutvalgenes myndighet har ikke departementet definert nærmere hva som ligger i avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang, men fastholder at dette går ut over rådgivende funksjoner. Hvis det med avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang menes at vedtaksmyndighet med driftsmessige konsekvenser tillegges kommunedelsutvalg, vil dette virke uheldig ift. at bystyret har delegert driftsansvaret til rådmannen. Konsekvensen vil være en mindre forutsigbar kommunal forvaltning basert på en arbeidsdeling hvor bystyret vedtar kommunens årsbudsjett og hvor det operative driftsansvaret er delegert til rådmannen... Erfaringene fra Drammen kommune er at det er en klar fordel at bydelspolitikere er hjemmehørende i den bydelen de stiller til valg i. Departementet bør i sin vurdering tydelig anbefale at de som stiller til valg til kommunedelsutvalg må være bosatt i den bydelen de stiller til valg i.»

*Fylkesmannen i Oppland* uttaler at

«direkte valg til kommunedelsutvalg vil få en helt ny betydning dersom det fremover går mot endringer i kommunestrukturen og samling i større kommuner».

#### 6.4.4 Departementets vurdering og forslag

Høringsinstansene er overveiende positive til departementets forslag. Med det lokale selvstyret som rettesnor fastholder departementet forslaget i høringsnotatet om å endre kommuneloven § 12. Departementet holder videre fast ved de vurderinger som er lagt til grunn for forslaget i høringsnotatet.

Oppsummert går departementets forslag ut på følgende:

- Kommunestyret kan ved vanlig flertallsbeslutning fatte vedtak om at medlemmer til kommunedelsutvalg skal velges ved direkte valg, det vil si av innbyggerne i vedkommende kommunedel. Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.



- Kommunestyre som vedtar å holde direkte valg, binder kommunen for det aktuelle valget og kommende periode. Kommunestyret har ikke adgang til å nedlegge eller omorganisere kommunedelsutvalgene i valgperioden når utvalget er valgt ved direkte valg. Vedtaket om direkte valg gjelder inntil det blir endret eller opphevet av kommunestyret.
- Det er en forutsetning at kommunedelsutvalgene gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang.
- Direkte valgte kommunedelsutvalg vil ikke utgjøre et nytt forvaltningsnivå. Kommunestyret vil formelt være ansvarlig for de avgjørelser utvalgene treffer. Av hensyn til utvalgenes legitimitet bør kommunestyret som hovedregel ikke kunne inndra delegerede fullmakter eller omgjøre avgjørelser.
- Kommunen må kunne foreta justeringer i utvalgenes funksjonsområder, ut fra en løpende vurdering av hva som vil være en hensiktsmessig arbeidsfordeling. Det må være fritt opp til kommunestyret å legge nye oppgaver til utvalgene.
- For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg vil bestemmelsene i valgloven gjelde så langt de passer.
- Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.

På bakgrunn av blant annet uttalelsen fra *Drammen kommune* vil departementet presisere at det er viktig at kommunestyret vurderer nøye hva det innebærer å invitere til direkte valg til kommunedelsutvalg. Effektene av direkte valg vil kunne variere etter forholdene i den enkelte kommune, for eksempel på bakgrunn av hvilke fullmakter kommunedelsutvalgene får, hvordan kommunen for øvrig er organisert politisk og administrativt, og om kommunen er parlamentarisk styrt eller ikke. Departementet kan ikke se at det er nødvendig å lovregulere eller forutsette at de som stiller til valg bør være bosatt i vedkommende kommunedel. Dette er et spørsmål som bør overlates til de politiske partiene. Velgerne kan dessuten vise sine preferanser, ved retting på listene, på samme måte som ved kommunestyrevalg. I høringsnotatet vurderte ikke departementet alternative mandatfordelingsmetoder for fordeling av representanter. Bakgrunnen var at departementet mente det ville være hensiktsmessig å se dette i nærmere sammenheng med oppfølgingen av Valglouutvalgets forslag om å benytte en felles beregningsmetode for lokalvalg og stortingsvalg. Departementet støtter utvalgets forslag om felles beregningsmetode for alle valg, jf. kapittel 15 og kan ikke se at det er grunnlag for å legge til grunn en annen beregningsmetode ved direkte valg til kommunedelsutvalg.

Med bakgrunn i blant annet uttalelsen fra *Justisdepartementet* ordlyden i selve lovforslaget justert i forhold til høringsnotatet. Departementet vil senere foreta en nærmere gjennomgang av regelverket tilknyttet kommunedelsorganisering, herunder spørsmålet om administrativ delegering.

## **6.5 Innrapportering og formidling av valgresultater. Departementets informasjonsvirksomhet**

---

### **6.5.1 Valgnattsystemet**

Valgnattsystemet er en betegnelse på et datasystem for innsamling, bearbeiding, prognostisering og videreformidling av valgresultater til media etter den foreløpige opptellingen i kommunene valgkvelden og valgnatten. De offisielle

og endelige valgresultatene, det vil si resultatet etter kontrollen, innrapporteres ikke til systemet per i dag.

Systemet eies og finansieres av departementet. IBM er etter kontrakt med departementet ansvarlig for utviklingen og driften.

NTB har samarbeidet med IBM om innsamling av foreløpige opptellingsresultat og videreformidling til media ved alle valg siden 1949. Staten har siden 1981 bidratt til finansieringen.

Spørsmålet om statlig støtte til systemet ble drøftet i Ot.prp. nr. 30 (1994-95), som ble behandlet av Stortinget våren 1995. Her ble det blant annet konkludert med at staten har et visst medansvar når det gjelder å formidle valgresultatene til publikum. Stortinget gav uttrykk for at valgprognosene som produseres gjennom valgnatten og den nærmeste tiden etterpå, har betydelig offentlig interesse og trolig bidrar til å fremme interessen for selve valget og politikk i sin alminnelighet. Konklusjonen var derfor at det bør gis statlig støtte til systemet. Det ble videre slått fast at mediene selv bør bære en del av utgiftene til prosjektet. Omtrent samtidig med stortingsbehandlingen meldte NTB fra om at de ikke lenger ønsket å ha ansvaret for valgnattsystemet. NTB og øvrige media hadde lenge ment at dette burde være et statlig ansvar.

Foran stortingsvalget i 1997 besluttet departementet å utvikle et nytt databasesystem. Systemet som hittil var brukt var teknisk foreldet og meget ressurskrevende. Oppdraget ble sendt ut på anbud, og det ble inngått kontrakt med IBM om utvikling av et nytt system. Det langsiktige perspektivet var at det nye systemet, med nødvendige justeringer underveis, skulle kunne brukes ved flere valg etter at valget i 1999 var avviklet.

Det nye systemet er utviklet slik at deler av det kan skiftes ut eller moderniseres uten at hele systemet av den grunn trenger å konstrueres på nytt. Systemet består i et basissystem med tilleggsmoduler. Basissystemet sørger for innsamling av valgresultater, prognostisering og bearbeiding av dataene, og leverer dataene til brukerne, dvs. i første rekke mediene. Kostnader ved både utvikling og drift av basissystemet dekkes av staten.

I tillegg til basissystemet, må det utvikles applikasjoner, dvs. programmer som henter data ut av systemet og presenterer disse på ulik måte. Disse programmene har mediene selv ansvaret for å utvikle, og de betaler selv kostnadene ved utviklingen.

Statens kostnader til utvikling og drift av datasystemet beløp seg til vel 8 mill. kr ved valget i 2001.

Ved kommunestyrevalget og fylkestingsvalget i 1999 satset departementet for første gang på utvikling av en applikasjon for formidling av valgresultater fra databasen på Internett. En tilsvarende applikasjon ble laget ved stortingsvalget i 2001. Valgresultatsidene på Internett er beregnet på velgerne og andre interesserte, og har vært meget populære.

### *Departementets vurdering og forslag*

Valgnattsystemet formidler i dag både tall fra grovtellingen og fintellingen i kommunene. Resultater fra kontrollinstansenes tellinger blir imidlertid ikke innrapportert. De resultatene som ligger i databasesystemet er derfor ikke de endelige valgresultatene. Dette innebærer at systemet må oppdateres med «historisk» informasjon foran neste valg. Dette er ressurs- og kostnadskre-

vende. Kommunene innrapporterer alle valgresultater per telefon og telefaks. Dette er likeledes meget ressurskrevende. I tillegg blir de endelige resultatene innrapportert til Statistisk Sentralbyrå (SSB) til bruk i offentlig statistikk. Slik innrapportering skjer både fra kommuner og fylker.

Departementet legger til grunn at innsamling av valgresultater og videreformidling av data og prognoser til media, er en oppgave det offentlige fortsatt skal ha ansvar for. Siden dette også er nyhetsformidling er det rimelig at mediene selv bærer en del av kostnadene. Det legges derfor ikke opp til noen endring i systemet i så måte.

Departementet mener imidlertid at det bør arbeides for å satse på et system som kan ta opp i seg både nyhetsformidling og statistikkføring. Det bør dessuten satses på enklere og raskere innrapporteringsrutiner. I dag er disse både tungvinte og ressurskrevende. Samtidig stilles det større krav til at statistikk fra valget skal foreligge tidligst mulig. I dag foreligger det ikke offisielle valgstatistikker fra SSB i papirutgave før høsten året etter valget.

Departementet vil derfor vurdere om det kan legges til rette for elektronisk innrapportering. Dette vil sikre et raskere valgresultat på sikt. Det vil dessuten åpne for at det endelige valgresultatet, etter kontrolltelling, gjøres tilgjengelig både på Internett og for SSB på et tidligere tidspunkt. Elektronisk innrapportering til kun én instans vil også spare kommunene for merarbeid.

### 6.5.2 Informasjon til valgmedarbeidere og velgere

Departementet driver omfattende informasjonsvirksomhet i forkant av valgene. Informasjonen rettes mot to hovedgrupper: valgmedarbeidere i kommuner og fylkeskommuner og hos fylkesmannen, samt velgerne.

Informasjon og opplæringstiltak rettet mot valgmedarbeidere i kommuner, fylkeskommuner og hos fylkesmannen, er nødvendig for å sikre at valget gjennomføres på en forsvarlig måte. Det sendes derfor ut et stort antall brev og rundskriv med informasjon om gjennomføring av valget, samt fortolkninger av regelverket. Valgmedarbeidere hos fylkesmannen og fylkeskommunene får i tillegg tilbud om kurs. Forutsetningen er at disse selv i størst mulig grad informerer kommunene i det enkelte fylke.

Informasjon til velgerne er nødvendig i arbeidet med å legge forholdene til rette for en god gjennomføring av valget. Velgerne informeres om at mann-tallet legges ut til ettersyn, tidspunkt for forhåndsstemmegivning og om valgdagen. De informeres også om reglene for selve stemmegivningen. For at informasjonen skal nå frem til flest mulig velgere må den tilpasses forskjellige målgrupper, og ulike tiltak og kanaler må tas i bruk. For eksempel samarbeider departementet med Utlendingsdirektoratet om å tilpasse informasjon til velgere med innvandrerbakgrunn ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Informasjonsbehovet for denne gruppen er større ved lokalvalg enn ved stortingsvalg. Ved lokalvalgene i 1999 produserte Utlendingsdirektoratet brosjyrer og plakater på flere språk med informasjon om valget.

Gjeldende valglov har ikke bestemmelser som pålegger departementet bestemte kunngjøringer. I samsvar med hovedmålsettingen om å gi best mulig kunnskap om hvordan valget foregår, kunngjør departementet likevel følgende i aviser over hele landet:

- Fristen for innlevering av listeforslag

- Når forhåndsstemmegivningen begynner
- Frist og fremgangsmåte for ambulerende stemmemottak
- Påminning om valgdagen.

Departementet har i første rekke satset på å gi velgerne faktainformasjon om valget. Til en viss grad er denne informasjonen utviklet slik at den også har en motiverende effekt der velgerne blir oppfordret til å bruke stemmeretten sin. For eksempel ble det i 2001 utviklet TV-spotter, interaktiv internettannonse, plakater til Posten og plakater til skoler, universiteter og andre offentlige steder. Det ble utviklet egen valgside på Internett og informasjon ble også lagt ut på NRK Tekst-TV. Det ble som nevnt satt inn kunngjøringer om valget i aviser i Norge, samt aviser som retter seg mot nordmenn i utlandet. Departementet betalte produksjonen av en egen valgutgave av litlestavisen Klar-Tale, som også ble gitt ut i kassett- og punktskriftutgave. Det ble dessuten sendt ut artikler og informasjon til interesseorganisasjoner, som ble oppfordret til å videreformidle informasjonen til sine medlemmer.

Departementet mottar foran hvert valg flere søknader fra organisasjoner o.l. om tilskudd til ulike informasjonstiltak. Dette kan dreie seg om støtte til å opprette Internett-sider med valginformasjon, støtte til å iverksette ulike typer kampanjer for eksempel overfor innvandrere, og for å øke kvinnerepresentasjonen på valglistene. Departementet har imidlertid i dag ikke budsjettmidler eller tilhørende post i statsbudsjettet til å gi tilskudd til slike kampanjer eller tiltak.

### *Departementets vurdering og forslag*

Informasjon til velgere og valgmedarbeidere er en viktig del av arbeidet med å gjennomføre valg. Informasjonen må tilpasses ulike målgruppers behov, og informasjonsinnsatsen rettet mot enkelte grupper bør etter departementets mening økes ved kommende valg. I Innst. S. nr. 1 (2001-2002) fra fullmaktskomiteen ble departementet bedt om å vurdere om det er behov for ytterligere informasjon rettet mot velgere med innvandrerbakgrunn. Departementet vil foran neste valg vurdere om det bør foreslås at det på budsjettet settes av midler til tilskudd til ulike typer organisasjoner o.l., som ønsker å tilrettelegge informasjon eller sette i gang kampanjer overfor særskilte grupper i forbindelse med valg. Slike organisasjoner har på en bedre måte enn departementet muligheter og forutsetninger til å nå ut til og å tilrettelegge informasjon eller kampanjer til sine målgrupper.

Departementets hovedmålsetning med informasjonsvirksomheten er å gi velgerne informasjon om hvordan og når valget skal foregå. Det har ikke vært satset spesielt på informasjonskampanjer for å motivere velgerne i større grad til å delta ved valg. Undersøkelser viser at korte kampanjer der hovedmålet er å motivere til en viss type atferd ikke har særlig effekt. Hvis man ønsker å øke valgdeltakelsen gjennom informasjonstiltak og motiverende kampanjer kreves en betydelig økt ressursinnsats over tid. Resultatet er heller ikke gitt. Som Valglovutvalget konkluderer med, er det til sist politikkenes innhold som avgjør velgernes engasjement. Departementet antar at innsatsen også for fremtiden først og fremst bør konsentreres om å få ut faktainformasjon. Slik generell informasjon er særlig viktig ved endringer og omlegginger i valgordningen. For øvrig vil departementet fortsette å søke å nå ut til grupper med

særlig behov for tilrettelagt informasjon, for eksempel velgere med innvandrerbakgrunn.

## 6.6 Forholdet til annen lovgivning

---

### 6.6.1 Forvaltningsloven, offentlighetsloven og kommuneloven

#### *Forvaltningsloven*

Forvaltningsloven har bestemmelser om *saksbehandlingen* i offentlig forvaltning. Etter forvaltningsloven § 1 gjelder loven for virksomhet som drives av forvaltningsorganer «når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov». Det innebærer at forvaltningslovens bestemmelser kommer til anvendelse der valgloven selv ikke har bestemmelser om saksbehandlingen. Gjeldende valglov har i § 17 en bestemmelse som presiserer at forvaltningsloven kommer til anvendelse i saker som gjelder registrering av politiske partier hos notarius publicus. Forvaltningslovens regler er således gjort gjeldende for saksbehandlingen i et organ loven i utgangspunktet ikke gjelder, jf. avgrensningen i forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav a. Valgloven har i tillegg særregler om klage og omgjøring, samt om taushetsplikt om noens stemmegivning, jf. § 90.

I forslaget til ny valglov legger departementet til grunn at gjeldende system videreføres. Det innebærer at forvaltningslovens bestemmelser kommer til anvendelse ved saksbehandlingen også i saker som gjelder valg, med mindre den enkelte bestemmelse sier noe annet. Bestemmelser i valgloven vil kunne gjøre unntak fra forvaltningsloven, utvide rammen for saksbehandlingsreglene eller fastsette andre regler enn de som gjelder etter forvaltningsloven. Dette er aktuelt for regler om klage, omgjøring og taushetsplikt, og omtales nærmere under kapittel 16 og 17. Departementet foreslår at regler for registrering av politiske partier endres. Dette er nærmere omtalt under kapittel 7.

#### *Offentlighetsloven*

Offentlighetsloven har bestemmelser om offentlighet av forvaltningens *saksdokumenter*. Etter § 1 får loven anvendelse på all virksomhet som drives av forvaltningsorganer «når ikke annet er bestemt i lov eller i medhold av lov». Den gjelder således også kommunenes virksomhet i tilknytning til valg. Valgloven har i noen tilfeller bestemmelser som avviker fra offentlighetslovens regler.

Valgloven forutsetter at avkryssingsmanntallene skal unntas offentlighet. Loven har likevel en særregel om tilgang til dette manntallet for blant annet forskere, jf. § 89. Etter offentlighetsloven er saksdokumenter først offentlige etter krav. Valgloven har derimot en særregel om at listeforslagene skal legges ut til ettersyn etter hvert som de kommer inn, jf. § 26. Det samme gjelder kommunens manntall, jf. § 7.

Departementet legger til grunn i forslag til ny valglov at gjeldende system videreføres. Det innebærer at offentlighetsloven får anvendelse også for saksdokumenter som gjelder valg, med mindre valgloven sier noe annet. En omtale av tilfeller der det gis regler som avviker fra offentlighetsloven finnes i kapittel 17.

### *Kommuneloven*

Kommunelovens saksbehandlingsregler i kapittel 6 gjelder for alle folkevalgte organ. Etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp gjelder dette så langt det ikke er gitt særregler på området i særlovgivningen.

Gjeldende valglov har bestemmelser i §§ 15 og 16 om at møter i kollegiale organer som administrerer valgene, det vil si valgstyret og fylkesvalgstyret, skal være åpne. Bestemmelsene foreslås opphevet. Departementet foreslår ingen realitetsendring i forhold til hovedregelen om åpne møter, men at kommunelovens bestemmelser på dette området skal gjelde isteden. Dette omtales nærmere under kapittel 8.3.

Etter kommuneloven § 30 nr. 3 skal det føres møtebok over møter i alle folkevalgte organer. Denne bestemmelsen vil gjelde valgstyrets alminnelige virksomhet. I valgloven er det i tillegg gitt særregler om protokollering av valgoppgjør og visse andre forhold, jf. nærmere omtale av dette i kapittel 14.4.

## **6.6.2 Straffeloven, alkoholloven og flagglovningen**

### *Straffeloven*

Straffeloven har bestemmelser i kapittel 10 om forbrytelser ved utøvelse av statsborgerlige rettigheter som kan ramme handlinger foretatt i forbindelse med avviklingen av valg. Dette gjelder blant annet straffbar påvirkning av noens stemmegivning, salg av stemmer og andre former for valgfusk. I kapittel 11 og 33 har straffeloven bestemmelser om henholdsvis forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste. Flere av bestemmelsene kan ramme handlinger fra offentlig tjenestemann i forbindelse med valg. Det gjelder for eksempel § 121 som setter straff for krenkelse av lovpålagt taushetsplikt.

Gjeldende valglov har en særskilt straffebestemmelse i § 92. Departementet mener bestemmelsen må anses overflødig ved siden av straffelovens bestemmelser, og foreslår den opphevet, jf. nærmere omtale om dette i kapittel 17.

### *Alkoholloven*

Etter alkoholloven § 3-4 tredje ledd er det forbudt å selge brennevin, vin og sterkøl på valgdagen. Det samme gjelder for salg og utlevering av øl, jf. samme lovs § 3-7 tredje ledd. Etter lovens § 4-4 sjette ledd er det også forbud mot skjenking av brennevin, men ikke øl og vin, på valgdagen. Etter gjeldende valglov § 24 skal valgdagen settes til en mandag. Departementet foreslår at denne regelen videreføres, jf. kapittel 6.1. Alkoholloven §§ 3-4 og 3-7 setter også forbud mot salg på søn- og helligdager. Det vil derfor heller ikke være adgang til slikt salg i de kommuner som også avholder valg søndag før valgdagen. Det fremmes ikke forslag til endringer i alkoholloven.

### *Flagglovningen*

Valgdagen er offisiell flaggdag. I henhold til forskrift om offisielle flaggdager o.l., gitt i medhold av flaggloven, er valgdagen ved stortingsvalg offisiell flaggdag. Selv om det ikke fremgår av forskriften direkte anbefaler Utenriksdepartementet tilsvarende at det flagges også på valgdagen ved kommunestyrevalg

og fylkestingsvalg. Utenriksdepartementet vurderer om det bør tas inn en egen bestemmelse om dette i flaggforskriften.

## **6.7 Forskning om valg og demokratiske prosesser**

---

### **6.7.1 Utvalgets merknader**

I NOU 2001:3 er valgforskning omtalt i kapittel 10 som gjelder administrering og praktisk gjennomføring av valg (kapittel 10.12). I tillegg foreligger det som vedlegg et notat om norsk valgforskning skrevet av Bernt Aardal og Henry Valen

Utvalget konkluderer slik:

«Utvalget mener at valg skal evalueres også forskningsmessig, det gjelder både stortings- og lokalvalgene. Utvalget mener at valgforskning er en del av gjennomføringen av et valg. Kostnadene til valgforskning bør derfor inngå som en del av de ordinære utgiftene til valg. Utvalget vil understreke at den norske modellen - der ett fagmiljø har hatt hovedansvaret for valgforskningen - har klare fordeler. Det at ISF har hatt ansvaret helt fra starten i 1957, har bidratt til å utvikle svært god forskningskompetanse på feltet. Valgforskningens klare institusjonstilknytning har også bidratt til at datatilfanget er svært godt sammenliknet med andre land. Ikke minst gjelder dette mulighetene for å studere utvikling over tid. Dette er nyttig, ikke bare for det norske forskningsmiljøet, men også for utenlandske forskere med interesse for norsk politikk. Danmark har valgt en annen modell og fordeler ansvaret for valgforskningen på universitetene etter tur. Erfaringene er ikke entydig gode. Sverige har valgt samme løsning som Norge, valgforskningen utvikles og gjennomføres her ved Universitetet i Göteborg. Også Sverige har utviklet svært god ekspertise på feltet. Den faglige bredden ivaretas ved at ISF har et utstrakt samarbeid med andre forskningsmiljøer, både nasjonalt og internasjonalt. Etter utvalgets mening bør spørsmålet om valgforskningens institusjonelle tilknytning ses i sammenheng med ønsket om å opprettholde og videreutvikle den forskningskompetanse som finnes på dette feltet.»

### **6.7.2 Høringsinstansene**

Det er få høringsinstanser som har berørt prinsipielle spørsmål vedrørende valgforskning. SSB påpeker imidlertid at det kunne vært gitt en mer fyldig omtale av SSB sin rolle i forhold til valgforskning, både som tilrettelegger av valgdata og som instans som samler inn data i forbindelse med Stortingsvalgundersøkelsene og lokalvalgundersøkelsene.

### **6.7.3 Departementets merknader**

#### *Innledning*

Departementet deler mange av vurderingene til utvalget vedrørende valgforskning og vil uttrykke enighet med utvalget om at valg skal evalueres og at valgforskning er en del av gjennomføringen av valg. Det er viktig å få både en bred og dyp forståelse av hvilke samfunnsprosesser som ligger til grunn for et valgresultat og hvordan også institusjonelle faktorer (valgordning) kan påvirke valgfallet. Dette har man også oppnådd gjennom den forskningen som er blitt gjennomført i forbindelse med stortingsvalgundersøkelsen og

lokalvalgundersøkelsen. Denne forskningen har gitt et godt grunnlag for å få en innsiktsfull forståelse av valg og demokratiske prosesser i forhold til Stortingsvalg og etter hvert også i forhold til lokalvalg. I forbindelse med lokalvalgundersøkelsene vektlegges det også å få inn data om folks oppfatning av og forhold til kommuneinstitusjonen. Dette gjør det mulig å sette lokalvalget inn i en bredere lokaldemokratisk ramme.

#### *Gjeldende ordning når det gjelder finansiering og organisering av valgundersøkelsene*

Historisk har valgundersøkelsene i Norge hatt flere finansieringskilder. Før 1981 deltok ikke Kommunaldepartementet i finansieringen. Fra 1981 ble utgiftene delt mellom departementet og Statistisk sentralbyrå. Fra 1995 (lokalvalgundersøkelsen 1995) har departementet finansiert hele feltarbeidet. Utenom departementet har Institutt for samfunnsforskning lønnet en forskerstilling til valgforskning. Norges forskningsråd har også bidratt ved å finansiere lønn til en vitenskaplig assistent ved Stortingsvalgundersøkelsene i 1997 og 2001. I dag spesifiseres valgforskning under en egen programpost i departementets forskningsprosjektportefølje. Dette gir en stabil ramme rundt finansieringen av valgforskningen.

I alle årene det har vært gjennomført velgerundersøkelser i Norge, har det faglige ansvaret for gjennomføringen av disse ligget til Institutt for samfunnsforskning (ISF). Statistisk sentralbyrå har stått for feltarbeidet, innsamling av spørreskjema-data, siden 1977 og frem til i dag. Før det utførte Norsk Gallup dette arbeidet. Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste (NSD) har hatt ansvaret for arkivering og videreformidling av data fra valgundersøkelsene til forskere både i inn- og utland.

Institutt for samfunnsforskning har gjennom nesten et halvt århundre opparbeidet en bred kompetanse på valgforskning. I sitt notat trekker Valen og Aardal frem at det samarbeides med forskere ved andre norske forsknings- og utdanningsinstitusjoner. Det gis imidlertid ikke en detaljert beskrivelse av hvordan dette samarbeidet organiseres og hvilke resultater samarbeidet gir.

#### *Deltakelse i valgforskningen*

Departementet registrerer at datamaterialet fra valgundersøkelsene er ettertraktet. Det har fra enkelte hold blitt gitt uttrykk for at datamaterialet burde frigis for allmenn bruk på et tidligere tidspunkt enn det som i dag er tilfelle. Det er når dataene er nye og valget ligger friskt i minne, at grunnlaget og interesse for forskning er best. Dette vil kunne gi bredere interesse for å bruke dataene, og forskningen på feltet ville bli mer mangfoldig og rikere. Departementet registrerer dessuten at det i andre land er utviklet andre modeller for organisering av innsamling og bruk av data.

Departementet legger til grunn at valgforskningen i Norge bør legges opp med en helhetlig tilnærming til forskningsprosessen. Departementet har et nært samarbeid med ISF/SSB. Begge har opparbeidet seg bred og god kompetanse på feltet. ISF som det faglig ledende miljøet med hensyn til hvordan en valgundersøkelse skal legges opp, fra hvilke problemstillinger som bør belyses til hvordan analysene skal gjennomføres. SSB har kompetanse når det gjelder å legge opp bredt anlagte befolkningsundersøkelser. Den historiske



kontinuiteten er viktig. Gjennom den erfaringen ISF har opparbeidet og den gode kjennskapen til hele datasettet, fra 1957 til i dag, har ISF særdeles gode forutsetninger for å vurdere et hvert valg i en historisk sammenheng. Dette er ikke bare viktig i forhold til den politiske utviklingen i Norge. God forståelse av den politiske utviklingen er et viktig bidrag til å forstå den generelle samfunnsutviklingen.

Likevel vil departementet understreke at en med jevne mellomrom bør vurdere institusjonstilknytningen til valgundersøkelsen. På dette, som på andre områder, må faglig kvalitet og leveringsdyktighet være viktige kriterier for vurderingen om det nåværende samarbeidet skal fortsette. Departementet må dessuten være lydhøre for eventuelle kritiske innvendinger til eksisterende valgforskning med hensyn til valg av teoretiske perspektiver, valg av analysemetoder og resultater fra forskningen.

Departementet vil også understreke behovet for samarbeid mellom ulike miljøer når det gjelder bruken av dataene. Selv om det er en sperrefrist for offentliggjøring av dataene, bør andre miljøer få adgang til dataene på et tidlig tidspunkt. Dette vil kunne øke mulighetene for større perspektivrikdom i norsk valgforskning. Institutt for samfunnsforskning som til nå har hatt hovedansvaret for gjennomføring av valgundersøkelsene, har et særlig ansvar for at allerede eksisterende samarbeidsrelasjoner vedlikeholdes og at nye utvikles. Et bidrag til dette er at forskjellige miljøer kommer med i prosessen omkring utforming av valgundersøkelsene og deltar videre i analysearbeidet når dataene er gjort klar for analyse. Dette er en modell som ble benyttet i forbindelse med gjennomføringen av lokalvalgundersøkelsen i 1999.

Departementet mener man bør tilstrebe en slik åpning av forskningsprosessen, ved at forskere fra ulike miljøer trekkes med, allerede når forskningsopplegget skal utformes. På denne måten kan det sikres at andre og nye perspektiver trekkes inn samtidig som kontinuiteten i forhold til det tidligere innsamlede materialet ivaretas.

#### **6.7.4 Særlig om forskning på valgloven**

##### *Generelt om forskning på regler for gjennomføring av valg*

Hvordan reglene for gjennomføringen av valg utformes har konsekvenser på mange plan. Noen konsekvenser er tydelige, for eksempel virkningen en bestemmelse om sperregrense har for mandatfordelingen ved Sttingsvalget.

Andre regler gir ikke et så klart bilde av forholdet mellom årsak og virkning. For eksempel hvordan valgreglene virker inn på hvor høy eller lav valgdeltakelsen blir. Regler som har til hensikt å øke tilgjengeligheten til stemmelokalene både i tid og rom vil være eksempel på tiltak som vil kunne føre til økt valgdeltakelse. Men det er nødvendig med forskning for å få sikker kunnskap om denne type tiltak har den tilsiktede virkning. Det er enda mindre tydelig hvilke virkninger valgreglene har på styringen av landet. For eksempel blir det fremholdt fra enkelte hold, uten at det dokumenteres forskningsmessig, at det er uheldig for styringen av landet at det er svært vanskelig å få etablert en flertallsregjering med dagens valgordning.

Departementet er opptatt av at det forskes på virkninger av reglene for valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Dette er viktig både for den videre utformingen av reglene og for debatten om hvordan vårt politiske system skal utformes både på sentralt og lokalt nivå. Det er særlig viktig å få frem forskningsbasert kunnskap om virkningene av valgloven på områder hvor det ikke er åpenbart hvilke virkninger den har. Slik forskning utføres i dag i størst utstrekning ved Universitetet i Oslo, når det gjelder valg til Stortinget. Her har det også blitt brakt inn et komparativt perspektiv hvor sider ved valgsystemene sammenlignes på tvers av landegrenser. Departementet oppfatter det som viktig å dra nytte av andre lands erfaringer når det skal vurderes og eventuelt foretas endringer i valgloven. Det er en mangel i norsk forskning på dette området at det hittil i liten grad er fokusert på virkninger av valgsystemet på lokalt plan.

Det er også viktig at det forskes på vilkår rundt valgordningen. For eksempel er forskningen om partienes rolle i samfunnet et viktig bidrag fordi partiene utgjør et basiselement i organiseringen av valg.

#### *Evaluering av en ny valglov*

Det vil i sammenheng med ny valglov være behov for å sette fokus særlig på de områdene hvor den nye loven innebærer endringer. Et eksempel vil være endring i personvalgordningen.

Kommunal- og regionaldepartementet konkluderer med betydningen av at det forskes på valg og demokratiske prosesser. Dette vil være et prioritert forskningsfelt for departementet. Departementet vil også si seg enig med utvalget at dagens organisering av valgforskningen fungerer godt. Likevel tror departementet det kan være grunn til i større grad å invitere andre institusjoner enn de som til nå har deltatt, til på et tidlig tidspunkt å kunne komme med innspill både ved utforming og tilrettelegging av valgundersøkelsene og i analysen av innsamlede data. Departementet vil også understreke at en med jevne mellomrom må vurdere institusjonstilknytningen til valgundersøkelsen. Også på dette området må kvalitet og leveringsdyktighet være viktige kriterier for vurderingen om det nåværende samarbeidet skal fortsette.

Departementet vil i fremtiden vektlegge forskning på virkninger av valgloven og valgsystemet og vil vurdere om dette skal integreres i det løpende valgarbeidet eller om det skal gjennomføres som bredere evaluering når valgloven har fått virket en tid.

## 7 Enkelte spørsmål vedrørende politiske partier

### 7.1 Registrering av politiske partier

---

#### 7.1.1 Gjeldende rett

Etter valgloven § 17 kan et parti søke notarius publicus (byfogden) i Oslo om å bli registrert med et bestemt navn. Registreringen innebærer at partiet får eksklusiv rett til å bruke dette navnet. Vi har i dag 24 registrerte partier i Norge.

Retten til å kalle seg for politisk parti er ikke reservert for de registrerte partiene. Det er ikke noe vilkår for å stille liste under et navn som inneholder ordet «parti» at man faktisk er registrert.

Følgende krav gjelder til søknaden:

- den må være underskrevet av medlemmene av partiets hovedstyre
- utskrift av møteboken fra partiets stiftelsesmøte må vedlegges søknaden
- av møteboken må det fremgå hvem som er valgt som medlemmer av partiets hovedstyre, og disse medlemmer må bekrefte utskriften
- det må legges frem for notarius publicus en erklæring - underskrevet av minst 5 000 personer som har stemmerett ved stortingsvalg - om at de ønsker partiet registrert. Underskriftene skal være datert, og ikke mer enn ett år eldre enn søknaden. Underskrivernes postadresse og fødselsdato må oppgis. En skal legge til grunn at underskrifter og opplysninger er riktige, med mindre særlige forhold tyder på noe annet.

Et partinavn kan ikke bli registrert dersom:

- navnet er utsatt for å bli forvekslet med allerede registrerte partinavn
- navnet er utsatt for å bli forvekslet med et partinavn som er søkt registrert, med mindre denne søknaden er endelig avslått.

Det er *navnet* som er avgjørende for om et parti kan bli registrert eller ikke. Man ser kun på om navnet kan føre til forveksling med andre *navn*. Fast praksis tilsier at man ikke skal vurdere partiets program, og heller ikke vurdere om navnet er egnet til forveksling med andre partier fordi navnet peker hen mot en bestemt ideologi som kan knyttes til allerede eksisterende partier.

Søknader om registrering behandles av notarius publicus i Oslo. Notarius' avgjørelser kan påklages til en nemnd som oppnevnes av departementet. Det er praksis at det oppnevnes tre personer med dommerkompetanse. Loven sier ikke noe om hvem som har klagerett. Etter etablert praksis har, i tillegg til et parti som har fått avslag på søknaden, også alle andre registrerte partier klagerett. Dette ut fra det synspunkt at de anses å ha en berettiget interesse i å få prøvet om deres rettigheter er krenket.

Inntil 1977 ble søknader om registrering av politiske partier behandlet av Kommunaldepartementet. Loven ble da endret, fordi man mente det ville være prinsipielt mest korrekt om behandlingen av disse sakene ble lagt til en partipolitisk nøytral instans. Notarius publicus i Oslo ble den gang vurdert som det mest aktuelle, eksisterende organ.

Et parti kan også søke om å få registrere seg med et nytt navn. I slike tilfelle er det ikke krav om å legge frem 5 000 nye underskrifter, men for øvrig gjelder reglene om registrering tilsvarende. Loven håndterer sammenslåing av to eller flere registrerte partier under et nytt partinavn annerledes. Det anses som nyregistrering av et partinavn, og kravet om 5 000 underskrifter gjelder tilsvarende.

Et parti må ha søkt om registrering eller navneendring senest 1. februar i valgåret, dersom søknaden skal ha betydning ved valget. Dette av hensyn til den tiden som må påregnes til behandling av søknaden hos notarius publicus og (eventuelt) i klagenemnda, før listeforslagene skal leveres innen 31. mars i valgåret.

Når et parti er blitt registrert, har det enerett til vedkommende navn. Dette kommer blant annet til uttrykk i valgloven § 26 nr. 1 åttende ledd. Hvis flere valglister ved samme valg har samme overskrift, eller overskrifter som ikke tydelig skiller seg fra hverandre, seirer det forslaget som ble innlevert først. Enerett til partinavn etter § 17 går likevel alltid foran. Forholdet mellom bestemmelsene om forvekslingsfare i § 17 og § 26 er ikke helt klart. Se nærmere kapittel 11 om listeforslagene.

Lovens forutsetning har vært at partiet skal utøve en viss aktivitet for å kunne beholde eneretten til navnet. Dette kommer til uttrykk ved at navnet blir fritt hvis partiet ikke har stilt liste i noe fylke ved to påfølgende stortingsvalg. Navnet blir også fritt fire år etter at partiet har skiftet navn. Navnet kan da overtas av andre partier eller grupperinger. Alle navn behandles likt. Det finnes ikke særregler for partinavn som for eksempel har lange historiske tradisjoner.

Registreringen i seg selv gjelder direkte bare eneretten til partinavn. Imidlertid benyttes registreringen også som vilkår for å oppnå andre rettigheter etter loven. Av særlig betydning er at loven anviser en del lettelsener for registrerte partier i forhold til regelverket når det gjelder å stille listeforslag ved valg. Kravene til underskrifter er mindre strenge for registrerte partiers lokalorganisasjoner enn for andre grupper, jf. valgloven § 25 nr. 1 d. De omfattes ikke av «hovedregelen» som sier at listeforslag til stortingsvalg og fylkestingsvalg må være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i fylket, og ved kommunestyrevalget av like mange personer med stemmerett i kommunen som det skal velges representanter. For registrerte partier er det tilstrekkelig at listeforslaget er underskrevet av leder og sekretær for partiets lokalavdeling i fylket eller kommunen.

Loven inneholder også bestemmelser som sier hvordan valgstyret skal forholde seg dersom det oppstår tvil om hvem som har rett til å stille liste på vegne av partiet og altså representere det lokalt. Valgstyret skal da henvende seg til partiet og legge til grunn vedtak i partiets hovedstyre, jf. § 26 nr. 1 første ledd.

De registrerte partiene får på visse vilkår dekket utgifter til skyss- og kostgodtgjørelse for utsendinger til nominasjonsmøter ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, jf. valgloven §§ 18 flg. Partiene har også rett til statsstøtte på visse vilkår, se nærmere om disse spørsmålene i kapittel 7.2.

Registreringen har også konsekvenser for valgoppgjøret ved stortingsvalg. Det er bare de registrerte partiene (som kommer over sperregrensen på

4 prosent) som kan få utjevningsmandat, jf. Grunnloven § 59. Dette fremgår ikke uttrykkelig av Grunnloven, men var forutsetningen da ordningen med utjevningsmandater ble innført i 1989.

### 7.1.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at dagens ordning i hovedsak bør videreføres. Registreringsmyndigheten bør fortsatt være et organ utenom departementet, og som ikke er politisk styrt. Utvalget foreslår derfor at notarius publicus i Oslo fortsetter som registreringsmyndighet. Regelverket på området bør fortsatt være utfyllende og detaljert, og bestemmelsene bør gis i lovs form.

Når det gjelder kravet til antall underskrifter for å bli registrert, mener utvalget at det fortsatt bør kreves en viss tilslutning i velgermassen for å bli registrert som politisk parti. Utvalget fremholder også at antallet godt kunne være høyere enn 5 000, men flertallet i utvalget legger vekt på at Stortinget ikke synes å ønske å heve grensen.

Utvalget mener likevel at regelverket bør endres på visse punkter. Utvalget mener at loven ikke lenger bør forutsette at partiene har visse typer organer (som for eksempel hovedstyre), men at det enkelte parti selv må kunne bestemme hvordan det skal bygge opp sin organisasjon. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at kravet om at søknaden skal underskrives av alle medlemmene av partiets hovedstyre ikke videreføres. Det samme gjelder kravet om at stiftelsesdokumentet skal vedlegges.

Etter utvalgets mening gir heller ikke de gjeldende bestemmelser som skal hindre at partier blir forvekslet med hverandre, tilstrekkelig beskyttelse for de eksisterende partiene. Det vises til at partiene kan ha en berettiget interesse i at den ideologi de historisk og tradisjonelt er blitt forbundet med, blir vernet mot at andre partier gjør bruk av samme ideologi i sine navn. Utvalget vil derfor åpne for at registreringsmyndigheten får mulighet til å nekte å godkjenne et partinavn når det er fare for forveksling med andre registrerte partier, av andre årsaker enn navnelikhet. Utvalget forutsetter imidlertid at det bare vil være aktuelt å nekte et navn når tungtveiende historiske og tradisjonelle grunner tilsier at det er uheldig å godkjenne vedkommende navn.

Når det gjelder ordningen med at partinavn blir fritt, er det etter utvalgets mening ikke gitt at denne ordningen er heldig i alle tilfeller. Det kan forekomme at et partinavn med lange tradisjoner i vår valghistorie opphører. I slike tilfeller kan hensyn til historie og tradisjon tale for at det innføres et vern for det tidligere partinavnet. Utvalget foreslår at lovens ordlyd omformuleres slik at partinavnet *kan* bli fritt. Registreringsmyndighetene vil dermed få en adgang til å vurdere på skjønnsmessig grunnlag om det er hensiktsmessig å tillate at et vel innarbeidet partinavn uten videre kan tas i bruk av et annet parti.

For øvrig mener utvalget at retten til å opptre som registrert parti bør falle bort når partiet ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved ett stortingsvalg. Dette innebærer en innskjerping i forhold til dagens ordning, som krever manglende listestilling ved *to* påfølgende valg for at virkningene av registreringen skal opphøre. Dersom et partinavn blir slettet på grunn av manglende listestilling, må partiet i henhold til utvalgets forslag begynne «på nytt», dvs. samle inn det nødvendige antall underskrifter og søke om å få registrert navnet igjen.

Utvalget mener videre at registreringsmyndigheten bør pålegges en aktivitetsplikt i forhold til å slette partinavn når lovens vilkår ikke lenger er oppfylt. På den måten kan en få ryddet opp i oversikten over partiene, og hindre at «døde» partier fortsetter å eksistere i denne oversikten.

Utvalget foreslår også at navn på samepolitiske enheter som er registrert hos Sametinget etter reglene om sametingsvalg, skal beskyttes mot forveksling med navn på partier som registreres hos notarius publicus. De foreslår derfor at et navn ikke kan registreres hvis det er fare for forveksling med en registrert samepolitisk enhet.

### 7.1.3 Høringsinstansene

Det er få høringsinstanser som har hatt merknader til kapitlet om registrering av politiske partier.

Når det gjelder spørsmål om registreringsmyndighet støtter noen høringsinstanser utvalgets forslag om opprettelse av en egen valgkommissjon, og bemerker at denne også bør tillegges oppgaven med å registrere partier. *Buskerud fylkeskommune* uttaler blant annet:

«Utvalget nevner at en eventuell valgkommissjons funksjoner kan være å registrere politiske partier. Buskerud fylkeskommune støtter denne tanken og beklager at dette ikke er inntatt i forslag til ny § 20, der det heter at det fortsatt er Notarius Publicus som skal ha ansvar for slik registrering.»

*Bømlo kommune* uttaler til dette spørsmålet:

«Kommunen er samd i utvalet sine tilrådingar, men ved innføring av valkommisjon bør denne ha ansvaret for registrering av politiske parti, med Høgsterett (i eigenskap av «konstitusjonsdomstol») som klageorgan.»

*Oslo byfogdembete* som er tillagt oppgaven med registrering av partier i dagens valglov, gir i sitt høringsbrev uttrykk for at registrering av partier er en ren forvaltningsoppgave som i utgangspunktet ikke hører hjemme i domstolene. Embetet viser til St.meld. nr. 23 (2000-2001) om førsteinstansdomstolene i fremtiden, der det vurderes om forvaltningspregede oppgaver fortsatt bør høre inn under domstolenes ansvarsområde, eller om det er mer hensiktsmessig at slike oppgaver overføres til andre organer eller etater. Byfogdembetet peker også på at registrering av partier er den eneste oppgaven knyttet til valg som tilligger embetet, og at dette kan skape forvirring blant publikum og media ved henvendelser knyttet til andre forhold vedrørende valget. Oslo byfogdembete støtter opprettelsen av et eget organ utenfor domstolen og departementet for ivaretagelse av flere oppgaver i forbindelse med valg og valgloven.

*Justisdepartementet* mener det bør vurderes nærmere om registrering av politiske partier er en oppgave som notarius publicus skal utføre, og viser til Ot.prp. nr. 81 (2000-2001) om lov om notarius publicus og utredningen «*Notarius publicus i norsk rett*» av Erik Elstad.

Når det gjelder bestemmelsene vedrørende søknad om registrering, er *Aust-Agder fylkeskommune* og *Hobøl kommune* ikke enig i utvalgets forslag om at kravene til søknad om registrering av politiske partier forenkles. *Hobøl kommune* uttaler blant annet:

«Det er alt for mange politiske partier som det er - noe som fører til at et stort antall stemmer i realiteten ikke har noen innvirkninger på valgresultatet.»

*Oslo byfogdembete* er i tvil om det er fornuftig å fjerne krav om dokumentasjon av partiets stiftelse og hvem som representerer partiet ved søknad om registrering.

*Buskerud fylkeskommune* mener at det må kreves 10 000 underskrifter for å få registrert et nytt parti, mens *Nordland fylkeskommune* mener kravet kan senkes til for eksempel 3 000 underskrifter kombinert med et aktivitetskrav/stemmekrav:

«Fylkesvalgstyret i Nordland pekte i en uttalelse etter stortingsvalget 1997 på at velgerne i fylket ved dette valget hadde 15 lister å velge mellom. De 5 listene med lavest oppslutning fikk til sammen 626 stemmer som tilsvarer 0,46 % av totalt antall avgitte stemmer (632 (sic!) av totalt 135 198 stemmer)....Alle disse listene var innlevert av tidligere registrerte partier. For enkelte av disse er det ikke registrert noen form for aktivitet verken i valgkampen eller mellom valgene. Når den eneste formen for aktivitet synes å være innlevering av listeforslag ved stortingsvalgene, er det vanskelig å se at deres «evige» eksistens kan sies å styrke demokratiet - kanskje snarere det motsatte. ....Fylkestinget ser at man her har et dilemma. Aktivitet kan ha forskjellige former og det kan benyttes ulike kanaler som ikke alltid er like åpne for omverden. Eventuelle krav til aktivitet må derfor knyttes til oppslutning ved valg - slik at hvert parti må få f.eks. minst 500 stemmer i minst ett av dagens 19 valgdistrikt for fortsatt å beholde sin status som registrert parti. ... Hvis dette blir kombinert med at kravet for å få registrert et nytt parti senkes til f.eks. 3 000 underskrifter ..., vil det anspore til velgerrettet aktivitet for å beholde de fordeler som registrering ... medfører. Partier som i praksis er mer eller mindre «døde» blir borte samtidig som nye partiers/interessegruppers vei til registrering blir enklere.»

*Oslo byfogdembete* støtter utvalgets forslag om at rettsvirkningene av registrering skal falle bort dersom partiet ikke har stilt valgliste i noe valgdistrikt ved ett stortingsvalg. *Rød valgallianse* går i mot forslaget om at virkningen av en partiregistrering bortfaller dersom det ikke stilles liste i noe valgdistrikt ved ett stortingsvalg.

*Oslo byfogdembete* stiller spørsmål ved muligheten for å praktisere bestemmelsen i forslaget § 21 nr. 1 c) på en forsvarlig måte. Forslaget går ut på at registreringsmyndigheten kan nekte et parti registrert dersom partinavnet av andre grunner enn rent språklige kan forveksles med andre partier. Embetet uttaler blant annet:

«Å vurdere hvorvidt et navn kan forveksles med et annet partis ideologi eller formål, eller om det er andre grunner som knytter et parti til et bestemt navn, selv om dette ikke er det registrerte navnet på partiet, blir derfor en meget vanskelig oppgave. Utvalget forutsetter at det bare vil være aktuelt å nekte et navn når tungtveiende historiske og tradisjonelle grunner tilsier det. En vurdering av om slike grunner foreligger vil forutsette en helt annen dokumentasjon og saksbehandling enn den notarius publicus til nå har foretatt. Hvorvidt det foreligger tungtveiende historiske og tradisjonelle grunner for å nekte et navn, vil også bli en svært skjønnsmessig vurdering. Det vil etter mitt syn kun-

ne by på problemer å sikre likebehandling og enhetlig praksis. I tillegg vil det være lite forutsigbarhet i slike avgjørelser.»

*Oslo kommune* og *Sarpsborg kommune* mener at det klart bør fremkomme av loven hvem som har rett til å benytte et registrert partis navn. Kommunene mener at det ofte er uklart hvem som er partiets hovedstyre. De foreslår at det tas inn en bestemmelse i loven hvor det slås fast at et statlig organ skal ha koordineringsansvaret ved tvil om hvem som representerer et parti.

*Hordaland fylkeskommune* er inne på det samme:

«I samband med stortingsvalet 2001 har det vist seg at regelen i noverande vallov § 26 nr. 1, 3 pkt. ikkje gjev tilfredsstillande avklaring. Det bør vere eit sentralt organ som kan avgjera tvist om kven som representerer eit parti sin hovudorganisasjon før godkjenning av vallister. Det kan til dømes vere departementet, Notarius publicus, eit permanent folkevald organ eller liknande.»

#### 7.1.4 Departementets merknader og forslag

##### *Innledning*

Departementet er enig med utvalget i at ordningen med registrering av politiske partinavn med grunnlag i folkelig støtte bør videreføres. Hovedformålet er å sikre partier enerett til å bruke det registrerte partinavnet. At registreringen brukes som et vilkår for at andre regler skal komme til anvendelse, for eksempel lempeligere vilkår for å stille listeforslag, medfører lettelser i valgavviklingen, både for valgmyndighetene og partiene. Et slikt system bør derfor beholdes i hovedtrekk. Departementet mener likevel det er grunnlag for enkelte justeringer.

##### *Formålet med registreringsordningen*

I debatten har det vært fremme tanker om å bruke registreringsordningen som et virkemiddel for å redusere antallet partier. Departementet mener registreringsordningen ikke bør utformes med et slikt siktemål. At registrerte partier har lempeligere vilkår når det gjelder å stille listeforslag, fører nok til at flere partier stiller til valg enn hva som ellers ville vært tilfelle. Imidlertid er det etter departementets syn lite nærliggende at det er dagens registreringsordning som er årsaken til det mange oppfatter som et politisk uoversiktlig bilde. Det har vært fremholdt at det er uheldig at velgerne inviteres til å «kaste bort» stemmen sin ved å stemme på partier som kanskje får en viss oppmerksomhet, men som ikke vil kunne være med å kjempe om mandater. Etter departementets syn er dette en del av den demokratiske prosessen. Det får være opp til den enkelte velger å vurdere hvor stemmen kommer best til nytte.

##### *Intern organisering - hvem representerer et politisk parti?*

Loven tildeler ulike rettigheter til «partiet», og forutsetter således at det registrerte partiet er en juridisk person. Ved registreringen er det notorisk hvem som er hovedstyre for partiet og som derved har rett til å representere partiet i saker etter valgloven. Ut over dette tidspunkt legger loven ikke opp til å klargjøre overfor dem som må forholde seg til det politiske partiet i saker etter valgloven, hvilke personer som kan kontaktes og som utøver rettigheter etter valgloven på vegne av partiet. Flere høringsinstanser er inne på at dagens



registreringsordning ikke tar høyde for at det kan oppstå uenighet på sentralt hold i partiet om hvem som disponerer rettigheter på vegne av partiet. Loven anviser ikke hvordan slike tvister skal løses.

Dagens ordning har som sitt primære mål å gjøre det notorisk hvilke partinavn som er registrert, og som derfor ikke kan tas i bruk av andre. Etter departementets syn bør det imidlertid gjennom registreringsordningen også være mulig å identifisere hvem som har eneretten til å bruke partinavnet, og som disponerer rettigheter etter valgloven på vegne av partiet. I forbindelse med forberedelsene til stortingsvalget i 2001, var det intern strid i Det liberale folkepartiet om hvem som «eide» partiet. Det viste seg da med tydelighet at gjeldende valglov er mangelfull når det er intern tvist i et parti, og ulike «fraksjoner» fremmer hver sine listeforslag. Det er sterkt ønskelig å unngå slike situasjoner. Registreringsordningen bør derfor ha som et mål å gjøre det notorisk også hvem som er øverste ledelse i et parti.

Utvalget har fremmet forslag om å forenkle krav som gjelder for søknader om registrering av politiske partier. Blant annet skal det ikke være krav om at det skal velges et hovedstyre, fordi det skal være fritt opp til partiene å velge hvordan de vil organisere seg. Det er ikke sikkert alle ønsker en organisasjon med et «hovedstyre» på toppen.

Departementet er enig i at valgloven bør legge færrest mulig bindinger på den interne organiseringen av partiene. Henvisningen til et hovedstyre har ikke desto mindre gjort det mulig å identifisere et organ i partiet som kunne kontaktes for avklaring om hvem som har rett til å representere partiet på lokalt nivå. Ut over dette legger valgloven ingen konkrete oppgaver til det såkalte hovedstyret eller forutsetter at det utøver bestemte funksjoner.

Utvalget foreslår altså å oppheve kravet om at «hovedstyret» i partiet skal sende inn registreringssøknaden, og at medlemmene av hovedstyret må underskrive registreringssøknaden. Utvalget har likevel ikke kommet med noe alternativ til dagens regel når det gjelder hvem i partiet valgstyrene skal forholde seg til. I utkast til forskrift foreslås det en videreføring av dagens regler. I stedet for at det sies eksplisitt at hovedstyret skal kontaktes, skal valgstyret imidlertid ta kontakt med «partiets sentrale organer» og legge vekt på vedtak fra «partiets hovedstyre eller sentralstyre».

Departementet er ikke kjent med at forutsetningen om eksistensen av et hovedstyre har vært utsatt for kritikk fra partiene. Notarius publicus er skeptisk til å oppheve kravet om dokumentasjon av partiets stiftelse og hvem som representerer partiet.

Departementet kan i utgangspunktet ikke se at et krav om organisering med et hovedstyre utgjør noe inngrep i organisasjonsfriheten. At det eksisterer et organ som har kompetanse til å kommunisere med offentlige myndigheter i saker etter valgloven, er ikke til hinder for at de ellers organiserer seg fritt etter egne ønsker. Som nevnt legger valgloven ingen føringer på hva dette organet skal gjøre, annet enn å opptre som kontaktorgan i visse saker i forbindelse med valg.

Uansett kan det ikke være slik at organisasjonsfriheten skal ha et ubetinget krav på å gå foran andre viktige hensyn. Det kan for eksempel argumenteres med at det bør være en viss grad av forutsigbarhet, i form av felles løsninger og gjenkjennbare strukturer i partiene, for offentlige myndigheter som

avvikler valg. Valgmyndighetene bør kunne vite hvilket organ det skal forholde seg til når det oppstår tvist, uten først å måtte ta stilling til hvilket organ i partiet som har rett til å uttale seg. Bortfall av kravet om et hovedstyre vil dessuten i seg selv kunne øke muligheten for at det oppstår intern uenighet i partiet, fordi det kan tenkes å oppstå strid om kompetanseforhold mellom sentrale organer i partiet. Registreringsordningen er først og fremst ment å være til gunst for partiene for så vidt gjelder enerett til navnet. For øvrig må det være legitimt å legge til grunn at registreringsordningen også skal ivareta behovene til offentlige myndigheter som er involvert i valgavviklingen.

Etter dette kan departementet ikke gå inn for å oppheve kravet om at partiet skal organisere seg med et hovedstyre. Begrepet er innarbeidet, og departementet ser ikke grunn til å sette noe nytt navn på dette «organet». Det foreslås også å videreføre regelen om at søknaden skal vedlegges stiftelsesprotokoll.

For at det skal være mulig å vite hvem som har myndighet til å uttale seg på vegne av partiet sentralt, holder det ikke at det er notorisk hvem som var medlemmer av partiets hovedstyre på registreringstidspunktet. Departementet mener derfor at partiene, som vilkår for å oppnå rettigheter etter valgloven som følger med å være registrert parti, også holder registreringsmyndigheten oppdatert om hvilke personer som til en hver tid fungerer som partiets hovedstyre.

Departementet anser at en slik plikt ikke vil være noen urimelig byrde å pålegge partiene. Byrden må veies opp mot de fordeler registrerte partier tilbys og de fordeler samfunnet oppnår ved å hindre tvil om hvorvidt et forestående valg vil måtte underkjennes som ugyldig, fordi det er uryddige forhold internt i enkelte partier.

### *Registreringsmyndigheten*

Departementet viser til at både *notarius publicus i Oslo* og *Justisdepartementet* anfører i høringsrunden at registreringsoppgaven er en ren administrativ funksjon, som bør flyttes ut av domstolsapparatet. Som nevnt hadde Kommunaldepartementet opprinnelig oppgaven. *Notarius publicus* overtok den fordi man ønsket at den skulle ivaretas av en politisk nøytral instans, og *notarius* ble den gang vurdert som mest aktuell.

Departementet ser at en ordning hvor registreringsmyndigheten ikke bare skal vurdere søknader om registrering, men også holde oversikt over hovedstyrefunksjonen i partiene, ytterligere vil få preg av administrasjon. På denne bakgrunnen har departementet vurdert om andre instanser kan tenkes å overta funksjonen som registreringsmyndighet. Departementet er kommet til at den beste og mest hensiktsmessige løsningen vil være at ansvaret for registreringsordningen overføres til Registerenheten i Brønnøysund (Brønnøysundregistrene) og at det opprettes et eget partiregister i Brønnøysund. Flertallet av de registrerte partiene er allerede i dag registrert i Enhetsregisteret, enten etter eget ønske eller som følge av at flere av partiene er arbeidsgivere.

Opprettelse av et partiregister i Brønnøysund, vil innebære at registeret vil måtte bygge på de systemer Registerenheten bruker for å kunne foreta en entydig identifikasjon av hvem som har rett til å opptre på vegne av juridiske

personer. Registrering i partiregisteret i Brønnøysund vil således innebære at partiene må meldes til Enhetsregisteret, få organisasjonsnummer og oppgi hvem som er valgt til (hoved-)styre, dvs. kontaktpersoner for partiet. Det er en forutsetning at opplysningene i Enhetsregisteret og Partiregisteret er samordnet og sammenfallende. Registreringen i henholdsvis Enhetsregisteret og Partiregisteret vil kunne skje i en og samme søknadsprosess, såfremt alle vilkår er oppfylt.

Ved en overføring vil Brønnøysundregistrene overta den funksjon notarius publicus i Oslo i dag har med å vurdere om de materielle vilkår for registrering er til stede. I tillegg vil de holde oversikt over opplysninger om hvem som representerer partiet til en hver tid.

Ved strid om rett til å stå oppført i *Enhetsregisteret*, er normal prosedyre at registerenhetens vedtak kan bringes inn for Finansdepartementet til avgjørelse. Ved fortsatt uenighet kan saken bringes inn for domstolene. Det gjelder i dag ingen særordninger for politiske partier registrert i Enhetsregisteret i denne type saker. Departementet antar imidlertid at dette klagesystemet ikke bør legges til grunn i forbindelse med stridigheter om rett til å representere politiske partier som er registrert i *Partiregisteret*.

Et hovedmål med Partiregisteret er å sikre klarhet om hvem som skal ha rett til å representere et politisk parti og stille valglistene på vegne av dette i forbindelse med valg. Departementet har vurdert om det vanlige klagesystemet kunne benyttes i periodene mellom valg, og at man opprettet en særordning for å løste tvister som oppstår i en viss nærhet til et forestående valg. For eksempel kunne stridigheter da bringes inn for en særskilt klagenemnd. Departementet har imidlertid kommet til at dette ville være en lite hensiktsmessig og dessuten komplisert løsning. Det vil kunne medføre at saker som allerede ligger til behandling i det alminnelige systemet vil måtte flyttes over til klagenemnda når valget nærmer seg. At et departement (Finansdepartementet) skal ta stilling til interne stridigheter i et politisk parti samsvarer dessuten dårlig med det som i sin tid var begrunnelsen for å flytte registreringsansvaret ut fra Kommunaldepartementet og over til en partipolitisk nøytral instans (notarius publicus).

Departementet har derfor kommet til at stridigheter omkring retten til å representere partier registrert i Partiregisteret bør løses etter en egen modell, uansett når de oppstår. Ordningen med en klagenemnd som skal behandle klager over vedtak i registreringssaker foreslås opprettholdt, se avsnittet om klageordningen og klagenemnd. Det foreslås at den samme klagenemnda tillegges myndighet til å behandle klager over vedtak truffet av registreringsmyndigheten med hensyn til hvem som har rett til å representere partier registrert i Partiregisteret. Klagenemndas vedtak skal legges til grunn ved et forestående valg, med mindre saken er bragt inn for domstolene og rettskraftig avgjørelse foreligger innen 31. mars i valgåret. Valgstyrene over hele landet vil derved kunne legge det samme faktum til grunn, og man minsker risikoen for at valget skal bli beheftet med feil som kan føre til ugyldighet. Når det gjelder frist for å bringe klagenemndas vedtak inn for domstolene, antas at den seks månedersfristen som kan fastsettes i medhold av tvistemålsloven § 437 er for lang. På grunn av de særlige behov som vil foreligge for en hurtig avklaring på tvisten, foreslås at det lovfestes en særskilt søksmålsfrist på to uker.

De opplysninger som ligger i registeret, vil i utgangspunktet måtte legges til grunn til en hver tid. Departementet ser imidlertid for seg at registreringsmyndigheten, en viss tid før valget, vil sende ut en rutinemessig oppfordring hvor partiene bes om å bekrefte de opplysningene som fremgår av Partiregisteret eventuelt sende inn nye opplysninger. Kommer det inn motstridende opplysninger om hvem som er valgt til hovedstyre, vil registreringsmyndigheten måtte gjøre en konkret vurdering av hvem som har den beste rett. For at registreringsmyndigheten og klagenemnda skal få tid til å ferdigbehandle saker før valg, bør fristen for å melde inn nye opplysninger settes til den samme dato som gjelder registrering av politiske partier, dvs. tre måneder før listeforslagene skal innleveres. Registreringsmyndighetens henvendelse til partiene bør skje i god tid før fristen.

Departementet foreslår således at dagens krav til søknaden opprettholdes, men at søknaden sendes til Registerenheten i Brønnøysund i stedet for til notarius publicus i Oslo. Som utvalget er departementet av den oppfatning at de materielle krav til søknaden fortsatt bør fremgå av valgloven. Det samme gjelder de overordnede bestemmelsene om registreringsordningen. Nærere bestemmelser om den praktiske gjennomføringen av registreringsordningen (for eksempel om registreringsmyndighetens henvendelse til partiene) og forhold av registerteknisk karakter, bør kunne fastsettes ved forskrift.

#### *Søknad om registrering - frist for å få virkning ved valget*

Fristen for å søke om registrering av et partinavn med virkning for valget, bør settes i god tid før listeforslagene skal innleveres. For de partier som er inne i en registreringsprosess, er det viktig å få avklart, før listeforslagene skal innleveres, om søknaden blir innvilget, eventuelt etter klage. Dette vil være avgjørende for om de kan komme inn under de forenklete reglene som gjelder for registrerte partier, eller om de må samle inn et visst antall underskrifter.

Ved beregning av fristen må man vurdere hvilken tid som trengs i de ulike fasene av prosessen. Man må således legge inn den tiden det vil ta for registreringsmyndigheten å behandle førstegangssøknader, og den tid det tar for klagenemnda å behandle eventuelle klager. Det må dessuten beregnes tid for klagefrist. Det foreslås at denne settes til tre uker, som er den alminnelige klagefristen etter forvaltningsloven.

Utvalget foreslår å opprettholde dagens søknadsfrist, som er 1. februar i valgåret. Utvalget foreslår imidlertid å forskyve fristen for innlevering av listeforslag fra 31. mars til 30. april, slik at tiden mellom de to fristene blir tre måneder, mot to i dag.

Utvalget har ikke kommentert denne konsekvensen av sammenhengen mellom de ulike forslagene, men det er etter departementets syn en helt nødvendig justering i forhold til gjeldende rett. Det bør være minimum tre måneder fra søknadsfristen og til fristen for innlevering av listeforslag. Ettersom departementet går inn for å opprettholde dagens bestemmelse om frist for å levere listeforslag, som er 31. mars, foreslås det at fristen for å søke om registrering med virkning for valget settes til 2. januar i valgåret.

Søknadsfristen kan likevel ikke utgjøre noen garanti for at registrerings-søknaden er ferdigbehandlet før fristen for å levere listeforslag er utløpt. Skulle man ha en slik sikkerhet, måtte fristen settes vesentlig tidligere, noe

partiene neppe ville være tjent med. Imidlertid er det fritt opp til partiene å innlevere registreringssøknad så tidlig de ønsker.

#### *Krav til antall underskrifter for registrering*

Departementet viser til utvalgets merknader og vil ikke foreslå endringer i antall underskrifter som skal samles inn til støtte for partiregistreringen, og som skal vedlegges søknaden. Departementet går inn for at det fortsatt skal kreves underskrift fra 5 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg for å få registrert et partinavn.

Statlige myndigheter har gående et prosjekt («E-regelprosjektet») som har som mål å lette kommunikasjon og legge til rette blant annet for kommunikasjon per elektronisk medium. I denne forbindelse har man hatt som målsetting at regelverk ikke skal kreve skriftlighet (skrift på papir) med mindre det foreligger spesielle behov. Kommunikasjon via elektronisk medium skal likestilles med papirmediet. Etter departementets syn er det å gi sin underskrift til støtte for registrering av et nytt politisk parti, ikke kommunikasjon i ordets vanlige forstand. Hvis det skulle bli aktuelt å samle inn underskrifter via Internett, mener departementet dessuten at kravet til antall «underskrifter» må vurderes på nytt.

#### *Søknad om skifte av partinavn*

I dag kan registrerte politiske partier søke om å få registrere seg under og få enerett til et nytt navn, uten at det stilles krav om 5 000 nye underskrifter. Vil to eller flere registrerte partier slå seg sammen under et nytt navn, kreves det imidlertid at det samles inn 5 000 underskrifter. Begrunnelsen for at disse tilfellene behandles forskjellig, er at en sammenslåing av to partier regnes for etablering av et nytt parti.

Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å videreføre regler som, i samme grad som i dag, legger til rette for at registrerte partier uten videre skal kunne ta et nytt navn. Tvert i mot kan dette være med på å skape uryddige forhold, ved at underskrifter som i sin tid ble samlet inn til støtte for registrering av et parti under et bestemt partinavn, på en enkel måte kan brukes som grunnlag for registrering av et helt annet navn, og kanskje også et helt nytt parti (med hensyn til politisk ståsted). Etter som det ved registreringen ikke er krav om at det skal legges frem partiprogram eller liknende, åpner regelen også for at et parti eller gruppering kan samle inn underskrifter til støtte for et partinavn som ikke sier noe om hvilken ideologi partiet egentlig står for, med sikte på senere navneendring. Som eksempel kan nevnes at partinavnet «Hvit Valgallianse» nedstammet fra «Ensliges parti» som ble registrert i 1973. Det er ikke sikkert at de som i sin tid ga sin underskrift til støtte for registreringen av «Ensliges parti» i 1973, er klar over at deres underskrifter legitimerte registreringen av partiets nye navn i 1995. Det er heller ikke sikkert at innsamlingen av 5 000 underskrifter til støtte for det nye navnet ville vært like enkel.

Departementet kan ikke se at demokratiet eller velgerne er tjent med partier som stadig stiller til valg under nye navn. Skifte av navn på et parti vil dessuten ofte kunne indikere en endring av politisk kurs.

I tillegg kan ordningen legge til rette for at et registrert parti, som ikke lenger er aktivt, kan overtas av eller overdras til andre. De kan deretter, uten å dokumentere folkelig støtte, søke om å få endret navnet. Dessuten vil det være relativt enkelt for to partier som vil slå seg sammen under et nytt navn, å omgå lovens krav. Partiene kan først slå seg sammen under ett av de eksisterende partienes navn, og så søke om navneendring. Følgende (tilfeldig valgte) «parti-historier» viser hvordan loven i dag fungerer:

1. *Kvinnenes Frie folkevalgte*

Partiet ble registrert under dette navnet i 1973 og har senere hatt følgende navnebytter:

- Frie Folkevalgte 1973
- Frihetspartiet mot EF unionen 1993
- Frihetspartiet 1994
- Tverrpolitisk Folkevalgte 1997
- Tverrpolitisk kyst- og distriktparti 1998
- Tverrpolitisk folkevalgte 2001

2. *Ensliges parti*

Partiet ble registrert under dette navnet i 1973 og har senere hatt følgende navnebytter:

- Ensliges og Pensjonistenes parti 1979
- Folkeavstemningspartiet FAP (tverrpolitisk) 1981
- For Folkeavstemning (tverrpolitisk) 1983
- Upolitisk 1984
- Stopp Innvandringen (Folkeviljen - Velgerforbundet) 1988
- Hjelp fremmedkulturelle hjem ellers mister vi landet vårt 1993
- Hvit Valgallianse 1995
- Nasjonalalliansen 1999
- Norsk folkeparti 2000

3. *Norges demokratiske parti*

Partiet ble registrert under dette navnet i 1965 og har senere hatt følgende navnebytter:

- Kristendemokraten 1981
- Fredspartiet 1983
- Kristent konservativt parti (KKP) 1989

4. *Felles Framtid*

Partiet ble registrert med dette navnet i 1993 og har senere hatt følgende navnebytter:

- Folkets vilje 1995
- Generasjonspartiet 1999
- Sosialdemokratene 2000

Departementet mener at regelverket bør endres og kravene innskjerpes. Departementet har vurdert ulike alternative løsninger. En enkel måte ville være å oppheve særregelen, slik at alle som søker om registrering av partinavn må dokumentere folkelig støtte i form av 5 000 «ferske» underskrifter. Dette ville imidlertid medføre at store, etablerte partier med dokumentert bred folkelig støtte ved valg, ikke selv kunne beslutte å skifte navn, men måtte ut og samle underskrifter. En slik regelendring vil etter departementets syn være lite hensiktsmessig.

Et annet alternativ er å opprettholde dagens regel, men at partiet gis en «karantenetid» etter navnebyttet. En periode på for eksempel 8 år, som tilsvarer to stortingsvalgperioder, kunne være et nærliggende alternativ. Til sammenlikning vil et registrert parti, etter departementets forslag, bli «avregistrert» dersom det ikke har stilt liste ved to påfølgende stortingsvalg. Selv om man må vente til det er gått 8 år etter forrige gang partiet fikk registrert det gjeldende navnet, unngår man imidlertid ikke med denne løsningen at et «sovende» parti kan overtas av andre og registreres under et nytt navn.

En tredje løsning er å stille vilkår om at partier som ønsker å endre navn må kunne dokumentere folkelig støtte i form av en viss oppslutning ved valg. Det ville i så fall være naturlig å legge til grunn de samme krav som departementet foreslår skal gjelde for at registrerte partier skal kunne stille listeforslag under de «forenklete vilkår» som i dag gjelder for alle registrerte partier. Det vises til avsnittet om retten til å stille liste på «forenklet måte» under. Departementet går der inn for at partiet ved stortingsvalg må ha fått minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer på landsbasis ved siste stortingsvalg. Med en tilsvarende løsning for å komme inn under forenklet regelverk for registrering av partinavn, vil man ivareta de etablerte partienes interesser. Samtidig kan man unngå at «registreringsdokumentet» til partier med minimal oppslutning kan legitimere registrering av «nye» partier og partinavn uten noen form for dokumentasjon på folkelig støtte.

Departementet foreslår etter dette at registrerte partier kan registrere seg under et nytt navn, dersom de fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer på landsbasis ved forrige stortingsvalg.

Av hensyn til å unngå at grupperinger registrerer seg under et navn med hensikt snarest å bytte til et annet, foreslås at den samme regelen gis anvendelse for registrerte partier som ennå ikke har stilt liste ved stortingsvalg. Dette innebærer at et parti ikke kan registrere seg under et nytt navn før de har stilt liste og oppnådd en viss oppslutning ved stortingsvalg.

### *Grunnlag for å nekte registrering - forvekslingsfare*

Departementet er enig med utvalget i at registreringsmyndigheten fremdeles skal nekte et parti registrert dersom det er fare for at partinavnet kan forveksles med andre, registrerte partinavn av rent språklige årsaker.

Departementet kan imidlertid ikke gå inn for at et parti også skal kunne nektes registrert av «andre grunner», for eksempel ved at det er fare for forveksling på grunn av ideologi eller av historiske/tradisjonelle årsaker. Det er vanskelig å forsvare at noen skal gis enerett til en ideologi eller til ideologiske begreper og betegnelser. Departementet er av samme grunn heller ikke enig med utvalget i at et partinavn bør kunne nektes registrert av historiske/tradisjonelle årsaker, uavhengig av eventuell forvekslingsfare.

Det har tidligere vært reist spørsmål om loven bør forby registrering av partier hvis navn speiler hen på rase, etnisitet eller liknende, eller som har et program som strider mot norsk lov. Departementet antar at en registreringsordning for navn ikke bør utformes for å unngå etablering av denne typen partier. En registreringsordning som innebærer kontroll eller godkjenning av partiprogrammer vil være lite demokratisk. Det vil også kunne skape praktiske vanskeligheter å håndheve et forbud mot at visse partinavn blir regis-

trert, både fordi det er vanskelig å trekke grenser for hvilke betegnelser som bør tillates, og fordi forbudet kan omgås ved å benytte et «akseptabelt» navn som ikke sier noe om hva partiet egentlig står for.

Dersom et parti har opphørt å eksistere, mener departementet at navnet må bli fritt etter objektive kriterier. Det bør ikke kunne gis særlig beskyttelse til navn av historiske eller tradisjonelle årsaker. Som *notarius publicus i Oslo* viser til i sin høringsuttalelse, ville utvalgets forslag på dette punkt legge til rette for mye uklarhet og mange vanskelige skjønsmessige avgjørelser. De foreslåtte bestemmelsene kan også skape forskjeller ved at noen partinavn ville få et vern etter at partiet har opphørt, mens andre ikke får det. Alt avhengig av en skjønsmessig vurdering. Departementet støtter derfor ikke utvalgets forslag på dette punktet.

Departementet støtter imidlertid utvalgets forslag om at navn ikke skal kunne registreres hvis det er fare for forveksling med registrert samepolitisk enhet.

### *Opphør av enerett til navnet*

Departementet er enig med utvalget i at eneretten til et partinavn fortsatt bør opphøre fire år etter at partiet er oppløst eller etter at det har skiftet navn. Navnet kan da tas i bruk av andre.

I dag må partiet også utvise aktivitet i form av å stille liste ved stortingsvalg, for å opprettholde status som registrert parti. Hvis partiet unnlater å stille liste ved to påfølgende stortingsvalg, opphører virkningene av registreringen. Utvalget foreslår å skjerpe inn aktivitetskravene til partiet, slik at partiet ikke lenger kvalifiserer til å være registrert når det første gang har unnlatt å stille liste til stortingsvalg.

Utvalget har ikke begrunnet sitt forslag. Departementet antar likevel at bakgrunnen er et ønske om en viss innstramming og skjerpede krav til dem som skal inneha de fordeler som følger med å være registrert, særlig i forhold til å innlevere listeforslag etter «forenklede regler». Departementet er enig i en slik betraktning, men mener at problemet kan løses bedre ved å stille vilkår for å opprettholde retten til å stille liste under de forenklede reglene, se nærmere under.

Det er, etter departementets syn, ikke behov for noen innstramming når det gjelder muligheten til å opprettholde *eneretten til partinavnet*. Det kan neppe sies å medføre noen ulempe at et parti legger beslag på et partinavn. Et parti må kunne antas å ha en berettiget interesse i å opprettholde retten til partinavnet selv om det ikke er grunnlag for å stille liste ved ett stortingsvalg. En innskjerping til ett stortingsvalg, slik utvalget foreslår, vil dessuten innebære en meget kort frist for nyregistrerte partier. Det kan ta tid å etablere seg. Man kan heller ikke se bort fra at en slik regel vil kunne «tvinge» en del partier til å fremme listeforslag ved hvert stortingsvalg, noe som vil ha en motsatt effekt av det man ønsker seg.

Departementet foreslår derfor at gjeldende rett opprettholdes på dette punkt, slik at eneretten til partinavnet først faller bort når partiet ikke har stilt liste ved to påfølgende stortingsvalg etter registreringen.

Departementet støtter ellers utvalgets forslag om at registreringsmyndigheten bør pålegges en aktivitetsplikt i forhold til å avregistrere partier.



Departementet støtter ikke utvalgets forslag om at registreringsmyndigheten, med grunnlag i en skjønnsmessig vurdering, skal kunne gi enkelte partinavn «beskyttelse» på grunn av historisk eller tradisjonelle årsaker, etter at registreringen er opphørt. Det vises til det som er anført foran om grunnlag for å nekte registrering.

#### *Retten til å stille listeforslag på «forenklet måte»*

Registreringen medfører som nevnt flere rettsvirkninger enn at man får enerett til partinavnet. Særlig viktig er retten partiet får til å stille listeforslag til fylkestingsvalg og stortingsvalg uten å måtte dokumentere folkelig støtte i form av 500 underskrifter, og ved kommunestyrevalg like mange underskrifter som det skal velges representanter til kommunestyret, jf. valgloven § 25. For registrerte partier er det tilstrekkelig at to personer, fortrinnsvis leder og sekretær for partiets lokallag, har underskrevet listeforslaget. For enkelhets skyld omtales dette som å stille liste på «forenklet måte».

Departementet mener det er grunn til å vurdere hensiktsmessigheten av den automatiske koblingen mellom retten til partinavn og retten til å få stille liste på «forenklet måte». Det kreves lite av registrerte partier for å stille listeforslag i dag. Ettersom det å stille liste ved stortingsvalg er det eneste vilkåret for å opprettholde status som registrert parti, blir det også meget enkelt å beholde fordelene ved å være registrert. Man kan ikke se bort fra at det medfører at noen partier stiller liste ved stortingsvalg ene og alene for å opprettholde statusen som registrert parti.

Demokrati og deltakelse kan ikke måles i antall registrerte partier eller etter hvor mange listeforslag som innleveres ved hvert valg. Et høyt antall registrerte partier (Norge har i dag 24) kan ikke ses å være et mål i seg selv, og ikke ensbetydende med et velfungerende demokrati. Det vises for eksempel til høringsuttalelsen til *Nordland fylkeskommune*, der det fremholdes at de fem listene med lavest oppslutning ved stortingsvalget i 1997, fikk en oppslutning på til sammen bare 0,46 prosent av stemmene.

Bakgrunnen for at de registrerte partiene har sluppet å legge frem underskrifter som tegn på folkelig støtte, er at de registrerte partiene tradisjonelt faktisk har fått en viss oppslutning ved valg. Kravet om dokumentasjon på folkelig støtte ved innlevering av listeforslag har dermed virket overflødig. I dag har imidlertid partifloraen vokst, og mange partier som stiller liste får minimal oppslutning, noe høringsuttalelsen fra *Nordland fylkeskommune* viser.

Håndtering av listeforslag krever økonomiske og administrative ressurser fra valgmyndighetene og samfunnet. Uten at det registrerte politiske partiet behøver å dokumentere noen form for oppslutning, er valgstyret pålagt å behandle listeforslag, pleie kontakt med forslagsstillerne og kandidatene som er satt opp på forslagene, trykke opp og distribuere lister, og endelig skal listene håndteres ved valgoppgjøret.

Departementet mener det er naturlig at partier som skal nyte godt av de fordeler regelverket gir registrerte partier, også kan vise til en viss oppslutning blant befolkningen, slik hensynet bak regelen opprinnelig var. Det at man på ett tidspunkt har søkt om og fått enerett til et partinavn, bør ikke være et tilstrekkelig grunnlag for å kunne stille liste etter de forenklete reglene for all fremtid. Det fremmes derfor forslag om at registrerte partier også må

kunne vise til et minimum av oppslutning ved stortingsvalg, for å opprettholde retten til å stille liste på forenklet måte ved neste valg. Det er naturlig at det er oppslutning ved stortingsvalg som legges til grunn. Vilkår for å beholde enretten til partinavn er også knyttet til å levere listeforslag ved stortingsvalg.

Departementet har vurdert hvor stor oppslutning som skal kreves. Hovedregelen for at ikke-registrerte partier eller grupperinger skal få stille liste ved valget, er at de må legge ved 500 underskrifter, som dokumentasjon på folkelig støtte. Vilåret for å få registrert et politisk parti er at man kan legge frem 5 000 underskrifter til støtte for registreringen. Departementet mener det kan være rimelig å legge de samme tallene til grunn for regler om oppslutning. Dvs at man må ha fått minst 500 stemmer i ett fylke, eller minst 5 000 stemmer på landsbasis, ved stortingsvalget, for å opprettholde retten til å stille liste på forenklet måte ved påfølgende kommunestyre- og fylkestingsvalg og neste stortingsvalg. Dette kravet kan likevel ikke gjelde for partier som er «nyregistrert» og som stiller liste ved valg for første gang.

En regel som foreslått vil innebære at følgende partier, etter stortingsvalget 2001, kommer inn under bestemmelsene for forenklete listeforslag:

*Over 5 000 stemmer på landsbasis:*

1. Arbeiderpartiet
2. Høyre
3. Fremskrittspartiet
4. Sosialistisk Venstreparti
5. Kristelig Folkeparti
6. Senterpartiet
7. Venstre
8. Kystpartiet
9. Rød Valgallianse
10. Det Politiske Parti
11. Pensjonistpartiet
12. Kristent Samlingsparti

*Over 500 stemmer i ett fylke:*

1. Miljøpartiet de grønne
2. Samefolkets parti

Følgende registrerte partier, som stilte liste ved valget i 2001, fikk ikke over 500 stemmer i noe fylke eller 5 000 stemmer i hele landet. Tallene i parentes angir stemmetall på landsbasis:

1. Fedrelandspartiet (2 353)
2. Norges Kommunistiske Parti (1 726)
3. Norsk Folkeparti (1 609)
4. Tverrpolitisk kyst- og distriktsparti (1 052)
5. Sosialdemokratene (351)
6. Naturlovpartiet (269)
7. Det Liberale Folkepartiet (166)
8. Samfunnspartiet (66)

Følgende registrerte partier stilte ikke liste ved stortingsvalget i 2001:

1. Kristent Konservativt Parti (KKP)
2. Fylkeslistene for miljø og solidaritet

Registreringsmyndigheten forutsettes å holde oversikt også over hvilke partier som oppfyller vilkårene for å stille liste under de forenklete vilkårene. Departementet gis ansvar for at registreringsmyndigheten får tilgang til de offisielle valgresultatene som skal legges til grunn.

#### *Klageordning - klagenemnd*

Departementet er enig med utvalget i at systemet med en uavhengig klagenemnd videreføres. Klagenemnda oppnevnes av departementet og skal behandle klager over vedtak fattet av registreringsmyndigheten. Det forutsettes at nemnda også i fortsettelsen vil være sammensatt av personer med dommerkompetanse. Til nå har nemnda hatt tre medlemmer.

Departementet foreslår således at klagenemnda som før skal behandle klager over vedtak i sak om registrering av partinavn. I tillegg skal den behandle klager over vedtak som gjelder hvem som har rett til å representere et politisk parti, se nærmere foran under avsnittet om registreringsmyndigheten. Det foreslås at det lovfestes en klagefrist på tre uker, som er den alminnelige klagefrist i henhold til forvaltningsloven § 29.

Vedtaket til registreringsmyndigheten eller klagenemnda skal legges til grunn av valgmyndighetene ved forberedelsene til et aktuelt valg. På den måten vil en sikre at valgstyret og fylkesvalgstyret legger samme faktum til grunn og ikke kommer til ulike resultater. Partene er ikke avskåret fra å bringe nemndas avgjørelser inn for domstolene. Skal en kjennelse fra domstolen som avviker fra klagenemndas legges til grunn ved valget, må den imidlertid ha blitt rettskraftig innen fristen for å innlevere listeforslag går ut, det vil si 31. mars i valgåret. Det foreslås en særskilt søksmålsfrist på to uker for å bringe klagenemndas vedtak inn for domstolene. Det vises for øvrig til det som er sagt om søksmålsfrist foran under avsnittet om registreringsmyndigheten.

Spørsmålet om hvorvidt avgjørelse i klagesaker ved lokalvalg kan bringes inn for domstolene, er behandlet av Høyesteretts kjæremålsutvalg i en kjennelse fra 1962 (Rettstidende 1962 s. 571). Kjennelsen er nærmere omtalt i kapittel 16.4.2. Departementet antar for øvrig at den foreslåtte registreringsordningen vil gjøre at behovet for å søke løsning på denne typen spørsmål innenfor domstolsapparatet vil bli redusert.

Et særlig spørsmål ved stortingsvalg er om klagenemndas avgjørelser kan være gjenstand for overprøving i forbindelse med Stortingets prøving av fullmaktene, jf. Grunnloven § 64. Tradisjonelt sett har Stortinget prøvd alle sider ved avviklingen av valget. Dette er også kommet til uttrykk i valgloven §§ 72 og 74. Avgjørelser i saker som gjelder registrering av politiske partier har likevel ikke inngått som en del av det Stortinget har prøvet. Dette kommer også til uttrykk i Innst. S. nr. 1 (2001-2002) hvor fullmaktskomiteen uttaler:

«Etter komiteens oppfatning må valgloven forstås slik at avgjørelser etter § 17 om registrering av politiske partier, som fattes av notarius publicus i Oslo eller klagenemnda, ikke kan påklages til Stortinget og at det heller ikke er en oppgave for Stortinget - i forbindelse med prøvingen av representantenes fullmakter - å vurdere om slike avgjørelser er korrekte i forhold til lovreglene om registrering av partier.»

Departementet antar at vedtak truffet av registreringsmyndigheten eller klagenemnda i saker om rett til å representere politiske partier, vil måtte vurderes på samme måte.

Utvalget har foreslått at gjeldende praksis med hensyn til hvem som skal ha klagerett, bør lovfestes. Dagens valglov sier ikke noe om dette, men det er lagt til grunn at i tillegg til det partiet som har søkt, har også alle andre politiske partier klagerett. Synspunktet er at disse har en interesse av å få prøvet om deres interesser er krenket. Departementet anser ikke at det er grunnlag for at alle partier, også dem som ikke kan påberope seg at det foreligger forvekslingsfare, skal ha klagerett. Om noen mener at et politisk parti ikke burde vært registrert, bør ikke registrerte partier ha noen mer berettiget interesse enn andre i å få prøvet saken. Departementet foreslår derfor ikke at det gis særregler til erstatning for forvaltningslovens alminnelige regler om klagerett, jf. forvaltningsloven § 28. Etter dette vil klagerett tilkomme det partiet som er part i saken. Klagerett vil også tilkomme et parti som mener at dets rett er krenket, fordi et navn er godkjent til tross for forvekslingsfare, da det må antas å ha rettslig klageinteresse.

#### *Overføring av partier registrert hos notarius publicus*

De partiene som i dag er registrert hos notarius publicus, må også søke om innføring i det nye partiregisteret. De behøver imidlertid ikke å legge ved søknaden dokumentasjon som allerede er levert notarius, heller ikke 5 000 underskrifter. Det er imidlertid et vilkår for å bli registrert i det nye registeret at det opplyses om hvem som er valgt til hovedstyre i partiet.

Ordningen med registrering i Partiregisteret skal blant annet forhindre at det oppstår tvil om hvem som har rett til å representere partiet og dermed stille liste ved valg. Registrering i Partiregisteret bør derfor være en forutsetning for å kunne stille liste under partinavnet ved fremtidige valg. Dette innebærer at partier som i dag er registrert etter valgloven § 17, må registreres i det nye registeret for å kunne stille liste under dette navnet i fremtiden. Disse partiene bør gis en frist til å søke om innføring i registeret, i motsatt fall blir partinavnet fritt. Departementet foreslår at partier som er registrert etter § 17 i valgloven når loven oppheves, får frist til 2. januar 2005 for å søke om registrering i Partiregisteret. Partier som ikke søker om registrering innen denne fristen, mister retten til partinavnet, og partinavnet blir fritt etter stortingsvalget i 2005. Dette innebærer at partier som er registrert etter valgloven § 17 og som ønsker å stille liste under partinavnet ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003, må søke om innføring i Partiregisteret innen 2. januar 2003. Tilsvarende frist ved stortingsvalget i 2005 blir 2. januar 2005.

#### *Forskrift*

Utvalget har ikke foreslått at det gis noen forskriftshjemmel. Departementet antar likevel at den utvidelse av innholdet i registreringsordningen som foreslås, vil kunne medføre behov for en nærmere regulering av praktiske rutiner for registreringsordningen og registreringsmyndighetens virksomhet. Det foreslås derfor at departementet gis hjemmel til å gi nærmere forskrifter.

### Oppsummering

Samlet foreslår departementet følgende:

- Partiene skal fortsatt, ved søknad om registrering, opplyse om hvem som er valgt til partiets hovedstyre og som har rett til å opptre på vegne av partiet sentralt. Partiet skal holde registreringsmyndigheten oppdatert om hvem som sitter i hovedstyret til enhver tid.
- Notarius publicus i Oslo skal ikke lenger fungere som registreringsmyndighet. Oppgaven overtas av Registerenheten i Brønnøysund (Brønnøysundregistrene), hvor det opprettes et eget partiregister.
- Fristen for å søke registrering med virkning for et kommende valg settes til 2. januar i valgåret.
- Det foreslås ikke endringer med hensyn til de krav som i dag gjelder for antall underskrifter som må fremlegges til støtte for registreringen (5 000).
- Det knyttes vilkår til retten til å registrere et registrert parti under et nytt navn. Bare registrerte partier som kan vise til oppslutning ved forrige stortingsvalg på minst 5 000 stemmer på landsbasis eller 500 i ett fylke, skal kunne registrere seg under et nytt navn uten å måtte legge frem 5 000 nye underskrifter.
- Det foreslås ikke endringer i reglene om grunnlag for å nekte registrering. Kun forvekslingsfare av språklig art skal kunne være grunnlag for å avslå registreringssøknad.
- Reglene om opphør av enerett til partinavn foreslås videreført, slik at enerett til navn faller bort når partiet ikke har stilt liste ved to påfølgende stortingsvalg. Departementet støtter ikke utvalgets forslag om at partinavn skal kunne gis særskilt «beskyttelse» av historiske eller tradisjonelle årsaker.
- Kun partier som kan vise til en viss oppslutning ved stortingsvalg (minst 5 000 stemmer på landsbasis eller 500 i ett fylke) skal ha rett til å stille listeforslag ved valg uten å måtte dokumentere støtte i form av underskrifter på listeforslaget.
- Systemet med at en særskilt klagenemnd skal behandle klager over vedtak om registrering, videreføres.
- Klagenemnda skal også behandle klager over vedtak som gjelder retten til å representere et registrert politisk parti.
- Klagenemndas vedtak kan bringes inn for domstolene. Det settes en særskilt søksmålsfrist på 2 uker. En rettsavgjørelse vil bare legges til grunn ved et forestående valg dersom den er rettskraftig innen fristen for å levere inn listeforslag (31. mars).
- På bakgrunn av forslaget om en utvidelse av registreringsordningen, foreslås at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om registreringsordningen og registreringsmyndighetens virksomhet.

Forslag til bestemmelser om registrering av politiske partier finnes i lovutkastet kapittel 5.

## 7.2 Bør nominasjonsstøtten inngå som en del av partistøtten?

---

### 7.2.1 Gjeldende rett

Valgloven §§ 18-23 har bestemmelser om nominasjon. Loven beskriver detaljert hvordan de registrerte partiene skal gå frem i forbindelse med nominasjon til stortingsvalg og fylkestingsvalg, dersom de ønsker at utsendingene til møtene skal få skyss- og kostgodtgjørelse fra staten. Det er gitt utførlige regler blant annet om antall utsendinger til møtet fra den enkelte kommune, og om hvordan nominasjonsmøtet skal forberedes og gjennomføres.

Valgloven setter ingen krav til partiene for at nominasjonen og listeforslaget skal være *gyldig*. Reglene er således ikke et pålegg om å organisere nominasjonen på en bestemt måte. Den eneste konsekvensen av ikke å følge reglene er av økonomisk art: Utsendingenes rett til kompensasjon fra statskassen bortfaller dersom bestemmelsene i loven ikke følges.

Hovedhensynet bak reglene har vært å sikre at alle distrikter innenfor fylket, også de mest avsidesliggende og tynt befolkede, får anledning til å øve rimelig innflytelse på hvilke kandidater som skal representere partiet. Da reglene i sin tid ble utformet anså en det mest hensiktsmessig at dette hensynet ble ivaretatt ved økonomiske incitament. Reglene har lang tradisjon i vår valglovgivning. De ble innført ved en egen lov om nominasjon i 1920, og ble tatt inn som en del av den nye valgloven som ble vedtatt i 1985.

Støtten til partienes nominasjonsutgifter inngår som en del av Kommunal- og regionaldepartementets utgifter til avvikling av valg og bevilges over statsbudsjettets kapittel 502 Valgutgifter. Nominasjonsutsendingene sender regning til Fylkesmannen, som refunderer deres utlegg til skyss- og kostgodtgjørelse i henhold til statens satser. Ved de seneste valgene har utgiftene beløpt seg til ca. 5 millioner kroner. Dette er utgifter som påløper hvert annet år - i forbindelse med stortingsvalg og fylkestingsvalg.

### 7.2.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at partienes situasjon med hensyn til økonomisk støtte fra staten er en annen i dag enn da nominasjonsreglene i sin tid ble innført. Nasjonalt registrerte partier mottar nå årlig støtte over statsbudsjettet til sin alminnelige virksomhet. Denne støtten ble innført på 1970-tallet og gis over Arbeids- og administrasjonsdepartementets budsjett kapittel 1530. For å kunne oppnå støtte må et parti ha stilt lister (rene lister og felleslister) i minst halvparten av valgdistriktene ved siste stortingsvalg. I 1975 ble det vedtatt at partiene i tillegg måtte ha minst 2,5 prosent av stemmene for å kunne søke om støtte. Hensynet bak nominasjonsreglene står dermed ikke så sterkt i våre dager som det gjorde tidligere, da partiene ikke fikk slik statsstøtte.

Utvalget finner det mest hensiktsmessig at statsstøtten i prinsippet omfatter all virksomhet partiene driver. Det bør ikke være nødvendig å ha lovfestede særordninger om støtte til visse deler av partienes virksomhet. Dette tilsier at nominasjonsmøtene - som en del av partienes virksomhet - blir finansiert gjennom statsstøtten og ikke ved en særskilt bevilgning.

Utvalget kan heller ikke se at det er påkrevd å opprettholde lovens regler om nominasjon for å sikre en rimelig geografisk fordeling av utsendingene til møtene. Det vil være i partienes egen interesse å sørge for en slik fordeling for

å sikre bredest mulig oppslutning om det listeforslaget som settes opp, og utvalget finner at det bør være partienes ansvar å ivareta dette.

Utvalget foreslår derfor at valglovens bestemmelser om nominasjon oppheves. Det forutsettes at man, i de år det avholdes valg, tar hensyn til partienes utgifter i forbindelse med nominasjonene når rammene for statsstøtten fastsettes.

Selv om man fjerner de detaljerte regler i loven, mener utvalget at det bør gis retningslinjer i forbindelse med tildelingen. Disse bør imidlertid ikke være detaljerte regler som gjennomregulerer hvordan nominasjonen skal foregå, men trekke opp visse overordnede prinsipper som partiene forutsettes å etterleve. Videre må det være en forutsetning at de midlene som blir stilt til partienes disposisjon for nominasjon, virkelig blir brukt til nominasjon i de enkelte valgdistrikter, og ikke inngår som en del av partienes ordinære drift.

Det må etter utvalgets mening være en forutsetning at nye prinsipper om støtte til nominasjon ikke stiller strengere krav til partiene enn det som følger av dagens lovregler. Er et parti og dets lokalorganisasjon berettiget til støtte etter dagens ordning, må det fortsatt kunne få slik støtte. Utvalget konkluderer etter dette med at valglovens bestemmelser om nominasjon oppheves og at støtte til partienes nominasjonsmøter i stedet gis som en egen del av statsstøtten til partiene i de år det avholdes stortingsvalg og fylkestingsvalg.

### 7.2.3 Høringsinstansene

Det er få høringsinstanser som har kommentert utvalgets forslag på dette punktet. De av høringsinstansene som har merknader til forslaget er positive, med unntak av én. De som støtter utvalgets forslag legger vekt på at dagens ordning er meget ressurskrevende for fylkesmennene og at en fjerning av disse reglene i valgloven vil bety en forenkling.

Typisk i så måte er *Fylkesmannen i Oppland* som støtter utvalgets forslag og viser til at regningskontrollen for fylkesmennene er ressurskrevende. Bare i Oppland kan det dreie seg om 450 reiseregninger ved hvert valg, med beløp helt ned til billettpris for bybuss. *Sandefjord kommune* mener på sin side at dersom partiene får statsstøtte direkte etter en annen ordning, er det ikke lenger behov for reglene i valgloven,

«idet det bør kunne overlates til partiene selv å sørge for distriktsmessig fordeling av representantene til nominasjonsmøtene.»

*Norsk Redaktørforening* er derimot kritiske til utvalgets forslag og mener at de senere års erfaringer tilsier at også en ny valglov bør ha bestemmelser som stiller krav til gjennomføringen av partienes nominasjoner. Redaktørforeningen fremholder særlig viktigheten av størst mulig åpenhet og skriver i sin høringsuttalelse:

«Selv om §§ 18-23 i gjeldende lov ikke har mange bindende regler som stiller formelle krav til nominasjonsprosessen, er det likevel flere bestemmelser om visse formalia som direkte eller indirekte kan sikre allmennheten et visst innsyn i hvordan nominasjonsprosessen har foregått i partier som vil ha statlig støtte. Vi tenker blant annet på den skriftlige dokumentasjon som partiet må sende til fylkesmannen, og til den adgang flertallet på nominasjonsmøte har til å fastsette åpne dører for nominasjonsmøtet.»

*By- og bygdelisteorganisasjonen* peker i sin høringsuttalelse på at dagens ordning for statsstøtte gir registrerte politiske partier økonomisk støtte etter antall mottatte stemmer ved valget, uavhengig av om de får inn representanter i kommunestyrene eller ikke. Grupperinger som ikke er registrert som politisk parti, får ingen støtte, selv om de får valgt inn representanter. Det fremholdes at dette er en urimelig forskjellsbehandling, og at det må være riktig at alle grupper som blir valgt inn i kommunestyre, fylkesting og Storting må få støtte i forhold til det antall stemmer de har fått.

#### **7.2.4 Departementets merknader og forslag**

Departementet deler utvalgets og flertallet av høringsinstansenes vurdering av at det ikke lenger er behov for å opprettholde valglovens regler om nominasjon. Hensynet til å sikre en rimelig geografisk fordeling av utsendingene til møtene er det naturlig å overlate til partiene å ivareta. Dette vil fortsatt være i partienes interesse, fordi de derved kan oppnå bredest mulig oppslutning om sine listeforslag. Ordningen hadde sin berettigelse før innføringen av generell statsstøtte til de politiske partiene, men har i dag utspilt sin rolle. Et brudd på nominasjonsreglene i valgloven får også bare følger for godtgjørelsen fra staten. Spørsmålet om et listeforslag kan godkjennes, avgjøres på grunnlag av de reglene som gjelder for godkjenning av listeforslagene. Dagens detaljerte og strenge regler for utbetaling av nominasjonsstøtte innebærer dessuten en arbeidskrevende operasjon for fylkesmennene.

En ordning som foreslått av utvalget vil i så fall administreres av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, som antar at støtten inkluderes i det årlige beløpet, i stedet for at det gis en ekstra bevilgning til partiene i valgår. Partienes hovedorganisasjoner må i så fall sørge for at pengene blir brukt til avholdelse av nominasjonsmøter og dekning av partiutsendingenes utgifter i valgår. Arbeids- og administrasjonsdepartementet utøver ikke i dag noen kontroll med hvordan de enkelte partiene bruker den statsstøtten de får utbetalt.

Valglovutvalget forutsetter i sin innstilling at nye prinsipper om støtte til nominasjon ikke skal stille strengere krav til partiene enn det som følger av dagens lovregler.

Det følger av valgloven § 20 at et parti må ha fått minimum 20 stemmer i kommunene ved foregående valg av samme type som nominasjonen gjelder, for at en utsending fra kommunen skal få godtgjørelse. Således er det allerede i dag en «sperre» i valgloven for hvilke partier som kan søke om slik støtte. Kravet om en minstegrense på 20 stemmer har for småpartiene i praksis resultert i at ikke alle kommuner i fylket er blitt representert på nominasjonsmøtet. Departementet har underhånden vært i kontakt med en del av fylkesmannsembetene for å få et inntrykk av hvilke partier som i dag søker om og får refundert sine nominasjonsutgifter. Resultatet synes å være at det i hovedsak er de store, etablerte partiene som mottar slik støtte.

Departementet er enig i at man bør tilstrebe at ingen skal komme noe særlig dårligere ut enn etter dagens ordning. Det er likevel ikke mulig å oppnå at støtte gjennom det generelle statsstøttesystemet vil sikre partiene refusjon krone for krone.

Når det gjelder påstanden om at nominasjonsprosessen blir mer lukket for offentligheten, ville dette vært et viktig argument hvis det var grunn til å tro at vi ville få en slik utvikling. Det følger imidlertid av § 19 fjerde ledd i gjeldende



valglov at det er opp til partiutsendingene å vedta at nominasjonsmøtet skal holdes for åpne dører slik at pressen og andre interesserte kan være til stede. Etter loven er det nok med vanlig flertall for å la tilhørere være til stede, men partiet kan i sine vedtekter sette krav om kvalifisert flertall. På denne bakgrunn synes ikke departementet at utvalgets forslag i seg selv legger opp til mer lukkede nominasjonsprosesser enn det vi har i dag. Departementet finner det heller ikke naturlig å foreslå en lovbestemmelse som pålegger åpne dører på nominasjonsmøtene. Slike spørsmål bør fortsatt avgjøres av partiene/nominasjonsmøtet.

Departementet viser til at *By- og bygdelisteorganisasjonen* finner det urimelig at grupperinger som ikke er registrert som politiske partier ikke mottar statsstøtte på samme vilkår som registrerte partier. Departementet er enig i at by- og bygdelister utgjør et verdifullt innslag i vårt politiske system. At de registrerte politiske partiene står i en særstilling med hensyn til økonomisk støtte, henger imidlertid sammen med at partiene utgjør et basiselement i vårt politiske system. Partiene bygger tradisjonelt på politiske ideologier og tar på den måten et helhetlig samfunnsansvar, fremfor å jobbe med enkeltsaker, slik by- og bygdelistene gjerne gjør. Utvalget har dessuten pekt på at offentlig støtte til partienes virksomhet er viktig for deres uavhengighet og legitimitet. De samme hensyn vil ikke på samme måte kunne sies å gjelde by- og bygdelistene.

Departementet viser for øvrig til at partistøtteordningen ikke reguleres i valgloven. Den beror på årlige bevilgningsvedtak truffet av Stortinget og forvaltes i henhold til regelverk fastsatt av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Departementet har således ikke funnet grunnlag for noen nærmere drøftelse av partistøtteordningen i sammenheng med forslaget til ny valglov.

Departementet foreslår således at valglovens bestemmelser om nominasjon oppheves. Støtte til partienes nominasjonsutgifter tas inn i den alminnelige statsstøtten til partiene. Arbeids- og administrasjonsdepartementet mener det bør være grunnlag for en betydelig forenkling i forhold til dagens regelverk for kompensasjon av nominasjonsutgiftene. Støtten bør fordeles prorata-risk etter oppnådde valgresultater ved siste valg. Det vil være opp til Arbeids- og administrasjonsdepartementet å fastsette nærmere regler for denne støtten.

## 8 Avvikling av valg. Organisering og finansiering

### 8.1 Organisering av valgarbeidet. Oversikt over oppgaver og aktører

---

Arbeidet med de ulike typene valg involverer organer både på sentralt og lokalt nivå. I hovedtrekk kan man sette opp følgende oversikt over hvilke oppgaver som skal utføres på de ulike nivåene:

#### *Kommunene:*

- godkjenning av listeforslag ved kommunestyrevalg
- trykking av stemmesedler ved kommunestyrevalg
- ansvar for produksjon og å jourføring av manntallet ved alle valg
- mottak (via posten) og kontroll av forhåndsstemmegivninger ved alle valg
- oppnevning av stemmestyre ved hvert enkelt stemmested, som forestår mottak av stemmer på valgdagen. Eventuelt også foreløpig optelling på det enkelte stemmested, ved alle valg
- kontroll og optelling av stemmer samt valgoppgjør ved kommunestyrevalg

I henhold til valgloven skal hoveddelen av oppgavene ivaretas av et valgstyre i hver kommune. Valgstyret oppnevner stemmestyre som er ansvarlig for avviklingen av valgting og mottak av stemmer, eventuelt også foreløpig optelling, på de forskjellige stemmestedene i kommunen.

#### *Fylkeskommunene:*

- trykking av stemmesedler til fylkestingsvalg og stortingsvalg
- kontroll av kommunens gjennomføring av fylkestings- og stortingsvalg
- valgoppgjør etter å ha mottatt resultatene fra alle kommunene i fylket ved fylkestingsvalg og stortingsvalg

I henhold til valgloven skal oppgavene ivaretas av et fylkesvalgstyre i hver fylkeskommune.

#### *Staten:*

##### *Fylkesmannen:*

- kontroll av kommunenes gjennomføring av kommunestyrevalget
- veiledning til kommunene om regelverket for alle valg
- utbetale refusjon etter reiseregning til partiene i forbindelse med nominasjon til fylkestingsvalg og stortingsvalg
- utbetale refusjon til kommunene og fylkeskommunene i forbindelse med stortingsvalg

##### *Departementet:*

- Regelverksarbeid

- utvikling og forvaltning av valgloven
- veiledning og rådgivning overfor valgmedarbeidere i kommuner, fylkeskommuner og fylkesmennene (rundskriv, konferanser, enkelthenvendelser)
- Oppgaver i forbindelse med den praktiske gjennomføring av valg
  - fastsetting av valgdag (kgl.res.)
  - funksjon som sekretariat for riksvalgstyret ved stortingsvalg
  - behandling av klager ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg
  - forberedelse av klager til Stortinget ved stortingsvalg
  - oppnevning av klagenemnd som skal behandle klage på vedtak truffet av notarius publicus i forbindelse med registrering av politiske partier
  - utarbeide skjema for protokoller til fylkesvalgstyrene, valgstyrene og stemmestyrene (møtebøker)
  - kontraktsforhandlinger og samarbeid med Posten om gjennomføring av poststemmegivning
  - informasjon til velgerne (annonser, Internett mv.)
  - godkjenning av edb-baserte valgoppgjørssystemer
  - sørge for innsamling av valgresultater på valgnatten og formidling og prognostisering på valgnatten (gjennomføres for tiden av IBM etter avtale med departementet)
  - bestilling og utsending av materiell innenriks og utenriks (blant annet stemmesedelkonvolutter, stemmesedler til forhåndsstemmegivningen, valgkort, urner m.m.)
  - oppnevning av utenriks stemmemottakere
  - godkjenning av eventuelle forsøk i forbindelse med valg

I tillegg kommer økonomistyring, kontroll og anvisning av fakturaer. De ulike oppgavene tilknyttet valg krever en ikke utbetydelig ressursinnsats. Totalbudsjett i forbindelse med valg beløper seg til ca. 110 millioner ved stortingsvalg (2001) og ca. 90 millioner ved lokalvalg (1999).

*Kongen* er i dagens valglov tillagt oppgaven med å fastsette valgdag, oppnevne medlemmer av riksvalgstyret, oppnevne stemmemottakere til forhåndsstemmegivningen utenriks (delegert til departementet) samt fastsette hvordan valgtinget skal åpnes (delegert til departementet).

*Riksvalgstyret* er ansvarlig for fordeling av utjevningsmandater ved stortingsvalg. Departementet fungerer som sekretariat.

*Stortinget* er ansvarlig for godkjenning av fullmaktene og behandling av klager i forbindelse med stortingsvalg. Stortinget overprøver også departementets avgjørelse i klagesaker som gjelder spørsmål om stemmerett ved lokalvalg.

De fleste oppgavene utføres i dag på det nivå de naturlig hører hjemme. Det lå derfor ikke i Valglovutvalgets mandat å vurdere vesentlige endringer i fordelingen av oppgaver mellom nivåene. Ordningen med forhåndsstemmegivning på Posten skulle likevel vurderes, og utvalget fremmer forslag om at kommunene skal få tilbake denne oppgaven. Dette spørsmålet diskuteres nærmere i kapittel 12.

Når det gjelder organiseringen på sentralt nivå har det vært reist spørsmål om departementet er rette instans til å utføre alle de oppgaver som ligger der i dag. Med andre ord om dette er en type oppgaver som hører hjemme i et departement. Det kan reises prinsipielle betenkeligheter ved at en statsråd

skal sitte med ansvaret for den praktiske gjennomføringen av valg. I mandatet fikk utvalget i oppdrag å vurdere om det kan være tjenlig at andre sentrale organ enn departementet tillegges oppgaver i forbindelse med valg. Disse spørsmålene og forslag til løsning diskuteres i kapittel 8.2. Også utvalgets forslag til lovbestemmelser vedrørende riksvalgstyrets virksomhet og bestemmelser som legger oppgaver direkte til Kongen er behandlet i kapittel 8.2.

Når det gjelder gjennomføringen av valg på lokalt nivå, reiser utvalget spørsmål om regelverket rundt organiseringen i kommunen er harmonisert godt nok i forhold til kommuneloven. Dette diskuteres nærmere i kap 8.3.

Det er også et spørsmål hvordan og i hvilken grad kommunene og fylkeskommunene skal kompenseres økonomisk for de oppgaver de utfører i forbindelse med stortingsvalg og fylkestingsvalg. Dette spørsmålet diskuteres i kap 8.4.

## **8.2 Nærmere om organiseringen av valgarbeidet på sentralt nivå**

---

### *Innledning*

I dette kapitlet behandles i punkt 8.2.1-4 spørsmålet om departementets arbeidsoppgaver knyttet til valg mer hensiktsmessig kan løses av andre statlige organer. I punkt 8.2.5 behandles bestemmelser som gjelder riksvalgstyrets og Kongens oppgaver i forbindelse med valg.

### **8.2.1 Departementets oppgaver. Problemstilling**

Som beskrevet i kapittel 8.1, har Kommunal- og regionaldepartementet i dag det sentrale ansvaret når det gjelder forberedelser og gjennomføring av valg i Norge.

I departementet er det opprettet en prosjektgruppe med 4-5 personer som har ansvar for valgarbeidet. Arbeidet strekker seg vanligvis fra august måned året før selve valgåret og avsluttes normalt ved årsskiftet etter valget, dvs. en periode på ca halvannet år. Departementets totale ressursinnsats i tilknytning til det enkelte valg kan anslås til ca 5 årsverk. Den største delen av ressursinnsatsen er knyttet til oppgaver i forbindelse med den praktiske gjennomføringen av valg, informasjon og til økonomiforvaltning.

I mandatet fikk Valglovutvalget i oppdrag å vurdere om det kan være tjenlig å overføre deler av departementets oppgaveportefølje til andre sentrale organ.

Begrunnelsen for å vurdere endringer er todelt. For det første er departementet styrt av den konstitusjonelt ansvarlige statsråden på dette området. Det kan reises spørsmål ved om praktiske oppgaver knyttet til gjennomføringen av valg bør ligge til et departement. For det andre er de mest ressurskrevende delene av arbeidet av utpreget teknisk-administrativ karakter, oppgaver som normalt ikke inngår i porteføljen til departementene.

## 8.2.2 Utvalgets merknader og forslag

### *Generelt*

Valglovutvalget mener tiden nå kan være inne til å få en debatt om departementets rolle og peker på de to hovedproblemstillingene som er nevnt i pkt. 8.2.1.

Utvalget viser til at det i den senere tiden har vært en tendens i norsk forvaltning til at rene driftsoppgaver eller oppgaver av klart praktisk-teknisk karakter flyttes ut av departementene og til andre organer, som for eksempel direktoratene. På den måten har departementene kunnet vie større oppmerksomhet til oppgaver av mer overordnet karakter, som for eksempel utviklingen av regelverk.

Dersom det praktiske arbeidet med valgavviklingen legges til et annet organ enn departementet, vil departementet kunne engasjere seg sterkere når det gjelder tilrettelegging og utvikling av rammebetingelsene for demokratiet. Dette er en oppgave som kan ses som naturlig for departementet, i egenskap av overordnet organ når det gjelder valg.

Utvalget tilrår en todeling når det gjelder det sentrale arbeidet med valgavviklingen. For det første; administreringen av lov og regelverk. Dette må fortsatt ligge til Kommunal- og regionaldepartementet. For det annet; de praktisk-tekniske oppgavene. Disse oppgavene bør tas ut av departementet og legges til et annet organ.

Ved en slik deling av oppgavene blir spørsmålet hvem som kan ta seg av de praktisk-tekniske oppgavene. Utvalget viser til at man enten kan opprette et nytt organ, eller at oppgavene legges til et allerede eksisterende organ.

### *Skal oppgavene legges til et eksisterende organ?*

Utvalget mener to instanser peker seg ut som aktuelle hvis man vil overføre oppgaver til et eksisterende organ:

- Statistisk Sentralbyrå - som har ansvaret for valgstatistikken, og har deltatt i enkelte prosjekter i departementets regi, for eksempel utarbeidelse av mal for møtebøkene.
- Skattedirektoratet, Sentralkontoret for folkeregistrering - som har ansvaret for folkeregistrene, som danner grunnlaget for manntallsproduksjonen.

Utvalget anser at de beste grunner taler for å legge de aktuelle oppgavene til Skattedirektoratet. Dette organet er det som er mest involvert i valgarbeidet på dagens nivå. Etter utvalgets mening representerer dette en prinsipielt riktig arbeidsdeling mellom et departement og en annen instans.

På den annen side kan en overføring av valgoppgaver til Skattedirektoratet bli møtt med innsigelser om at valg er et område som - bortsett fra folkeregistrering og manntallsføring - har lite å gjøre med direktoratets øvrige oppgaver.

Valglovutvalget viser til at en eventuell overføring av oppgaver til Skattedirektoratet innebærer en oppsplitting av valgarbeidet mellom et departement og et direktorat underordnet et annet departement. Utvalget ser likevel ikke dette som et avgjørende motargument. Allerede i dag har vi eksempler på direktorater som administrativt/faglig sorterer under flere departementer, for eksempel Oljedirektoratet.

Overføring av arbeidsoppgaver betinger en styrking av Skattedirektoratet (Sentralkontoret for folkeregistrering), både når det gjelder bemanning, kompetanse og ressurser.

### *Bør det opprettes en permanent valgkommisjon?*

Valglovutvalget reiser spørsmålet om det, i stedet for å overføre oppgaver til et allerede eksisterende organ, bør etableres et helt nytt organ som kan ivareta disse funksjonene. Utvalget diskuterer mulighetene for å opprette en permanent valgkommisjon.

Permanente valgkommisjoner er etablert i flere land, som Israel, Frankrike og Storbritannia. De fleste steder er det en kobling mellom regler for partifinansiering og etableringen av slike valgkommisjoner. Samtidig har denne typen kommisjoner er rekke andre viktige arbeidsoppgaver.

Representanter for utvalget har besøkt den britiske valgkommisjonen. Dens hovedoppgaver er blant annet å overvåke og administrere folkeavstemninger. Den skal gi råd i spørsmål knyttet til praktiseringen av valglovgivningen i form av rapporter i etterkant av hvert enkelt valg. Derigjennom skal en få belyst hvilke sider ved valglovgivningen som det er behov for å se nærmere på, noe som skal sikre en kontinuerlig modernisering av valgmaskineriet. Kommisjonen har videre et spesielt ansvar for forsøksvirksomhet og forskning i forbindelse med valg og demokratiske prosesser, og skal drive aktivt informasjonsarbeid rettet mot å øke befolkningens kunnskaper om valgsystemet.

Utvalget mener det er flere argumenter som taler for at det opprettes en permanent valgkommisjon i Norge. For det første foreslår utvalget en viss dekonstitusjonalisering av valglovgivningen. Dette kan være et argument for at et uavhengig organ bør ha et ansvar for å sikre at mandatfordelingen på valgkretsene skjer i tråd med lovgivers intensjoner. For det andre er det behov for et organ som kan bidra til å øke kunnskapen om valgsystemet i befolkningen. En permanent valgkommisjon vil kunne ivareta rollen som en kunnskapsbank og drive et bredt informasjonsarbeid. For det tredje har de økte mulighetene for å forhåndsstemme gjort at flere aktører har ansvar i forbindelse med selve gjennomføringen av valgene. En valgkommisjon vil kunne gis ansvar for å sikre at forhåndsstemmegivningen foregår på en demokratisk forsvarlig måte. For det fjerde har flere departementer og offentlige institusjoner i dag en rolle i administreringen av den demokratiske prosessen. For eksempel Kommunal- og regionaldepartementet som sentralt ansvarlig departement, Arbeids- og administrasjonsdepartementet som utbetaler partistøtte og notarius publicus i Oslo som registrerer politiske partier. Det vil være en fordel om disse i større grad kunne samles innenfor rammene av en valgkommisjon. For det femte stiller den teknologiske utviklingen nye krav, det er viktig å ha organer med ekspertkompetanse for å sikre at oppdateringen av valgmaskineriet skjer på en forsvarlig måte. For det sjette vil en permanent valgkommisjon kunne ha et særlig ansvar for å stimulere til forskning om valg og demokratiske prosesser.

Utvalget mener at en permanent valgkommisjonen bør oppnevnes av Stortinget, og at den kan tenkes å ha følgende funksjoner:

- Registrering av politiske partier

- Ansvar for å administrere regler om folkeavstemninger og å sikre likeverdige vilkår i forbindelse med folkeavstemninger
- Ansvar for valglovgivningen og praktiseringen av denne med sikte på en kontinuerlig modernisering av valgmaskineriet, for eksempel ved at det utformes rapporter i etterkant av hvert enkelt valg
- Sikre at forhåndsstemmegivningen foregår på en demokratisk forsvarlig måte
- Vedlikehold av manntallet
- Utrekning og offentliggjøring av den fylkesvise fordelingen av mandater ved stortingsvalg
- Drive et aktivt informasjonsarbeid i forbindelse med valg
- Stimulere til forskning knyttet til valg
- Systematisere forsøksvirksomhet knyttet til valg og demokratiske prosesser
- Fungere som et kontaktorgan ovenfor andre land i forbindelse med valg

Utvalget ser ikke for seg at kommisjonen selv skal utføre alle de praktiske oppgaver som følger av oversikten ovenfor. Den må ha anledning til å sette ut oppgaver til andre organer som det er naturlig å trekke inn. For eksempel kan det tenkes at Skattedirektoratet tillegges oppgaver når det gjelder manntallet. Etter utvalgets mening er det en fordel å legge de mer praktisk-tekniske oppgavene i forbindelse med valgadministrasjon utenfor kommisjonen.

Når det gjelder kommisjonens sammensetning mener utvalget at den ikke bør bestå av representanter for de politiske partiene. Dette blant annet fordi en av oppgavene til kommisjonen kan bli registrering av politiske partier. Kommisjonens medlemmer bør være personer som har god kjennskap til valgordning og valglovgivning, og som også kjenner til de praktiske sidene ved avvikling av valg. Medlemmene bør oppnevnes på åremål, og på grunnlag av faglige kvalifikasjoner.

### 8.2.3 Høringsinstansene

Samlet er det ikke mange som har uttalt seg om forslaget om en egen valgkommisjon, totalt omkring ti. De fleste av dem som uttaler seg støtter utvalgets forslag.

*Statistisk sentralbyrå* er enig med utvalget i at SSB ikke er det beste valget for eventuell overføring av praktisk-tekniske oppgaver i forbindelse med valg.

*Skattedirektoratet* kommenterer ikke utvalgets forslag på dette punktet.

*Sveio kommune* støtter forslaget om valgkommisjon. I saksframlegget som følger saken anføres blant annet:

«Sjølv om ein permanent valkommisjon utan tvil vil verta monaleg dyrare enn gjeldande ordning, vil etter mi meining innføring av prinsippet med valkommisjon vera eit rett steg å gå. Eg legg då m.a. til grunn at det utan tvil vil styrkja Norge sitt omdøme internasjonalt, men også at det vil gje val og folkerøystingar større legitimitet mellom innbyggjarane.»

*Bømlo kommune* har mange synspunkter og skriver blant annet:

«Bømlo kommune sluttar seg til framlegget om ein frittstående valkommisjon. Det er ein føresetnad at det som medlemmer til kommisjonen vert utpeika personar med høg kompetanse og stor allmenn tillit.»

*Bømlo* mener ellers at en eventuell valgkommisjon kan ta seg av registrering av politiske partier. Den kan også overta riksvalegstyrets oppgaver. Til utvalgets forslag til kapittel 22 om prøving av stortingsvalg og klager i forbindelse med samme, anføres følgende:

«..ved innføring av ein valkommisjon må ansvarsdelinga mellom kommisjonen og Stortinget undergjevast ei grundig vurdering. Prinsippet ved ei slik ansvarsdeling må vera at det er veljarane (Folket) som «eig» Stortinget, og det må vera valkommisjonen som på vegne av veljarane tar den endelege avgjerda om kven som skal reknast som valde. ...Valkommisjonen bør i tilfelle vere endeleg klageorgan..., men slik at kommisjonen sine avgjerder kan overprøvast av Høgsterett (som «konstitusjonsdomstol».)»

*Bømlo kommune* mener videre at prøving av valg og behandling av klager ved lokalvalg også bør legges til en eventuell kommisjon.

*Gulen kommune* støtter også forslaget for å få flyttet praktisk-tekniske oppgaver ut av departementet og for å holde kontinuerlig fokus på demokratiutvikling.

*Trondheim kommune:*

«En permanent valgkommisjon vil vi anbefale dersom den får en funksjon som støttespiller i kommunene i praktiske valgspørsmål.»

*Lillehammer kommune* støtter opprettelse av en valgkommisjon som overtar de praktisk-administrative oppgaver med valg som i dag ligger i departementet.

*Sandnes kommune* går ikke inn for forslaget om valgkommisjon og uttaler:

«Valgstyret ser ikke behov for en permanent valgkommisjon, og tror at Kommunaldepartementet også naturlig bør kunne gi råd i praktiske valgspørsmål.»

#### 8.2.4 Departementets merknader og vurdering

##### *Forslaget om opprettelse av en permanent valgkommisjon*

Bakgrunnen for mandatet utvalget fikk med hensyn til å utrede departementets rolle og vurdere endringer, var todelt. Det ene var at departementet i dag sitter med en rekke praktisk-tekniske oppgaver i tilknytning til valgavviklingen. Oppgavene er ressurskrevende og hører ikke naturlig hjemme i et departement. Det andre var at valgavviklingen innebærer en tett kobling til en konstitusjonelt ansvarlig statsråd, noe som er en prinsipielt betenkelig løsning.

Utvalgets forslag om å opprette en ny kommisjon, gir imidlertid etter departementets mening bare begrensede svar på denne utfordringen. Utvalget forutsetter at lovarbeidet fortsatt må ligge i departementet. Dette er departementet enig i. Samtidig forutsetter utvalget at en eventuell kommisjon ikke skal pålegges praktisk-administrativt arbeid i særlig utstrekning. Slik departementet tolker utvalget, skal kommisjonen i stedet ta seg av nye og andre typer oppgaver enn de departementet tar seg av i dag. Selv om utvalget er enig i at oppgaver bør settes ut av departementet, gir altså ikke forslaget om en kommisjon svar på departementets utfordring når det gjelder å føre praktisk-tekniske oppgaver ut av departementet. Forslaget fra utvalget synes dessuten noe ufullstendig, og er heller ikke innarbeidet i lovteksten.



Uavhengig av dette kan departementet ikke se at de argumenter utvalget anfører, kan forsvare opprettelsen av et nytt organ. Når det gjelder forslag som ligger inne i form av grunnlovsforslag, med eventuelle endringer som vil bli vedtatt i lov, kan ikke departementet se at disse vil innebære noen «dekonstitusjonalisering» som trenger følges opp med særskilte kontrollmekanismer eller -organ. Det vil etter forslaget til endring av Grunnloven være strengt objektive vilkår som ligger til grunn for eventuelle endringer som innebærer løpende beregninger av mandattall. Når det gjelder forhåndsstemmegivningen foreslår utvalget at ansvaret for denne føres tilbake fra posten til kommunene, og det demokratiske aspektet burde således være ivaretatt. Oppgaver knyttet til registrering av politiske partier kunne i utgangspunktet passe til å ligge til en eventuell kommisjon. Men oppgavene er ikke av en art eller omfang som kan rettfærdiggjøre opprettelsen av et nytt organ. Utvalget viser til kommisjonen i Storbritannia som har som en hovedoppgave å overvåke folkeavstemninger. Utvalget diskuterer utvidet bruk av folkeavstemninger og går inn for dette. Det er imidlertid per i dag ikke vedtatt noen grunnlovsendring som legger opp til utvidet bruk av dette instituttet på nasjonalt nivå, og departementet går heller ikke inn for å lovfeste regler om lokale folkeavstemninger. Det synes således, ut fra dagens situasjon, ikke å være behov for å opprette et særskilt organ til å overvåke folkeavstemninger.

#### *Andre aktuelle modeller*

Hovedtyngden av departementets arbeid i forbindelse med valg, består i veiledning om regelverk overfor kommunene og produksjon og utsending av valgmateriell. Det er særlig disse oppgavene det er aktuelt å flytte ut av departementet. I tillegg kommer mer overordnede oppgaver som for eksempel forvaltning og utvikling av regelverk, oppnevning av klagenemnd for saker etter valgloven § 17 (registrering av politiske partier), funksjonen som sekretariat for riksvalegstyret m.m. Departementet anser at omfanget av og innholdet i de oppgavene det er aktuelt å overføre, ikke gjør det påkrevet å opprette et nytt organ. Ettersom det derved er mest aktuelt å overføre dem til et allerede eksisterende organ, blir spørsmålet hvilke andre muligheter som kan tenkes.

Departementet er enig med utvalget i at *Statistisk sentralbyrå* fremstår som et mindre aktuelt sted å overføre oppgaver til enn *Skattedirektoratet*. Overføring av denne typer oppgaver til Skattedirektoratet vil kreve kompetanseoppbygging og økt bemanning i direktoratet. De oppgavene direktoratet har i dag er avgrenset til manntallet og krever ikke store ressurser. Oppgaven består stort sett i å gjøre et uttrekk av relevante manntallsopplysninger fra registeret, og å overføre dem til de datasentralene som bistår kommunene i å bearbeide/oppdatera manntallene og få dem skrevet ut på papir. Direktoratet har således per i dag ikke noen enhet som naturlig peker seg ut som et aktuelt miljø.

Det vurderes for tiden om det bør være mulig for et direktorat eller et departement å delegere oppgaver til fylkesmannsnivået, uten at delegasjonen må gjelde alle embetene. Direktoratet eller departementet vil i så fall delegere enkelte typer forvaltningsoppgaver til ett eller et fåtall fylkesmannsembeter som vil løse oppgavene på vegne av hele landet. Fylkesmannsembetet vil dermed få oppgaver som bør løses på dette nivået, men som det ikke anses hen-

siktsmessig å spre ut på alle embetene. Dette ville etter departementets syn kunne være en hensiktsmessig modell for delegering av valgoppgaver ut av departementet.

Når det er valgår, har kommunene stort behov for veiledning om valgjuridiske spørsmål og andre spørsmål i tilknytning til avvikling av valg. Tidligere har departementet brukt ikke ubetydelige ressurser på å gi veiledning direkte til enkeltkommuner. I de senere årene har departementet lagt større vekt på å overlate dette omfattende veiledningsarbeidet til fylkesmennene, som allerede har ansvar for å veilede kommunene i offentligrettslige spørsmål. I tillegg til veiledningsoppgaver ved alle valg, har fylkesmannen til nå hatt ansvaret for å godkjenne kommunenes gjennomføring av kommunestyrevalg. De har også hatt ansvar for å utbetale refusjon til kommunene for deres utgifter i forbindelse med stortingsvalg og til de registrerte politiske partiene i forbindelse med nominasjon til stortingsvalg. Resultatet av dette er at det har blitt bygget opp en betydelig kompetanse på dette feltet hos fylkesmennene.

Departementet vil vurdere om det kan være aktuelt å la ett av fylkesmannsembetene overta de oppgaver departementet i dag utfører i tilknytning til sentral veiledning om regelverket. Det vil si produksjon av rundskriv, arrangere konferanser og besvare enkelthenvendelser. Departementet bør beholde det overordnede ansvaret for forvaltning av regelverket, men det forutsettes at vedkommende fylkesmann vil spille en sentral rolle i å komme med innspill og å foreta løpende evaluering av regelverket.

De mer praktiske oppgaver knyttet til produksjon og utsending av materiell mv. vil også bli vurdert overført. Det vil dreie seg om materiell til stemmegivning utenriks og innenriks, for eksempel stemmesedler, stemmeseddelkonvolutter og omslagskonvolutter til forhåndsstemmegivningen.

Videre vil det være aktuelt å vurdere å overføre oppgaven med å oppnevne stemmemottakere utenriks, utarbeide skjema for protokoller til valgstyrene og stemmestyrene og å forestå informasjonstiltak overfor velgerne. Overordnet informasjonsstrategi bør likevel tilligge departementet.

Departementet antar at det ikke vil være aktuelt å sette ut oppgaven med å oppnevne klagenemnd til behandling av klager på vedtak i saker om registrering av politiske partier. Oppgaven med å fungere som sekretariat for riksvalgstyret bør fortsatt ligge til departementet.

Departementet har i dag ansvaret for at mediene mottar resultater fra den foreløpige optellingen på valgnatten. Denne oppgaven ivaretas for tiden i samarbeid med IBM. Det kan vurderes om også denne oppgaven på sikt kan overføres til en annen instans som eventuelt får ansvar for oppgaver knyttet til praktisk valgavvikling.

Departementet bør fortsatt ha ansvaret for forskning tilknyttet de ulike valgene.

Departementet vil således vurdere om det kan være aktuelt å overføre enkelte oppgaver til et av fylkesmannsembetene, i tråd med det som er nevnt foran.

### 8.2.5 Riksvalgstyret. Kongen

#### *Riksvalgstyret*

Utvalget foreslår videreføring av dagens regler om riksvalgstyret. Disse finnes i valgloven § 16 a med tilhørende saksbehandlingsregler i § 15 tredje og femte ledd. Etter § 16 a skal Kongen oppnevne et riksvalgstyre med minst fem medlemmer med varamedlemmer, i de år det skal være stortingsvalg. Kongen oppnevner leder og nestleder og fastsetter hvem som skal fungere som arbeidshjelp. Etter valgloven § 15 tredje ledd kan det overdras myndighet til lederen, et arbeidsutvalg eller sekretæren å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Det er også fastsatt at lederen kan bestemme at enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning, kan avgjøres ved sirkulasjon mellom medlemmene. I § 15 femte ledd er det fastslått at møtene holdes for åpne dører

«...med mindre lukkede dører er nødvendig for å hindre at opplysninger underlagt taushetsplikt blir spredt.»

Utvalgets forslag til bestemmelse er i NOU'en omtalt i merknadene til forslag til ny § 19.

Utvalget har foreslått at saksbehandlingen i de kommunale og fylkeskommunale valgorganer skal reguleres av kommunelovens alminnelige regler. Som en følge av dette er det etter utvalgets oppfatning påkrevet å ta inn særskilte bestemmelser i valgloven om saksbehandlingen i riksvalgstyret, siden dette ikke vil være omfattet av kommuneloven.

I utvalgets forslag er det således tatt inn en bestemmelse om at saker kan avgjøres ved fjernmøte eller skriftlig saksbehandling på nærmere vilkår. Gjeldende bestemmelse om delegasjon er ikke tatt inn i forslaget, mens utvalget foreslår en justering i ordlyden om adgangen til å holde møter for lukkede dører, slik at dørene skal kunne lukkes hvor det

«er påkrevd av hensyn til lovbestemt taushetsplikt eller av hensyn til personvern.»

*Høringsinstansene* har ikke uttalt seg om utvalgets forslag til bestemmelser om riksvalgstyret, med unntak av *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening*. De uttrykker begge skepsis til utvalgets forslag til ordlyd i bestemmelsen om adgangen til å holde møter for lukkede dører.

*Norsk Redaktørforening* skriver:

«Det er vanskelig å forstå bakgrunnen for tillegget «eller av hensyn til personvern». For det første kan vi ikke se noe sted at det er påpekt behov for en annen ordlyd enn någjeldende, som omfatter alle tilfeller av lovbestemt taushetsplikt. Vi har svært vanskelig for å se for oss tilfeller der nåværende ordlyd ikke har gitt tilstrekkelig med hjemler for riksvalgstyrets behov for eventuelt å lukke dørene. Om så var burde det ha fremgått av utredningen.

Norsk Redaktørforening foreslår at «eller av hensyn til personvern» utgår, ettersom dette allerede er tilstrekkelig dekket gjennom første alternativ. Aller beste løsning vil være å bruke den ordlyd som står i gjeldende lov § 15 femte ledd. Formuleringene i gjeldende lov er langt mer informativ og pedagogisk, ved sin understrekning av at eventuell lukking skjer for å hindre spredning av opplysninger som er

taushetsbeskyttet. Dette syn styrkes av det faktum av utvalget i merknad til ny § 19 kaller den «i realiteten i samsvar med dagens regler».

Departementet støtter i hovedsak utvalgets forslag om en videreføring av gjeldende rett med hensyn til oppnevning av riksvalgstyret og om dets virksomhet. Departementet stiller seg imidlertid tvilende til om det er behov for å videreføre regler om saksbehandlingen og om at riksvalgstyret skal kunne avvikle sine møter for lukkede dører.

Når det gjelder saksbehandlingen, presiseres at den eneste oppgaven riksvalgstyret etter loven er pålagt å løse, er fordelingen av utjevningsmandatene ved stortingsvalg. Det skal ikke treffes vedtak i andre type saker. Departementet kan derfor ikke se at det vil være praktisk behov for en regel om at riksvalgstyret skal kunne avgjøre saker ved fjernmøte eller skriftlig saksbehandling. Utvalgets forslag følges således ikke opp på dette punkt. Departementet kan heller ikke se at det er praktisk behov for en videreføring av dagens regler om adgang til delegasjon av avgjørelsesmyndighet.

Departementet er ellers enig med *Norsk Presseforbund* og *Norsk Redaktørforening* i at utvalgets forslag til ordlyd vedrørende riksvalgstyrets adgang til å lukke dørene, ikke fullt ut synes å samsvare med gjeldende rett. Utvalget har ikke gitt noen begrunnelse for forslaget om å videreføre regelen om at riksvalgstyret skal kunne lukke dørene, heller ikke for forslaget til presisering i dagens ordlyd.

Riksvalgstyrets eneste oppgave forutsettes som nevnt å være fordelingen av de 19 utjevningsmandatene (med tilhørende vararepresentanter) ved stortingsvalg. Ved denne fordelingen skal riksvalgstyret foreta en strengt matematisk beregning av hvordan mandatene skal fordeles mellom partiene i henhold til deres ubrukte kvotienter og deretter kåre kandidatene i fortsatt rekkefølge. Det vil ikke være adgang til å legge vekt på andre forhold enn kandidatenes personlige stemmetall eller plassering på listene og partienes stemmetall. Dette er opplysninger det ikke vil være aktuelt å belegge med taushetsplikt. Departementet kan derfor ikke se at det er behov for å videreføre denne regelen, da den antas å være uten praktisk betydning. Utvalgets forslag støttes således ikke på dette punkt. Imidlertid støttes forslaget om videreføring av bestemmelsen som presiserer at riksvalgstyret skal holde sine møter for åpne dører.

### *Kongen*

Som nevnt i kapittel 8.1 er Kongen i dagens valglov tillagt enkelte oppgaver. Dette er for det første fastsetting av valgdag, som skjer ved kongelig resolusjon. For det annet skal Kongen fastsette hvordan valgtinget skal åpnes (valgloven § 37). Denne oppgaven er delegert til departementet, som fastsetter en særskilt erklæring som skal leses opp når valgtinget åpner. Dernest er Kongen ansvarlig for oppnevning av medlemmer til riksvalgstyret. Endelig skal Kongen oppnevne stemmemottakere til forhåndsstemmegivningen utenriks. Sistnevnte oppgave er delegert til departementet.

Utvalget har i sitt forslag lagt til grunn at Kongen fortsatt skal ha oppgavene med å fastsette valgdagen samt hvordan valgtinget skal åpnes. Det foreslås også at Kongen fortsatt skal ha myndighet til å oppnevne riksvalgstyrets

medlemmer. Oppgaven med oppnevning av stemmemottakere til forhåndsstemme-givningen utenriks foreslås lagt direkte til departementet.

*Høringsinstansene* har ikke uttalt seg om disse bestemmelsene.

*Departementet* støtter utvalgets forslag. Imidlertid er bestemmelsen om fastsetting av hvordan valgtinget skal åpnes, ikke foreslått videreført. Det anses ikke nødvendig å regelfeste nærmere hvordan dette skal skje.

### **8.3 Nærmere om organiseringen av valgarbeidet på lokalt nivå**

---

#### **8.3.1 Gjeldende rett**

##### *Valgstyret og fylkesvalgstyret*

Valgloven § 15 fastsetter at det i hver kommune skal være et valgstyre som består av formannskapet. I kommuner som har innført parlamentarisk styreform skal det velges et valgstyre på minimum 5 medlemmer. Valget skjer som forholdstallsvalg. I begge tilfeller skal kommunestyret velge valgstyrets leder og nestleder.

For saksbehandlingen i valgstyret gjelder reglene i kommuneloven kapittel 6 så langt de passer. Valgloven § 15 har imidlertid enkelte særregler om saksbehandlingen. Disse innebærer at lederen av valgstyret kan bestemme at enkeltsaker som er av ikke-prinsipiell betydning skal avgjøres ved sirkulasjon mellom medlemmene. Det følger videre av bestemmelsen at møtene som hovedregel skal holdes for åpne dører, med mindre lukkede dører er nødvendig for å hindre spredning av taushetsbelagte opplysninger. Valgstyret kan dessuten delegeres avgjørelsesmyndighet til lederen, et arbeidsutvalg eller sekretæren i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning. Dette vil særlig gjelde avgjørelser i tilknytning til den praktiske gjennomføringen av valget, jf. Ot.prp. nr. 14 (1990-91) s. 9. Delegeringsbestemmelsen er utformet etter mønster av kommuneloven § 10 nr. 4, med unntak av adgangen til å delegeres til sekretæren. Loven fastslår for øvrig at valgstyret selv har myndighet til å oppnevne de nødvendige hjelpere.

Valgstyrets oppgaver i forbindelse med valget er mangeartede. Foruten å være ansvarlig for mannstallsføringen, skal det ta stilling til listeforslagene til kommunestyrevalget, foreta valgoppgjør til dette valget, og ellers forestå den praktiske avvikling av samtlige valg.

Fylkesvalgstyret skal etter valgloven § 16 bestå av fylkesutvalget. Når det gjelder valg av leder og nestleder og saksbehandlingen for øvrig, gjelder tilsvarende regler som for valgstyret.

##### *Stemmestyre*

Dersom det skal foregå stemmegivning på flere steder i kommunen, bestemmer valgloven § 28 første ledd at et stemmestyre på minst 3 medlemmer skal lede valgtinget på hvert sted. Kommunestyret, eller valgstyret etter delegasjon fra kommunestyret, velger stemmestyrets medlemmer og varamedlemmer og blant disse leder og nestleder, jf. § 28 andre ledd. Valgbar og pliktig til å motta valg er enhver som har stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen når valget av stem-

mestyret finner sted. Bestemmelsen gir også en anvisning på at det helst bør velges personer fra vedkommende stemmekrets.

Stemmestyrets oppgave er å lede valgtinget i vedkommende stemmekrets. Noen egentlig vedtaksmyndighet har det ikke. Det følger av valgloven §§ 38 tredje ledd og 39 annet ledd at stemmestyret skal bokføre mulige innsigelser mot valget, mens valgstyret avgjør dem. Også når det gjelder spørsmålet om eventuell forkastelse av stemmegivningen fra personer som ikke antas å ha den fornødne tilregnelighet, er det valgstyret som treffer den endelige avgjørelsen, jf. § 41 andre ledd. Myndighet til å bortvise personer som bryter de ordensreglene som er fastsatt for valget, er lagt til stemmestyrets leder eller nestleder. Den som blir bortvist kan dog bringe avgjørelsen inn for det samlede stemmestyret, som kan stadfeste eller oppheve den, jf. § 38 sjette ledd.

Stemmestyret skal videre sørge for at det til enhver tid er lagt ut tilstrekkelig med stemmesedler i valglokalet, å bokføre forhandlingene og påse at valgmateriellet blir behandlet i samsvar med lovens krav. Loven sier ikke noe om når et stemmestyre er funksjonsdyktig. Det er nærliggende å analogisere fra kravet til vedtaksførhet i kommuneloven § 33, som krever at minst halvparten av medlemmene må være til stede. Stemmestyret bør likevel alltid være fulltallig. Møter ikke alle medlemmene, eller får noen forfall under stemmegivningen, og det heller ikke er varamedlemmer tilstede, antas det i juridisk litteratur at stemmestyret kan supplere seg selv blant personer som oppfyller de forannevnte krav.

### 8.3.2 Utvalgets forslag

Utvalget går inn for at det i hver kommune fortsatt skal være et valgstyre som har ansvar for forberedelsene og gjennomføringen av valgene.

Etter utvalgets mening bør det imidlertid være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å avgjøre hvilket organ som skal være valgstyre. Utvalget peker på at dette vil være i tråd med prinsippene i kommuneloven som innebærer at det er opp til disse å bestemme hvordan de vil organisere sin virksomhet. Utvalgets forslag innebærer at det vil være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune om det skal velges et eget organ som tar seg av valgadministrasjonen, eller om oppgavene skal legges til formannskapet eller fylkesutvalget eller et annet fast utvalg som allerede eksisterer.

Dersom det opprettes et eget organ som valgstyre eller fylkesvalgstyre, vil det følge av kommunelovens regler om valg av faste utvalg at valget skjer ved forholdstallsvalg, dersom minst ett medlem av kommunestyret eller fylkestinget krever det.

Utvalget mener at det ikke bør legges bindende føringer med hensyn til sammensetningen av valgstyret og fylkesvalgstyret. Utvalget mener imidlertid at det kan være grunn til å vurdere om alle partier som er representert i kommunestyret eller fylkestinget bør være representert i valgstyret, for å sikre at alle syn kan ivaretas.

Utvalget peker på at bestemmelsene i loven om delegasjon, saksbehandling og åpne møter i valgstyret og fylkesvalgstyret må anses som overflødige og derfor bør oppheves. Bakgrunnen er at det følger av kommuneloven kapit-

tel 6 at disse som folkevalgte organer vil være underlagt kommunelovens regler på disse områdene, jf. kommuneloven § 2.

Utvalget mener videre at bestemmelsen om at valgstyret og fylkesvalgstyret selv velger de nødvendige hjelpere bør opprettholdes. Dette for å sikre at valgorganene har mulighet til å skaffe seg den arbeidshjelp som anses påkrevd for å sikre at valgavviklingen skjer på en forsvarlig måte i samsvar med lovens krav.

Utvalget mener at det fortsatt bør være et særskilt organ som har ansvaret for avviklingen av valget på de enkelte stemmestedene. Dette organet bør ha tilknytning til kommunens politiske system. Det bør være opp til det enkelte kommunestyret å bestemme hvordan stemmestyrene skal oppnevnes og settes sammen. Utvalget går videre inn for at bestemmelsene i valgloven om valgbarhet og plikt til å motta valg oppheves. Bakgrunnen er at disse forholdene også reguleres av kommunelovens regler om valg til nemnder, som er tilsvarende valglovens regler. Utvalget foreslår at det i likhet med dagens ordning presiseres i lovteksten at kommunestyret enten selv velger stemmestyret eller overlater dette til valgstyret.

### 8.3.3 Høringsinstansene

Blant de høringsinstansene som uttaler seg om valgstyret og fylkesvalgstyret og stemmestyret er de fleste positive til utvalgets forslag.

*KS*

«slutter seg til at kommunestyret/fylkestinget skal avgjøre hvilket organ som skal være valgstyre/fylkesvalgstyre» og «til at det overlates til kommunestyret å bestemme hvordan stemmestyrene skal oppnevnes og settes sammen.»

*Sørum kommune* uttaler at forslaget er

«fornuftig og fullt ut i tråd med øvrig moderne kommunal lovgivning, som i minst mulig grad pålegger kommuner særskilte organer.»

*Buskerud fylkeskommune*

«støtter forslaget om at det tas ut av loven at fylkesutvalget skal være fylkesvalgstyret. En harmonisering som på denne måten legger opp til større frihet for fylkeskommunene...til selv å velge ansvarlig valgorgan er positivt.»

Noen av høringsinstansene er skeptiske til forslaget om å videreføre bestemmelsen om at valgstyret selv oppnevner de nødvendige hjelpere. *Oslo kommune* uttaler at

«det ville vært ønskelig at bestemmelsen språklig harmoniseres med kommuneloven. Uttrykket «selv» i kommuneloven innebærer som kjent at adgangen til delegasjon er utelukket. Dersom en i forslaget fjerner uttrykket «selv» vil dette innebære at valgstyret til enhver tid har kompetanse til å oppnevne de hjelpere som er nødvendige, men at organet av hensiktsmessighetsgrunner kan delegerer dette til administrasjonen. Det faktum at valgstyret delegerer vil jo uansett ikke innebære at det har frasagt seg kompetanse til å velge de hjelpere det selv måtte ønske.»

*Jevnaker kommune* uttaler:

«Avviklinga av valg, og særlig kommunestyrevalg er arbeids- og ressurskrevende for administrasjonen. I kommuneloven er administrasjonssjefen gitt et helhetlig ansvar for den samlede kommunale administrasjon. Det synes derfor noe underlig at administrativt personell skal utpekes av valgstyret selv.»

Et fåtall av høringsinstansene uttaler seg om stemmestyre. *Grimstad kommune* uttaler at

«Det må kunne lovfestes direkte at valgstyret oppnevner stemmestyre for det enkelte valg på samme måte som å oppnevne medhjelpere, for det er det stemmestyrene i realiteten er. Det er faktisk tillagt valgstyret å fastsette valgkretsene, noe som må oppfattes som en langt viktigere avgjørelse enn å velge stemmestyre.»

#### 8.3.4 Departementets merknader og forslag

Med bakgrunn i at gjennomføringen av valg er en viktig del av vårt demokratiske system, finner departementet det naturlig at ansvaret for valgavviklingen på kommunalt og fylkeskommunalt nivå fortsatt ligger til et folkevalgt organ. Det synes også hensiktsmessig at det organet som utfører oppgaver etter valgloven, går under samme navn i alle kommuner og fylkeskommuner i landet.

Departementet viser også til at Grunnloven § 55 forutsetter at det skal finnes et valgstyre med visse oppgaver på lokalt nivå. Bestemmelsen fastsetter at «Stridigheter om Stemmerett, avgjøres av Valgstyret, hvis kjendelse kan indankes for Stortinget.»

På denne bakgrunn støtter departementet utvalgets forslag om at det fortsatt bør være et valgstyre i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Departementet er videre i likhet med det overveiende flertallet av høringsinstanser, enig med utvalget i at det bør være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å avgjøre hvilket organ som skal være valgstyre eller fylkesvalgstyre, jf. prinsippene i kommuneloven som innebærer at det er opp til disse å bestemme hvordan de vil organisere sin virksomhet. Valgstyret vil bli å betrakte som et fast utvalg jf. kommuneloven § 10, underlagt kommunestyret.

Departementet støtter dessuten utvalgets forslag og begrunnelse for å oppheve særbestemmelsene i valgloven § 15 om delegasjon, saksbehandling og åpne møter i valgstyret og fylkesvalgstyret. Kommunelovens regler vil dermed gjelde fullt ut.

Når det gjelder Valglovutvalgets forslag om å videreføre bestemmelsen om at valgstyret selv velger de nødvendige hjelpere, er det etter departementets oppfatning ikke nødvendig å regulere oppnevningen av medhjelpere i loven. Den enkelte kommune og fylkeskommune bør selv kunne bestemme organiseringen av administrative valgoppgaver. Det vil være naturlig at valgstyret delegerer til administrasjonssjefen å utpeke kommunalt ansatte til valg arbeid, innen de rammer som valgstyret fastsetter.

Departementet støtter utvalgets vurderinger og forslaget om å videreføre ordningen med at stemmestyre skal ha ansvaret for avviklingen av valget på de enkelte stemmestedene. At det legges opp til politisk kontroll også ute på stemmestedene er etter departementets syn et godt demokratisk prinsipp.



Stemmestyrene er en viktig aktør i den kommunale valgavviklingen, og kan blant annet pålegges oppgaven med å foreta foreløpig opptelling. Departementet støtter således utvalgets forslag om videreføring av gjeldende rett, slik at stemmegivningen på valgtinget ledes av et stemmestyre oppnevnt av kommunestyret eller av valgstyret etter delegasjon.

Departementet kan ikke se at pålegget om å organisere seg med stemmestyre i valglokalene på valgdagen vil legge noen urimelig binding på kommunene eller stride mot prinsippet om organiseringsfriheten. Det er heller ingen høringsinstanser som har kommet med innvendinger mot utvalgets forslag om stemmestyre.

Departementet er også enig med utvalget i at særlige regler om valgbarhet og plikt til å motta valg, er overflødige ved siden av kommunelovens regler, som vil komme til anvendelse. Det fremmes derfor ikke forslag om å videreføre disse reglene.

## 8.4 Finansiering av valg

---

### 8.4.1 Gjeldende rett

Både staten, fylkeskommunene og kommunene er aktører med bestemte oppgaver i forbindelse med avvikling av ulike typer valg. Dette medfører kostnader. Valgloven § 91 fastsetter hvordan utgifter som følger av loven, skal fordeles mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Etter bestemmelsen skal utgiftene fordeles på følgende måte:

*Staten* dekker utgiftene til:

1. stemmeseddelkonvolutter, omslagskonvolutter for forhåndsstemmer og valgurner
2. trykking av stemmesedler til stortingsvalg - både til forhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgdagen
3. statens postselskaps avvikling av forhåndsstemmegivningen
4. produksjon og distribusjon av valgkort
5. utgifter ved melding fra utenriks stemmemottaker til valgstyrene om dødsfall blant dem som har forhåndsstemt
6. fylkesvalgstyrenes og riksvvalgstyrets virksomhet ved stortingsvalg

Utgiftene til fylkesvalgstyrenes virksomhet dekkes av fylkesmannen etter regning.

*Fylkeskommunene* dekker utgiftene til:

1. trykking av stemmesedler til fylkestingsvalg - både til forhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgdagen
2. fylkesvalgstyrenes virksomhet ved fylkestingsvalg

*Kommunene* dekker de øvrige utgiftene som følger av loven. Det kan for eksempel dreie seg om:

- produksjon og åjourføring av manntallet
- trykking av stemmesedler til kommunestyrevalget - både til forhåndsstemmegivningen og stemmegivningen på valgdagen
- godtgjøring til medlemmer av valgstyre og stemmestyre og funksjonærer

Loven fastsetter at staten skal refundere kommunenes utgifter i forbindelse med stortingsvalg, etter satser som fastsettes av departementet. Ved fastsetningen har departementet lagt til grunn følgende faktorer:

1. antall stemmeberettigede i kommunen i alt
2. gjennomsnittlig antall stemmeberettigede per stemmested
3. om kommunen har valg over en eller to dager.

Det gis refusjon etter satsene for todagersvalg dersom minst ett stemmested i kommunen har holdt åpent på søndag.

Prinsippet i gjeldende ordning ble vedtatt i 1977. Før det hadde reglene om utgiftsfordelingen vært endret en rekke ganger, siste gang i 1971. Frem til 1971 ble en del utgifter som påløp for kommunene - blant annet i forbindelse med manntallsføringen - delvis refundert fra statens side (med 2/3). I 1971 ble det bestemt at visse nærmere angitte utgifter skulle belastes staten fullt ut, mens de øvrige ble overført til kommunene.

Bakgrunnen for de gjeldende regelverk er utførlig drøftet i Ot.prp. nr. 31 (1976 - 77) *Om lov om endringer i lov 17. desember 1920 nr.1 om stortingsvalg mv.* Et spørsmål som ble nøye vurdert i proposisjonen var hvordan utgiftene til stortingsvalg skulle dekkes.

I sine vurderinger la departementet til grunn at det ikke burde åpnes for å dekke alle kommunenes utgifter ved stortingsvalg etter regning. Dette ble dels begrunnet med rent praktiske hensyn. Utgifter som påløper i kommunene burde også dekkes i kommunene, for å unngå arbeidskrevende refusjonsordninger. Men det ble også lagt vekt på at kommunene selv i betydelig grad har hånd om hvor store utgiftene vil bli. Som eksempel ble nevnt utgifter til godtgjøring og erstatning for tapt arbeidsfortjeneste til valgstyre, stemmestyre og funksjonærer.

I odelstingsproposisjonen oppsummerer departementet resultatet av en undersøkelse av hvor store utgifter 123 kommuner hadde hatt ved avviklingen av stortingsvalget i 1973. Utgiftene ble hentet fra budsjettene for 1973 og 1974. Bare de utgiftspostene som etter sin ordlyd klart gjaldt stortingsvalget ble tatt med. Dette tilsier at til dels store indirekte utgifter, for eksempel lønnsutgifter til kommunalt ansatte, ikke er med i disse tallene. Utgiftene per stemmeberettiget varierte sterkt, fra kr 0,66 til kr 13,88. Størst var utgiftene i kommuner med meget spredt bebyggelse og i Bergen, Oslo og flere andre byer. I gjennomsnitt var utgiftene kr 3,33 per stemmeberettiget. I proposisjonen opplyses det at de totale utgiftene var på noe under 9 millioner kroner.

Departementet kom til at det ville være mest hensiktsmessig å gi kommunene refusjon etter faste faktorer, med sikte på at staten skulle dekke det vesentligste av kommunenes utgifter ved stortingsvalg. En tok utgangspunkt i en vurdering av kommunenes utgifter ved stortingsvalget i 1973, når en la til grunn hvilke faktorer som burde gjelde og hvordan satsene burde utformes.

I proposisjonen satte departementet opp et regnestykke med forslag til refusjonsatser, som tyder på at departementet la opp til at kommunene skulle få refundert ca. 2/3 av de faktiske utgiftene, jf. refusjonsordningen slik den var før lovendringen i 1971. Departementet opplyste også hvilke satser som det kunne være aktuelt å operere med ved valget i 1977. Disse tallene fremgår av tabell 8.1.

Tabell 8.1: Sats for refusjon

Stemmeberettigede per stemmested	Valg en dag	Valg to dager
250 og flere	2,50	2,90
150 - 249	3,00	3,40
Inntil 149	3,50	3,90

Det ble forutsatt at satsene skulle fastsettes av departementet og justeres foran hvert valg. Departementets opplegg fikk tilslutning fra Stortinget.

#### 8.4.2 Utvalgets forslag

Avvikling av stortingsvalg er en statlig oppgave, der gjennomføringen er delegert til kommunene. Det finansielle ansvaret ligger hos staten. Utvalget mener dette tilsier at kommunene bør få dekket de utgifter avvikling av stortingsvalg påfører dem. Utvalget finner at reglene om kostnadsfordelingen mellom staten og kommunene ved stortingsvalg bør endres vesentlig.

Utvalget peker på at full statlig dekning av de kommunale utgifter samsvarer med det som gjelder i forholdet mellom staten og fylkeskommunene, hvor staten bærer utgiftene til fylkesvalgstyrenes virksomhet ved stortingsvalg, jf. valgloven § 91 første ledd nr. 6.

Utvalget viser til at kommunene i årevis har klaget over at refusjonen langt fra dekker deres faktiske utgifter ved gjennomføringen av stortingsvalg. Utvalget har også gått gjennom og vurdert henvendelser departementet mottok fra enkeltkommuner etter stortingsvalget i 1997. Flere eksempler er referert i utredningen.

Utvalget konkluderer med at refusjonssatsene ikke har holdt følge med prisstigningen. I proposisjonen som lå til grunn for lovendringen i 1977, ble det presisert at refusjonssatsene skulle vurderes på nytt foran hvert valg.

Utvalget har indeksregulert satsene som ble brukt i 1977, og har kommet frem til følgende tall som skulle vært lagt til grunn i 1997 (tabell 8.2):

Tabell 8.2: Indeksregulerte sats 1997<sup>1</sup>

Stemmeberettigede per stemmested	Valg en dag	Valg to dager
250 og flere	7,66 (4,50)	8,88 (5,50)
150 - 249	9,19 (5,00)	10,41 (6,00)
Inntil 149	10,72 (5,50)	11,94 (6,50)

<sup>1</sup> Tallene i parentes viser de virkelige refusjonssatsene.

Utvalget mener imidlertid det er sannsynlig at heller ikke den indeksregulerte refusjonssatsen ville vært tilstrekkelig til å oppfylle forutsetningen om at kommunene skal få refundert det vesentlige (2/3) av sine faktiske utgifter ved gjennomføringen av stortingsvalget, jf. nedenfor.

En annen måte å vurdere i hvilken grad kommunene faktisk får refundert sine utgifter ved gjennomføringen av stortingsvalg, er å ta utgangspunkt i utgiftene ved gjennomføringen av folkeavstemningen om EU i 1994. Kommunene fikk da refundert alle *nødvendige* utgifter. Resultatet var at kommunene fikk refundert i underkant av 70 millioner kroner. Av dette var et mindre beløp

refusjon til fylkeskommunene. Departementet presiserte i sitt hovedrundskriv om folkeavstemningen at bare godtgjørelse som ikke ble dekket i kommunens ordinære lønnsbudsjett, skulle refunderes ved folkeavstemningen. Det vil si at kommunene ikke fikk refundert lønn til ansatte som hadde valgarbeid som en del av sine vanlige oppgaver. Dette innebærer at en sannsynligvis må legge til en del millioner i lønnskostnader til kommunalt ansatte som deltok i avviklingen av folkeavstemningen.

Refusjonen ved folkeavstemningen i 1994, indeksregulert for prisstigningen, tilsvarer en refusjon ved stortingsvalget i 1997 på om lag 74,5 millioner. I tillegg kommer betydelige indirekte kostnader i form av lønn til kommunalt ansatte.

Utvalget har med bakgrunn i tall fra Bømlo kommune beregnet at indirekte kostnader, i form av lønn til kommunalt ansatte, på landsbasis vil utgjøre ca. 14,5 millioner kroner. Utvalget understreker at dette bare kan legges til grunn som et meget grovt anslag, men legger til grunn at de direkte og indirekte utgiftene kan anslås til omlag 89 millioner kroner. Anslaget er ikke forsøkt korrigert for blant annet

1. at kommunene ikke lenger avholder forhåndsstemmegivning, hvilket medfører reduserte utgifter,
2. at valgoppgjøret er mer omfattende ved stortingsvalg enn ved folkeavstemningen, hvilket medfører økte utgifter,
3. at forhåndsstemmegivning på Posten har ført til flere forhåndsstemmer som innebærer mer kontrollarbeid, hvilket medfører økte utgifter.

Det synes å følge av forarbeidene til § 91 at det var meningen å yte en refusjon på ca. 2/3 av de faktiske utgiftene. Dette tilsier at kommunene skulle ha fått refundert rundt 59 millioner kroner ved valget i 1997. Regnskapstallene viser at kommunene fikk refundert om lag 23,5 millioner kroner, dvs. ca. 40 prosent av hva kommunene skulle hatt dersom departementets (og Stortingets) forutsetninger hadde blitt fulgt opp. Utvalget konkluderer med at refusjonen til kommunene er klart utilstrekkelig.

Til sammenlikning vil en ren indeksregulering av faktorene medføre en betydelig mindre økning i satsene. Denne ulikheten har antakelig to årsaker. For det første var sannsynligvis overslaget over de totale kostnadene ved valget i 1973 for lavt. For det andre har utviklingen (blant annet utvidet bruk av godtgjøring) sannsynligvis ført til at utgiftene i forbindelse med valgavviklingen har vokst raskere enn hva konsumprisindeksen skulle tilsi.

De faktiske utgiftene ved gjennomføringen av folkeavstemningen i 1994, sammenliknet med hvor mye kommunene fikk refundert i 1997, viser klart at refusjonssatsene nå er så lave at de ikke lenger kan betegnes som rimelige, anfører utvalget. Dette må ses i lys av forutsetningen i Ot.prp. nr. 31 (1976-77) om at kommunene skulle få refundert ca. 2/3 av utgiftene ved gjennomføringen av stortingsvalg.

Prinsippet om full statlig dekning av kommunenes utgifter ble introdusert i forbindelse med folkeavstemningen om norsk EU-medlemskap i 1994. Selv om dette var en spesiell situasjon, kan en argumentere for at prinsippet om full statlig dekning er introdusert og bør kunne overføres til også å gjelde stortingsvalg.

Subsidiært kan utvalget gå inn for et prinsipp der staten dekker en viss andel av kommunenes utgifter. Denne andelen bør i tilfelle være atskillig større enn det som følger av dagens refusjonsordning. Den kan for eksempel være 2/3 av kommunenes utgifter, jf. prinsippet som gjaldt før 1971 og departementets forutsetninger fra 1977. Prinsippet der kommunene får refusjon etter faste satser som fastsettes av departementet, foreslås videreført. Det må imidlertid være en forutsetning at disse satsene legges på et nivå som innebærer at kommunene får en refusjon som på en realistisk måte avspeiler de reelle utgiftene, selv om det ikke kan forventes kompensasjon krone for krone.

Utvalget mener at et alternativ som bør vurderes på sikt er om refusjonen kan «bakes inn» i andre tilskudd til kommunene og overføres som en del av disse.

Når det gjelder fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, mener utvalget at dagens ordning - der utgiftene i stor grad skal dekkes på det nivå der de påløper - bør opprettholdes. Avvikling av disse valgene kan sies å være naturlige oppgaver for kommunene og fylkeskommunene i en annen grad enn stortingsvalgene. Her opptrer de mer på «egne vegne», selv om reglene blir gitt fra statlig hold.

Utvalget anfører at endring i refusjonsordningen vil innebære en betydelig økning i statens utgifter til refusjon ved stortingsvalget. I 1997 ble det budsjettet med 18 millioner kroner, mens det reelle behovet for refusjon antakelig lå på ca. 89 millioner. Dersom utvalgets prinsipielle forslag blir vedtatt, vil ventelig dette beløpet ligge nærmere 100 millioner i 2005. Utvalgets subsidiære forslag vil ventelig innebære en refusjon på drøyt 65 millioner. Utvalget går likevel inn for en slik endring, ut fra prinsipielle betraktninger og hensynet til kommunene.

Utvalget går videre inn for at kommunene får tilnærmet full dekning for sine utgifter når det gjelder gjennomføring av forhåndsstemmegivningen også ved lokalvalg, som utvalget går inn for å flytte fra Posten til kommunene. Posten får i dag full dekning av utgifter til poststemmegivningen. Utvalget mener det må være en forutsetning at kommunene som utgangspunkt ikke skal komme dårligere ut enn Posten hvis oppgavene flyttes. For å få til en ordning som kan fungere smidig og uten for mye byråkrati og kontroll, foreslår utvalget at det gis en refusjon som fastsettes til et bestemt beløp per avgitt forhåndsstemme. Dette beløpet bør fastsettes noe høyere når det gjelder stemmer som skal sendes til en annen kommune, på grunn av utgifter i forbindelse med forsendelse av stemmene.

#### 8.4.3 Høringsinstansene

Det er bred enighet blant høringsinstansene om at kommunene i dag bare får refundert en mindre del av sine utgifter i forbindelse med gjennomføring av stortingsvalg, og at kommunene i fremtiden må få refundert alle sine utgifter, både i forbindelse med forhåndsstemmegivningen og valget for øvrig.

*Ulstein kommune* mener at utgiftene må dekkes krone for krone, og ikke etter faste refusjonssatser. *Ringerike kommune* gir uttrykk for tilsvarende synspunkter, da faste satser ikke vil kunne fange opp variasjoner i utgiftsbehovet. *Øvre Eiker kommune* derimot har ingen merknader til den foreslåtte refu-

sjonsordningen under forutsetning av at satsene fastsettes på bakgrunn av reelle tall.

*Bømlo kommune* sier at

«standardsatsar må kunne brukast, men desse må få ei utforming som gjer at dei faktiske utgiftene i all hovudsak vert dekkja».

*Kommunenes Sentralforbund* understreker at kommunene samlet sett må få full dekning for sine utgifter til stortingsvalg. *KS* uttaler videre:

«på bakgrunn av den uheldige praksis som har utviklet seg når det gjelder refusjon av kommunenes utgifter etter nåværende lov, vil vi [...] gjøre framlegg om at refusjonssatsene fastsettes etter samråd mellom departementet og *KS*.»

*Sula kommune* påpeker at refusjonssatsene må

«aukaste i tråd med løns- og prisstigninga i mykje sterkare grad enn det som vert gjort no».

*Porsgrunn kommune*

«forventer i likhet med alle andre kommuner at departementet finner fram til en refusjonsordning som sikrer at kommunene får reell dekning av de faktiske utgiftene ved forhåndsstemmegivningen og ved Stortings- og sametingsvalg».

*Kommunenes Sentralforbund* forutsetter at også kommunenes merutgifter blir kompensert ved en tilbakeføring av forhåndsstemmegivningen til kommunene. Også flere andre høringsinstanser gir uttrykk for tilsvarende synspunkter.

Enkelte høringsinstanser, deriblant *Hol kommune*, gir uttrykk for at utgiftene til forhåndsstemmegivningen må godtgjøres etter tilsvarende satser som Posten har mottatt.

*Ålesund kommune* uttaler at for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

«er det naturleg at kommunen bærer en stor del av kostnadene. Men staten må dekke alle kostnadene knyttet til manntall og elektroniske onlinesystemer. I tillegg bør ...[kommunene] få et tilskudd med en sats per stemmeberettiget. Dessuten må fylkeskommunen dekke noe av kostnadene med opptellingen valgnatta. Kommunen utfører nemlig en stor arbeidsoppgave med grovtellingen av alle fylkestingsstemmene».

#### 8.4.4 Departementets merknader og forslag

Det synes å være bred enighet om - blant de høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet - at staten bør ha ansvaret for å dekke utgiftene til gjennomføring av stortingsvalg. Departementet slutter seg til dette synspunktet og mener dette bør legges til grunn ved utformingen av nytt regelverk. Dette innebærer full statlig dekning av kommunenes utgifter ved stortingsvalg, slik utvalget prinsipielt går inn for, og ikke bare 2/3 dekning som utvalget subsidiært går inn for. Tilsvarende bør kommunene og fylkeskommunene selv dekke utgifter i tilknytning til avvikling av kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

Departementet viser til utvalgets analyse av dagens situasjon når det gjelder finansiering av stortingsvalg. Departementet er enig med utvalget når det

konkluderer med at refusjonssatsene ikke har holdt følge med prisstigningen, og at refusjonen i dag ikke kan sies å dekke den andel av kommunenes faktiske utgifter i tilknytning til stortingsvalg som det ble forutsatt ved lovendringen i 1977.

Valglovutvalget og en del høringsinstanser mener staten bør dekke utgiftene ved forhåndsstemmegivningen, både ved stortingsvalg og lokalvalg. Begrunnelsen for dette er at staten dekket utgiftene til poststemmegivningen ved alle valg. Enkelte høringsinstanser, for eksempel *Ålesund kommune*, mener at staten også bør dekke utgiftene til manntall og online-tilknytning til manntallet ved alle valg. Departementet kan ikke se at verken forhåndsstemmegivningen eller manntallet står i en særstilling i forhold til andre typer utgifter. Dette innebærer at staten bør bære disse utgiftene ved stortingsvalg og kommunene ved kommunestyrevalg. Det at staten har dekket utgiftene til poststemmegivningen også ved lokalvalg, var ikke utslag av et prinsipp om at staten skal dekke alle utgifter ved forhåndsstemmegivning, både ved stortingsvalg og lokalvalg. Årsaken var at man så at det ville være praktisk vanskelig å fordele omkostningene med poststemmegivningen på kommunene og fylkeskommunene.

Gjeldende valglov inneholder ingen regler om refusjon av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i forbindelse med gjennomføring av lokalvalg. Statens overføringer til kommunesektoren via inntektssystemet skal finansiere gjennomføringen av disse valgene. I forbindelse med overføringen av ansvaret for forhåndsstemmegivningen fra kommunene til Posten i 1997, ble det vurdert å trekke inn midler fra kommunene. Departementet kom imidlertid til at det var grunn til å regne med at innsparingen for kommunene ville være relativ liten og vanskelig både å tallfeste og fordele, jf. Ot.prp. nr. 3 (1996-97) *Om lov om endringer i lov 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (Valgloven)*. Det ble derfor ikke trukket inn midler fra kommunene som en følge av reformen. Dette innebærer etter departementets vurdering at det, i motsetning til hva som normalt er tilfelle når kommunesektoren tilføres oppgaver, ikke er grunnlag for å øke overføringene via inntektssystemet for å kompensere kommunene for deres utgifter i forbindelse med gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen ved lokalvalg.

Etter departementets syn er det nødvendig å se praktisk og helhetlig på finansieringsordningen for valgene. Det må således tas med i betraktningen at staten i dag faktisk dekker en god del utgifter forbundet med avviklingen av kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Spørsmålet om kommunene skal få full utgiftsdekning ved stortingsvalg vil avhenge av hvilke utgifter staten bærer ved lokalvalg. Kommunene har dessuten selv i en viss utstrekning kontroll på hvor store utgifter de pådrar seg ved stortingsvalg, for eksempel ved valg av tekniske løsninger, ved fastsettelse av satser for godtgjøring mv.

Staten bør bare dekke nødvendige utgifter. Dersom enkelte kommuner velger løsninger som er dyrere enn nødvendig, må de selv bære merutgiftene ved det.

Ved folkeavstemningen om norsk medlemskap i EU i 1994 refunderte staten alle de nødvendige utgiftene kommunene pådrog seg i forbindelse med folkeavstemningen, ca. 70 millioner kroner. Departementet mener derfor at disse tallene danner et godt utgangspunkt for å fastslå hvor mye kommunene

bør få refundert ved fremtidige stortingsvalg. En fordel ved dette utgangspunkt, er at kommunene da også hadde ansvaret for mottak av forhåndsstemmer, hvilket samsvarer med forslaget om å tilbakeføre forhåndsstemmegivningen til kommunene, jf. kapittel 12. Ved å legge disse tallene til grunn for hvor store utgifter kommunene har ved stortingsvalg, vil kommunene også få dekket utgiftene til forhåndsstemmegivningen.

Som Valgløvetvalget understreker tilkommer imidlertid en del utgifter i form av indirekte kostnader, for eksempel lønn, som bare delvis ble dekket i forbindelse med folkeavstemningen i 1994. Utvalget har anslått dette til å dreie seg om ca. 14,5 millioner 1997-kroner.

Grunnlaget fra 1994 er likevel bare et utgangspunkt for beregning av størrelsen på kommunenes fremtidige refusjon ved stortingsvalg. Det må justeres for 1) prisstigning, 2) eventuelle forskjeller i regelverket for hvordan stortingsvalg skal gjennomføres og 3) eventuelle utgifter staten dekker ved kommunevalg.

Det foreslås forenklinger i regelverket som vil bidra til reduserte utgifter for kommunene ved stortingsvalg, for eksempel forslaget om å kutte ut stemmeseddelkonvolutten på valgdagen. Kommunene påpeker også i høringsrunden at forslaget om å skyve skjæringsdatoen (datoen som avgjør i hvilken kommune man blir manntallsført) nærmere valgdagen, vil redusere antallet forhåndsstemmer og fremmede stemmer. Valgdeltakelsen ved folkeavstemningen i 1994 var dessuten rekordhøy, hvilket nok bidro til økte utgifter ved folkeavstemningen i forhold til et gjennomsnittlig stortingsvalg. Det er vanskelig å beregne nøyaktig hvordan forskjeller i regelverket ved folkeavstemningen i 1994 og forslaget til ny valglov forholder seg til hverandre når det gjelder eventuelle forskjeller i utgiftsbehovet. Etter departementets syn vil det likevel kunne bli noe dyrere å avvikle stortingsvalg etter ny valglov enn det var å avvikle folkeavstemningen i 1994. Dette har hovedsakelig sammenheng med større krav/forventninger fra statens side når det gjelder omfanget av forhåndsstemmegivningen.

Staten vil etter departementets forslag dekke enkelte mindre utgifter ved gjennomføring av lokalvalg, for eksempel forhåndsstemmegivningen utenriks, trykking av omslagskonvolutter utenriks og stemmeseddelkonvolutter. Etter departementets syn er det imidlertid snakk om så små summer at det ikke er nødvendig å beregne dette inn i forhold til det staten dekker av kommunenes utgifter ved stortingsvalg.

Valgløvetvalget foreslår prinsipielt at kommunene skal gis full refusjon etter faste satser for sine utgifter ved stortingsvalg. Utvalget sier dessuten at

«et alternativ som bør vurderes på sikt er om refusjonen kan «innbakes» i andre tilskudd til kommunene og overføres som en del av disse».

Ingen av høringsinstansene har kommentert spørsmålet om på sikt å innlemme refusjonsordningen i inntektssystemet.

Høringsinstansene er delt i synet på om refusjonen kan gis etter faste satser eller om utgiftene må refunderes krone for krone. Ved refusjonsordninger som baserer seg på andre ordninger enn refusjon etter regning, vil det oppstå større eller mindre forskjeller i hvor stor andel av utgiftene den enkelte kom-



mune får refundert. Dette gjelder hva enten refusjonen gis etter faste satser eller innlemmes i inntektssystemet.

Departementet mener at man ved valg av løsning bør legge vekt på å finne frem til en ordning som innebærer minst mulig administrasjon og stiller færrest mulig krav til kontrollordninger. Samtidig bør kommunesektoren *som helhet* sikres full refusjon. Uansett om refusjon blir gitt etter regning eller faste satser, vil det kreve betydelige ressurser å administrere og kontrollere refusjonsordningen. Departementet mener derfor at det å innlemme refusjonen i inntektssystemet ikke er noe som bare bør vurderes på sikt, som Valglovutvalget skisserer, men innføres straks.

Kommunene utfører også arbeid i forbindelse med fylkestingsvalget, som fylkeskommunen ikke er pålagt å dekke. Kommunene forestår for eksempel behandling av godkjenning av forhåndsstemmer til fylkestingsvalget. De mottar også alle stemmene på valgtinget og gjennomfører foreløpig opptelling av stemmene til fylkestingsvalget. Dette er utgifter som fylkeskommunene i prinsippet burde ha refundert kommunene. Departementet har likevel kommet til at det ikke bør innføres en refusjonsordning ved fylkestingsvalg på linje med den som foreslås ved stortingsvalg. Begrunnelsen for dette er delvis at det her er snakk om små summer, samtidig som en eventuell refusjonsordning vil medføre utgifter i form av administrasjon og kontroll, både i kommunene og fylkeskommunene. Disse administrative omkostningene står etter departementets syn ikke i forhold til størrelsen på en eventuell refusjon. Staten dekker dessuten en del utgifter som kommunene i prinsippet burde dekket ved lokalvalg, slik at kommunene etter departementets syn totalt sett ikke bærer særlige utgifter ut over det de bør dekke.

Departementet foreslår at staten skal dekke kommunenes nødvendige utgifter ved avvikling av stortingsvalg. Departementet mener videre at refusjonen som hittil har vært øremerket, bør innlemmes i inntektssystemet.

Forslag til bestemmelse om finansiering av stortingsvalg er inntatt i lovfor-slaget § 15-8.

## 9 Stemmerett og manntall

### 9.1 Stemmerett

---

#### 9.1.1 Gjeldende rett

De overordnede regler om stemmerett ved stortingsvalg følger av Grunnloven. Grunnloven omhandler ikke fylkeskommuner og kommuner, og har følgelig heller ikke bestemmelser om stemmerett ved lokalvalg. Stortinget står derfor fritt til å fastsette innholdet i slike bestemmelser i alminnelig lov.

For stortingsvalg fastsetter Grunnloven § 50 at alle norske statsborgere som vil ha fylt 18 år innen utløpet av valgåret har stemmerett.

De samme vilkårene gjelder for stemmerett til kommunestyre- og fylkestingsvalg og er fastsatt i valgloven. Ved disse valgene har imidlertid også utenlandske statsborgere stemmerett på ellers like vilkår, hvis de har vært registrert som bosatt i Norge de tre siste årene før valgdagen. For statsborgere i de andre nordiske land er det tilstrekkelig at man er registrert som bosatt i Norge senest 31. mars i valgåret.

Grunnloven § 50 andre ledd lar det være opp til Stortinget å bestemme ved lov i hvilken utstrekning utenlandsboende nordmenn skal være stemmeberettiget. Valgloven § 3 fastsetter at norske statsborgere som er bosatt i utlandet, bare er stemmeberettiget dersom de, i tillegg til å fylle de alminnelige vilkår, på ett eller annet tidspunkt har vært folkeregisterført som bosatt i landet. Dette vilkåret gjelder likevel ikke norske tjenestemenn ansatt i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand.

Grunnloven § 51 bestemmer at regler om manntallsføring og om de stemmeberettigedes innføring i manntallet skal fastsettes ved lov. Valgloven § 3 siste ledd fastsetter at alle de som er stemmeberettiget også må være innført i manntallet på valgdagen for å kunne avgi stemme.

I henhold til valgloven § 5 skal det utarbeides manntall i de år det skal være valg. Til grunn legges folkeregisteret i kommunen per 31. mars i valgåret. Det vil si at alle stemmeberettigede i kommunen som er folkeregisterført som bosatt der, automatisk skal føres inn i manntallet.

Valgloven § 3 fastsetter at norske statsborgere bosatt i utlandet har stemmerett. Utenlandsoppholdets lengde har ikke betydning for stemmeretten - så lenge de fortsatt er norske statsborgere. Derimot har det betydning for prosedyrene omkring manntallsføringen. De som er registrert utflyttet i løpet av de siste 10 årene skal manntallsføres automatisk i utflyttingskommunens manntall. Personer med opphold utenlands som har vart i mer enn 10 år, kan søke seg innført i manntallet.

Grunnloven § 50 tredje ledd fastsetter at Stortinget kan bestemme i lovs form i hvilken utstrekning ellers stemmeberettigede personer som på valgdagen åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, skal få avgi stemme. I henhold til valgloven § 41 andre ledd gjelder det særlige regler for hvordan stemmestyret skal håndtere slike stemmegivninger. Velgeren skal ikke legge konvoluttene ned i urnen, men gi den til stemmestyret.

Dette skal legge konvolutten i en særskilt omslagskonvolutt, klistre den igjen og påføre den personopplysninger om velgeren. Det skal også gi en begrunnelse for hvorfor stemmegivningen er lagt til side. Etter at stemmegivningen er slutt, skal omslagskonvolutten leveres til valgstyret, som avgjør om stemmegivningen skal forkastes eller godkjennes.

### 9.1.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget går ikke inn for endringer når det gjelder *kretsen av stemmeberettigete ved stortingsvalg*.

Utvalget diskuterer likevel om kretsen av stemmeberettigete ved stortingsvalg bør utvides. Særlig har innvandringen reist diskusjonen om de ulike etniske gruppers politiske rettigheter. Ett aktuelt forslag er å gi stemmerett ved stortingsvalg til personer uten norsk statsborgerskap, slik de har ved kommunestyre- og fylkestingsvalg. Begrunnelsen for at utenlandske statsborgere har stemmerett ved lokalvalg, er at kommunenes virksomhet er av stor betydning for innvandrerne. Det er således rimelig at de får muligheten til å delta i den politiske beslutningsprosessen fullt ut. Den samme argumentasjon kan fremføres for å gi utenlandske statsborgere stemmerett også ved stortingsvalg. Internasjonalt er det likevel sjelden at utenlandske statsborgere har stemmerett i nasjonale valg. Det er bred enighet i utvalget om at stemmeretten i Norge fortsatt skal knyttes til statsborgerskapet, på grunn av den direkte innflytelse på landets forfatning og rikspolitikken som følger med denne stemmeretten.

Den alternative løsningen er å gjøre det lettere å oppnå statsborgerskap, en løsning som er valgt i Sverige. Utvalget viser til at det er nedsatt et eget utvalg som går i gjennom dette regelverket.

Utvalget diskuterer *om stemmerettsalderen ved lokalvalg bør settes ned til 16 år*. Flertallet (14 medlemmer) går i mot en slik endring. De viser til at hensynet til et sterkere engasjement blant ungdommen i spørsmål som gjelder politikk og lokaldemokrati kunne tale for å senke stemmerettsalderen ved lokalvalg. De anfører likevel flere momenter som taler mot en slik endring, og mener at disse veier tyngre enn pro-argumentene. Det anføres:

- Stemmerettsalderen bør følge myndighetsalderen, som er 18 år. Det synes ikke naturlig å skulle gi stemmerett til personer som ikke har nådd myndighetsalderen.
- Ut fra prinsipielle hensyn bør man ha samme stemmerettsalder ved samtlige valg. Da stemmerettsalderen ved stortingsvalg er 18 år - og det ikke er aktuelt å endre denne - tilsier disse hensyn at det er den samme stemmerettsalderen ved lokalvalg.
- Hensynene til enhetlig regelverk, og tradisjoner, tilsier at man har én felles stemmerettsalder.

Flertallet peker på at et alternativ til en senking av stemmerettsalderen kan være at man på andre måter åpner for økt medvirkning i lokalpolitikken fra 16- og 17-åringenes side. Det vises til kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav a andre ledd som slår fast at personer under stemmerettsalderen er valgbare til kommunale og fylkeskommunale nemnder.

Et mindretall (tre medlemmer) foreslår at stemmerettsalderen settes til 16 år ved lokalvalgene. En slik endring vil bidra til å utvide den demokratiske del-

takelsen. I løpet av noen få generasjoner har ungdoms direkte innflytelse på samfunnsutviklingen og egne liv, slik den utøves gjennom deltakelse i arbeidslivet, blitt redusert fordi utdanningslengden er økt. Ungdom er gitt liten innflytelse og lite ansvar for mange av de beslutninger som gjelder dem selv, deres nærmiljø, hverdag og fremtid. Den demografiske utviklingen de neste tiårene gir en sterk økning i antall eldre. Der vil de største stemmetallene være å hente. Det er vanskelig å tro at ikke dette vil påvirke den politiske dagsorden og hvilke velgergruppers interesser som vil være i fokus. Å inkludere 16- og 17-åringene i valgprosessen kan bidra til at flere av dem som skal leve lengst med konsekvensene av de politiske vedtakene blir hørt - og deltar.

Når det gjelder *stemmerett ved lokalvalg for nordmenn bosatt i utlandet* foreslår utvalget at loven endres, slik at stemmeretten faller bort etter ti års sammenhengende opphold utenlands.

Det vises til at svært få nordmenn bosatt utenfor landets grenser benytter seg av stemmeretten ved lokalvalg. Spesielt gjelder dette de som har bodd utenlands lenge, og de som oppholder seg i land langt fra Norge. Administreringen av ordningen krever en god del ressurser. Det må utarbeides skjemaer som kan benyttes ved søknader om innføring i manntallet. Informasjonstiltak overfor utenlandsboende må utformes med tanke på å nå frem til disse gruppene, ved at en redegjør spesielt for deres rettigheter. Produksjon og utsending av valgmateriell må også legges opp slik at en tar tilbørlig hensyn til disse gruppene. I *Danmark* må man være folkeregisterført i kommunen på valgdagen for å kunne utøve stemmerett. I *Sverige* må en være «folkbokført» i kommunen/länet for å kunne avgi stemme. Den norske ordningen skiller seg dermed fra våre to naboland.

Utvalget mener at det bør settes en grense ved 10 års sammenhengende opphold i utlandet for å kunne delta ved lokalvalg i Norge. Når en har oppholdt seg utenlands så lenge vil de fleste ha mistet nærkontakten med hjemkommunen, og det må forventes at interessen for lokalpolitiske saker er liten.

Utvalget viser til at hensynet til like regler ved alle valg kunne tilsi en tilsvarende begrensning ved stortingsvalg. På den annen side kan det anføres at tilknytningen til Norge sannsynligvis er sterkere når det gjelder rikspolitiske saker enn hva som er tilfelle i forhold til lokalpolitikken. Båndet til Norge vil for mange være sterkt, selv om utenlandsoppholdet har vart i mange år. De vil ha en legitim interesse i å holde kontakten og kunne være med på å påvirke hvordan landet skal styres. Utvalget mener at hensynet til denne velgergruppens interesser bør veie tyngre enn andre hensyn, for eksempel ønsket om ensartede regler ved alle valg.

Utvalget er derfor kommet til at gjeldende ordning for stortingsvalg bør opprettholdes.

Når det gjelder dagens bestemmelser om *stemmerett for personer som lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet*, jf. Grunnloven § 50 tredje ledd og valgloven § 41 andre ledd, mener utvalget at det ikke bør gjelde spesielle regler for disse velgergruppene. Slike regler er betenkelig sett ut fra et prinsipielt og rettssikkerhetsmessig synspunkt. De kriterier som er søkt angitt for praktiseringen av reglene, gjør at det stilles store krav til stemmestyrene.

Det er Grunnloven § 50 tredje ledd som åpner for å lovregulere disse gruppens adgang til å stemme. Utvalget viser til at det er fremmet grunnlovsfor-

slag i Stortinget om å oppheve bestemmelsen, og forutsetter at dette kommer til å skje. Konsekvensen av dette vil være at de aktuelle gruppene ikke lenger vil stå i noen særstilling når det gjelder stemmerett. De vil være stemmeberettiget på like linje med andre velgere. Særreglene i valgloven om prosedyren ved deres stemmegivning kan dermed oppheves.

### 9.1.3 Høringsinstansene

Når det gjelder vilkåret om norsk statsborgerskap for stemmerett ved stortingsvalg uttaler *Rød Valgallianse* at de ønsker at innvandrere skal få stemmerett ved stortingsvalg etter samme prinsipper som ved kommunestyre og fylkestingsvalg.

*Utlendingsdirektoratet* (UDI) skriver at det ikke nødvendigvis er noen sammenheng mellom statsborgerskap og deltakelse ved stortingsvalg. Det kan tenkes at det er andre grunner til å søke norsk statsborgerskap enn rett til å delta ved valg. UDI skriver:

«Det vil være interessant å gå nærmere inn på innvandreres beveggrunner til å søke statsborgerskap og prosentvis hvor mange innvandrere med statsborgerskap som benytter seg av retten til å stemme ved stortingsvalg...UDI foreslår at det igangsettes en kartlegging av valgdeltakelse blant norske statsborgere med minoritetsbakgrunn. Denne gruppen «forsvinner» i dag i statistikk.»

Et 20-talls høringsinstanser uttaler seg positivt til mindretallets forslag om å senke stemmerettsalderen til 16 år ved lokalvalg.

*Tromsø kommune* viser til at de har den erfaring at elever i ungdomsskolen er politisk engasjert, mens denne interessen forsvinner når de går over på videregående skole. Ved å senke stemmerettsalderen vil dette engasjementet kunne beholdes. *Orkdal kommune* skriver på sin side:

«Kommuneutvalget er enig i utredningens flertall i at stemmeretten ved lokalvalg fortsatt bør være 18 år. Før evt. senking av stemmerettsalder til 16 år, utvides muligheten til å gjennomføre dette som forsøk.»

*Hordaland fylkeskommune* ønsker seg også en prøveordning der aldersgrensen ved kommunestyre- og fylkestingsvalg settes til 16 år.

*KS Agder*, som støttes av *Vest-Agder fylkeskommune*, *Flekkefjord kommune* og *Froland kommune*, støtter mindretallets forslag og skriver:

«En senking av stemmerettsalderen viser at man tar de unge på alvor og vil overflødiggjøre mange av de spesialordninger som konstrueres rundt om (»Barnas kommunestyre» m.v.) Stemmerettsalder på 16 år bør kombineres med samme valgbarhetsalder. Man kan neppe snakke om hvor viktig det er at de unge høres, dersom man ikke viser at man tar unge på alvor i praksis.»

*Eleveorganisasjonen i Norge* anfører følgende:

«Erfaringsmessig har satsing på utdanning ikke medført den samme «belønningen» blant velgere som satsing på andre sektorer.... Det er etter vårt syn en klar tendens til at de politiske partiene stadig oftere prøver å slå politisk mynt på kortsiktig vinning for enkeltgrupper. Det er nødvendig at en svekket politisk ansvarlighet kompenseres med at

man øker innflytelsen til de interessegrupper som har blitt skadelidende som følge av dette. ..Elevorganisasjonen vil samtidig anbefale at opplæring i det politiske systemet i større grad vektlegges i grunnskolen, for å gjøre 16-åringene bedre rustet til å stemme i lokalvalgene.»

*Ungdommens demokratiforum* skriver blant annet:

«Befolkningsutviklinga de neste årene vil gi oss en sterk økning i antall eldre. Dette vil ytterligere marginalisere de unges røst gjennom valgkanalen. For at vårt politiske system skal bevare sin legitimitet er det viktig at alle aldersgrupper i befolkningen føler seg hørt også gjennom valgkanalen.»

*Miljøpartiet De Grønne* mener det bør kunne være opp til den enkelte kommune å bestemme om ungdom skal få delta ved kommunestyrevalg fra det året de fyller 16, eventuelt 17 år.

De fleste av dem som uttaler seg om forslaget om å oppheve retten til å stemme ved lokalvalg etter 10 år utenlands, støtter forslaget.

*Engerdal kommune* skriver:

«Det synes å være riktig av lokaldemokratiske årsaker at de som i 10 år eller mer har vært bosatt i utlandet, ikke lenger skal kunne påvirke den politiske styringen av tidligere hjemkommune.»

*Oslo kommune* mener derimot at forslaget er ugunstig, da det bør legges vekt på at reglene for valg bør være ensartede så langt det er mulig. *Norsk kommuneforbund* er også mot forslaget fra utvalget og skriver:

«Dette er velgere som etter stor sannsynlighet en gang i fremtiden ønsker å flytte hjem til sitt moderland. En endring av dagens ordning vil medføre et behov for økte ressurser som bør unngås.»

*Sarpsborg kommune* støtter heller ikke forslaget og skriver:

«...Årsaken er at personer med svært lange utenlandsopphold trolig ikke vil stemme ved lokalvalg. Det forhold at en del norske borgere med lang botid i utlandet likevel ønsker å bruke stemmeretten sin ved lokalvalg fremstår ikke som et forhold som tilsier at stemmeretten bør gå tapt.»

Utvalgets forslag om å oppheve bestemmelsene som innskrenker stemmeretten til personer som er sjelelig svekket eller ved nedsatt bevissthet, er det ingen av høringsinstansene som har uttalt seg om.

#### 9.1.4 Departementets merknader og forslag

Når det gjelder *kretsen av stemmeberettigede ved stortingsvalg* (norske statsborgere som vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret), vises til at Grunnloven regulerer dette spørsmålet direkte. Det er ikke fremmet forslag om grunnlovsendringer på dette punktet. Departementet støtter utvalgets konklusjon, og finner ikke grunnlag for å vurdere endringer på dette punktet.

Når det gjelder vilkårene for å oppnå norsk statsborgerskap, viser likevel Valgloutvalget til at et annet utvalg har vært oppnevnt for å vurdere statsborgerloven, herunder regelverket for tildeling av statsborgerskap. Statsborgerlovutvalget har i sin innstilling NOU 2000:32 *Lov om erverv og tap av norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*, som ble lagt frem i desember 2000, gått inn

for å opprettholde kravet om sju års «botid» som hovedregel. Utvalget er likevel kommet til at kravet om sammenhengende botid bør erstattes med en bestemmelse om at botiden må være opptjent innen en ti-årsperiode før bevilgning kan gis. Innstillingen har vært på høring med høringsfrist 1. november 2001. Det er ikke avklart når eventuelt lovforslag vil bli fremmet.

Når det gjelder spørsmålet om *senket stemmerettsalder ved lokalvalg*, viser departementet til Valgloutvalgets drøftelse. Departementet slutter seg til utvalgets konklusjon, og finner ikke at det er grunnlag for å fremme forslag om nedsatt stemmerettsalder ved lokalvalg. Departementet ser det heller ikke hensiktsmessig å innføre lovhjemmel som ville åpne for forsøk med nedsatt stemmerettsalder ved lokalvalg. Etter departementets oppfatning bør ungdoms deltakelse i lokalpolitikken stimuleres på andre måter. Kommuner og fylkeskommuner bør jobbe aktivt med slike spørsmål. Departementet har for sin del gitt økonomisk støtte til utviklingsprosjekter som innebærer nytenkning og utprøving av nye modeller. Hittil har departementet gitt støtte til prosjekter i kommunene Drammen, Skjervøy, Orkdal og Vennesla, hvor man har sett eksempler på lokale tiltak og aktiviteter som særlig har hatt som mål å få ungdom til å delta mer aktivt i det politiske liv. *Drammen* har gjennomført et prosjekt for å kartlegge ungdommens politiske bevissthet. *Skjervøy* har gjennomført tiltak for å styrke rekrutteringen av yngre kommunestyrerepresentanter. *Vennesla* har satset på å trekke ungdom inn i arbeidet med kommunale planleggingsprosesser og derved ta del i utformingen av egen hverdag. *Orkdal* har satset på en modell hvor ungdommen i direkte valg har valgt sitt eget ungdommens kommunestyre. Det vises til St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 mv.* for en nærmere omtale av prosjektene.

Departementet stiller seg tvilende til forslaget om å la personer som har bodd ute i mer enn ti år miste *stemmeretten ved lokalvalg*. Det er ikke arbeidet med dem som har bodd utenlands mer enn 10 år som krever mest ressurser i forbindelse med forhåndsstemmegivningen utenriks. Det vil derfor trolig være lite å spare av administrative ressurser ved en slik regelendring. På prinsipielt grunnlag kan det selvsagt stilles spørsmålstegn ved behovet for ordningen, og ved det demokratiske i å la personer med mer enn 10 års utenlandsopphold bak seg, få være med på å influere politikken i sin tidligere hjemkommune. Hvis disse gruppene fortsatt skal kunne manntallsføres ved stortingsvalg, medfører det at det vil gjelde ulike regler for manntallsføringen av utenlandsboende ved ulike typer valg. Som *Oslo kommune* anfører, bør man tilstrebe ensartethet i regelverket så langt som mulig.

Et alternativ, som utvalget også er inne på, er en ordning med bortfall av stemmerett etter 10 år også ved stortingsvalg. Departementet deler imidlertid utvalgets syn på at norske borgere i utlandet har en sterkere og mer legitim interesse i å delta ved stortingsvalg.

Departementet legger avgjørende vekt på hensynet til at regelverket bør være så ensartet som mulig, og foreslår at gjeldende rett videreføres på dette punkt.

Når det gjelder stemmerett for personer som kommer inn under definisjonen i *Grunnloven § 50 tredje ledd*, deler departementet utvalgets syn. Det er ikke behov for og heller ikke ønskelig med særregler om disse gruppenes stemmerett. Departementet legger, som utvalget, til grunn at denne grunn-

lovsbestemmelsen oppheves. Særregelen foreslås således ikke videreført i utkastet til ny valglov. Det vises for øvrig til kapittel 2.8 for en generell omtale av fremsatte grunnlovsforslag.

Forslag til bestemmelser om stemmerett finnes i lovutkastet §§ 2-1 til 2-2.

## 9.2 Manntall

---

### 9.2.1 Gjeldende rett

*Grunnlaget for manntallet. Det sentrale folkeregister*

I henhold til Grunnloven § 51 skal regler om «Mandtalsførselen og om de Stemmeberettigedes Indførsel i Mandtallet» fastsettes ved lov. Slike regler finner vi i valgloven kapittel II.

For å kunne utøve stemmeretten, må man altså, i tillegg til å fylle de alminnelige vilkår for stemmerett, være innført i manntallet på valgdagen. Dette slås fast i § 3 siste ledd. Det er valgstyret i kommunen som etter § 4 har ansvaret for at det føres et manntall over alle med stemmerett i kommunen.

Valgloven § 5 fastsetter at valgstyret skal utarbeide manntall i de år det skal være valg, og at «folkeregisteret i kommunen» skal legges til grunn for manntallet. «Folkeregisterets kontor» har etter bestemmelsen ansvar for at valgstyret får et utkast til manntall som er i samsvar med folkeregisteret. Selv om det formelt etter loven er valgstyret som er ansvarlig for manntallet, kan valgstyret ikke treffe avgjørelser som er i strid med det som fremgår av folkeregisteret.

*Hvem som skal føres inn i manntallet*

I kommunens manntall skal alle innføres som har stemmerett ved valget, og som per 31. mars i valgåret står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen, jf. § 5 annet ledd. Personer hvis flyttemelding registreres etter 31. mars blir stående i *fraflyttingskommunens* manntall. Denne datoen kalles gjerne for «skjæringsdatoen». En konsekvens av at skjæringsdatoen settes i såpass god tid, er at de som flytter i løpet av våren og sommeren ikke vil ha stemmerett i den kommunen der de bor på valgdagen, men må stemme i den kommunen de har flyttet fra.

Begrunnelsen for å «lukke» folkeregisteret mer enn fem måneder før valgdagen er først og fremst av praktisk art. Bestemmelsen har sammenheng med fristene for valgstyrets behandling av manntallet. Manntallet må være klart til en slik tid at valgkort kan bli trykket og sendt ut til alle stemmeberettigede før forhåndsstemmegivningen tar til 15. juli. For å sikre at en har et oppdatert folkeregister som grunnlag for manntallet, har en funnet det nødvendig å sette skjæringsdatoen til 31. mars.

Etter § 5 tredje ledd skal også de som er bosatt i utlandet føres inn i manntallet, så fremt de noen gang i løpet av de ti siste årene før valgdagen har vært folkeregisterført som bosatt i Norge. Etter ti år uten å ha vært registrert som bosatt i Norge, føres man ikke lenger automatisk inn i manntallet. Man har likevel rett til å bli ført inn i manntallet etter søknad, som må være kommet inn til valgstyret to uker før valgdagen. Velgeren skal da manntallsføres i den kommunen vedkommende sist var registrert som bosatt. En person som har vært



bosatt mer enn ti år i utlandet, men som flytter tilbake til Norge etter 31. mars i valgåret, skal manntallsføres i den kommunen vedkommende er flyttet til. Valgstyret må ha mottatt melding fra folkeregisteret innen to uker før valgdagen, jf. § 5 fjerde ledd.

Personer i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand skal føres inn i manntallet uten søknad, i den kommunen de senest var registrert som bosatt. Om de ikke har vært registrert som bosatt i Norge noen gang, skal de føres inn i manntallet i Oslo kommune hvis de ønsker å bli manntallsført.

Ved stortingsvalg skal også personer som får tildelt norsk statsborgerskap etter skjæringsdatoen, føres inn i manntallet. Loven setter ingen siste frist for når valgstyret må ha mottatt melding om det nytildelte statsborgerskapet.

Ved død slettes navnet fra manntallet. Slike strykninger kan skje helt frem til valgdagen.

### *Valgstyrets arbeid med manntallet*

Ordlyden i valgloven § 5, som fastsetter at valgstyret skal utarbeide manntallet, er ikke justert i henhold til utviklingen og etableringen av Det sentrale folkeregister (DSF) på midten av 1990-tallet. Tidligere opererte man med både lokale folkeregistre og et sentralt personregister. Med etableringen av DSF forsvant alle manuelle registre, og de opplysninger som tidligere ble hentet i folkeregisteret i kommunen blir nå hentet direkte fra DSF.

DSF inneholder opplysninger om blant annet navn, fødselsdato, personnummer, bosted og valgkretstilhørighet. Når det skal forberedes valg og manntall, instrueres de lokale folkeregisterkontorene om å melde inn endringer innen en viss frist, slik at manntallsutkastet i størst mulig grad kan bli å jour med flyttinger skjedd innen skjæringsdatoen. Manntallsopplysningene overføres maskinelt fra DSF til et antall datasentraler, som betjener alle landets kommuner. Datasentralene skriver ut manntallsutkast på papir og sender dem til respektive kommuner. Valgstyret legger utkastet ut til offentlig ettersyn.

Rettinger i manntallsutkastet kan valgstyret gjøre selv, men mange får også datasentralene til å gjøre jobben. Endringer kan skje på bakgrunn av søknader om innføring fra utenlandsboende, forhold valgstyret selv oppdager, eller på bakgrunn av oppdaterte opplysninger valgstyrene mottar fra de lokale folkeregisterkontorene, og som gir grunnlag for endringer i manntallet. En del kommuner får datasentralene til å foreta løpende oppdatering av manntallsutkastet. Folkeregisterkontoret overfører i så fall data direkte til datasentralen, men dette krever skriftlig avtale med valgstyret.

Valgloven § 6 første ledd pålegger valgstyret å ha et manntallsutkast klart senest 10. mai i valgåret. Dette innebærer i praksis at det innen denne fristen skal ha mottatt manntallsutkastet fra datasentralene. I henhold til § 7 første ledd skal manntallsutkastet ligge ute til offentlig ettersyn mellom 11. og 24. mai. Valgstyret skal kunngjøre utleggingen, klagefrist og dato for kjennelsesmøtet (se under). De som mener det er feil i det utlagte manntallet, kan klage til valgstyret innen 24. mai kl. 15, jf. § 8. Valgstyret skal innen 1. juni avholde kjennelsesmøte, jf. § 9, hvor klager skal behandles og eventuelle feil rettes. Personer som uriktig er innført i manntallet skal strykes, og de som er utelatt

føres inn. Fra og med kjennelsesmøtet betraktes manntallet i prinsippet som «en lukket bok».

Etter kjennelsesmøtet kan innføring likevel skje i enkelte tilfeller. Det kan skje på grunnlag av søknad fra utenlandsboende med mer enn ti års registrert opphold i utlandet, eller på bakgrunn av melding fra folkeregisteret om at utenlandsboende har flyttet hjem. Innføring kan også skje hvis utelatelsen skyldes teknisk feil av generell karakter, og departementet - etter søknad fra valgstyret - har gitt samtykke til innføringen. Personer som er blitt norske statsborgere, skal også føres inn i manntallet selv om valgstyret ikke har fått melding om dette før etter kjennelsesmøtet.

Etter kjennelsesmøtet skal valgstyret stryke personer som dør før valgdagen. Dersom noen mister stemmeretten etter kjennelsesmøtet, skal de strykes fra manntallet. En person skal også strykes fra manntallet etter melding fra valgstyret i en annen kommune om at vedkommende er innført i manntallet der.

Manntallet er ment for valgstyrets avvikling av valg. Valgloven § 7 andre ledd inneholder likevel en bestemmelse om at partier og andre grupperinger som stiller liste ved valget, skal få et gratis eksemplar av manntallsutkastet, hvis de setter frem skriftlig krav om det innen en viss frist (15. april i valgåret). Manntallsavskrifter og annet materiell som bygger på manntallet skal etter loven bare brukes til politiske formål og ikke overlates til utenforstående. Senest to år etter valgdagen skal materialet leveres tilbake til valgstyret.

Departementet kan i medhold av bestemmelser i valgloven § 4 andre ledd, § 7 andre ledd og § 9 a) gi forskrifter om hvordan manntallet skal føres, hvordan politiske partier og andre grupper som stiller liste ved valget skal få tilgang til manntallsavskrifter, samt produksjon og utsending av valgkort. Det er gitt forskrift om produksjon av valgkort, men for øvrig er det ikke fastsatt formelle forskrifter. Departementet har imidlertid omhandlet spørsmålene i sine rundskriv.

### 9.2.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget diskuterer forslag til endringer i regelverket på tre områder: 1) Om ansvaret for manntallsføringen bør overføres fra kommunene til staten. 2) Om fristene kan forkortes og reglene for valgstyrets behandling av manntallet forenkles. 3) Om det bør skje endringer i prosedyrer som gjelder for manntallsføring av personer under utdanning.

#### *Hvem skal ha ansvaret for manntallsføringen?*

Utvalget viser til at det *formelle* ansvaret for manntallsføringen i dag ligger hos kommunene (valgstyrene). Fordi folkeregisteret er grunnlaget for manntallet - og valgstyrene ikke kan ta avgjørelser om manntallet i strid med folkeregisteret - kan man likevel hevde at det *reelle* ansvaret ligger hos folkeregistermyndighetene, som er statlige organer. På bakgrunn av dette er det fra kommunenes side - og særlig de større byene - blitt hevdet at en konsekvens av dagens system bør være at arbeidet med manntallet fullt ut overføres til staten. I det minste bør staten i hvert fall bære kostnadene i forbindelse med manntallsproduksjonen. Det anføres blant annet at det er statlige myndigheter som leverer grunnlaget for manntallet og at kommunene i realiteten er bundet av

det materialet de får fra staten. I tillegg er det pekt på at ordningen både er dyr og unødig ressurskrevende for kommunene.

Utvalget drøfter om manntallsføringen bør overtas av staten eller fortsette å være kommunalt ansvar.

Utvalget er ikke fullt ut enig i påstanden om at manntallet egentlig er blitt et statlig register, selv om grunnlaget er opplysninger hentet fra de statlige folkerregistrene. Kommunene vil fortsatt måtte gjøre en del med de opplysningene de får fra folkerregisteret via datasentralene. Feil må rettes, enten etter klage eller etter at de er oppdaget på annet vis, døde må strykes og utenlandsboende må innføres etter søknad. Det manntallet som foreligger på valgdagen er derfor i realiteten et *kommunalt* register.

Valgstyret har ansvaret for avviklingen av valget på lokalt nivå, og bør dermed fortsatt ha hånd om manntallsføringen, fordi det er naturlig å legge ansvaret for manntallet til den instansen som også har hånd om den praktiske avviklingen av valgene lokalt.

Selv om manntallsføringen skulle legges til statlige organer, står en tilbake med spørsmålet om hvem som skal dekke kostnadene. Utvalget mener det ikke er gitt at staten skal produsere manntallene og overlate dem kostnadsfritt til kommunene. Dette spørsmålet bør sees i sammenheng med hvem som skal bære kostnadene ved valgene. I dag dekker kommunene alle utgiftene ved lokalvalget, hvis ikke noe annet fremgår av loven, jf. § 91. Skal dette prinsippet videreføres - noe utvalget mener gode grunner taler for - bør kostnadene fortsatt dekkes av kommunene.

Utvalget konkluderer med at de beste grunner taler for at manntallsføringen fortsetter å være en kommunal oppgave, som valgstyret har ansvaret for.

#### *Kan fristene forkortes og prosedyrene forenkles?*

Uansett hvem som har ansvaret for manntallsføringen, mener utvalget man bør se om det er mulig å forenkle dagens system, og å endre fristene.

Ulempen med dagens frister er først og fremst at mange velgere som flytter i løpet av våren og sommeren i valgåret, blir henvist til å stemme i den kommunen de flytter fra, ikke den kommunen der de bor på valgdagen. De må da enten forhåndsstemme, eller - dersom det er praktisk mulig - møte opp i et valglokale i fraflyttingskommunen på valgdagen.

Erfaringene fra de to siste valgene, hvor lovens någjeldende frister har vært praktisert, tyder etter utvalgets mening på at man opererer med for romslige marginer når det gjelder manntallsbehandlingen. Enkelte valgstyre hevdet riktignok at folkerregistrene har hatt problemer med å komme à jour med flyttemeldinger per 31. mars innen 10. mai, da manntallsutkastet skal være klart. Dette synes imidlertid etter utvalgets oppfatning ikke å være den generelle situasjonen. Det kan dermed være noe å vinne på å endre fristene for manntallsføringen. Skyver man skjæringsdatoen nærmere valgdagen, og endrer de øvrige fristene, kan man få med flere flyttinger.

Fristene for manntallsføringen har nær sammenheng med reglene om forhåndsstemmegivningen. Utvalget viser til at dersom tidspunktet for forhåndsstemmegivningen endres fra 15. juli til 10. august - slik utvalget går inn for - vil en samtidig kunne forskyve fristene for manntallet nærmere valgdagen. Dette gjelder selv om dagens system opprettholdes for øvrig.

Utvalget mener at dagens system bør kunne forenkles en del og strammes inn. Det virker overdrevet å måtte ha et obligatorisk kjennelsesmøte i alle kommuner for å ta stilling til eventuelle klager/endringer, og å gi manntallet en formell godkjennelse fra valgstyrets side. Erfaringer fra de fleste kommunene viser at det svært sjelden - selv i de største kommunene - forekommer klager over manntallet. I de tilfelle det forekommer feil i manntallet - som også skal rettes i kjennelsesmøtet - er disse som regel av rent teknisk karakter, og bør kunne behandles administrativt uten at det er nødvendig med et vedtak i valgstyret.

Utvalget foreslår derfor at kjennelsesmøtet oppheves som obligatorisk møte i valgstyret. I de tilfelle det kommer klager over manntallet bør disse behandles av valgstyret, med mindre det dreier seg om tilfelle der det må anses unødvendig med behandling på politisk nivå i kommunen.

Tidspunktet for når man må være registrert som bosatt i en kommune for å ha stemmerett der, bør kunne flyttes atskillig nærmere valgdagen enn det som følger av dagens system. Utvalget foreslår 30. juni i stedet for 31. mars.

Utvalget foreslår videre at folkeregisterkontorene snarest mulig etter 30. juni sørger for at valgstyrene (via datasentralene) får et manntall som er à jour per 30. juni. Utvalget vil ikke sette noen frist for når manntallene skal foreligge i kommunene, men forutsetter at dette skjer i løpet av juli måned.

Utvalget stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å ha bestemmelser om at manntallet skal legges ut til offentlig gjennomsyn. Erfaringene viser at det er ytterst få velgere som benytter seg av adgangen til å kontrollere at opplysningen i manntallet er riktige. De fleste feil blir antagelig avdekket når velgeren står i valglokalet på valgdagen og vedkommendes navn ikke blir funnet i manntallet. Utvalget legger likevel avgjørende vekt på at utøvelse av stemmerett er en så viktig rettighet at velgerne må gis en anledning til å kunne kontrollere at denne rettigheten ikke er blitt fratatt dem ved en feil. Dette bør gjelde selv om kanskje ikke så mange benytter seg av muligheten. Manntallsutkastet bør derfor legges ut til gjennomsyn for velgerne, og de bør ha anledning til å klage dersom de finner feil i manntallet.

Utvalget foreslår således at valgstyret skal sørge for at manntallet legges ut til ettersyn så snart det er mottatt, på de steder valgstyret bestemmer. Manntallet bør ligge ute frem til valgdagen. I tidsrommet fra manntallet er mottatt og lagt ut, og frem til valgdagen, ser utvalget for seg at valgstyret kan foreta løpende oppdatering av manntallet:

- Feil som oppdages rettes
- Klager behandles (og tas til følge dersom det er grunnlag for det)
- Døde strykes
- Manntallet ajourføres dersom flyttinger før skjæringsdatoen ikke er registrert
- Utdanningssøkende føres inn dersom de krever det (se nærmere om utvalgets forslag under)
- Personer strykes dersom valgstyret får melding fra annet valgstyre om at vedkommende er innført i en annen kommune
- Utenlandsboende som har rett til å søke om innføring føres inn

Utvalget mener det er viktig at manntallet er mest mulig korrekt på valgdagen. Oppdateringer bør derfor kunne skje helt frem til dagen før valgdagen.

Når det gjelder valgkort, forutsetter utvalget at denne ordningen skal opprettholdes. I dag har departementet ansvaret for produksjon og utsending av valgkort. Ordningen ble innført som et ledd i omleggingen til poststemmegivning. Utvalget forutsetter at valgstyrene sørger for bestilling av valgkort til slik tid at valgkortene så vidt mulig er velgerne i hende før forhåndsstemmegivningen tar til.

Utvalget mener det er viktig at velgerne får korrekt informasjon om hvor de er manntallsført, og dermed hvor de skal stemme på valgdagen. Valgstyrene bør derfor, så vidt mulig, informere den enkelte velger dersom det etter at valgkortene er sendt ut, har skjedd forandringer i manntallet som har betydning for hvor vedkommende skal avgi stemme.

### *Særlig om personer under utdanning*

Det er Forskrift om folkeregistrering (folkeregisterforskriften), fastsatt 4. mars 1994 av Skattedirektoratet, som bestemmer hvor en person skal registreres som bosatt. Etter som manntallsføringen baserer seg på folkeregisteret, er denne forskriften avgjørende for hvor studenter kan delta i valg. Forskriften har lagt til grunn at studenter ikke kan melde flytting til studiekommunen, men har måttet stå registrert som bosatt der vedkommende hadde sitt bosted før studiene tok til. Studenter som er gift/registrert som partner eller har barn har likevel kunnet velge, hvor de skulle registreres som bosatt.

Utvalget går i sin innstilling inn for å løsne det bånd som har vært mellom folkeregisteret og manntallet. Derved kan den enkelte student etter eget ønske velge om han eller hun vil la seg registrere i manntallet i den kommunen utdanningsinstitusjonen ligger, uavhengig av registrert bostedsadresse.

På dette området har det skjedd regelendringer etter at utvalget avga sin innstilling. Endringene vil bli nærmere omtalt under departementets merknader.

### *Forskrifter*

Utvalget foreslår at departementet gis adgang til å gi forskrift med utfyllende bestemmelser om manntallsføringen, rutiner for utlevering av manntallsutskrifter til dem som stiller liste ved valg, samt om valgkort.

### **9.2.3 Høringsinstansene**

Mange kommuner har uttalt seg om forslagene fra utvalget som gjelder praktiske rutiner for arbeidet med manntallet. Spesielt foranlediget utvalgets forslag om valgfri manntallsføring for studenter mange uttalelser. En del kobler spørsmålet om manntallsføring til ordningen med rammetilskudd til kommunene gjennom inntektssystemet. Dette er imidlertid en «feilslutning», etter som det er folkeregisteret, ikke manntallet, som legges til grunn for beregning av rammetilskudd.

Noen mener båndet mellom «hjemkommune» og studiekommune bør beholdes så lenge som mulig. *Finnmark fylkeskommune* skriver:

«Det har blant annet å gjøre med å ta vare på sin identitet knyttet til hjemkommunen, og det har å gjøre med at hjemkommunen må få beholde de unge som «sine» velgere inntil de eventuelt har etablert seg

fast et annet sted. De unge som reiser ut fra hjemkommunen for å ta utdanning kommer vesentlig fra kommuner i distriktene. Det er viktig for distriktspolitikken at kommunens ungdom fortsatt føler tilknytning til hjemkommunen, selv om de flytter for å ta utdanning...»

*Askvoll kommuneskriver:*

«I dag er det ei politisk oppgave for dei fleste kommunar å få flest moglege av dei unge attende til kommunene etter avslutta utdanning. Regelverket bør då vere slik utforma at det sikrar kontakten mellom heimstaden og ungdommen i heile studietida...»

*Volda kommune* legger vekt på at rettigheter og plikter bør korrespondere og skriver:

«Nemnda ønskjer at studentar/personar under utdanning skal vere fullverdige borgarar der dei studerer, noko som medfører stemmerett. Men dei må og vere innbyggjarar i kommunen for å ha rett til innverknad. Dei må såleis kunne melde flytting og ha høve til å stå i folkeregisteret i den kommunen der dei studerer. Goder og ansvar må følgjast åt. Ordninga må elles vere valfri.»

Når det gjelder utvalgets forslag om at manntallsføringen fortsatt skal være et kommunalt ansvar, er det en del som gir uttrykk for at de er uenige med utvalget.

*Ulstein kommune:*

«Ulstein formannskap stiller seg derimot undrande til at Valstyret framleis skal ha ansvaret for å utarbeide og ajourhalde manntalet...»

- Folkeregisteret i Norge disponerer i dag databaserte løysingar for rasjonell folkeregistrering, og har dermed utstyret til å produsere manntal
- Manntalet som kommunane får utarbeidd av datasentralar, er oppdelt etter kommunestruktur, men er likevel ikkje landsdekkjande der alle kommunar kan gå inn å søkje etter ein person som vil førehandsrøyste innanlands eller utanlands. Dette skulle syne at, - på same måten som folkeregisteret, bør manntalet i utgangspunktet forvaltast sentralt.»

*Oslo kommune*

«...er ikke enig i at det er kommunene som skal ha ansvaret for manntallsføringen. Det er i dag Skattedirektoratet som utarbeider manntallsutkast til kommunene basert på Det Sentrale Personregister som alle landets folkeregister ajourfører daglig. Oslo kommune anser det som naturlig at den instans som er ansvarlig for innholdet i registeret også bør være ansvarlig for produksjon av valgmanntall til den enkelte kommune. Et statlig ansvar for valgmanntallet vil muliggjøre at alle landets kommuner kan benytte elektronisk ajourhold av manntallet, noe som vil hindre at enkelte velgere kan bli manntallsført i 2 eller flere kommuner. Videre vil et statlig ansvar for manntallet innebære at folkeregisteret slipper å sende et stort antall manuelle endringsmeldinger til kommunen for manuell registrering i manntallet. Disse endringene vil da allerede være maskinelt registrert i Det sentrale personregisteret. En slik ordning fremstår som god samfunnsøkonomi.»

Ikke alle tror det lar seg gjøre å oppdatere manntallet helt frem til valgdagen. *Sandnes kommune*, for eksempel, skriver:

«Oppdatering av manntallet helt fram til valgdagen er i seg selv et godt forslag. Det bør vurderes om dette forslaget er praktisk gjennomførbart, noe vi stiller oss tvilende til.»

*Ålesund kommune* mener ansvarsfordelingen vedrørende manntallet må komme tydeligere frem:

«Ålesund kommune mener staten skal ha ansvaret for manntallet fram til skjæringsdato og at kommunene får tildelt utkast til manntall i tråd med gjeldende regler og med bakgrunn i folkeregisteret. Kommunen har ansvaret fra da av. Lova og forskriften om manntallet må utformes slik at denne ansvarsdelingen blir tydelig.»

*Statistisk sentralbyrå* har en del kommentarer til fremstillingen av spørsmål om manntallet i utvalgets innstilling og skriver blant annet:

«SSB mener at manntallet med fordel kunne eksistere som et sentralt register helt eller nesten helt fram til valgdagen, dersom teknikk og prosedyrer som folkeregistreringen allerede nytter, tas i bruk i større grad...Ordningen med gjennomsyn av manntallet [må] begrunnes annerledes nå enn tidligere...Når det nå derimot eksisterer bare ett fysisk folkeregister (DSF) er det færre årsaker til feil i manntallet enn før.....Det diskuteres ikke hvorfor valgstyrene er de rette til å ha så mye med manntallsføringen å gjøre, når vi allerede har et profesjonelt apparat til slik registerføring i form av folkeregistrering.»

*Statistisk sentralbyrå* er opptatt av mulighetene for et elektronisk manntall. Den foreslåtte forsøkshjemmelen synes tilfredsstillende for å kunne få i gang forsøk, men SSB mener ellers at utredningen kunne vært mer offensiv på dette punkt.

Noen, blant andre *Sarpsborg kommune*, knytter statlig overtaking av ansvar for manntallet og en sentral oppdatering frem til valgdagen til mulighetene for avkryssing for mottatte stemmer i et sentralt manntall.

*Lierne kommune* mener staten bør bekoste etablering av on-line-tilknytning til folkeregister/manntall ved både stortingsvalg og lokale valg.

Når det gjelder utvalgets forslag om forenkling av prosedyrer og forkortelse av frister, ser de fleste av høringsinstansene ut til å slutte seg til utvalgets forslag, i den grad de gir uttrykk for oppfatninger om spørsmålet. Særlig mange støtter forslaget om å utsette fristen for når man må være registrert bosatt i en kommune for å få stemmerett der, til 30. juni. Det vises til at dette vil redusere antall forhåndsstemmer til fordel for valgtingsstemmer. Mange sier seg også enige i utvalgets forslag om at kjennelsesmøtet bør utgå som obligatorisk møte.

*Skattedirektoratet* fremholder at forslaget om at manntallet skal baseres på folkeregisteret per 30. juni i valgåret, ikke skulle få konsekvenser for folkeregistermyndigheten.

*Enebakk kommune*:

«Kommunestyret slutter seg til at kjennelsesmøtet utgår. Det samme gjelder forslaget om at manntallet skal basere seg på folkeregisteret pr. 30.06. i valgåret. Det er hensiktsmessig at personer som flytter i

størst mulig grad gis anledning til å stemme i den kommune/fylke de er bosatt.»

*Ulstein kommune:*

«At skjæringsdatoen for manntalet vert endra frå 31. mars til 30. juni er positivt av to grunnar:

- manntalet blir meir å jour under førehandsrøystinga og på valdagen
- reduserer antal førehandsrøyster...

At manntalet kan ajourførast heilt fram til valdagen er logisk ut frå det høve som ein har i dag med databaserte folkeregister.»

#### **9.2.4 Departementets merknader og forslag**

*Bør manntallet fortsatt være et kommunalt ansvar?*

Departementet viser til utvalgets drøftelse, og slutter seg til de vurderinger som er gjort angående spørsmålet om hvorvidt staten bør overta ansvaret for manntallet.

Etter valgloven § 5 er folkeregistermyndigheten forpliktet til å levere et manntallsutkast til kommunen, som er i samsvar med folkeregisteret. Loven forutsetter at manntallsutkastet skrives ut på papir, og kommunene kan kreve at opplysningene skrives ut kretsvis. Det har ikke vært lovens intensjon at folkeregisteret skal være ansvarlig for kommunens manntall i den forstand at det skal oppdatere manntallsutkastet i forhold til inn- og utskrivninger etter skjæringsdatoen, eller å skrive ut manntallseksemplarer til bruk i alle valglokale på valgdagen. Folkeregisterets oppgave har vært å gjøre innholdet i dataene tilgjengelige for kommunene. Med de siste årenes utvikling har dette blitt tydeligere. Folkeregistermyndigheten sender ikke lenger folkeregisteropplysningene til valgstyrene, men stiller dataene til disposisjon for et antall datasentraler som opererer i markedet. Disse datasentralene bistår kommunene i varierende grad med bearbeidingen av manntallet frem til de ferdige avkrysningseksemplarene ligger i valglokale på valgdagen.

Det er flere av høringsinstansene som anfører at alt burde ligge til rette for at staten overtar ansvaret for manntallsføring og gir kommunene online-tilknytning til et landsomfattende, elektronisk manntall. Den sentrale folkeregistermyndigheten, Sentralkontoret for folkeregistrering, har per i dag ingen mulighet for å gjøre dette. Selv om folkeregisteret sitter med den totale oversikt over alle manntallsførte innbyggere i hele landet på datoen for skjæringsfristen, innebærer ikke det at opplysningene uten videre kan tilbys alle kommuner online. Folkeregisteret har heller ikke utstyr eller en organisasjon tilpasset oppgaven med å skrive ut de store mengder papir med manntallsopplysninger som kommunene trenger.

Det er for tiden to private datasentraler i Norge som bistår kommunene med å skrive ut manntall basert på opplysninger hentet fra det sentrale folkeregisteret. Etter det departementet er kjent med, er alle kommuner tilknyttet en av disse datasentralene. Deres tjenestetilbud i forbindelse med manntallet er en integrert del av et større system, som også inneholder tilbud om andre tjenester tilknyttet valgavviklingen. Manntallet er en sentral del av helheten,



som også inneholder tilbud om kontroll av listekandidater, utsending av standardskriv til kandidater på listeforslagene osv. Flere tjenester er under utvikling. Datasentralene tilbyr tilgang til et landsdekkende elektronisk manntall.

At en del kommuner har online-tilknytning til et landsomfattende elektronisk manntall, skyldes altså at private datasentraler, gjennom kompetanseoppbygging og utviklingsvirksomhet over flere år, har etablert systemer som gjør det mulig å tilby slike tjenester. Det har vært datasentralene selv, ikke staten, som har initiert denne utviklingen. Departementet anser det ikke for aktuelt å opprette et statlig organ, eller å bygge opp miljøer innenfor eksisterende organ, for at staten skal bli i stand til å tilby kommunene det vide spekter av tjenester datasentralene gjør i dag. Departementet antar at kommunene er best tjent med å forholde seg til datasentralene også for fremtiden. De vil kunne tilby et meget bredere spekter av tjenester enn det staten eventuelt ville kunne legge til rette for.

Et annet forhold, som ikke må overses i diskusjonen om en eventuell statliggjøring av manntallet, er forholdet til Grunnloven § 55. Denne fastsetter: «Stridigheter om Stemmeret afgjøres af Valgstyret, hvis Kjendelse kan indannes for Stortinget.» Etter valgloven § 70 kan valgstyrets kjennelser om stemmerett og om adgang til å avgi stemme ved stortingsvalg påklages til Stortinget, og ved lokalvalg til departementet med videre klageadgang til Stortinget.

Valgstyret har altså en grunnlovfestet plikt til å avgjøre spørsmål som gjelder stridigheter om stemmerett. Stridigheter om stemmerett kan oppstå på valgtinget, eller de kan oppstå før valgdagen, i forbindelse med utarbeidelsen av manntallet. Stridigheter vil uansett, i de fleste tilfeller, dreie seg om hvorvidt manntallet bygger på korrekte opplysninger. Selv om folkeregisteret skal legges til grunn for manntallet, og valgstyret ikke kan treffe avgjørelser i strid med dette, er det et spørsmål om ikke grunnlaget for valgstyrets ansvar for å ta stilling til spørsmål om stridigheter om stemmerett, vil falle bort hvis de helt skulle fratas ansvaret for manntallsføringen. Det antas således at Grunnloven § 55 er til hinder for å overføre ansvaret for manntallet til staten.

Departementet legger til grunn at ansvaret for og arbeidet med manntallet fortsetter å ligge hos kommunene.

### *Kan prosedyrene forenkles og fristene kortes ned? Oppdatering av manntallet frem til valgdagen*

Departementet er enig med utvalget i at dagens system kan forenkles og at dagens frister bør kunne justeres.

Når det gjelder forslag til forenklinger, er departementet enig med utvalget og flertallet av høringsinstansene i at det obligatoriske kjennelsesmøtet, hvor valgstyret skal ta stilling til klager og eventuelt vedta endringer og gi manntallet sin formelle godkjenning, kan utgå. Dette er en etterlevning fra tidligere tider, da valgstyret måtte ta selvstendig stilling til om vilkårene for manntallsføring var oppfylt. I dag bygger manntallet direkte på opplysninger som er lett verifiserbare gjennom kontroll mot folkeregisteret. Eventuelle klager må imidlertid behandles av valgstyret, jf. foran om forholdet til Grunnloven § 55.

Departementet er videre enig med utvalget i at utøvelse av stemmerett er en så viktig rettighet at velgerne må gis anledning til å kunne kontrollere at denne rettigheten ikke er blitt fratatt dem ved en feil. Manntallsutkastet bør derfor fortsatt legges ut til gjennomsyn for velgerne. Dersom velgerne oppdager feil i manntallet, kan de kreve at valgstyret retter feilen.

Manntallsføringen er avgjørende for hvor man kan stemme. Den datoen man senest må være registrert som bosatt i en kommune, for å bli innført i manntallet der, kalles for «skjæringsdatoen». Det er med andre ord opplysningene i folkeregisteret på skjæringsdatoen som er avgjørende for hvor man blir manntallsført. Skjæringsdatoen etter dagens lov er 31. mars. Det fremholdes av utvalget og av mange av høringsinstansene at «skjæringsdatoen» for manntallet bør skyves nærmere valgdagen. Dagens skjæringsdato innebærer at mange velgere som flytter i løpet av våren/sommeren i valgåret, må stemme i den kommunen de flytter fra, ikke i den kommunen de bor på valgdagen. En sannsynlig konsekvens av dette, er at en del av disse velger å ikke avgi stemme. Det kan fremstå som meningsløst å delta ved valg i fraflyttingskommunen, som de enda til kanskje ikke lenger følger tilhørighet til. En annen konsekvens er at disse velgerne må avgi stemme på forhånd, med mindre de reiser til fraflyttingskommunen på valgdagen. Ved å flytte skjæringsdatoen frem i tid, vil flere velgere kunne stemme i den kommunen de er bosatt i på valgdagen. Departementet slutter seg derfor til utvalgets forslag om å flytte skjæringsdatoen for manntallet til 30. juni.

Departementet er enig med utvalget i at det ikke bør lovfestes noen frist for når manntallsutkast skal foreligge i kommunene, men forutsetter at folkeregistermyndigheten stiller manntallsopplysningene til disposisjon for kommunene/datasentralene så snart som mulig etter skjæringsdatoen.

Departementet følger også opp utvalgets forslag når det gjelder å skyve på tidspunktet for starten av forhåndsstemmeperioden, slik at denne starter 10. august, ikke 15. juli som i dag. Det kan være en fordel at manntallet er mest mulig oppdatert ved forhåndsstemmegivningens start, men dette bør likevel ikke være til hinder for at kommunene fortsetter å oppdatere manntallet også etter at forhåndsstemmegivningen har begynt. Ettersom forhåndsstemmegivningen i henhold til departementets forslag ikke lenger skal være endelig, vil forhåndsstemmegivninger uansett ikke kunne godkjennes før valgdagen, og det vil ikke lenger være adgang til å krysse velgere av i manntallet med endelig virkning før valgdagen. Se nærmere om dette i kapittel 12.

Noen høringsinstanser mener kommunene bør pålegges å oppdatere manntallet helt frem til valgdagen, og anfører at dette vil være en kurant sak på bakgrunn av de muligheter som ligger i et landsdekkende manntall og online-tilknytning. Dette forutsetter imidlertid at alle kommuner og alle valgstyrene har slik tilgang. Det er ikke tilfelle i dag, og departementet legger heller ikke opp til at det skal gjøres til en statlig oppgave å sørge for dette. Man må derfor ta høyde for at ikke alle kommuner vil være i stand til å kontrollere velgere som skal skrives ut og inn mot et landsdekkende og oppdatert manntall. En rett til innføring helt frem til valgdagen kan man således ikke operere med. Departementet mener likevel at valgstyret bør kunne føre velgere inn i manntallet etter søknad eller krav om retting, i den utstrekning det er mulig å få gjort de undersøkelser som er nødvendige før innføring kan skje, så som å for-

sikre seg om at velgeren ikke allerede er manntallsført i en annen kommune. Departementet har vurdert om det er nødvendig å sette noen frist for når søknad om innføring eller krav om retting må være kommet inn til valgstyret, slik utvalget har foreslått, men har kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Det bør være et mål at flest mulig velgere er manntallsført på valgdagen, og det bør derfor settes som eneste krav at det er praktisk mulig for valgstyret å få det til.

Departementet er enig med utvalget i at det ikke bør være nødvendig med vedtak i valgstyret for å rette opp feil. Det må kunne gjøres på administrativt nivå. Etter som formålet er at manntallet skal oppdateres for feil frem til valgdagen, er det ikke grunnlag for å opprettholde dagens bestemmelse om at retting av feil i manntallet etter kjennelsesmøtet bare kan gjøres på visse vilkår og etter godkjenning fra departementet. Denne regel har hatt som forutsetning at færrest mulig endringer skulle gjøres i manntallet etter kjennelsesmøtet.

På bakgrunn av at ansvaret for forhåndsstemmegivningen foreslås tilbakeført fra Posten til kommunene, foreslås det også at ordningen med obligatorisk utsending av valgkort til alle velgerne ikke blir videreført, se kapittel 12. Kommunene kan imidlertid på frivillig basis sende ut valgkort til velgerne dersom de ønsker det. Departementet antar at Sentralkontoret for folkeregistrering kan overføre manntallet per skjæringsdatoen til datasentralene medio juli. Valgstyrene vil da kunne sørge for at valgkortene blir produsert og sendt ut til velgerne før forhåndsstemmegivningen begynner.

Departementet støtter utvalget i at det er viktig at velgerne får korrekt informasjon om hvor de er manntallsført, og dermed hvor de skal stemme på valgdagen. Valgstyrene må derfor, så langt det er mulig, informere den enkelte velger dersom det skjer endringer i manntallet som har betydning for hvilken kommune velgeren har stemmerett i.

### *Særlig om personer under utdanning*

Når det gjelder situasjonen for studentene, har det skjedd endringer i regelverket siden utvalget avga sin innstilling i januar 2001.

Systemet med at studenter ikke har kunnet melde flytting og bli folkeregisterført i studiekommunen, har vært utsatt for en del kritikk. En av grunnene er at det har hindret studenter i å delta i lokalpolitikk i den kommunene de bor i studietiden. På denne bakgrunn endret Sentralkontoret for folkeregistrering folkeregisterforskriften 1. november 2001. I dag kan alle studenter som ønsker det, melde flytting til studiekommunen og således bli folkeregisterført og manntallsført der. Etter eget ønske kan de altså avgi stemme og velges til politisk verv i studiekommunen.

Denne endringen var ikke varslet eller vedtatt da utvalget avsluttet sitt arbeid.

Departementet er av den prinsipielle oppfatning at rettigheter og plikter bør følge hverandre, og at det er i den kommunen man er folkeregisterført at man også bør kunne utøve stemmeretten. Å koble manntallet fra folkeregistret er ikke noe mål i seg selv. Det vil dessuten medføre administrativt merarbeid, noe flere av høringsinstansene har vært inne på. Departementet anser at den endringen som er skjedd som følge av endringen i folkeregisterforskriften, er en tilfredsstillende løsning. Departementet foreslår derfor ikke endrin-

ger i gjeldende rett, men går inn for at folkeregisteret fortsatt legges til grunn for manntallsføringen.

### *Forskrifter*

Departementet er enig med utvalget i at nærmere detaljer rundt valgstyrets arbeid med manntallet og manntallsføringen, med fordel kan fastsettes i forskrift. Det kan for eksempel gjelde rutiner for behandling av endringsmeldinger fra Folkeregisteret etter skjæringsdatoen, rutiner for behandling av søknader og innføring i manntallet etter skjæringsdato, vilkår for utlevering av manntallseksemplarer osv. Det foreslås derfor at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter. Innføring i manntallet er en faktisk forutsetning for å utøve stemmeretten. Det kan derfor ikke være aktuelt å forskriftsbestemme hvem som skal ha rett til å bli manntallsført, da det må fremgå av lov.

Forslag til bestemmelser om stemmerett og manntall finnes i lovutkastet kapittel 2.

## 10 Valgbarhet. Rett til fritak

### 10.1 Stortingsvalg

---

#### 10.1.1 Gjeldende rett

##### *Valgbarhet*

De alminnelige vilkår for å kunne velges til stortingsrepresentant fremgår av Grunnloven § 61. En gjengivelse av grunnlovsbestemmelsen er inntatt i valgloven § 12 av rent pedagogiske og systematiske hensyn, jf. Ot.prp. nr. 2 (1984-85) *Om lov om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg* s. 16 .

De alminnelige vilkår innebærer at en må ha stemmerett ved valget, og dessuten ha oppholdt seg i landet i 10 år i sammenheng. Det vil si at kandidatene må være norske statsborgere og fylle 18 år senest den 31. desember i valgåret. De må heller ikke ha mistet stemmeretten. Oppholdet i landet i sammenhengende 10 år må ikke nødvendigvis være de 10 siste årene før valget.

Det kreves ikke at kandidatene er innført i manntallet eller er stemmeberettigede i det samme valgdistriktet som vedkommende foreslås valgt fra.

Enkelte personer innehar stillinger eller funksjoner som gjør at de er utelukket fra valg. Ved stortingsvalg bestemmer Grunnloven § 62 første ledd, jf. valgloven § 13 første ledd, at dette gjelder de ansatte i departementene, hoffets ansatte og dets pensjonister, samt ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet.

Bestemmelsen omfatter alle ansatte i departementene fra departementsråd til merkantilt personell. Politiske rådgivere i departementene er også å regne som ansatt i det departement de arbeider i, og er således ikke valgbar til Stortinget. Statsråder og statssekretærer er valgbar, jf. valgloven § 13 første ledd bokstav a). Statssekretærer vil imidlertid ikke være valgbar dersom de har permisjon fra en stilling i et departement for å bekle dette embetet. Det er antatt at regelen om at hoffets ansatte og dets pensjonister ikke kan velges, ikke gjelder Kongens adjutanter. Bakgrunnen er at disse ikke lønnes av slottet og at stillingen innehas i en begrenset periode.

Begrunnelsen for at de ansatte i departementene og hoffets ansatte ikke er valgbar er hensynet til maktfordelingsprinsippet. På bakgrunn av den frie og uavhengige stilling stortingsrepresentantene skal ha, bør ansatte hos den utøvende makt ikke være medlemmer i den lovgivende forsamling. De ansatte i utenriktjenesten er utelukket av hensyn til den beordringsplikt de er pålagt fra Utenriksdepartementets side, jf. Ot.prp. nr. 2 (1984-85) s.16.

Det er ansettelsesforholdet på valgdagen som er avgjørende for valgbarheten. En person som ikke er valgbar, kan derfor nomineres, men det er et vilkår at stillingen fratres før valgdagen. Det er ikke tilstrekkelig med permisjon.

##### *Ombudsplikt og rett til fritak*

Ombudsplikten er et viktig prinsipp ved vår valgordning. Ombudsplikten innebærer at borgerne har plikt til å stille til valg og at de som blir valgt plikter å utføre de oppgaver vervet som folkevalgt medfører.

Ombudsplikten har lange tradisjoner i vårt land, helt fra 1814 for Stortingets vedkommende og fra 1837 når det gjelder kommunene. Det har i liten grad vært stilt spørsmål ved ombudsplikten og grunnlaget for dens eksistens.

For stortingsrepresentantenes vedkommende er ombudsplikten knesatt i Grunnloven § 63. Plikten er også slått fast i valgloven § 12 første ledd.

Ombudsplikten er ikke absolutt. Grunnloven § 62, jf. valgloven § 13 første ledd, fastslår som nevnt at visse grupper er utelukket fra valg til Stortinget. Grunnloven § 63, jf. valgloven § 14 første ledd, gir videre visse grupper rett til å kreve seg fritatt for å stå på valglistene.

Rett til å kreve seg fritatt for å stå på liste til stortingsvalg har:

- den som er stemmeberettiget i et annet fylke
- den som har møtt som fast representant på alle Storting etter forrige valg
- den som innen valgårets utløp har fylt 60 år
- den som er medlem av et parti som er registrert etter valgloven § 17, når vedkommende er oppført som kandidat på et listeforslag, som ikke er fremsatt av dette partiet.

### 10.1.2 Valglovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget fremhever at en bør holde fast ved prinsippet om at flest mulig skal være valgbar. Unntak fra dette prinsippet bør bare komme på tale i særskilte tilfelle, hvor vedkommende har en slik stilling at det ikke er rimelig at han eller hun er valgbar.

Utvalgets flertall mener videre at ombudsplikten fortsatt bør gjelde. Flertallet peker på at regler om at enkelte grupper er utelukket fra valg vil bidra til å motvirke at man får en uheldig sammenblanding av rollen som folkevalgt og andre funksjoner. Videre vil bestemmelsene om rett til å kreve seg fritatt for å stå på liste til stortingsvalg bidra til å sikre at ombudsplikten ikke medfører unødig tyngende konsekvenser.

Som ideologisk begrunnelse for å videreføre ombudsplikten trekker utvalget frem følgende hensyn:

1. Hensynet til den enkeltes samfunnsansvar. Å sørge for at saker som gjelder samfunnsfellesskapet ivaretas på en forsvarlig måte er et ansvar som påhviler alle borgere. Av den grunn vil det være naturlig at alle i utgangspunktet må være forpliktet til å yte sitt, blant annet gjennom å bli utpekt - valgt - til å sitte i de organer som treffer de grunnleggende avgjørelser på vegne av fellesskapet.
2. Hensynet til det representative demokrati. Den beste og mest hensiktsmessige styringsform i dagens samfunn, er den som er basert på det representative demokrati. Dette innebærer at færrest mulig må utelukkes fra å bli utpekt som representanter.
3. Hensynet til rekrutteringen til folkevalgte organer, kvantitativt og kvalitativt. Ombudsplikten kan være et effektivt middel til å motvirke rekrutteringsproblemer innen politikken.
4. Hensynet til velgerne. Det å bli valgt kan anses som en kontrakt. Velgerne kan ikke si opp denne kontrakten og da bør det heller ikke være adgang for den valgte til å bryte kontrakten.

I tillegg til den ideologiske dimensjon, viser utvalget til at et prinsipp som har så lange historiske tradisjoner, og som ikke vekker sterke motforestillinger i store befolkningsgrupper, «ikke bør kastes på båten.»

Utvalgets mindretall, (medlemmene *Helljesen, Leirvoll og Aardal*) går inn for at ombudsplikten oppheves. At samfunnsborgere skal være forpliktet til å påta seg verv de ikke på forhånd har samtykket til, strider etter mindretallets syn mot den alminnelige rettsfølelse og individets selvbestemmelsesrett. Å måtte påta seg et verv der man risikerer å bli tatt til inntekt for standpunkter man ikke selv deler, vil av mange oppleves som et overgrep. Mindretallet viser videre til at ombudsplikten langt på vei er avskaffet - i hvert fall ved stortingsvalg - ved at kandidatene på forhånd blir spurt om de er villige til å stille til valg. I enkelte tilfeller er imidlertid kandidater ført opp på valglistene uten vitende og samtykke. Det er denne praksis mindretallet vil forhindre ved at ombudsplikten oppheves og at det kreves samtykke fra kandidaten før man føres opp på en valgliste.

Valgloven § 25 nr. 5 bestemmer at valgstyret og fylkesvalgstyret skal underrette samtlige kandidater på listeforslagene om lovens fritaksgrunner, og at krav om fritak - med nødvendige begrunnelser og attester - må være kommet inn innen den fastsatte fristen. Det følger av loven at fritaksretten går tapt dersom krav ikke fremsettes på den foreskrevne måten og innen den fastsatte fristen. Ved stortingsvalg kan den som har en fritaksgrunn vente og se om han eller hun blir valgt, og så påberope seg fritaksgrunnen, jf. Grunnloven 63 og valgloven § 56 første ledd. Dette i motsetning til situasjonen ved lokalvalg, der en valgt representant som hovedregel ikke kan nekte å motta valget.

Utvalget bemerker at vervet som stortingsrepresentant er personlig og ikke knyttet til partitilhørighet som sådan. Dette betyr at en representant vil beholde sin plass i Stortinget, selv om han eller hun skifter parti i løpet av perioden. Utvalget viser til at fritak fra vervet som stortingsrepresentant over en kortere eller lengre periode praktiseres strengt og innvilges etter særskilt søknad. Stortinget er landets øverste politiske forsamling og har som sådan en spesiell stilling i folks oppfatning av det politiske styresettet. Utvalget er enig i at fritak fra vervet bare bør tillates i helt spesielle tilfelle. Bortsett fra sykdoms- og velferdsgrunner, bør fritak kunne innvilges ved utnevning til statsrådet (regjeringen), Riksrevisjonen, Stortingets ombudsmenn og tjeneste i overnasjonale organisasjoner (FN, NATO etc.). Praksisen med å utnevne stortingsrepresentanter til statssekretærer, ambassadører, spesialutsendinger med mer, bør etter utvalgets oppfatning opphøre. Utvalget er klar over at disse spørsmålene er en sak for Stortinget selv å avgjøre. Når en likevel tar dette opp er det fordi utvalget generelt mener at et folkevalgt organs legitimitet også har sammenheng med hvor lett, eller vanskelig, det er å bli fritatt fra et politisk verv når en først er valgt.

#### *Forslag til endringer i Grunnloven*

Utvalget har fremmet forslag til enkelte endringer i valgloven, som forutsetter endringer i Grunnlovens bestemmelser om valgbarhet, utelukkelse og fritak, jf. Grunnloven §§ 61, 62 og 63. Utvalgets forslag bygger på at Grunnloven blir endret ved at visse av de forslag til grunnlovsendringer som ligger i Stortinget blir vedtatt, jf. dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag* (forslag 7).

*Bestemmelsen om hvem som kan velges - § 61*

Grunnloven § 61 bestemmer at ingen kan velges til representant med mindre vedkommende har oppholdt seg i landet i minst 10 år, samt er stemmeberettiget. Utvalget støtter et fremsatt forslag om å endre Grunnloven § 61 slik at valgbarhetsvilkåret om 10 års opphold i landet bortfaller (forslag G). Utvalgets forslag til endringer i valgloven § 13 første ledd speiler direkte grunnlovsbestemmelsen slik den vil se ut etter en eventuell endring. Forutsetningen om grunnlovsendring er omtalt i utvalgets merknader til § 13.

*Bestemmelsen om hvem som ikke kan velges - § 62 første ledd*

Grunnloven § 62 første ledd bestemmer at de ansatte i departementene, hofets ansatte og dets pensjonister, samt ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet ikke er valgbare til Stortinget. Det er lagt frem 4 alternative forslag til endringer i denne bestemmelsen (forslag H).

Felles for forslagene er at medlemmer til Høyesterett ikke lenger skal være valgbare til Stortinget. Utvalget gir sin tilslutning til dette forslaget med den begrunnelse at det er viktig å opprettholde klare skiller mellom den utøvende, lovgivende og dømmende makt. For det andre er bestemmelsen om at «Hoffets Betjente og dets Pensionister» ikke er valgbare, foreslått opphevet. Utvalget gir sin tilslutning til forslaget med den begrunnelse at regelen fremstår som foreldet.

Ulikheten i forslagene går på i hvilken grad de departementsansatte skal være utelukket fra valg. Alternativ 1 går ut på at bare de av departementets ansatte som er embetsmenn skal være utelukket fra valg. Alternativ 4 innebærer at en opprettholder dagens tilstand, men at politiske rådgivere skal behandles likt med statssekretærer og ikke lenger være utelukket fra valg.

Utvalget støtter alternativ 1 med den begrunnelse at det er urimelig at dagens regler «plasserer renholdsassistenter, sjåførere og ekspedisjonssjefer i samme bås.» Embetsmenn derimot utnevnes av Kongen i statsråd, og er pålagt å avlegge ed eller forsikring om troskap mot Kongen og konstitusjonen. Statssekretærene er embetsmenn i Grunnlovens forstand. Utvalget mener derfor at unntaket som gjør disse valgbare bør opprettholdes. Utvalgets lovforslag speiler direkte grunnlovsbestemmelsen slik den vil fremstå dersom alternativ 1 legges til grunn. Forutsetningen om grunnlovsendring er omtalt i innstillingen kapittel 6.4.

*Bestemmelsen om hvem som kan fritas fra valg - § 63*

Det er fremsatt forslag om opphevelse av bestemmelsen i Grunnloven § 63 første ledd bokstav c) som gir den som fyller 60 år i løpet av valgåret rett til å kreve seg fritatt fra å stå på liste (forslag I).

Utvalgets flertall støtter forslaget fordi regelen kan virke «diskriminerende» overfor folk som har nådd en viss alder. Utvalget mener videre at det er viktig å signalisere at det er ønskelig med flere eldre i politiske organer. Denne fritaksregelen er således ikke ført videre i utvalgets forslag til ny valglov. Forutsetningen om grunnlovsendring er omtalt i utvalgets merknader til § 13.



### 10.1.3 Høringsinstansene

Blant de høringsinstansene som uttaler seg om valgbarhet, er det enighet om at flest mulig bør være valgbar både ved stortingsvalg og ved lokalvalg.

Få av høringsinstansene uttaler seg om utvalgets forslag vedrørende stortingsvalg.

*Justisdepartementet* uttaler:

«Vi er enige i at hensynene som tilsier at departementsansatte bør utelukkes fra valgbarhet, ikke gjør seg gjeldende for ansatte som ikke tar del i departementets saksbehandling, som for eksempel rengjøringspersonale og sjåførere. Men sontringen mellom embetsmenn og tjenestemenn trenger ikke å være avgjørende for hva slags arbeidsoppgaver som legges til stillingen. Mye av saksbehandlingen i departementene som kan være politisk viktige eller kontroversielle, utføres av ansatte som ikke er embetsmenn i grunnlovens forstand. Selv om kravet om lojalitet til den politiske ledelsen er sterkest for det øverste sjiktet av departementsansatte, og disse jevnt over er embetsmenn, er det viktig at den politiske ledelsen kan føle seg trygg på at også saksbehandlere på et lavere nivå, lojalt følger opp ledelsens beslutninger. Slike tillits-hensyn taler for at heller ikke alminnelige tjenestemenn som forbereder saker for den politiske ledelsen, bør ha anledning til å stille til valg til Stortinget.

«...Skillet burde i stedet vært knyttet opp til hvilke arbeidsoppgaver den departementsansatte har. Det virker i alle fall lite rimelig at tjenestemenn som utfører arbeid for den politiske ledelsen, skal kunne møte på Stortinget. Det er imidlertid ikke fremsatt noe grunnlovsforslag som bygger på en slik sontring mellom ulike typer arbeidsoppgaver»

*Forsvarsdepartementet*:

«...merker seg og er positiv til forslaget fra Valgloutvalget om at forbudet mot at departementsansatte kan stille til valg begrenses til å gjelde dem som er utnevnt av Kongen i Statsråd.»

Når det gjelder forslaget om å oppheve bestemmelsen om rett til å kreve seg fritatt fra å stå på liste ved stortingsvalg for den som innen valgårets utløp fyller 60 år, vises det til at svært få av høringsinstansene behandler dette spørsmålet særskilt. En del av høringsinstansene uttaler seg derimot om forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen om rett til å kreve seg fritatt for valg til kommunestyre og fylkesting for den som innen valgårets utløp fyller 65 år, jf. pkt. 10.2.3. Høringsinstansene er delte i synet på hvorvidt denne bestemmelsen bør videreføres.

### 10.1.4 Departementets merknader og forslag

Departementet mener en bør fastholde prinsippet i vår valglovgivning om at den som har stemmerett ved valg også skal kunne velges som medlem av vedkommende forsamling. Samtidig må en utelukke de stillingsinnehavere som har posisjoner som av prinsipielle hensyn gjør at de ikke bør sitte på Stortinget.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag og begrunnelse for å videreføre ombudsplikten. Departementet er enig i at unntak fra prinsippet bare bør forekomme i særskilte tilfelle.

Departementet vil bemerke at i den grad det foretas endringer i Grunnloven §§ 61, 62 og 63 må de aktuelle bestemmelsene i valgloven, som er gjengivelser av grunnlovsbestemmelsene, endres i tråd med dette. Dersom det ikke foretas endringer i de aktuelle bestemmelsene i Grunnloven, innebærer dette at de tilsvarende bestemmelsene i gjeldende valglov videreføres. Det vises for øvrig til generell omtale av grunnlovsforslagene i kapittel 2.8.

Departementet har følgende merknader til forslagene om endringer i Grunnlovens bestemmelser om valgbarhet, utelukkelse og fritak, jf. Grunnloven §§ 61, 62 og 63:

#### *Bestemmelsen om hvem som er valgbar - § 61*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å stryke kravet om 10 års botid i landet for å være valgbar. Departementets lovforslag bygger på forutsetningen om at Grunnloven endres i tråd med forslag G.

#### *Bestemmelsen om hvem som ikke kan velges til Stortinget - § 62 første ledd*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag og begrunnelse for å oppheve bestemmelsen som utelukker ansatte ved hoffet og dets pensjonister fra stortingsvalg. Det samme gjelder forslaget om at høyesterettsdommere bør være utelukket fra valg til Stortinget.

Departementet vil uttrykke skepsis til utvalgets forslag om at forbudet mot valgbarhet for ansatte i departementene, bør begrenses til å gjelde dem som er embetsmenn i Grunnlovens forstand (med unntak av statssekretærene). Departementet slutter seg her til *Justisdepartementets* høringsuttalelse og vil spesielt peke på at skillet mellom embetsmenn og tjenestemenn ikke trenger å være avgjørende for hva slags arbeidsoppgaver som legges til stillingen. Tillitshensyn taler for at heller ikke alminnelige tjenestemenn eller kontoransatte som deltar i forberedelsen av saker for den politiske ledelsen/regjeringen, bør ha anledning til å stille til valg til Stortinget. Det er imidlertid ikke fremsatt noe grunnlovsforslag i tråd med dette synet.

På denne bakgrunn støtter departementet forslag H alternativ 4, som innebærer at en opprettholder dagens rettstilstand for så vidt gjelder de ansatte i departementene, men slik at politiske rådgivere skal behandles likt med statssekretærer og ikke lenger være utelukket fra valg. Departementet fremmer lovforslag i tråd med dette.

#### *Bestemmelsen om hvem som kan fritas fra valg - § 63*

Departementet er enig med utvalgets flertall i at en ikke bør videreføre bestemmelsen i Grunnloven § 63 første ledd bokstav c om at den som velges til representant og som fyller 60 år senest i valgåret, kan nekte å motta valget. Denne aldersgrensen anses å være for lav etter dagens forhold. Departementet mener imidlertid at en kandidat fortsatt bør ha en aldersbetinget rett til å nekte å motta valget, men at aldersgrensen bør heves til 67 år, som er den vanlige alderen for overgang til pensjonisttilværelsen i arbeidslivet. Da det ikke er fremmet noe slikt grunnlovsforslag som alternativ til opphevelse av bestemmelsen, støtter departementet likevel forslag 1 om opphevelse av Grunnloven § 63 første ledd bokstav c.

## 10.2 Kommunestyrevalg og fylkestingvalg

---

### 10.2.1 Gjeldende rett

#### *Valgbarhet*

Valgbar til *kommunestyre* og *fylkesting* er enhver som har stemmerett ved valget, og som på valgdagen er folkeregistrert som bosatt i vedkommende kommune eller fylkeskommune, jf. valgloven § 12 annet og tredje ledd. Det vil si at kandidatene enten må være norske statsborgere eller ha tre års sammenhengende registrert botid i Norge før valgdagen. Nordiske statsborgere har stemmerett dersom de den 31. mars i valgåret står innført i norsk folkeregister som bosatt i riket og ellers oppfyller de vilkår som gjelder for norske statsborgere. Det er folkeregistreringen på valgdagen, ikke manntallsføringen som er avgjørende for hvor en er *valgbar*. Dette betyr at en som flytter fra en kommune etter 31. mars, og blir registrert flyttet, kan velges inn i kommunestyret i innflyttingskommunen uten å ha stemmerett der.

Ved valg til *fylkestinget* bestemmer valgloven § 13 annet ledd at utelukkelse fra valg gjelder fylkesmannen, assisterende fylkesmann, fylkeskommunens administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, sekretær for fylkestinget, leder for forvaltningsgren, den ansvarlige for regnskapsfunksjonen og den som foretar revisjon for fylkeskommunen. En tilsvarende bestemmelse for *kommunestyrevalget* er tatt inn i valgloven § 13 tredje ledd. Her utelukkes fra valg fylkesmannen, assisterende fylkesmann, kommunens administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, sekretær for kommunestyret, leder for forvaltningsgren, den ansvarlige for regnskapsfunksjonen og den som foretar revisjon for kommunen.

Begrunnelsen for å utelukke de nevnte grupper er dels at de har viktige kontrolloppgaver overfor kommunestyre og fylkesting, og dels at de står sentralt i forberedelsen av de vedtak som skal treffes i disse organene, jf. Ot.prp. nr. 2 (1984-85) side 22.

Det er ansettelsesforholdet på det tidspunktet kommunestyret eller fylkestinget trer i funksjon som er avgjørende for valgbarheten ved valg til kommunestyret og fylkesting, jf. § 13 siste ledd. En person som ikke er valgbar kan nomineres, men det er et vilkår at stillingen fratres før kommunestyret eller fylkestinget blir konstituert. Det er ikke tilstrekkelig med permisjon fra stillingen. Dersom tjenestemannen ikke har tiltrådt stillingen, og har fått innvilget permisjon for hele valgperioden, før organet har trådt i funksjon, er det antatt at tjenestemannen likevel er valgbar.

Hvilke stillinger som omfattes av utelukkelsesgrunnen «leder for forvaltningsgren», er et spørsmål som volder tvil i praksis. Dette må valgstyret eller fylkesvalgstyret ta stilling til på bakgrunn av hvordan administrasjonen er organisert i den enkelte kommune eller fylkeskommune. Et viktig utgangspunkt er at færrest mulig bør utelukkes fra valg. En kommunal tjenestemann som er utelukket fra valg til kommunestyret, kan velges inn i fylkestinget og omvendt. Forbudet mot å være medlem av det øverste folkevalgte organet gjelder bare for de som arbeider i vedkommende kommune eller fylkeskommune.

Med betegnelsen «forvaltningsgren» siktes det til et større, avgrenset og utadrettet funksjonsområde i den kommunale eller fylkeskommunale forvalt-

ningen. For å kunne anse en person som leder av forvaltningsgren, må vedkommende ha en kvalifisert lederfunksjon, som innebærer et selvstendig ansvar. Videre vil det avgjørende være stillingens reelle innhold og ikke nødvendigvis stillingsbetegnelsen. I henhold til praksis faller stillinger som innebærer lederfunksjoner innenfor en sentral del av administrasjonen inn under uttrykket. Andre momenter kan være om etaten har eget kontorbudsjett og hvilken avlønning vedkommende har. En person som er leder for administrasjonen for et hovedutvalg, vil regnes som leder av forvaltningsgren og dermed være utelukket fra valg. På den annen side anses ikke administrativ leder av kommunal eller fylkeskommunal bedrift eller for interkommunalt eller interfylkeskommunalt tiltak, som leder av forvaltningsgren.

### *Ombudsplikt og rett til fritak*

Ombudsplikten for lokalvalg er knesatt i valgloven § 12 annet og tredje ledd.

Rett for å kreve seg fritatt for å stå på liste til lokalvalg har i henhold til valgloven § 14 annet ledd:

- den som fyller 65 år innen valgårets utløp.
- den som har vært fast representant i henholdsvis kommunestyret eller fylkestinget de siste fire år. (Det er et krav at man har vært medlem av organet i hele valgperioden.)
- den som har rett til fritak etter andre lover. (Eksempelvis vergemålsloven § 23 som fastsetter at en overformynder kan kreve seg fritatt fra andre ombud.)
- den som er medlem av et registret parti, og er kandidat på et listeforslag som ikke er satt frem av dette partiet. (I praksis er det ikke stilt noe krav til varigheten av partimedlemskapet. Det anses tilstrekkelig at en person kan dokumentere at han eller hun er medlem av et parti når valgstyret eller fylkesvalgstyret skal ta stilling til søknaden om fritak.)

Valgloven § 25 nr. 5 bestemmer at valgstyret og fylkesvalgstyret skal underrette samtlige kandidater på listeforslagene om lovens fritaksgrunner, og at krav om fritak - med nødvendige begrunnelser og attester - må være kommet inn til valgstyret eller fylkesvalgstyret innen den fastsatte fristen. Det følger av loven at fritaksretten går tapt dersom krav ikke fremsettes på den måten og innen den frist som er fastsatt.

Ved lokalvalg kan ikke den som har en fritaksgrunn vente og se om han eller hun blir valgt. Valgloven § 62 og § 67 åpner likevel for at et valgt medlem av kommunestyre eller fylkesting kan nekte å motta valget, under henvisning til at vedkommende «ikke har forspilt sin rett til å unnslå seg».

I praksis er det antatt at dette kan dreie seg om én av to situasjoner:

1. Den omstendighet som fritaket bygger på er oppstått etter utløpet av fristen for å kreve seg fritatt. Utvalget peker på at denne situasjonen var mer aktuell tidligere, da en kandidat kunne fritas fordi han eller hun «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet» kunne skjønne de pliktene vervet medførte. For eksempel kunne alvorlig sykdom som var oppstått etter at listene var godkjent gi grunnlag for fritak.
2. Valgmyndighetene har forsømt sin lovbestemte plikt til å underrette kandidatene. Dette alternativet er først og fremst av teoretisk interesse. Når noen er oppført som listekandidat, og hevder at de ikke er blitt informert av valgstyret/fylkesvalgstyret, viser det seg som regel at kandidatene

enten er blitt varslet, eller har forsømt å hente brev som er sendt fra valgmyndighetene.

### 10.2.2 Valglovutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener at bestemmelsene om valgbarhet ved lokalvalg langt på vei bør videreføres. Utvalget mener at gjeldende regler om hvem som er utelukket fra valg til lokalvalg bør opprettholdes, med unntak av utelukkelsesgrunnen «leder av forvaltningsgren», som foreslås erstattet med uttrykket «ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av kommunens forvaltning».

Utvalget peker på at uttrykket «leder av forvaltningsgren» ga et godt utgangspunkt for avgrensningen av de ikke valgbare da det ble innført i sin tid. Erfaringer - og ikke minst omorganiseringen innen kommunal forvaltning i den senere tid - har imidlertid vist at man lett kommer opp i vanskelige grensetilfelle og at utelukkelsesgrunnene kan bli strukket for langt. Utvalget peker på at utviklingen i en rekke kommuner har gått i retning av å avskaffe det sjikt i administrasjonen som gjerne kalles «etatssjefer», slik at «enhetsledere» eller «institusjonsledere» kommer til å sortere direkte under administrasjonssjefen. Utelukkelsesgrunnen «leder av forvaltningsgren» har medført at en rekke kommunale mellomledere som tidligere ble ansett som valgbare etter valglovens bestemmelser, etter hvert har mistet sin valgbarhet.

Med forslaget ønsker utvalget å snevre inn kretsen av ikke-valgbare personer. Forslaget innebærer at utelukkelse bør være begrenset til personer som innehar stillinger som tilsvarer de tradisjonelle etatssjefsfunksjonene, dvs. i forhold til tjenestemenn som har lederfunksjoner innenfor sentrale deler av den (fylkes) kommunale administrasjonen. Forslaget innebærer at det må trekkes et skille mellom de som utfører administrative lederoppgaver innen en del av den kommunale eller fylkeskommunale forvaltningen på vegne av administrasjonssjefen på den ene side, og de som er ledere av institusjoner eller virksomhetsenheter på den annen side. Dersom en opprettholder de tradisjonelle etatene (skole-, helse- og sosialetat, teknisk sektor osv.) bør lederne av disse være utelukket. Dersom flere etater slås sammen i større sektorer (for eksempel forvaltning, drift) under en felles leder, mener utvalget at utelukkelse kun bør omfatte den øverste lederen av vedkommende sektor. På den annen side mener utvalget at dersom en etat organiseres slik at den er delt opp i en rekke likestilte resultatenheter (uten en overordnet), bør lederen av den enkelte enhet ikke defineres som leder av forvaltningsgren. Dermed vil ledere av sykehus, sykehjem, barnehager, skoler mv. være valgbare.

Utvalget peker videre på at problemer som måtte oppstå i enkeltsaker på grunn av kombinasjonen ansatt - folkevalgt, kan vurderes og løses ut fra habilitetsreglene i forvaltningsloven kapittel II og kommuneloven § 40 nr. 3, ved at kommunestyret eller fylkestinget erklærer den enkelte ansatte inhabil. Vedkommende kan også - etter søknad - bli fritatt fra behandlingen av en sak etter bestemmelsene i kommuneloven § 40 nr. 4.

### *Rett til fritak*

Utvalget mener at gjeldende fritaksregler langt på vei bør videreføres. Utvalget går imidlertid inn for ikke å videreføre bestemmelsen om rett til å kreve seg fritatt fra valg for den som innen valgårets utløp har fylt 65 år. Utvalget viser til at denne regelen er blitt kritisert fra forskjellige hold, først og fremst fra organisasjoner som representerer de eldre. Lovens regel oppfattes som diskriminerende overfor eldre, og gir et signal om at det er lite ønskelig med aktiv deltakelse i det politiske liv fra denne gruppen. Selv om fritaksretten er en rett og ingen plikt for den enkelte kandidat, har utvalget forståelse for den kritikken som har kommet. Utvalget mener at en opphevelse av bestemmelsen vil signalisere at det er ønskelig med flere eldre i politiske organer. Når det gjelder eldre som ikke ønsker å stille til valg, mener utvalget at hensynet til disse kan ivaretas dersom man får inn i loven en ny fritaksregel.

Utvalget viser til at valgloven tidligere inneholdt en bestemmelse om at en kandidat kunne søke om fritak fra å stå på liste med den begrunnelse at vervet ville bli urimelig byrdefullt for vedkommende. Innvilgelse av fritak var avhengig av at valgstyret eller fylkesvalgstyret fant at vilkårene forelå og innvilget søknaden. Denne fritaksgrunnen ble opphevet da kommuneloven av 1992 ble vedtatt. Dette skjedde etter forslag fra Kommunelovutvalget, som i NOU 1990:13 *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, s. 184 uttaler:

«.....Dette er en avgjørelse som med fordel kan utstå til eventuelt valg er foretatt, slik at man har fått anledning til å vurdere mer konkret hvor byrdefullt vervet vil bli og hva som i tilfelle kan gjøres for å avhjelpe dette.....»

Utvalget viser til at kommuneloven § 15 nr. 2 gir adgang til å fritta et medlem av et folkevalgt organ dersom vedkommende «ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning» vil kunne skjønne sine plikter i vervet.

Utvalget påpeker at det ved valget i 1995 ble registrert flere uheldige utslag som følge av at det ikke var adgang til å fritta personer på det foran nevnte grunnlaget. To typer tilfelle gikk igjen i de sakene som ble tatt opp med departementet:

1. En del personer under 65 år som var alvorlig syke og noen som var sterkt mentalt svekket, ble stående på en valgliste selv om det med all rimelighet kunne sies at de ikke ville være i stand til å møte i kommunestyret. Fra de pårørende til disse personene ble det gitt uttrykk for at de fant situasjonen opprivende.
2. Noen personer erfarte at de, uten å være spurt, var ført opp som kandidater relativt høyt oppe på listeforslag for partier eller grupper hvis ideologi og program de overhodet ikke kunne gå god for, men tvert imot tok sterk avstand fra. Disse personene reagerte til dels med fortvilelse da de fant ut at de måtte stå som kandidater ved valget og eventuelt søke fritak dersom de ble valgt inn i kommunestyret eller fylkestinget. Enkelte av disse kandidatene gav uttrykk for at de følte seg kompromittert i sitt nærmiljø.

Utvalget viser til at departementet fant at erfaringene fra valget i 1995 tilsa en lovendring på dette området. I Ot. prp. nr. 37 (1998 - 99) *Om lov om endringer i valgloven* ble det fremmet følgende forslag til nytt tredje ledd i valgloven § 14:

«Fylkesvalgstyret/valgstyret kan etter søknad fritta den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning vil kunne skjønne sine plikter i vervet.»

I begrunnelsen for forslaget la departementet vekt på at forslaget var ment å være en harmonisering i forhold til kommunelovens regler om fritak. Det innebar ingen utvidelse av fritaksretten. Endringen skulle bare gjelde i forhold til tidspunktet for behandlingen av en søknad om fritak (proposisjonen side 16).

Departementets forslag fikk ikke tilslutning fra Stortinget. Flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen (medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti) uttaler i Innst. O. nr. 61 (1998 - 99):

«.....[Flertallet]... er av den oppfatning at man bør opparbeide ytterligere erfaring enn ett valg før man eventuelt gjeninnfører en slik praksis i lovens tekst. Flertallet vil for øvrig vise til at dette spørsmålet også naturlig faller inn under Valglovutvalgets viktige arbeid i den helhetlige gjennomgangen av valgordningen og valgloven som der foretas.»

Flertallets innstilling fikk ved behandlingen i Stortinget støtte av Venstre.

Komiteens mindretall (medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti) støttet forslaget fra departementet og uttalte:

«..... Disse medlemmer viser til at den foreslåtte bestemmelsen vil være skjønsmessig og med strenge kriterier for når fritak kan innvilges. Disse medlemmer er av den oppfatning at det finnes tilfeller der det vil virke urimelig om man ikke kunne bli innvilget fritak før etter at valget er gjennomført.....»

Utvalget viser videre til at det også ved valget i 1999 ble registrert tilfelle hvor kandidater måtte stille opp på valglistene selv om all rimelighet tilsa at de burde vært fritatt.

Utvalget mener det er uheldig at en kandidat må stille på en valgliste når vedkommende er i en slik situasjon at fritak vil bli gitt i kommunestyrets eller fylkestingets konstituerende møte. For det første vil det føles støtende for folk flest at en kandidat blir tvunget til å stille til valg, for eksempel når vedkommende er svært syk. For det andre mener utvalget at det kan virke villedende overfor velgerne som må forutsette at de personene de blir oppfordret til å stemme på, også kommer til å fungere som folkevalgte dersom de blir valgt.

Utvalget går derfor inn for at det åpnes adgang til å fritta kandidater fra å stå på liste, dersom vedkommende ikke vil kunne skjønne pliktene i vervet uten uforholdsmessig vanskelighet.

Utvalget presiserer at forslaget ikke er ment å uthule prinsippet om ombudsplikt. Det er ikke tale om å innføre nye fritaksgrunner i forhold til det som er gjeldende rett. Forslaget innebærer bare at tidspunktet for når fritak kan påberopes, flyttes fra det konstituerende møtet til behandlingen av liste-forslagene.

Utvalget mener at fritak i medhold av bestemmelsen først og fremst bør være aktuelt i tilfelle hvor kandidaten lider av sykdom eller svekkelse. Kandidatens sosiale situasjon, for eksempel hensynet til tunge omsorgsoppgaver overfor familiemedlemmer, bør også være relevant i visse tilfelle. Derimot mener utvalget at det ikke bør være adgang til å fritta en kandidat dersom det

oppfattes som sosialt belastende for vedkommende å måtte stille til valg på et bestemt listeforslag. Heller ikke politisk uenighet med dem som står bak listeforslaget, mener utvalget bør være god nok grunn til å slippe å stille til valg. Manglende lyst til å stille som kandidat bør heller ikke være et relevant grunnlag for fritak.

Utvalget mener at uttrykket «belastning» - som kom inn i kommuneloven i 1992 - er et upresist og skjønnspreget begrep, som kan være vanskelig å håndtere av valgmyndighetene. Det kan føre til at det blir gitt fritak i tilfelle der det egentlig ikke foreligger slike omstendigheter som tilsier at fritak bør gis. Utvalget vil derfor begrense grunnlaget for fritak til kun å omfatte «uforholdsmessig vanskelighet», for å markere at det bør være relativt snevre grenser for fritak.

Utvalget anbefaler også at en vurderer kommunelovens fritaksregler nærmere, med tanke på å bringe dem i samsvar med de regler utvalget foreslår.

### 10.2.3 Høringsinstansene

En oppsummering av høringsuttalelsene viser at det er bred enighet om utvalgets syn om at flest mulig bør være valgbare. Et flertall av høringsinstansene mener dessuten at det er viktig å bevare ombudsplikten.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som bør være valgbare ved lokalvalg, har en del av høringsinstansene innvendinger mot utvalgets forslag om å endre utelukkelsesgrunnen «leder av forvaltningsgren» til «ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av kommunens forvaltning».

*Kommunenes Sentralforbund* har merket seg at en rekke kommunale mellomledere som tidligere ble ansett som valgbare etter valglovens bestemmelser, etter hvert har mistet sin valgbarhet:

«Vi mener at kretsen av ikke- valgbare personer på denne måten har blitt for stor og slutter oss derfor til utvalgets fremlegg om å avgrense kretsen til personer som innehar stillinger som tilsvarer de tradisjonelle etatssjefsstillingene. KS anbefaler dessuten at en ser nærmere på habilitetsreglene for offentlig ansatte. Utvalget har ikke vurdert det tilsvarende spørsmål om valgbarhet til kommunale utvalg. Bestemmelser om dette finnes i kommuneloven § 14 nr. 1b). Tradisjonelt har valgloven og kommuneloven hatt likelydende bestemmelser her, og vi gjør fremlegg om at kommuneloven § 14 blir endret på samme måte som valgloven.»

#### *Norsk Lærerlag*

«er usikre på om utvalget har funnet frem til en tilstrekkelig klar lovformulering. Vi vil likevel understreke at den endring av nåværende praksis som utvalget foreslår er helt nødvendig for å kunne sikre valgbarhet av kommunale mellomledere.»

#### *Øvre Eiker kommune* uttaler:

«at den foreslåtte regelen om personer som er utelukket fra valg ved kommunestyrevalg og fylkestingvalg ikke synes klar nok. Dette med bakgrunn i de forskjellige måter kommunene nå organiserer seg på. Spørsmålet kan bl.a. problematiseres ved et eksempel hva gjelder en



rektor ved kommunal skole med betydelig delegert avgjørelsesmyndighet fra rådmannen.»

*Bjerkrheim kommune* uttaler:

« I forhold til kven som ikkje er valgbar, er formuleringa den som er ansvarlig for utøving av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av kommunens forvaltning tatt inn. Utgreiinga i NOU 2001:3 viser at sjølv med denne formuleringa har ein truleg skapt fleire problem enn dei som blir løyst. Ein vil derfor be om ei klargjering og at nødvendige grenseoppgangar blir tatt inn i forskriftene.»

*Finnmark fylkeskommune* uttaler:

«Kretsen av valgbare bør utvides som i lovutkastet. Leder av statlige tilsynsmyndigheter bør ikke være valgbare til lokalvalg.»

Forslaget fra utvalgets flertall om ikke å videreføre bestemmelsen om rett til å kreve seg fritatt fra valg til kommunestyre og fylkesting for den som fyller 65 år innen valgårets utløp, har fått blandet mottakelse hos høringsinstansene.

Blant de høringsinstansene som støtter forslaget til utvalgets flertall er *Engerdal kommune* som uttaler:

«Det er en styrke at kretsen av innbyggere som kan utelukkes fra valg, blir gjort minst mulig. Det samme gjelder opphevelsen av fritaksretten grunnet alder; særlig ettersom denne gruppen i mange 10-år framover vil være en stor og betydningsfull gruppe både blant velgere og som innbyggere som tar del i framtidig velferd og prioriteringer.»

*Rakkestad kommune*

«har ikke noe å bemerke til forslaget om å oppheve alder som fritaksgrunn, i det en viser til forslaget... om i visse tilfeller å kunne søke fritak fra valg. Denne bestemmelsen vil også kunne benyttes av eldre som måtte finne det «uforholdsmessig vanskelig å skjøtte vervet.»

*Trondheim kommune* uttaler:

«Rett til fritak for alder (65 år) bør oppheves som utvalget foreslår. Vi regner med at departementet også vurderer tilsvarende bestemmelse i kommunelovens § 14. 1.c.»

*Surnadal kommune* støtter utvalgets mindretall og uttaler:

« retten til å krevje fritak på grunn av alder ikkje bør takast bort. Mange har kanskje både ei lang politisk og yrkesmessig karriere bak seg og har difor lyst til å nyte pensjonisttilværet utan tillitsverv av noko slag. Dette bør dei etter vår meining få lov til etter at dei har nådd ein viss alder.»

*Vaksdal kommune*

«kan ikkje støtta framlegget om å oppheve retten til fritak på grunn av alder - det er ein rett dei har til å søkje fritak, ikkje ei plikt. Dei som ønskjer å søkje om fritak, har alder som einaste grunngeving.»

Et overveiende flertall av høringsinstansene støtter utvalgets forslag om ny fritaksregel. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* uttaler:

«Dette er en betimelig regelendring. Etter dagens ordning har mennesker som har vært sterkt åndelig og fysisk svekket, etter alvorlig, langvarig og uhelbredelig sykdom (som kreft, aids etc.) opplevd å få avslag på sin søknad om fritak. I tilfelle hvor vedkommende endog ikke har samtykket i å stå på vedkommende liste har avslaget virket støtende og umenneskelig.»

#### 10.2.4 Departementets merknader og forslag

Departementet mener at kretsen av ikke-valgbare personer ved lokalvalg, på samme måte som ved stortingsvalg, bør strammes inn. Omorganiseringer i kommunesektoren, med blant annet utbredt bruk av resultatenheter som innebærer at man ikke lenger har tradisjonelle etater, har medført at flere personer enn tidligere blir ansett som leder av forvaltningsgren, og derfor ikke er valgbare. Valglovutvalgets innstilling og flere av de innkomne høringsuttalelser viser etter departementets syn at begrepet «leder av forvaltningsgren» ikke lenger er en hensiktsmessig utelukkelsesgrunn ved valg til kommunestyre og fylkesting. Departementet mener derfor at denne utelukkelsesgrunnen ikke bør videreføres.

Departementet er imidlertid i likhet med flere av høringsinstansene i tvil om utvalgets forslag om å erstatte uttrykket «leder av forvaltningsgren» med uttrykket «ansvarlig for utførelse av administrasjonssjefens oppgaver innenfor et område av kommunens forvaltning», vil klargjøre rettstilstanden i tilstrekkelig grad. Dette med bakgrunn i de forskjellige måter kommunene nå organiserer seg på. Departementet kan derfor ikke gi utvalget sin tilslutning på dette punkt og foreslår at denne gruppen kommunalt ansatte bør bli valgbare.

I stedet for å utelukke leder for forvaltningsgren fra valg til kommunestyre og fylkesting, mener departementet at problemer som kan oppstå i enkelt saker på grunn av kombinasjonen ansatt - folkevalgt, bør vurderes og løses ut fra habilitetsreglene i kommuneloven § 40 nr. 3, jf. forvaltningsloven kapittel II. Bestemmelsene vil i så fall innebære at kommunestyret eller fylkestinget tar stilling til om den enkelte representant er habil fra sak til sak. Vedkommende kan også - etter søknad - bli fritatt fra behandlingen av en sak etter bestemmelsene i kommuneloven § 40 nr. 4.

Partiene vil ved nominasjonsprosessen måtte ta i betraktning at en kommunal eller fylkeskommunal mellomleder som får rollen som folkevalgt kan risikere å bli inhabil i forbindelse med en rekke saker som behandles i kommunale eller fylkeskommunale organer.

Tradisjonelt har valgloven og kommuneloven hatt likelydende bestemmelser om valgbarhet. Av hensyn til sammenheng i regelverket foreslår derfor departementet at en opphever utelukkelsesgrunnen «leder av forvaltningsgren» i kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav b, som regulerer hvem som er utelukket fra valg til de kommunale og fylkeskommunale organer.

#### *Rett til fritak*

Departementet støtter ikke utvalgets forslag om ikke å videreføre bestemmelsen om at den som innen valgårets utløp har oppnådd en viss alder kan kreve seg fritatt for valg. Departementet har støttet opphevelse av den grunnlovsbestemte retten til å nekte valg til stortinget for kandidater som fyller 60 år innen utløpet av valgåret, på bakgrunn av at denne aldergrensen fremstår som

uforholdsmessig lav. Departementets syn er imidlertid at det bør være en aldersbestemt rett til fritak fra å stå på liste ved stortingsvalg, men at aldersgrensen burde settes til 67 år, jf. kapittel 10.1. I samsvar med dette syn fremmer departementet forslag om at den aldersbestemte retten til fritak fra å stille til valg til kommunestyre og fylkesting heves fra 65 til 67 år.

Som nevnt har kommuneloven og valgloven hatt likelydende bestemmelser om valgbarhet. På denne bakgrunn fremmes det derfor også forslag om en endring i kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav c, slik at aldersgrensen for å kunne kreve fritak fra valg til kommunale og fylkeskommunale nemnder også heves fra 65 til 67 år.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å innføre en ny fritaksregel der en kandidat kan søke seg fritatt for valg, dersom vedkommende ikke vil kunne skjønne sine plikter i vervet uten uforholdsmessig vanskelighet. Forslaget innebærer at tidspunktet for når fritak kan påberopes som følge av «uforholdsmessig vanskelighet», flyttes fra det konstituerende møtet til behandlingen av listeforslagene.

Dersom det vedtas en slik ny fritaksregel er spørsmålet om bestemmelsen om fritak i kommuneloven § 15 nr. 2 for «den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning kan skjønne sine plikter i vervet», bør harmoniseres med valgloven. En harmonisering i samsvar med utvalgets anbefaling vil innebære en opphevelse av fritaksgrunnen «uforholdsmessig...belastning». Dette vil i så fall medføre en innsnevring av fritaksregelen i kommuneloven.

Fritak på grunn av «uforholdsmessig vanskelighet eller belastning» i henhold til kommuneloven § 15 nr. 2 vil i første rekke være aktuelt der søkerens arbeidsforhold, dårlig helse eller andre velferdsgrunner gjør det ekstra byrdefyllt å oppfylle de plikter vervet medfører. Avgjørelsen vil nødvendigvis være skjønsmessig. Forhold som politisk motgang, endret politisk oppfatning eller utilfredshet med organets arbeid, vil imidlertid som utgangspunkt ikke være grunnlag for fritak. Etter at uttrykket «belastning» kom inn i loven som alternativ til «vanskelighet» kan en ikke helt utelukke slike forhold som fritaksgrunn i situasjoner hvor de har ført til helsemessige eller sosiale belastninger for et medlem. I NOU 1990:13, *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*, s. 184, heter det om dette at

«utvalget vil vise til at det kan være usikkert hvor langt begrepet «uforholdsmessig vanskelighet» rekker og foreslår derfor formuleringen...»den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet eller belastning...» for å klargjøre at det også kan være andre forhold enn de som er nevnt ovenfor som kan gjøre det svært vanskelig for en representant å fortsette i vervet, og hvor det derfor kan være rimelig å frita vedkommende.»

Departementet mener at reelle hensyn tilsier at det bør være en viss forskjell i bestemmelsene om fritak, slik at det kreves mer for å få innvilget fritak etter valgloven enn etter kommuneloven. Bakgrunnen er at dersom det innvilges fritak fra valg til kommunestyre eller fylkesting vil dette få konsekvenser for hele valgperioden. Fritak etter kommuneloven derimot kan gis «for et kortere eller lengre tidsrom». Dette taler for at en bør legge en snevrere vurdering til grunn når en skal vurdere fritak etter valgloven enn etter kommuneloven.

Selv om det er tale om «uforholdsmessighet» er det dessuten ikke gitt at vedkommende har krav på fritak, jf. lovens uttrykk «kan». Departementet

understreker at det uansett skal mye til for at fritak skal kunne innvilges. Det antas således at de tilfelle hvor fritak kan forsvares ikke vil by på tvil.

Forslag til bestemmelser om valgbarhet og plikt til å motta valg finnes i lovutkastet kapittel 3.

## 11 Listeforslag og stemmesedler

### 11.1 Gjeldende rett

---

#### 11.1.1 Krav til listeforslag

##### *Innledning*

Bestemmelsene om listeforslagene og valgstyrets og fylkesvalgstyrets behandling av disse finnes i valgloven §§ 25 og 26.

Innleveringsfristen for listeforslag er 31. mars (§ 25 nr. 1 bokstav a), og fristen for å trekke tilbake et listeforslag er 20. april (§ 25 nr. 4).

Valgloven § 25 har bestemmelser om hvilke krav som stilles til forslag til valgliste som innleveres fra partier eller grupperinger som ønsker å delta ved valget. Både registrerte politiske partier og andre grupper kan stille liste ved valg. Partiet eller gruppen utarbeider forslag til valgliste, som deretter skal godkjennes av valgmyndighetene. Det er valgstyret som godkjenner lister til kommunestyrevalget, og fylkesvalgstyret som godkjenner listeforslag til fylkestingsvalget og stortingsvalget.

##### *Innlevering av listeforslag*

Listeforslagene skal leveres innen 31. mars i valgåret. Et listeforslag anses innlevert når det er kommet henholdsvis valgstyret eller fylkesvalgstyret i hende, for eksempel ved at det er innlevert til valgstyrets eller fylkesvalgstyrets leder. I valgloven er det uttrykkelig slått fast at innlevering til post eller telegraf må godtas, jf. valgloven § 25 nr. 1 bokstav a tredje punktum. Tilsvarende gjelder ved tilbakekallelse av listeforslag, jf. valgloven § 25 nr. 4 tredje punktum. Departementet har også antatt at listeforslag som sendes på faks innenfor fristen, er tilstrekkelig til at fristen er overholdt. Men det er en nødvendig forutsetning at liste med original underskrift i tillegg sendes i posten med en gang.

##### *Overskrift på listeforslag*

Listeforslaget skal ha en overskrift som viser hvilket parti eller hvilken gruppe forslaget går ut fra, og som ikke kan lede til forveksling, jf. valgloven § 25 nr. 1 bokstav b. Registrerte partier skal bruke partiets registrerte navn i listeoverskriften. Det er ikke adgang til å bruke et annet navn som undertittel, heller ikke lokalavdelingens navn. Det fremgår uttrykkelig av § 25 nr. 2 at det heller ikke er adgang til å ta med tilleggsinformasjon til velgerne om den gruppe som står bak valglisten i forbindelse med listeoverskriften.

Hvis flere registrerte partier stiller fellesliste, må alle partienes registrerte navn være med i listeoverskriften. Tilsvarende må det registrerte partiets navn være med i listeoverskriften når partiet stiller liste sammen med en gruppe som ikke er registrert som parti. Det er likevel antatt at valgloven ikke er til hinder for at en fellesliste av flere registrerte partier eller en fellesliste av et eller flere registrerte partier og andre grupper, har med en fellesbetegnelse i listeoverskriften i tillegg til de registrerte partienes navn. Loven er heller ikke

til hinder for at en gruppe bruker ordet parti i navnet forutsatt at det ikke er egnet til forveksling med et registrert partis navn. Valgloven er heller ikke til hinder for at et lokalt partilag bruker bokmål- eller nynorskformen på partinavnet, uansett hvilken form som er registrert. Det er ikke opp til de enkelte valgstyrene eller fylkesvalgstyrene, men det enkelte partilag å bestemme hvilken målform som skal brukes, uavhengig om fylkets offisielle målform er bokmål eller nynorsk.

#### *Hvor mange kandidater skal/kan føres opp?*

Valgloven § 25 nr. 1 bokstav c, første, annet og tredje ledd fastsetter hvor mange kandidatnavn et listeforslag skal inneholde:

- Stortingsvalg: minst så mange *forskjellige* navn som det skal velges representanter fra vedkommende fylke.
- Fylkestingsvalg: minst så mange *forskjellige* navn som det skal velges fylkestingsrepresentanter.
- Kommunestyrevalg: minst så mange *forskjellige eller en gang gjentatte* navn som det skal velges representanter. Hver kumulert kandidat (kandidat hvis navn er gjentatt) teller som to navn i denne sammenhengen. Dette betyr at en kumulering medfører at antall personer som må stå på listen kan reduseres med én. Dersom forslagsstillerne utnytter kumuleringsmulighetene fullt ut, innebærer det at listeforslaget minst må inneholde et antall personer som tilsvarer halvparten av kommunestyrets medlemstall + 1 (fordi det må velges et ulikt tall). Kravene er absolutte og generelle. Det har ingen betydning hvilken oppslutning (og dermed antall representanter) partiet/gruppen bak listeforslaget kan ventes å oppnå.

I tillegg kan listeforslaget inneholde et visst antall navn utover minimumskravet, jf. loven § 25 nr. 1 bokstav c fjerde ledd:

- Ved stortingsvalg inntil 6 andre *forskjellige* navn
- Kommunestyre eller fylkesting med mindre enn 41 representanter: inntil 10 andre *forskjellige* navn
- Kommunestyre eller fylkesting med 41-69 representanter: inntil 20 andre *forskjellige* navn
- Kommunestyre eller fylkesting med 71 eller flere representanter: inntil 40 andre *forskjellige* navn.

#### *Identifisering av kandidatene*

Listeforslagene skal inneholde kandidatens for- og etternavn. Det er kandidatens folkeregisterførte navn som skal føres på listeforslaget. Hvis det er nødvendig for å unngå forveksling, skal også stilling og/eller bostedsadresse oppgis.

Det er kandidatens registrerte etternavn som skal brukes selv om vedkommende ikke er kjent under dette. Det navnet vedkommende er kjent under bør i så fall tilføyes i parentes. I praksis er det likevel antatt at en kandidat kan betegnes med et tilnavn, dersom vedkommende er alminnelig kjent under dette, i stedet for fornavnet. Begrunnelsen er at vedkommende skal betegnes på den måten som gir best mulig veiledning for velgerne.

I tillegg skal listeforslaget være vedlagt en oversikt over kandidatens fødselsdato. Kandidater som ikke er registrert i folkeregisteret som bosatt i kom-

munen eller fylket per 31. mars i valgåret, skal også legge ved en erklæring om at de vil være bosatt og dermed valgbar i kommunen eller fylket innen valgdagen.

### *Underskrift på listeforslag*

Valgloven § 25 nr. 1 bokstav d fastsetter at et listeforslag må være underskrevet av et visst antall personer for å kunne godkjennes. Lovens krav varierer med hvem som fremmer listeforslaget og med hvilket valg listen gjelder:

- listeforslag fra registrert parti med lokalavdeling i henholdsvis kommunen eller fylkeskommunen: leder og sekretær for lokalavdelingen - alternativt to styremedlemmer i avdelingen (dersom leder og/eller sekretær ikke skulle være stemmeberettiget i kommunen eller fylket)
- andre listeforslag ved fylkestingsvalg og stortingsvalg: minst 500 personer med stemmerett i fylket
- andre listeforslag ved kommunestyrevalg: minst like mange personer med stemmerett i kommunen som det skal velges kommunestyremedlemmer.

Listeforslag som ikke er fremsatt av et registrert politisk parti, må være vedlagt en oversikt over underskrivernes bostedsadresse og fødselsdato, for at valgstyret og fylkesvalgstyret lettere skal kunne kontrollere at de lovbestemte kravene er oppfylt.

### *Tillitsvalgt og tillitsutvalg*

Valgloven § 25 nr. 2 første ledd bestemmer at alle listeforslag skal angi en tillitsvalgt med vararepresentant blant dem som har underskrevet listeforslaget. Dessuten bør listeforslaget inneholde en fortegnelse over et tillitsutvalg på 10 personer med 3 vararepresentanter blant forslagsstillerne. De tillitsvalgtes oppgave vil blant annet være å representere forslagsstillerne i forhandlinger med valgstyret eller fylkesvalgstyret om listeforslaget. Oppgaven til tillitsutvalget vil være eventuelt å kalle listeforslaget tilbake.

Når et listeforslag utgår fra et registrert parti, er styret for partiets lokalorganisasjon tillitsutvalg. Er det leder og sekretær for partiets lokalavdeling i fylket som har undertegnet, anses disse for å være henholdsvis tillitsvalgt og vararepresentant.

### *Underretning til kandidatene*

Valgstyret og fylkesvalgstyret skal underrette alle kandidatene om at de er ført opp på listeforslag, jf. valgloven § 25 nr. 5. I underretningen skal det opplyses om grunnene for å kunne kreve seg fritatt for valg, og at krav om dette må settes frem skriftlig. Kravet - sammen med nødvendig begrunnelse og attester - må være kommet inn til henholdsvis valgstyret eller fylkesvalgstyret innen en bestemt dato som fastsettes i underretningen. Underretningen skal ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg også opplyse om at retten til å kreve seg fritatt går tapt hvis ikke kravet er satt frem på den måten og innen den fristen som er fastsatt. Ved stortingsvalg derimot, forspilles ikke kandidatenes rett til å nekte å ta imot valg selv om fristen oversittes, jf. Grunnloven § 63 og valgloven § 56 første ledd.

Valgloven har ingen frist for når valgmyndighetene må ha varslet kandidatene. De bør imidlertid varsle kandidatene så raskt som mulig etter 31. mars. Det er heller ikke fastsatt i loven hvor lang tid kandidatene skal gis til å vurdere om de vil kreve seg fritatt. Departementet har ment at kandidatene ikke bør få kortere tid enn en uke på seg til å svare. Det er heller ikke i loven fastsatt nærmere om hvordan underretningen skal skje, men departementet har anbefalt at det som hovedregel skal skje ved rekommandert brev. Dersom brevet ikke hentes, bør brevet sendes med vanlig post i tillegg. Kommer brevet i retur og valgmyndighetene ikke finner riktig adresse, verken gjennom forslagsstillers tillitsvalgte eller via vanlige registre, og man ellers har gjort det som med rimelighet kan forventes med hensyn til varsling, har departementet antatt at dette ikke kan anses som feil ved forberedelsen av valget.

### 11.1.2 Valgstyrets og fylkesvalgstyrets behandling av listeforslag

#### *Kontroll av listeforslag*

Valgmyndighetene skal undersøke om de listeforslagene som er kommet inn fyller lovens krav, herunder om forslagsstillerne og kandidatene oppfyller kravene i valgloven § 26 nr. 1. Ved forhandlinger med den tillitsvalgte skal de arbeide for å bringe listeforslaget i samsvar med lovens krav. Forslagsstillerne er forpliktet til å legge frem den dokumentasjon som er nødvendig for å vise at vilkårene er oppfylt, hvis valgmyndighetene det, jf. valgloven § 26 nr. 1 første ledd. Valgmyndighetene må kontrollere at kandidatene fyller valgbarhetsvilkårene, og at navn og adresse er riktig. Valgmyndighetene har ved de siste års valg fått adgang til å kontrollere listekandidater ved direkte tilgang til folkerregisteret.

Hvis en person står som forslagsstiller på flere listeforslag, må vedkommende oppfordres til å velge hvilket av dem han eller /hun vil stå på. Besvares ikke henvendelsen, skal navnet strykes av alle forslagene. Det er ikke noe i veien for å stå som forslagsstiller og kandidat på samme, eller forskjellige, lister. Er det en kandidat som står på flere listeforslag, må vedkommende velge hvilken liste han eller hun vil stå på. Svarer ikke vedkommende på henvendelsen, blir navnet stående på det listeforslaget som kom inn først, og strykes på de øvrige.

Viser det seg at en kandidat ikke er valgbar, eller at vedkommende blir fritatt, skal kandidaten strykes av listen. Den tillitsvalgte for listen bestemmer i slike tilfelle om en ny kandidat skal settes inn på den ledige plassen, eller om de etterfølgende navn skal flyttes en plass opp (i uforandret rekkefølge). Det følger av valgloven § 26 nr. 1 nest siste ledd at hvis det settes inn en ny kandidat, må det fremlegges en erklæring om at vedkommende er villig til å stå på listen.

#### *Endringer i listeforslag etter innleveringsfristens utløp*

De som har satt frem listeforslagene kan gjøre de endringer de ønsker så lenge innleveringsfristen ikke er utløpt. Etter at innleveringsfristen har utløpt, følger det av valgloven § 26 nr.1 annet ledd at forslagsstillerne bare kan gjøre de endringer i listeforslaget som er nødvendige for å få listeforslaget i samsvar



med lovens krav. De kan for eksempel bare bytte ut en kandidat som er utelukket fra valg eller som blir fritatt.

### *Godkjenning av listeforslagene*

Det følger av valgloven § 26 nr. 2 at valgmyndighetene må ta stilling til listeforslagene senest 1. juni. Senest samme dato skal de godkjente listeforslagene (de offisielle valglistene) slås opp i eller ved valgstyrets eller fylkesvalgstyrets lokale. Hver liste skal - foruten kandidatens navn - ha en overskrift som nevner hvilket valg og hvilken kommune eller hvilket fylke den gjelder, tidspunktet for valget, det parti eller den gruppe listen utgår fra og tillitsvalgtes navn. Samtidig med at de godkjente listeforslagene slås opp, skal den tillitsvalgte for hver liste få tilsendt en kopi av den godkjente listen. Overskriftene på de godkjente listene skal i tillegg kunngjøres i avisene i kommunen eller fylket, så vidt mulig senest 1. juni. Departementet har antatt at det er adgang til å legge de godkjente listene ut på Internett, på den betingelse at det kun er kandidatens navn, ikke bostedadresse eller fødselsdato, som tas med i den oversikten som legges ut. Endelig har fylkesvalgstyrene en plikt til å sørge for at alle valgstyrene i fylket får tilsendt et tilstrekkelig antall av alle de godkjente listene ved fylkestingsvalg og stortingsvalg, blant annet til oppslag i valglokale.

### **11.1.3 Utforming og trykking av stemmesedler**

#### *Innledning*

Når det gjelder utforming og trykking av stemmesedler er dette regulert i valgloven § 26 nr. 3 og § 44 nr. 2-6. Departementet har med hjemmel i valgloven § 26 nr. 3 siste ledd fastsatt nærmere bestemmelser om utførelse, trykking og utsendelse av stemmesedler til kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg (stemmeseddelforskriften).

#### *Tidspunkt*

Det følger av valgloven § 26 nr. 3 at valgstyret og fylkesvalgstyret må trykke stemmesedler med alle godkjente valglistene i kommunen og fylket til bruk for velgerne ved forhåndsstemmegivningen og i valglokalene ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg i god tid før 15. juli (når forhåndsstemmegivningen starter). Dessuten må de sørge for blanke stemmesedler i samme utførelse som listestemmesedlene.

#### *Utforming*

Valgloven § 26 nr. 3 fastsetter at stemmesedlene skal være hvite ved stortingsvalg og kommunestyrevalg, og blå ved fylkestingsvalg. Det er også et krav om at stemmesedlene er enslydende med en offisiell valgliste og de skal ha den samme overskriften som denne. I tillegg skal det trykkes en veiledning på stemmesedlene for hvordan velgerne kan foreta endringer på valglisten. Nærmere bestemmelser om stemmesedlenes størrelse, papirkvalitet, farge, skriftstørrelse, bokstavtype, trykk, tellemerker, koder, krysseruter til bruk ved rettinger, samt utforming av veiledning til velgeren ved de forskjellige valgene, fremgår av stemmeseddelforskriften.

## 11.2 Utvalgets vurderinger og forslag

---

### 11.2.1 Innledning

Valglovutvalget foreslår at reglene om innlevering av listeforslag og krav til forslagene deles opp i tre forskjellige paragrafer, som omhandler henholdsvis stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Det er litt forskjellige regler for de ulike valgene, og utvalget mener at en oppdeling vil gjøre det lettere å holde oversikten.

Valglovutvalget har fokusert på de delene av dette regelverket som har betydning for personvalget, nemlig spørsmålet om hvor mange kandidatnavn et listeforslag må ha, og om partienes adgang til å forhåndskumulere kandidater, samt hvilket stemmetillegg disse skal få. Utvalget vurderer også spørsmålet om antall underskrifter på listeforslagene. Utvalget nøyer seg ellers med å kommentere sine endringsforslag under merknadene til hver enkelt paragraf i sitt lovforslag. For øvrig foreslår utvalget å videreføre gjeldende rett, uten at de har funnet grunn til å begrunne det nærmere.

Når det gjelder utvalgets forslag om adgangen til å forhåndskumulere, henvises det til kapittel 4.2 om personvalg, som gir en samlet fremstilling av personvalgordningen.

### 11.2.2 Antall kandidatnavn på valglistene

Valglovutvalget foreslår ingen endring for antall kandidatnavn til stortingsvalg. Når det gjelder kommunestyrevalg og fylkestingsvalg viser utvalget til at lovens regler om minimumsantall kandidater er blitt kritisert, fordi de stiller urimelig strenge krav til små grupper som vet det er urealistisk å regne med at de får valgt mer enn en eller noen få representanter. Dermed kan loven bidra til at velgerne får færre alternativer å velge mellom enn de ellers kunne hatt. Som en konsekvens av kravene, kan enkelte forslagsstillere se seg tvunget til å gjøre bruk av telefonkatalogen eller andre metoder for å få nok navn på listene. Utvalget anfører at slike former for nominasjon er blitt sterkt kritisert fra flere hold, og at det kan bidra til å sette hele valgsystemet i miskreditt.

Etter utvalgets oppfatning vil en lettelse i lovens krav ha flere positive effekter:

- en kan sikre at forslagsstillerne nominerer kandidater de kjenner, og som føler seg politisk knyttet til forslagsstillerne
- forslagsstillerne slipper å måtte «fylle opp» listene med navn på kandidater de er usikre på, eller ikke ønsker å nominere
- en kan sikre at de som blir nominert er motivert for å stille opp og gjøre en innsats i lokalpolitikken.

Utvalget viser til at *Danmark* ikke har noe minstekrav til antall navn. I *Sverige* stiller valgloven ingen krav til antall kandidatnavn, verken minimum eller maksimum.

Utvalget synes det er rimelig å vurdere en oppmykning av lovens regler, slik at det blir adgang til å stille lister som inneholder færre navn enn det som kreves i dag. Utvalget diskuterer mulige måter å gjøre dette på.

Man kan for eksempel sette et minste antall som er vesentlig lavere enn dagens krav, og knytte dette til et bestemt tall, en andel av kommunestyrets/fylkestingets medlemstall, eller et antall som varierer med kommunens inn-

byggertall. Et minsteantall kandidatnavn kan eventuelt kombineres med et maksimumsantall. En annen innfallsvinkel er å bare sette et maksimumsantall kandidatnavn, for eksempel antallet representanter i kommunestyret. Innenfor dette antallet vil forslagsstillerne stå fritt med hensyn til hvor få navn de fører opp.

Utvalget mener at hensynet til enkle og lettfattelige regler tilsier at en bør ha et fast minimumstall som gjelder for alle kommuner og fylkeskommuner, uansett antall innbyggere eller stemmeberettigede. Utvalget mener dette tallet bør settes til *fem*. Dermed vil en liste som får valgt inn én representant være sikret det antall vararepresentanter som loven legger opp til (antall representanter + 3).

Utvalget mener at det også bør settes et maksimumsantall. Det kan anføres at det må være opp til forslagsstillerne selv å vurdere hvor mange navn de vil føre opp, og at det er deres ansvar å sørge for at de nominerer nok kandidater til å kunne fylle de plasser i kommunestyret eller fylkestinget de vinner ved valget. Utvalget mener imidlertid at det vil være hensiktsmessig å sette et tak for det antall navn som kan stå på listene, for å hindre at listene blir unødige lange og uhandterlige når stemmesedlene blir trykt. Etter utvalgets syn kan det være rimelig å sette et maksimum som tilsvarer antall representanter i kommunestyret eller fylkestinget.

Utvalget konkluderer etter dette med at lovens krav til minimumsantall kandidater ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg settes til fem. Det settes et maksimumskrav når det gjelder antall kandidater - tilsvarende antall representanter i kommunestyret eller fylkestinget. Etersom utvalget foreslår at forhåndskumulerte kandidater ikke skal føres opp to ganger, men med uthevet skrift, jf. kapittel 4.2, vil man kun se på antall personer som er nominert, når en skal vurdere om lovens krav er oppfylt. Utvalget foreslår ingen endring for antall kandidatnavn til stortingsvalg.

### 11.2.3 Antall underskrifter på listeforslagene

Utvalget viser til at kravene om antall underskrifter på listeforslag som ikke settes frem av registrerte partiers lokalorganisasjoner, er blitt kritisert av enkelte for å være for strenge, når det gjelder fylkestingsvalg. Det anføres at det er svært vanskelig å skaffe 500 underskrifter for en liste. På den annen side er det - særlig fra de som har ansvaret for den praktiske gjennomføringen av valgene - blitt hevdet at kravet er for lavt. Det er ikke særlige problemer for en gruppe å skaffe 500 underskrifter fra stemmeberettigede når en kan forholde seg til hele fylket.

Utvalget viser til at kravene ved kommunestyrevalg (like mange underskrifter som det skal velges representanter) er kritisert for å være for lemfelige. Denne kritikken er fremført av valgstyrene og valgmedarbeidere, særlig i de største kommunene. Kritikken går på at kravet er altfor lavt. Det er ingen problemer å skaffe det nødvendige antall underskrifter, selv om listeforslaget har minimal oppslutning blant velgerne. Arbeidet og kostnadene med listeforslaget fra valgmyndighetenes side er på ingen måte i samsvar med den velgeroppslutning listene oppnår. Ofte dreier det seg i slike tilfelle om lister som ikke stilles ut fra seriøse motiver. Man bør etter utvalgets mening gjøre noe

for å sikre at de lister som opptrer ved valget har en viss tilslutning fra velgeres side.

Utvalget nevner to alternative forslag som er blitt lansert når det gjelder å stramme inn vilkårene for å kunne stille liste ved kommunestyrevalg:

1. Kravene til antall underskrifter bør heves betraktelig
2. Forslagsstillerne kan pålegges å innbetale et depositum når listeforslaget innleveres. Listeforslaget forkastes hvis dette depositumet ikke betales. Depositumet går tapt dersom listen ikke oppnår en viss tilslutning ved valget.

Utvalget gjør rede for regelverket i Danmark og Sverige. I *Danmark* opererer man med et minimumsantall som er 25 underskrifter ved kommunestyrevalg og 50 ved amtsrådvalg. Disse tallene kan oppjusteres av kommunestyret/amtsrådet etter nærmere kriterier. Maksimumsantallet for amtsrådet er for eksempel 150.

I *Sverige* knyttes kravet om et bestemt antall underskrifter til melding fra partier som ønsker å stille til valg. En slik melding må ved kommunestyrevalg være underskrevet av minst 50 personer med stemmerett i kommunen. Ved fylkestingsvalg (landstingsvalg) er kravet minst 100 personer med stemmerett i fylkeskommunen (länet).

De norske kravene til antall underskrifter på listeforslag er til dels strengere enn de tilsvarende danske og svenske, spesielt når det gjelder fylkestingsvalg. Utvalget mener like fullt at det er grunn til å stille ganske strenge krav til dem som vil stille lister ved valg. Det bør forventes at de kan dokumentere at de - når det gjelder registrerte partier - har en organisasjon i kommunen/fylkeskommunen dersom de ønsker å stille liste på forenklet måte. Andre grupper bør kunne vise til at deres listeforslag har støtte fra en viss andel av de stemmeberettigede.

Utvalget mener en bør holde fast ved dagens regler når det gjelder registrerte partier. Har disse etablert en lokalorganisasjon i kommunen eller fylket, bør det være tilstrekkelig at representanter for organisasjonen - fortrinnsvis leder og sekretær - skriver under på listeforslaget. Utvalget foreslår likevel at det i stedet for å kreve underskrifter fra leder og sekretær, bør kreves underskrift fra leder og minst ett styremedlem. Dette fordi mange lokalorganisasjoner - særlig på kommunenivå - har styre uten sekretær. Utvalget vil ikke gå nærmere inn på hva som kreves for at en skal anse at partiet har en lokalorganisasjon. Det bør være opp til partiene selv å bestemme hvordan de vil organisere seg. Spørsmålet omtales noe nærmere i punkt 11.2.4.

Utvalget har vurdert om antallet underskrifter ved fylkestingsvalg burde foreslås hevet til 1 000, men mener at dagens krav må anses strengt nok.

Når det gjelder kommunestyrevalg, er utvalget delt. Utvalgets flertall mener at tiden nå er inne for å foreslå en heving av antallet. Dagens tall synes urimelig lavt, særlig i de mest folkerike kommunene. Det bør forventes at de som stiller til valg kan vise til en bredere støtte enn et antall underskrifter som utgjør en forsvinnende liten andel av de stemmeberettigede. Flertallet mener at kravet bør knyttes til en viss prosentandel av de stemmeberettigede ved sist foregående valg. Prosentandelen bør være den samme for alle kommuner uansett innbyggertall. Det settes et minimumskrav i kommuner med et svært lavt antall stemmeberettigede, for ikke å gjøre det lettere å stille liste enn det som

følger av dagens ordning. Antall underskrifter bør minimum tilsvare antall representanter i kommunestyret.

Når det gjelder tallfestingen, mener et flertall i utvalget at det som et utgangspunkt bør settes krav om underskrift fra 2 prosent av de stemmeberettigede. Kravene for å stille liste ved kommunestyrevalg må likevel ikke bli strengere enn det som gjelder ved fylkestingsvalg. Kravet til antall underskrifter kan derfor ikke i noe tilfelle settes høyere enn 500. Utvalgets flertall mener at dette kravet kan være for høyt i flere kommuner, selv om disse har et stort antall innbyggere. Det bør settes et maksimum som tilsvarer drøyt halvparten av det antall som kreves ved fylkestingsvalget. Det foreslås derfor at det settes et maksimum på 300 når det gjelder antall underskrifter ved kommunestyrevalg.

Et mindretall i utvalget går inn for at kravet til antall underskrifter på et listeforslag som ikke representerer et partis lokalorganisasjon, settes til 1 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste kommunestyrevalg, maksimum 300, minimum et antall som tilsvarer antall kommunestyremedlemmer. Mindretallet anser det generelt som ønskelig at terskelen for å kunne delta i konkurransen om mandater ved lokalvalg ikke gjøres for høy. Et krav om 2 prosent representerer en sterkere innstramming i forhold til dagens ordning enn ønskelig. Det synes heller ikke rimelig at en i Norge skal ha mye strengere krav enn tilfellet er i Danmark og Sverige.

Ett utvalgsmedlem går inn for å opprettholde gjeldende rett.

#### **11.2.4 Andre endringsforslag og temaer vedrørende listeforslagene som utvalget har drøftet**

##### *Spørsmål om kjønnskvoltering på listeforslagene*

Valglovutvalget fikk i sitt mandat i oppgave blant annet å drøfte spørsmålet om representativitet, for eksempel kjønnskvoltering på listeforslagene. Dette spørsmålet er imidlertid i liten grad nevnt i innstillingen. Utvalget viser til undersøkelser og debatt om kvinnerepresentasjon og konkluderer med at forslag om å innføre lovregler om kjønnskvoltering på listeforslagene hittil er blitt avvist under henvisning til den frie nominasjonsretten. Videre heter det at kjønnskvoltering i representative forsamlinger er et radikalt forslag og vanskelig å gjennomføre, i motsetning til kjønnskvoltering i partienes nominasjonsprosesser. Utvalget går i sitt forslag inn for å gi velgerne økt mulighet til å påvirke personvalget, særlig i forhold til dagens system ved stortingsvalg, men foreslår ikke lovregler om kjønnskvoltering på listeforslagene ved noen valg.

##### *Krav til en lokalorganisasjon m.m.*

Gjeldende lov fastsetter ikke hva som kreves for at et parti skal anses å ha et lokallag eller en fylkesorganisasjon. Vi har heller ingen regler om hvilken dokumentasjon som kan kreves. Det fremgår imidlertid Ot.prp. nr. 14 (1990-91) *om lov om endring i valgloven* - at man mente at det ikke burde lovfestes hvilken dokumentasjon som skal kunne kreves, men at det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Departementet anførte at det kunne være aktuelt å innhente ett eller flere av følgende:

- stiftelsesprotokoll (når det gjelder ny organisasjon)

- årsmøteprotokoll for valgåret (for en etablert organisasjon)
- skriftlig erklæring fra overordnet organisasjonsledd innen partiet.

Hvis det oppstår tvil om hvem som har rett til å representere partiet lokalt, fastsetter valgloven at partiets hovedstyre skal konsulteres. Den samme regel er i praksis lagt til grunn når det har vært tvil om eksistensen til lokallag.

Valglovutvalget problematiserer ikke spørsmålet nærmere i sin innstilling. Utvalget sier at de ikke ønsker å gå nærmere inn på hva som bør kreves av dokumentasjon for at et parti kan sies å ha en lokalorganisasjon. Etter utvalgets mening må det være opp til partiene selv å bestemme hvordan de vil organisere seg.

### *Frister for listeforslagene*

Når det gjelder fristene i tilknytning til listeforslagene, foreslår utvalget endringer. Valglovutvalget ønsker å forskyve fristen for å innlevere listeforslag for alle valg med en måned i forhold til dagens regler - fra 31. mars til 30. april. Bakgrunnen er at utvalget foreslår å forskyve starttidspunktet for forhåndsstemmegivningen med en måned. Fristen for innlevering og behandling av listeforslagene oppgis å ha nær sammenheng med forhåndsstemmeperioden. Når denne perioden forkortes med en måned, mener utvalget at også fristen for å innlevere listeforslag bør kunne forskyves tilsvarende. Når det gjelder fristen for å kalle tilbake et listeforslag, foreslår utvalget å forskyve denne fristen tilsvarende, slik at ny frist blir 20. mai.

Utvalget mener at det fortsatt bør være et krav at listeforslaget er innlevert innen fristen. Etter utvalgets mening bør imidlertid kravene til hva som skal regnes som rettmessig innlevering kunne tas ut av lovteksten, og inn i forskrift. Utvalget foreslår for øvrig ingen realitetsendring i reglens innhold.

Når det gjelder hvilket tidspunkt valgmyndighetene må ha klar sin godkjenning av listeforslagene, foreslår utvalget også å forskyve denne fristen med en måned - til 1. juli.

### *Flertallsvalg*

Oppstår det en situasjon i en kommune hvor det bare er én valgliste eller ingen, vil valget måtte gjennomføres som flertallsvalg. Det ene listeforslaget som eventuelt er godkjent, må settes ut av betraktning. Velgerne må i stedet sette opp et listeforslag over valgbare personer som de ønsker innvalgt. Utvalget foreslår ingen endringer i gjeldende rett. Det vises for øvrig til proposisjonsens kapittel 17.2 som gir en samlet fremstilling av flertallsvalg til kommunestyre.

### *Oppføring av kandidatenes fødselsår på listeforslagene*

Valglovutvalget foreslår å innføre et krav om at kandidatenes fødselsår skal oppføres på listeforslagene. Begrunnelsen er at dette vil bidra til å identifisere vedkommende, og det derved vil bli færre tilfelle hvor det er nødvendig å oppgi kandidatenes stilling og bostedsadresse.

### *Rett til å opplyse om kandidatenes tilhørighet på listeforslagene*

Valglovutvalget ønsker også å gi forslagsstillerne adgang til å gi opplysninger på listeforslagene om de enkelte kandidaters tilhørighet. Dette vil etter utvalgets mening ha betydning på flere måter ved at det på fellesliste mellom flere partier eller fellesliste mellom et parti(er) og andre grupper kan stå hvilket parti eller gruppering kandidaten tilhører.

Utvalget foreslår også at forslagsstillerne skal få anledning til å markere at en kandidat stiller som kandidat for en bestemt gruppe, for eksempel som ungdomskandidat.

### *Forskriftshjemmel*

Endelig foreslår utvalget at departementet får hjemmel (§ 33 i utkastet) til å kunne gi utfyllende bestemmelser om *valglistenes innhold* i forskrift. Etter utvalgets mening bør en slik forskrift inneholde regler om innlevering av listeforslag, hvem som kan imot disse, underskrifter på listeforslagene og hvordan kandidatene kan benevnes.

### **11.2.5 Behandling av listeforslagene. Trykking av stemmesedler**

Utvalgets forslag til regler om valgmyndighetenes behandling av listeforslagene bygger i store trekk på gjeldende § 26 nr. 1 og 2 i valgloven. Det foreslås imidlertid en forenkling ved at en del detaljer i dagens lovtekst flyttes til forskrift. Utvalget mener at det må presiseres uttrykkelig i loven hvilke muligheter forslagsstillerne har når det gjelder å gjøre forandringer på listeforslaget, henholdsvis før og etter innleveringsfristen er utløpt. Utvalget foreslår en endring i reglene om ikke-valgbare kandidater og tidspunktet for når valgbarhetsvilkårene må være oppfylt: Dersom en kandidat til kommunestyrevalg eller fylkestingsvalg har en stilling som gjør at vedkommende er utelukket fra valg, bør det kreves dokumentasjon for at stillingen vil bli fratrudd innen organet trer i funksjon, i stedet for innen valgdagen, som er dagens ordning. På den måten bringes reglene på dette punktet i harmoni med bestemmelsene om valgbarhet, jf. utvalgets forslag til ny § 14 nr. 3 og ny § 15 nr. 3, som knytter valgbarheten til situasjonen når organet trer i funksjon.

Når det gjelder trykking av stemmesedler, foreslår utvalget regler som bygger på gjeldende valglov § 26 nr. 3 første ledd. Utvalget foreslår imidlertid også her at fristen for når de trykte stemmesedlene skal foreligge flyttes ca. en måned frem i forhold til dagens regler. Dette har sammenheng med utvalgets forslag om å flytte forhåndsstemmegivningen en måned nærmere valgdagen. På denne måten ønsker utvalget å legge til rette for at de trykte stemmesedlene er klare til åpningsdagen for forhåndsstemmegivningen den 10. august. Utvalget foreslår ellers å forenkle lovens krav til trykte stemmesedler, uten at dette innebærer noen realitetsendring. Utvalget foreslår at nærmere detaljer om utformingen av stemmesedler heller reguleres ved forskrift.

### *Forskriftshjemmel*

Utvalget foreslår i § 36 nr. 1 at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om behandlingen av valglistene; dvs. regler for valgmyndighetenes underretning til kandidatene, forholdet når samme forslagsstiller eller kandidat står på flere listeforslag ved samme valg, den tillitsvalgte oppgaver,

samt offentliggjøring av godkjente valglistene. Muligheten til å regulere disse forholdene ved forskrift er nytt i forhold til dagens valglov. Innholdet i reglene er i det vesentlige i samsvar med gjeldende regler i valgloven § 26. Utvalget foreslår i § 36 nr. 2 at departementet kan gi nærmere bestemmelser om trykking av stemmesedler. Punkt 2 bygger på § 26 nr. 3 annet og tredje ledd i gjeldende valglov. Utvalget har også laget utkast til forskrift om stemmesedler, som i det vesentlige bygger på gjeldende forskrift (stemmeseddelforskriften).

### 11.3 Høringsinstansene

---

#### *Antall kandidatnavn*

Et stort flertall av høringsinstansene som uttaler seg om utvalgets forslag, er uenig i å redusere antall kandidatnavn til 5 på valglistene ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

De som er negative til forslaget har forskjellige alternative forslag, noen foreslår 1/2 eller 2/3 av de representanter som skal velges. Særlig knytter det seg bekymring til at antallet er for lavt med tanke på at også vararepresentanter skal velges. Mange av høringsinstansene har erfart at det er behov for et visst antall representanter ut fra at man også skal besette vararepresentantplasser. Dette kan bli vanskelig særlig dersom det skulle vise seg at partiene vinner flere mandater enn de hadde regnet med i utgangspunktet. Et minimum på 5 kandidater anbefales å være noe lavt, spesielt sett i forhold til kommuner hvor medlemstallet i kommunestyret er en del over minstekravet i kommuneloven. Andre er redd for at det skal bli for lave sperrer mot å stille liste.

*Selje kommuneskriver:*

«Å sette minstekravet til tal namn som skal til for å få godkjent eit listeforslag så lågt som 5 kan føre til at ein får ei «oppblomstring» av lister som anten representerer ei enkelt bygd (bygdelister) eller eit enkelt formål. Vi er ikkje sikre på at slike «særparti» er tenleg for utviklinga i kommunane. Igjen må vi peike på omsynet til den heilskaptenking som kommunestyret må legge vekt, i alle høve i økonomiske saker. Vi vil difor tilrå at minstekravet til tal namn som skal til for å få godkjend eit listeforslag i staden for 5 vert sett til 2/3 av dei representantar som skal veljast.»

Andre slutter seg til utvalgets begrunnelse for å redusere antallet. *Hamar kommunes* høringsuttalelse er i så måte dekkende:

«Reduksjon av antall listekandidater, sikrer i større grad enn i dag motiverte kandidater. I tillegg styrkes partienes innflytelse på hvem som skal representere et parti/en liste i kommunestyret. Dette styrker etter Hamar kommunes oppfatning demokratiet, ved at mindre partier lettere kan stille liste, samtidig som man unngår at kandidater som har sagt seg villig til å stille som «listefyll» velges inn i kommunestyret. Denne endringen er særlig viktig da muligheten til å influere på personvalget er stor, både etter dagens regelverk, hvor små partier ofte må kumulere samtlige av sine kandidater, og i henhold til Valglovutvalgets innstilling, hvor adgangen til å forhåndskumulere blir begrenset, samtidig som «verdien» av kumuleringen reduseres.»

Flere høringsinstanser foreslår at det må være opp til de politiske partiene selv hvor mange kandidatnavn de ønsker å sette opp. Etter deres oppfatning bør



lovgiver bare regulere hvilke «formelle» krav som skal stilles til utformingen av listen.

#### *Antall underskrifter på listeforslagene*

Det er bare et mindretall av høringsinstansene som har uttalt seg spesifikt om utvalgets forslag på dette punkt. De fleste høringsinstanser som har uttalt seg, er negative til at antall underskrifter på listeforslag ved kommunestyrevalg heves til 2 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste foregående valg. *By- og bygdelisteorganisasjonen* uttrykker sterk motstand. Organisasjonen mener at det av hensyn til lokaldemokratiet er viktig å opprettholde dagens ordning. Også *Fylkesmannen i Oppland* mener at prosenttallet på 2 er for høyt. *Stavanger kommune* står som representant for de av høringsinstansene som ønsker å høyne kravene mer enn det Valglovutvalget legger opp til og foreslår i stedet å stille krav om 1 000 underskrifter.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal undertegne på et listeforslag fremsatt av et registrert partis lokalavdeling, foreslår *Sør-Trøndelag fylkeskommune*, for det tilfellet at lokalavdelingen ikke har leder (men «flat struktur»), at et flertall av styrets medlemmer da bør kunne skrive under på listeforslaget.

#### *Kjønnskvoltering på listeforslagene*

Flere høringsinstanser, blant andre *Kommunenes Sentralforbund* etterlyser utvalgets egne vurderinger av spørsmålet om kjønnskvoltering på listeforslagene, herunder grunnlaget for å velge forskjellige løsninger i valgloven og i kommunelovens regler om valg av nemnder etc. Departementet bes om å kommentere dette spørsmålet i lovproposisjonen. *Likestillingssenteret* foreslår kvoter både for kvinner og menn som ett av flere alternativer for å sikre en jevn kjønnsbalanse og motvirke en udemokratisk velgerinnflytelse.

#### *Frister for listeforslagene*

De av høringsinstansene som har uttalt seg om utvalgets forslag er skeptiske til en forskyvning av fristene for innlevering av listeforslag. Flertallet anfører at de vil få for knapp tid, fordi tidspunktet for trykkeperioden og avviklingen av sommerferie vil bli sammenfallende. De ønsker seg derfor ingen forandring av dagens frister.

*Nordland fylkeskommune* skriver følgende:

«Fylkestinget vil peke på at en slik utsettelse når det gjelder innleveringsfristen er unødvendig og vil gjøre fylkesvalgstyrets arbeid svært vanskelig, samtidig som utsettelsen vil gi store ekstrautgifter. Utsettelsen er unødvendig for de tradisjonelle partiene fordi nominasjonsmøtene oftest avvikles samtidig med årsmøtene eller på et tidligere tidspunkt. Utsettelsen vil føre til at alt arbeidet knyttet til valglistene blir en måned forsinket. Resultatet blir at endelig godkjenning av listeforslagene ikke kan skje før i månedsskiftet juni/juli og trykking av listene må da skje i fellesferien. Det er helt sikkert mulig å få trykkeriene til å utsette ferieavviklingen, men dette blir dyrt. Dagens innleveringsfrister bør derfor beholdes.»

*Hordaland fylkeskommune* viser til de problemene som vil oppstå i forbindelse med trykking av lister når forhåndsstemmegivningen starter 10. august og konkluderer slik:

«Fylkesrådmannen meiner at ein bør halda på dei fristane ein har i dagens vallov med omsyn til innlevering og godkjenning. Eventuelt kan ein forskyva fristane men då bør det ikkje vera krav om at røystesetlane skal vera ferdig trykte til førehandsrøystinga 10. august.»

#### *Oppføring av kandidatenes fødselsår på listeforslagene*

*Ungdommens Demokratiforum* er en av flere høringsinstanser som er positive til forslaget og mener at dette kan være et tiltak for å øke valgdeltakelsen blant ungdom.

#### *Rett til å opplyse på listeforslagene om de enkelte kandidaters tilhørighet*

Flere høringsinstanser er positive til at det på fellesliste mellom flere partier eller fellesliste mellom et parti(er) og andre grupper, kan stå hvilket parti eller gruppering kandidaten tilhører og at forslagsstillerne skal få anledning til å markere at en kandidat stiller som kandidat for en bestemt gruppe, for eksempel som ungdomskandidat.

#### *Underskrift på listeforslag fra registrert parti*

Det er ingen av høringsinstansene som er uenig i utvalgets forslag om å la leder og minst ett styremedlem underskrive på listeforslag fremsatt av et registrert partis lokalavdeling. Men *Sør-Trøndelag fylkeskommuneforeslår* i stedet at et flertall av styremedlemmene kan undertegne på listeforslaget når styret ikke har en leder, men en såkalt «flat modell».

#### *Forskriftshjemmel*

Mange høringsinstanser har uttalt seg generelt om viktigheten av å forenkle valgloven og er enig med utvalget i å regulere mest mulig vedrørende de praktiske rutiner i forskrift.

### **11.4 Departementets merknader og forslag**

---

#### *Innledning*

Utvalgets forslag til nye lovbestemmelser bygger på gjeldende §§ 25 og 26 i valgloven. Når det gjelder kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, foreslår imidlertid utvalget større endringer når det gjelder listeforslagene med hensyn til antall kandidatnavn, forhåndskumulering (bare ved kommunestyrevalg) og antall underskrifter. For så vidt gjelder partienes adgang til å forhåndskumulere, er dette spørsmålet behandlet i kapittel 4.2 om personvalgordningen.

#### *Antall kandidatnavn*

Når det gjelder utvalgets forslag om å redusere minstekravet til antall kandidatnavn på valglistene, er departementet enig i målsettingen, men noe mer

usikker når det gjelder hvilket antall kandidatnavn som bør lovfestes. Vi forstår flertallet av høringsinstansenes bekymring for at en minimumsgrense på fem kan være for lite av hensyn til behovet for å ha et tilstrekkelig antall vararepresentanter hvis faste medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget trer endelig ut eller får varig forfall. Det kan riktignok sies at dette er et forhold som det enkelte parti eller gruppering må ta høyde for. Departementet finner likevel at det bør legges vekt på den massive motstand som fremkommer hos de høringsinstanser som i praksis vil merke problemene ved at et parti eller en gruppering har for få vararepresentanter.

Departementet mener at minstekravet i stedet bør settes til sju. Dette må være et akseptabelt minstekrav, som likevel vil bety en stor forbedring for de minste partiene og grupperingene som ønsker å stille liste. Disse kan sette opp et mer realistisk forslag til valglister med seriøse kandidater som stiller opp fordi de ønsker å bli medlem av et kommunestyret eller fylkestinget. Partiene må selv ta ansvar for å stille lister med et tilstrekkelig antall kandidatnavn utover dette minstekravet. En reduksjon av antall kandidatnavn er et «håndslag» til de minste partiene og grupperingene, ikke noe pålegg om at de ikke kan stille opp flere kandidatnavn hvis de anser det for ønskelig. Hensynet til et enkelt og oversiktlig regelverk, uavhengig av antall innbyggere eller stemmeberettigede, tilsier etter departementets mening et fast minimumsantall.

Valglovutvalget har funnet det hensiktsmessig å ha et tak for det antall kandidatnavn som kan stå på listene - tilsvarende antall representanter i kommunestyret eller fylkestinget - for å hindre at listene blir unødige lange og uhåndterlige ved trykking av stemmesedlene. Departementet er i tvil om det er nødvendig å lovfeste et slikt maksimumstall, men siden flere høringsinstanser ønsker å ha et slikt tak, går vi inn for å lovfeste et maksimumsantall.

Departementet mener at utvalgets forslag om et maksimumskrav når det gjelder antall kandidater som tilsvarer antall representanter som skal velges til kommunestyret eller fylkestinget, kan føre til at et parti eller en gruppering får for få vararepresentanter. For ikke å komme i en slik situasjon finner departementet at man bør bruke samme ordning som ved stortingsvalg, slik at listeforslaget kan ha inntil seks andre forskjellige navn utover det antall representanter som er i kommunestyret eller fylkestinget. En annen fordel er at regelen blir lik ved alle valg.

#### *Antall underskrifter på listeforslagene*

Det er et mindretall av høringsinstansene som er negative til forslaget om å skjerpe kravene for å stille listeforslag ved kommunestyrevalg for uregistrerte partiers eller andre grupperingers vedkommende. Flertallet ønsker å gjøre det noe vanskeligere å stille lister av hensyn til valgstyrenes arbeid med behandlingene av listeforslagene og de kostnader som er forbundet med dette. Det vises til at det bør være et krav om et høyere antall underskrifter ved kommunestyrevalg for å sikre at listeforslaget har en viss tilslutning blant velgerne. Departementet er enig i at de erfaringer man har med dagens regelverk tilsier at det bør stilles strengere krav til antall underskrifter. Det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at ethvert listeforslag undergis den samme omstendelige behandling uten hensyn til seriøsitet og/eller tilslutning i velgermassen. Etter departementets mening er utvalgets forslag balansert i forhold til at de som virkelig vil fremme et listeforslag fortsatt vil kunne gjøre

dette uten uforholdsmessige anstrengelser. Et krav om støtte fra 2 prosent av de stemmeberettigede i kommunen ved siste valg, kombinert med et maksimumskrav på 300, kan ikke sies å være en høy terskel for å fremme et listeforslag. Departementet er enig med utvalgets flertall som vil innføre et minimumskrav tilsvarende antall kommunestyrerepresentanter. Departementet deler også flertallets oppfatning av at det er viktig å ha et maksimumskrav når det gjelder antall underskrifter. Et krav om maksimum 300 underskrifter synes akseptabelt sett i relasjon til at antallet underskrifter ved fylkestingsvalg er satt til 500.

Når det gjelder hvem som kan underskrive på listeforslaget fra registrerte partier, foreslår utvalget at det i stedet for underskrifter fra leder og sekretær i et partis lokalorganisasjon, bør kreves underskrift fra leder og minst ett styremedlem. Departementet er enig i at denne regelen bør endres for å tilpasse seg dagens styremodeller. *Sør-Trøndelag fylkeskommune* foreslår å la et flertall av styremedlemmene undertegne på et listeforslag når et styre ikke har en leder. Departementet er enig i at det kan være behov for å la styremedlemmer undertegne i slike tilfeller, men mener at det er tilstrekkelig at to styremedlemmer underskriver på listeforslaget. Allerede dagens lov (jf. § 25 nr. 1 bokstav d annet ledd) har en slik regel for det tilfellet at leder og/eller sekretær ikke har stemmerett i det fylket eller den kommunen listeforslaget gjelder. Departementet vil derfor foreslå å endre paragrafen slik at det er tilstrekkelig at to medlemmer av styret undertegner på listeforslaget.

#### *Vilkår for å stille listeforslag på «forenklet måte»*

Departementet viser til drøftelsene under kapittel 7.1, som gjelder spørsmålet om rettsvirkningen av at et politisk parti blir registrert. En viktig side av registreringen er at partiene får en rett til å stille listeforslag til fylkestingsvalg og stortingsvalg uten å måtte fremlegge 500 underskrifter, og ved kommunestyrevalg like mange underskrifter som det skal velges representanter til kommunestyret, jf. valgloven § 25. Departementet foreslår at det ikke lenger skal være noen automatisk sammenheng mellom det forhold at et politisk parti er registrert og retten til å stille listeforslag på «forenklet måte». Departementet foreslår derfor at et registrert politisk parti må ha fått minst 500 stemmer i ett fylke, eller minst 5 000 stemmer på landsbasis ved stortingsvalget, for at partiet skal få rett til å stille listeforslag ved neste valg uten å samle inn det lovbestemte antall underskrifter som gjelder for uregistrerte partier og andre grupperinger. Den foreslåtte lovendringen betyr at valgstyrene og fylkesvalgstyrene vil få en oversikt fra departementet eller registreringsmyndigheten over hvilke registrerte politiske partier som oppfyller dette kravet. Et parti som er «nyregistrert» vil imidlertid etter lovforslaget, første gang det stiller til valg, få stille liste på «forenklet måte».

#### *Kjønnskvoltering på listeforslagene*

Både kommuneloven og likestillingsloven stiller strenge krav til kjønnsmessig representasjon i utvalg, råd og nemnder. Mange kommuner ønsker gjennomgående representasjon, men kommunelovens bestemmelser om kjønnsrepresentasjon gjør at partigruppene ofte må hente medlemmer utenom kommunestyret og fylkestinget.

Departementet finner ikke at det er riktig å innføre lovregler om kjønnskvotering på listeforslagene. Valglovutvalget har ikke fremmet et slikt forslag og det er svært få av høringsinstansene som har kommentert det som er skrevet i innstillingen om dette. Kjønnsmessig representasjon på listeforslagene ivaretas i dag av de største partiene uten lovregler, sammen med en rekke andre hensyn når det gjelder sosial representasjon (yrke, utdanning, alder osv.). Partienes frie nominasjonsrett og velgernes innflytelse bør etter departementets mening styrkes, ikke svekkes.

#### *Krav til en lokalorganisasjon m.m.*

Departementet er enig i at loven ikke bør legge opp til å regulere partienes «indre liv» i større utstrekning enn nødvendig. Det bør derfor ikke legges opp til bestemte dokumentasjonskrav eller skjønsmessige vurderinger fra valgmyndighetenes side. Når det gjelder spørsmålet om hvem som har rett til å opptre som hovedstyre, vises det til drøftelsen av partiregistreringsordningen i kapittel 7.1. Vi antar at en forutsetning om at det er opp til partienes registrerte hovedstyre å bekrefte/avkrefte eksistensen av lokallag, i tilstrekkelig grad vil ivareta hensynet til mulighet for ryddige og effektive rutiner for valgmyndighetene.

#### *Frist for innlevering av listeforslag*

Forslaget om å endre starttidspunktet for forhåndsstemmegivningen med en måned har ført til at utvalget foreslår en tilsvarende fristforskyvning i de øvrige tidspunktene for innlevering, tilbakekalling og endelig godkjenning av listeforslagene. En slik fristforskyvning kan i utgangspunktet synes logisk. Imidlertid medfører ikke forskyvningen i tidspunkt for start av forhåndsstemmegivningen at fellesferien forskyves tilsvarende. Departementet finner derfor at det bør legges stor vekt på den negative tilbakemelding fra dem som blir sittende med ansvaret for trykkingen av stemmesedler. Vi kan heller ikke se at det er noen nødvendig sammenheng i forslaget om å forskyve fristene av hensyn til forhåndsstemmegivningen. Tvert imot vil valgstyrene, ved å opprettholde fristene, få bedre tid enn de i dag har, og således større muligheter til å gjennomføre valget på en forsvarlig måte. Departementet foreslår derfor ingen endringer i dagens frister for innlevering, tilbakekalling, endelig godkjenning og kunngjøring av listeforslag.

Utvalget mener at det fortsatt bør være et krav om at listeforslaget er levert innen fristen. Departementet er enig i dette. Når det gjelder forslaget om at kravene til hva som skal regnes som rettmessig innlevering skal tas ut av lovtaksten, og inntas i forskrift, er departementet også enig i dette.

#### *Oppføring av kandidatens fødselsår på listeforslagene*

Departementet finner, i tillegg til de momenter utvalget anfører, at det særlig for ungdomsvelgere kan være av interesse å vite alderen til listekandidatene. På den måten kan disse velgerne lettere ta i bruk den retten de har til å rette på stemmeseddelen hvis de ønsker å få innvalgt flere ungdomskandidater.

### *Rett til å opplyse om kandidatens tilhørighet*

Departementet mener at det er positivt at det på felleslister gis adgang til å opplyse om en kandidats tilhørighet, og departementet mener dette vil bidra til at velgerne får best mulig kjennskap til listekandidatene når de skal avgi sin stemme.

Departementet synes imidlertid ikke at det skal være nødvendig å markere at en person stiller som ungdomskandidat. Utvalgets forslag om at kandidatens fødselsår skal påføres listeforslaget og deres forslag om at forslagsstillerne skal få adgang til å opplyse om de enkelte kandidaters tilhørighet, vil etter vår oppfatning være tilstrekkelig opplysninger om listekandidatene for at velgerne kan avgi sin stemme.

### *Forskriftshjemmel*

Departementet mener at dagens lovbestemmelser er overdrevent detaljerte, og lite fleksible i forhold til den generelle samfunnsutviklingen. Departementet slutter seg derfor til at det gis en forskriftshjemmel. Bestemmelser om det materielle innholdet i listeforslagene må fremgå av loven. Nærmere bestemmelser om rent praktiske rutiner bør imidlertid tas inn i forskrift.

### *Overskrift på listeforslag - forveksling*

Valgloutvalget foreslår nesten identiske regler i forhold til dagens regelverk når det gjelder overskrift på listeforslag: Listeforslaget skal ha en overskrift som viser hvilket parti eller hvilken gruppe forslaget går ut fra, og som ikke kan lede til forveksling i *samme* kommune eller fylke. Presiseringen av at overskriften ikke må være slik at det kan skje forveksling innenfor den enkelte kommune eller fylke er ny og i tråd med den tolkningen departementet har gjort når det gjelder forvekslingsfare.

Utvalget går inn for at registrerte partiers hovedorganisasjoner eller fylkesorganisasjoner skal ha rett til å klage når partiet ikke har lokalorganisasjon i kommunen, og klagen gjelder godkjenning av valglister ved kommunestyrevalg, og partiet mener dets rettigheter etter valgloven er krenket. Dette forslaget bygger på en forutsetning om at partiet kan påberope seg forvekslingsfare, selv om partiet ikke stiller liste i den aktuelle kretsen.

Det bør etter departementets syn være et vilkår at listeoverskriften ikke kan lede til forveksling med registrerte politiske partinavn. Departementet foreslår således at det lovfestes at et registrert parti har enerett til å bruke navnet sitt på listeforslag i forbindelse med valg. For at det skal være helt klart at enerett til partinavn alltid vil ha forrang, ønsker departementet å presisere i loven at et listeforslag som ikke er satt frem av et registrert politisk parti, ikke kan ha en overskrift som kan lede til forveksling med et registrert politisk parti, uavhengig av om partiet stiller liste i kretsen eller ikke.

Valgstyret eller fylkesvalgstyret kan for øvrig, som før, ikke godkjenne listeforslag med overskrifter som kan forveksles med hverandre. Hvis ikke en eventuell navnestrid blir løst ved forhandlinger, vil den som leverte sitt listeforslag først, vinne.

### *Klage*

Departementet foreslår en særlig bestemmelse om klage over vedtak om å godkjenne eller forkaste et listeforslag. Formålet er å kunne rette opp eventuelle feil før valget for å forebygge eventuell ugyldighet. Det synes naturlig å ha en slik bestemmelse i kapitlet som gjelder behandlingen av listeforslag. Departementet foreslår også en ny regel om at registrerte politiske partier har rett til å klage over godkjenning av overskrift på et listeforslag, hvis partiet ikke har medlemmer i valgdistriktet som har benyttet seg av klageadgangen. Klagefristen er på sju dager etter offentliggjøringen av listeforslaget. Departementet er klageinstans og vedtaket kan ikke bringes inn for domstolene. Se nærmere omtale av forslaget i kapittel 16 om kontroll og klage, særlig 16.4.3 og 16.4.4.

### *Nærmere om begrepet «underskrift»*

I gjeldende rett og i utvalgets lovforslag står begrepet «underskrift» sentralt. Hva som ligger i begrepet underskrift er blitt aktualisert gjennom Nærings- og handelsdepartementets «e-Regelprosjekt», hvor målet med prosjektet har vært å fjerne de rettslige hindringene for elektronisk kommunikasjon. Prosjektet har resultert i Ot.prp. nr. 108 (2000-2001) *om lov om endringer i diverse lover for å fjerne hindringer for elektronisk kommunikasjon*. Lovproposisjonen ble ikke behandlet av det forrige Stortinget og er derfor fremsatt på ny, med visse lovtekniske justeringer, jf. Ot.prp. nr. 9 (2001-2002). Utgangspunktet har vært at regelverk ikke skal kreve skriftlighet (skrift på papir) med mindre det foreligger spesielle behov. Kommunikasjon via elektronisk medium skal likestilles med papirmediet.

Valglovutvalget har ikke i sin innstilling drøftet hva som ligger i kravet om underskrift, men i utvalgets forslag til forskrift om underskrifter på listeforslag (§ 4), heter det at forslagsstillerne må underskrive på listeforslagene enten egenhendig eller ved elektronisk signatur.

Departementet mener at det er nødvendig å sondre mellom typer av underskrifter og hvilke hensyn som søkes ivaretatt ved utformingen av reglene. Etter vår oppfatning er innsamling av underskrifter til støtte for et listeforslag ikke å anse som kommunikasjon i ordets vanlige forstand. Det dreier seg her om en ensidig dokumentasjon for å oppfylle valglovens regler om et visst antall underskrifter for å stille listeforslag fra et parti som ikke er registrert. Gjeldende bestemmelser i valgloven er basert på at underskriftene skal samles på papir. Elektronisk innsamling vil etter departementets syn være en endring i premissene som gjør at antall underskrifter må vurderes på nytt. Når det derimot gjelder kravet om at et listeforslag fra et registrert partis lokalavdeling skal være undertegnet av (etter utvalgets forslag; en leder og et styremedlem), etter departementets forslag; to styremedlemmer, kan departementet ikke se noen grunn til ikke å åpne for elektronisk underskrift.

### *Valgstyrets behandling av listeforslagene*

Departementet er ikke enig med utvalget i at det kan være en fordel at det presiseres i lovteksten hvilke endringer forslagsstillerne kan gjøre på listeforslaget før og etter at fristen for innlevering er utløpt. Etter vår oppfatning er dette utfyllende bestemmelser som hører hjemme i en forskrift. Departementet stil-

ler seg derimot positiv til utvalgets forslag om at det bør fremgå av bestemmelsene om listeforslag at en kandidats valgbarhet er avhengig av hvorvidt stillingen innehas når organet trer i funksjon. Forslaget er en presisering av gjeldende rett og er i samsvar med valgbarhetsreglene i utvalgets forslag.

Departementet er også positiv til utvalgets forslag om at departementet kan gi utfyllende bestemmelser om behandlingen av listeforslagene i forskrift. Det er en fordel at lovbestemmelsene ikke blir mer detaljerte enn det som er nødvendig for å sikre at listeforslagsstillernes grunnleggende rettigheter ivaretas.

### *Utforming og trykking av stemmesedler*

Departementet foreslår som omtalt tidligere, ingen endringer i dagens frister for innlevering, tilbakekalling og godkjenning av listeforslag. Valgstyrene får dermed - på grunn av at forhåndsstemmegivningen er utsatt til 10. august - en lengre trykkeperiode enn de har i dag. Valgstyrene og fylkesvalgstyrene må som før sørge for at stemmesedlene er klare i god tid før forhåndsstemmegivningen begynner.

Når det gjelder den nærmere utforming av stemmesedlene som valgstyrene har ansvaret for å produsere, er departementet enig med utvalget i at dette fortsatt bør reguleres i forskrift. Utvalget har lagt frem et utkast til forskrift om utførelse, trykking og utsending av stemmesedler som i det vesentlige bygger på gjeldende stemmeseddelforskrift.

Valgstyrene og fylkesvalgstyrene vil fortsatt ha en plikt til å trykke stemmesedler for alle godkjente valglistene ved valg og sørge for et tilstrekkelig antall blanke stemmesedler. Stemmesedlene ved stortingsvalg og kommunestyrevalg skal være av hvitt papir, og ved fylkestingsvalg av blått papir. Forhåndskumulerte kandidater skal trykkes med uthevet skrift. Det skal trykkes en kolonne med ruter på venstre side av kandidatens navn. Kolonnen skal ha overskriften «Kum». Videre skal det på stemmesedlene trykkes en veiledning til velgerne for hvordan de kan endre på stemmesedlene ved hvert valg. Ved å sette et merke i ruten ved siden av navnet til kandidaten, får vedkommende en personstemme. Velgerne kan gi personstemmer til så mange kandidater de vil. Stemmeseddelen må endres som forklart, andre måter å rette på vil ikke telle med i valgoppgjøret. Departementet går også (i motsetning til utvalget) inn for at velgerne skal få adgang til å føre opp slengere ved kommunestyrevalg, og vil derfor foreslå at stemmesedlene får et eget felt til dette (som i dag).

### *Oppsummering*

Departementet foreslår at minimumskravet til antall kandidatnavn ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg settes til sju. Departementet foreslår at det settes et maksimumskrav når de gjelder antall representanter ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg tilsvarende antall representanter i kommunestyret/fylkestinget, med et tillegg på inntil 6 kandidatnavn.

Kravet til antall underskrifter på listeforslag som ikke utgår fra registrert politisk partis lokalorganisasjon, settes til 2 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste foregående kommunestyrevalg, dog slik at minimumsantallet underskrifter skal være lik antall kommunestyrerepresentanter og maksimumsantallet underskrifter ikke skal overstige 300. Departementet



foreslår videre at et registrert politisk parti må ha fått minst 500 stemmer i et fylke, eller minst 5 000 stemmer på landsbasis, ved stortingsvalget, for at partiet skal få rett til å stille listeforslag ved neste valg uten å samle inn det lovbestemte antall underskrifter som gjelder for uregistrerte partier og andre grupperinger.

Departementet foreslår ingen endring i fristene når det gjelder listeforslag, slik at innleveringsfristen for listeforslag er 31. mars, erklæring om tilbakekalling er 20. april og fristen for å godkjenne listeforslaget er 1. juni. Fristen for når de trykte stemmesedlene skal være ferdige foreslås forskjøvet, slik at disse er ferdigtrykt i god tid før forhåndsstemmegivningen starter den 10. august.

Departementet foreslår videre at kandidatenes fødselsår skal stå på listeforslagene, og forslagsstillerne får adgang til å gi opplysninger på listeforslaget om de enkelte kandidaters tilhørighet. Forslagsstillerne får i tillegg adgang til å føre opp kandidatenes stilling og/eller bostedsadresse, også når det ikke foreligger fare for forveksling. Dagens bestemmelse om at sekretæren for et registrert partis fylkesorganisasjon skal skrive under på listeforslaget sammen med lederen foreslås opphevet, og erstattet med et krav om underskrift fra to styremedlemmer.

Departementet er enig med utvalget i at det bør presiseres i bestemmelsene om listeforslag at valgbarheten er avhengig av hvorvidt stillingen innehas når organet trer i funksjon. En kandidat som ikke er valgbar på grunn av sin stilling strykes av listeforslaget, med mindre det dokumenteres at stillingen er fratrudd når kommunestyret/fylkestinget trer i funksjon. Dette forslaget er en presisering av gjeldende rett, og er også omtalt i kapittel 10.2.

Departementet foreslår også å ha en særlig bestemmelse om klage over vedtak om å godkjenne eller forkaste listeforslag.

Forslag til bestemmelser om listeforslag finnes i lovutkastet kapittel 6. Forslag til bestemmelser om trykking av stemmesedler og velgernes adgang til å rette på listene er tatt inn i lovutkastet kapittel 7.

## 12 Forhåndsstemmegivningen

### 12.1 Gjeldende rett

---

Forhåndsstemmegivning, så vel innen Norges grenser som utenriks, har lang tradisjon i vår valglovgivning, og ordningen har over årene blitt forenklet og utvidet. Siste større endring fant sted i forbindelse med stortingsvalget i 1997, da Posten overtok ansvaret for forhåndsstemmegivningen.

Valgloven §§ 30-36 inneholder detaljerte regler om forhåndsstemmegivningen.

§ 30 første ledd fastsetter at «en velger som vil være forhindret fra å møte personlig på valgtinget» kan avgi stemme på forhånd. Lovteksten sier klart at forhåndsstemmegivning gjelder dem som er forhindret fra å avgi stemme på valgdagen, men stemmemottaker kan ikke be om begrunnelse og det kreves ikke at man har spesiell grunn for å forhåndsstemme, bortsett fra ved såkalt ambulerende stemmemottaking etter § 36.

Ved forhåndsstemmegivning innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen) må velgeren ha valgkort. Valgkortet angir velgerens navn og fødselsdato samt adresse til valgstyret i den kommune han eller hun er manntallsført. Valgkortet er først og fremst et hjelpemiddel ved fremsending av forhåndsstemmer. Det er ikke ment å være et legitimasjonsmiddel. Valgkortene produseres sentralt på oppdrag fra departementet og sendes ut til alle stemmeberetigede. Dersom velgeren ikke har valgkort, kan Postens ansatte skrive ut duplikatvalgkort med de nødvendige opplysninger.

§ 31 fastsetter at innenriks forhåndsstemmegivning skal foregå i perioden fra 15. juli til og med siste fredag før valget. Forhåndsstemmegivning utenriks, samt på Svalbard og Jan Mayen, skal foregå i perioden fra 1. juli til og med siste fredag før valget.

Loven pålegger velgeren selv ansvaret for å avgi forhåndsstemmen så tidlig at den vil være vedkommende valgstyre i hende innen utgangen av tirsdag etter valgdagen. Kommer stemmen til valgstyret senere enn dette, blir den forkastet selv om den er blitt avgitt på rett tidspunkt. Stemmemottakeren er ikke forpliktet til å sette i verk særskilte foranstaltninger for at stemmegivningen skal komme frem til valgstyret i tide.

Forhåndsstemme skal avgis personlig til stemmemottaker. Hvem som er stemmemottaker reguleres av § 32:

- Stemmemottaker oppnevnt av Posten blant de ansatte.
- Sysselmannen på Svalbard, som også kan oppnevne andre stemmemottakere.
- På Jan Mayen den Kongen bestemmer.
- Utenriktjenestemenn ved de fleste norske utenriksstasjoner, samt funksjonærer ved stasjonene oppnevnt av vedkommende stasjonssjef.
- Stemmemottakere særskilt oppnevnt av Kongen.
- Skipsfører/styrmann på norsk fartøy i utenriks fart.
- Sjefen og dennes stedfortreder om bord på norske borefartøyer, oljeplattformer og liknende utenfor norsk territorialfarvann.

Forhåndsstemme kan avgis på følgende steder i henhold til loven § 33:

- På postkontor og landpostruter.
- På institusjoner eller i egnet kommunalt lokale der Posten bestemmer etter forslag fra valgstyret.
- Hjemme hos syke/uføre som ikke har tilknytning til en landpostbudrute eller oppholder seg på en institusjon der forhåndsstemmegivning foregår.
- Ved utenriksstasjonene.
- Om bord på skip/oljeinstallasjoner.
- Hos oppnevnte stemmemottakere utenfor riket og på Jan Mayen, der Kongen bestemmer.
- På Svalbard der Sysselmanen bestemmer.

Fremgangsmåten ved stemmegivningen er utførlig beskrevet i § 34. Ved stemmegivning i Postens regi skal velgeren få et sett stemmesedler, enten med påtrykte kandidatnavn (velgeren stemmer i kommunen eller fylket der vedkommende er manntallsført) eller bare med partinavn (velgeren stemmer utenfor kommunen eller fylket der vedkommende er manntallsført). Stemmemottakeren kan kreve at en ukjent velger legitimerer seg.

Stemmegivningen skal foregå i enerom og usett, bortsett fra i de tilfeller hvor velgeren har behov for hjelp.

Stemmeseddelen/-sedlene legges i en stemmeseddelkonvolutt som stemmemottakeren deretter legger i en omslagkonvolutt. Valgkortet skal legges ned i omslagkonvolutt, som er en vinduskonvolutt tilpasset slik at valgstyrets kommunenavn og adresse (som er påført valgkortet) er synlig i ruten. Stemmemottakeren skal gjøre påtegning på valgkortet dersom velgeren antas å være i en tilstand som nevnt i valgloven § 41 annet ledd («lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet»).

Ved forhåndsstemmegivning utenfor rikets grenser (og Svalbard og Jan Mayen) hvor man ikke har valgkort, må stemmemottakeren fylle ut et særskilt formular trykket på omslagkonvolutt. Her skal det gis opplysninger om velgerens navn, adresse, fødselsdato, samt tid og sted for stemmegivningen. Velgeren og stemmemottakeren må underskrive omslagkonvolutt. Stemmemottakeren sender stemmegivningen på hurtigste betryggende måte til vedkommende valgstyre.

Valgagitasjon er forbudt «i stemmelokalet og i tilstøtende rom». Det er ikke anledning til å gi opplysninger til uvedkommende om forbruket av stemmesedler, eller la uvedkommende kontrollere dette.

Ved valget i 1999 var omslagkonvolutt for første gang påtrykt et søknadsskjema beregnet på nordmenn med mer enn 10 års registrert opphold i utlandet, som må søke om innføring i manntallet. Tidligere måtte disse søke om innføring på eget skjema.

I land hvis regelverk er til hinder for stemmegivning i nærvær av stemmemottaker, kan velgeren i medhold av loven § 34 a selv legge en stemmeseddel i en konvolutt og selv besørge sending til vedkommende valgstyre (brevstemme). Konvolutt som inneholder stemmeseddelen skal i slike tilfelle legges i en omslagkonvolutt. Denne påføres opplysninger som identifiserer velgeren og angir tid og sted for stemmegivningen samt velgerens forsikring om at stemmegivningen har foregått i samsvar med lovens regler. Disse opplysningene skal så bekreftes av person over 18 år som i tillegg også gir opplysninger om seg selv som muliggjør identifikasjon av vedkommende som vitne.

For såkalt ambulerende stemmegivning er fremgangsmåten for stemmegivningen detaljert regulert i loven § 36. Velgere som på grunn av sykdom eller uførhet ikke er i stand til å ta seg til et valglokale på valgdagen, og som ikke har tilknytning til en landpostbudrute eller en institusjon der det avholdes forhåndsstemmegivning, kan stemme der de oppholder seg, etter søknad til Posten. Søknaden skal i utgangspunktet være skriftlig, begrunnet og vedlagt en erklæring fra en person over 14 år om at de opplysninger velgeren gir er riktige. Selv om det stilles et krav om skriftlig søknad, presiserer loven at en muntlig søknad ikke kan avvises. Den som mottar søknaden på vegne av Posten skal i slike tilfelle fortrinnsvis be velgeren sende en skriftlig søknad som bekrefter den muntlige. I alle fall skal de opplysninger som gis muntlig noteres ned og legges til grunn ved den videre behandling av søknaden. Søknadsfristen er siste tirsdag før valgdagen kl. 15.

En forhåndsstemme er etter gjeldende rett endelig i den forstand at velgerens eventuelle stemme på valgtinget skal forkastes hvis forhåndsstemmen allerede er godkjent. Utgangspunktet er at flest mulig av de mottatte forhåndsstemmene skal være godkjent og avkrysset i manntallet før valgtinget åpner. Dette er fastsatt i loven § 47 annet ledd. Dersom velgeren har avgitt forhåndsstemme flere ganger, følger det av bestemmelsen i § 47 fjerde ledd at den stemmegivningen som kommer først frem til valgstyret i forskriftsmessig stand, skal godkjennes som velgerens stemmegivning. Dersom det fremgår i hvilken rekkefølge flere forhåndsstemmer er avgitt, godkjennes den sist avgitte stemme som er i forskriftsmessig stand, dersom de tidligere avgitte forhåndsstemmene må forkastes på grunn av formelle feil.

En velger som har stemt på forhånd og er avkrysset i manntallet, skal imidlertid ikke avvises dersom han eller hun møter frem i et valglokale på valgdagen. Vedkommendes stemmegivning skal legges til side i et eget omslag, jf. loven § 41 første ledd.

## 12.2 Utvalgets forslag

---

### *Vilkår for å kunne avgi forhåndsstemme*

Utvalget diskuterer om det fortsatt bør stilles vilkår for å kunne avgi forhåndsstemme og om vilkårene i så fall bør skjerpes, eller om forutsetningen om at velgeren skal være forhindret fra å avgi stemme på valgdagen bør fjernes i sin helhet.

Utvalget viser til at forhåndsstemmegivningen tradisjonelt var ment som et tilbud til dem som ikke er i stand til å møte frem i et valglokale på valgdagen.

Etter en lovendring i 1979 kreves det ikke lenger at velgeren gir en begrunnelse for hvorfor han eller hun må avgi forhåndsstemme. Valgstyrets undersøkelsesplikt og hjemmel til å forkaste en forhåndsstemme er opphevet. Om velgeren avgir forhåndsstemme ut fra bekvemmelighetshensyn, får det ingen konsekvenser for gyldigheten av stemmegivningen. Det kan dermed hevdes at ordningen med forhåndsstemmegivning er i ferd med å utvikle seg til en form for valgdeltakelse likeverdig det å stemme på valgdagen. Utvalget diskuterer i denne sammenheng også spørsmålet om det er blitt for enkelt å forhåndsstemme, slik at prinsippet om at valgdagen skal være det primære uthules. Utvalget går imidlertid inn for at lovteksten bringes i samsvar med

det som er den faktiske situasjonen. Det foreslås således at kravet om at velgeren for å kunne avgi stemme på forhånd skal være forhindret fra å møte frem i et stemmelokale på valgdagen, ikke videreføres.

### *Poststemmegivning*

En hovedproblemstilling for utvalget har vært diskusjonen om hvorvidt Posten fortsatt skal ha ansvaret for gjennomføring av forhåndsstemmegivningen. Utvalget legger til grunn at ønsket om å øke valgdeltakelsen var en av hovedgrunnene til at poststemmegivningen ble introdusert og for første gang gjennomført ved stortingsvalget 1997. Om bakgrunnen for og resultatet av reformen sier utvalget følgende:

«I forarbeidene til poststemmereformen (Ot.prp. nr. 3 (1996-1997)) la departementet vekt på følgende målsettinger:

- Det skal bli lettere for velgerne å avgi stemme
- Ordningen kan ha en positiv effekt på valgdeltakelsen
- Regelverket bør utformes slik at faren for feil reduseres

Valgdeltakelsen økte fra 75,8 prosent i 1993 til 78,3 prosent i 1997. Det kan ikke utelukkes at poststemmegivningen har hatt betydning for dette resultatet. Erfaringene fra 1997 kan tyde på at departementets intensjoner ble oppfylt ved det valget. Poststemmegivningen kunne ikke forhindre en nedgang i deltakelsen ved lokalvalgene i 1999 - fra 62,8 prosent i 1995 til 60,4 prosent for kommunestyrevalgene, og fra 59,7 prosent til 56,8 prosent for fylkestingsvalgets vedkommende. En kan imidlertid ikke utelukke at deltakelsen kunne vært enda lavere uten poststemmegivningen. I 1997 ble det avgitt 478 671 forhåndsstemmer til Posten. Av disse ble 1 047 vraket. Til sammenligning ble det i 1993 avgitt 238 349 forhåndsstemmer til kommunale stemmemottakere, og 1 934 ble vraket. Til tross for en fordobling av antall forhåndsstemmer ble antall vrakede stemmer halvert. Dette tyder på at forutsetningen om at regelverket måtte utformes slik at feil kunne unngås ble oppfylt.»

Utvalget viser til at Kommunal- og regionaldepartementet i 1997 gjennom Norsk Gallup spurte om velgernes syn på poststemmeordningen. Av de spurte som hadde forhåndsstemt, svarte 87 prosent at de var ganske fornøyd eller svært fornøyd, og at de ikke hadde noen problemer med stemmegivningen. Videre antydte 80 prosent av dem som hadde forhåndsstemt at det kan bli aktuelt å forhåndsstemme ved fremtidige valg.

Kommunenes reaksjoner etter at ordningen var praktisert i 1997 kan oppsummeres slik, jf. Ot.prp. nr. 37 (1998-99) *Om lov om endringer i lov 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (Valgloven)*:

- Innføringen av ordningen gikk bra.
- Det er ikke aktuelt å føre ansvaret for mottak av forhåndsstemmer tilbake til kommunene.
- Poststemmeordningen sparte kommunene for mye av valgarbeidet.
- Opptellingen krevde mye tid og arbeid, dels på grunn av det store antallet stemmer, dels på grunn av fristene for når stemmene måtte være kommet inn.
- Samarbeidet med Posten fungerte bra.

På tross av velgernes og kommunenes reaksjoner i 1997 har utvalget kommet til at en bør finne et alternativ til Posten når det gjelder ansvaret for forhåndsstemmegivningen. Utvalget skriver:

«I St.meld. nr. 37 (1999-2000) om omlegging av Postens ekspedisjonsnett legges det opp til en kraftig reduksjon av antall postkontorer. Antallet vil bli skåret ned fra i underkant av 900 til 300-450. Samtidig forutsettes det at Postens tjenester skal kunne ivaretas av minimum 1 100 «Post i Butikk» og/eller offentlige servicekontorer drevet av samarbeidspartnere. I dag har Posten ca. 380 postfilialer/kontraktspostkontorer drevet av samarbeidspartnere. Omfanget av landposttjenesten vil inntil videre i hovedsak bli opprettholdt på dagens nivå.

Utvalget vil presisere at bakgrunnen for at en nå tar opp til vurdering spørsmålet om hvordan forhåndsstemmegivningen skal administreres ikke skyldes misnøye med hvordan Posten har utført sine oppgaver i denne forbindelsen. Tvert imot, det er grunn til å gi Posten honnør for det arbeidet som ble utført ved valgene i 1997 og 1999.

Utvalget vil vise til at omorganiseringen av Posten gjør at forutsetningene for poststemmegivningen er radikalt endret i forhold til situasjonen på midten av 1990-tallet, da ordningen ble introdusert. Strukturendringene i Posten gjør det nødvendig med en gjennomgang av dagens ordning når det gjelder forhåndsstemmegivningen. Det er nødvendig å vurdere spørsmålet om hvem som skal ha ansvaret for å motta forhåndsstemmer.

Etter utvalgets mening må følgende tre hovedhensyn legges til grunn når en skal vurdere forhåndsstemmeordningen:

- Gjennomføring av valg, inkludert mottak av forhåndsstemmer, skal være et offentlig anliggende
- Prinsippet om hemmelige valg må ivaretas, og sikkerheten for dette må garanteres
- Tilgjengelighet og mulighet for å forhåndsstemme må minst opprettholdes på dagens nivå

Den fysiske rammen rundt forhåndsstemmegivningen må være slik at den enkelte velger føler seg bekvem og trygg på at grunnleggende sikkerhetsrutiner blir ivaretatt. Å avgi stemme ved frie valg er vår viktigste demokratiske rettighet, og rammen rundt valget må være preget av at dette er en spesiell ordning. Utvalget finner på denne bakgrunn at en ordning der stemmegivningen kan foregå på bensinstasjoner, i supermarkeder og butikker er lite akseptabel. Dette vil bidra til en for sterk alminneliggjøring av valgbehandlingen, og det vil kunne reises berettiget tvil om hemmeligheten av valget. Dessuten vil det kunne by på problemer rent praktisk å organisere stemmegivningen på denne måten.

Utvalget stiller seg også tvilende til om Posten vil være i stand til å sikre at tilgjengeligheten for velgerne kan opprettholdes på samme nivå som ved valgene i 1997 og 1999. På sikt vil omtrent halvparten av landets kommuner bli uten postkontor. Nedleggningen av postkontorer vil bety at flere velgere ønsker å avgi stemme hjemme. Det er forventet at Postens organisasjon skal slankes når det gjelder antall ansatte. Utvalget kan derfor ikke se at nedlegging av postkontorer vil kunne kompenseres gjennom økt tilgang på tjenester gjennom landpostbud. Det kan heller ikke garanteres at Posten vil ha ressurser til å sende stemmemottakere hjem til de velgere som måtte ønske det. Utvalget mener det er høyst sannsynlig at fortsatt forhåndsstemmegivning gjennom

Posten vil bety redusert tilgjengelighet og et dårligere tilbud for velgerne.»

Alternativet til dagens ordning med poststemmegivning vil etter utvalgets mening være å føre forhåndsstemmegivningen tilbake til kommunene, slik ordningen var frem til valget i 1997. Kommunene har kompetanse og erfaring på dette området, og bør være i stand til å gjennomføre ordningen på en måte som sikrer både tilgjengelighet for velgerne og den nødvendige fysiske rammen rundt forhåndsstemmegivningen.

Utvalget legger for sin videre drøftelse og vurdering av forhåndsstemmegivningen til grunn at kommunene igjen tar ansvaret for gjennomføringen av ordningen, og drøfter under denne forutsetning hvordan tilgjengelighet og enkel adgang til å avgi forhåndsstemme kan sikres:

«Det må være et overordnet mål at tilgjengeligheten for velgerne ikke blir dårligere enn den var før Posten satte i gang hovedtyngden av sin rasjonalisering og nedlegging av postkontorer. Utvalget presiserer at kommunene må ha særlig for øye at mye taler for at det - særlig i deler av forhåndsstemmeperioden - kan være nødvendig å ha utvidede åpningstider ved de kommunale kontorer der det avholdes forhåndsstemmegivning. Utvalget vil foreslå at kommunens administrasjonssenter (rådhuset) blir lovbestemt sted for forhåndsstemmegivning.»

Valgstyret i den enkelte kommune bør ut fra de lokale forhold bestemme hvor forhåndsstemmegivning skal finne sted i tillegg til stemmegivning i kommunens administrasjonssenter. Utvalget forutsetter imidlertid at adgangen til å motta forhåndsstemmer på institusjoner innenfor helse- og sosialomsorgen opprettholdes og at det i tillegg kan være aktuelt å organisere stemmemottak ved militærforlegninger og fengsler. Utvalget peker spesielt på at det kan være viktig å ha forhåndsstemmemottak ved universitet og skoler. Andre offentlige instanser som servicekontorer og bibliotek bør også kunne benyttes.

Utvalget vil ikke foreslå detaljregler for hvordan kommunene skal organisere den praktiske gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen, men antyder at kommunen kan inngå en samarbeidsavtale med Posten der forholdene ligger til rette for det. Videre ønsker utvalget å lovfeste at kommunens administrasjonshus skal være lovbestemt forhåndsstemmested.

### *Valgagitasjon*

Det vises til redegjørelsen for utvalgets forslag i kapittel 13. Utvalget foretar ingen sontring mellom valgagitasjon i forhåndsstemmeperioden og på valgetinget.

### *Forhåndsstemmegivningen utenriks*

Forhåndsstemmegivning utenfor rikets grenser skal etter gjeldende rett foregå ved norske utenriksstasjoner, hos spesielt oppnevnte stemmemottakere, om bord på norske skip i utenriksfart og om bord på norske borefartøy og oljeplattformer utenfor norsk territorialfarvann. Utvalget viser til at administrasjonen av forhåndsstemmegivningen utenriks er svært arbeids- og ressurskrevende. Kommunaldepartementet beregnet i 1995 ressursinnsatsen ved stortingsvalget i 1993 til 13 ukeverk. Utenriksdepartementet anslo sin inn-

sats til å ligge høyere enn 13 ukeverk. I tillegg kommer ressursbruken hos stemmemottakerne, de institusjoner som kommer med forslag på stemmemottakere samt kommunenes prøving av forhåndsstemmene. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité sa seg i Innst. O. nr. 57 (1994-95) enig i at en burde undersøke nærmere om opplegget kunne gjøres mindre ressurskrevende, men understreket samtidig at «dette ikke bør føre til at norske statsborgere som har stemmerett i dag, i praksis får betydelige problemer med å få avgitt stemme». På denne bakgrunn fant utvalget det nødvendig å ta en prinsipiell diskusjon om omfanget av forhåndsstemmegivningen utenriks, med sikte på å få en avklaring av hvorvidt man kan redusere opplegget uten at det samtidig medfører for sterke inngrep i velgernes rettigheter.

Det synes etter utvalgets syn naturlig å opprettholde prinsippet om at forhåndsstemmer skal kunne avgis ved norske utenriksstasjoner, men utvalget fant det naturlig å oppheve bestemmelsen om stemmegivning om bord på norske oljeinstallasjoner. Riggeiere har i forbindelse med de seneste valgene opplyst at mannskapene vil befinne seg i Norge minst én gang i løpet av forhåndsstemmeperioden, og kan dermed avgi stemme under opphold her i landet.

Utvalget stiller videre spørsmål ved om det er nødvendig å opprettholde bestemmelsen om obligatorisk stemmegivning på norske skip i utenriksfart. Antallet norske sjøfolk totalt sett er betydelig redusert de seneste årene. Om bord på mange av disse skipene er det i dag dessuten ofte bare kapteinen og eventuelt en eller noen få offiserer som er norske. Skipene er også ofte innom havn i forhåndsstemmeperioden, slik at nordmenn om bord kan oppsøke en norsk utenriksstasjon (eller en oppnevnt stemmemottaker) og avgi stemme der. Dagens regel er blitt kritisert blant annet fra rederihold, som mener det er en overdrevet tungvint og byråkratisk ordning med utsending av materiell til alle skip der det oppholder seg 1 - 2 nordmenn. Flere grunner taler derfor, slik utvalget ser det, for at ordningen avvikles. I stedet bør man innføre en ordning der det kan oppnevnes stemmemottaker om bord på de skipene der dette finnes nødvendig. Dette er i samsvar med det som er dagens ordning når det gjelder skip som ikke er registrert i Norge, selv om de er i norsk eie.

Utvalget mener at loven bør gi departementet hjemmel til å oppnevne stemmemottakere utenriks dersom det anses nødvendig for å sikre at nordmenn i utlandet får avgi stemme. Denne bestemmelsen bør også fange opp tilfelle der det er behov for å oppnevne stemmemottakere om bord på norske skip. To forutsetninger bør være til stede før det blir aktuelt å oppnevne stemmemottakere. Før det første at det ikke er norsk utenriksstasjon i rimelig nærhet som kan oppsøkes av velgerne. Dernest at det oppholder seg et ikke ubetydelig antall nordmenn på vedkommende sted. Den som blir oppnevnt som stemmemottaker bør gis adgang til å utpeke andre personer som kan fungere som stemmemottakere på vedkommendes vegne. Dette for å unngå praktiske problemer som måtte oppstå når en navngitt stemmemottaker for eksempel reiser hjem til Norge på ferie eller etter endt opphold i utlandet.

I dag kan norske borgere som oppholder seg i land hvis regelverk er til hinder for forhåndsstemmegivning i overvær av offisiell stemmemottaker, avgi «brevstemme». Dette krever ikke medvirkning av stemmemottaker. Brevstemmegivning var tidligere aktuelt i Tyskland og Sveits, men det er nå åpnet adgang til å avgi stemme ved norske utenriksstasjoner også i disse landene. Utvalget mener at brevstemmegivning bør kunne innføres som et alter-



nativ til forhåndsstemmegivning ved utenriksstasjon eller i nærvær av oppnevnt stemmemottaker. Det bør imidlertid være en betingelse at velgerne vil ha problemer med å oppsøke en utenriksstasjon eller en oppnevnt stemmemottaker, for eksempel på grunn av store avstander. Velgeren kan på egen hånd ordne med stemmegivningen, enten ved å bruke materiell han eller hun har anskaffet fra en utenriksstasjon eller stemmemottaker, eller ved å bruke egne stemmesedler og konvolutter. Det bør være en forutsetning - men intet krav - at et vitne kan bekrefte de opplysninger velgeren gir om seg selv. En ordning med brevstemmegivning byr på to fordeler, det blir lettere for velgere utenriks å kunne avgi stemme, og departementet kan oppnevne færre stemmemottakere utenriks.

### *Forhåndsstemmeperioden*

Etter dagens regler starter forhåndsstemmegivningen 1. juli utenriks og på Svalbard og Jan Mayen, og 15. juli innenriks. I følge utvalget kan det anføres en rekke argumenter mot at forhåndsstemmegivningen starter i midten av juli:

- Det er midt i ferietiden.
- Valgkampen er ikke kommet skikkelig i gang, og partiene har ikke markert seg skikkelig overfor velgerne foran valget.
- Erfaringsmessig er det få velgere som avgir forhåndsstemme i løpet av juli og begynnelsen av august, antallet avgitte stemmer øker jo nærmere valgdagen man kommer.
- En rekke frister i valgloven påvirkes av datoen for starten på forhåndsstemmegivningen, som skjæringsdatoen for manntallet og de øvrige frister for behandlingen av manntallet, innleveringsfristen for listeforslagene samt valgmyndighetenes godkjenning av listene og trykking av stemmesedler.

Fordelene ved å skyve startdatoen for forhåndsstemmegivningen nærmere valgdagen, er i følge utvalget at manntallet da vil være mer oppdatert under forhåndsstemmegivningen enn tilfellet er nå, valgmyndighetene kan iverksette sine tiltak senere, og perioden for beredskap for mottak av forhåndsstemmer kan begrenses i tid.

Da departementet i Ot.prp. nr. 3 (1996-97) *Om lov om endringar i lov 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (Valgloven)*, foreslo at forhåndsstemmegivningen innenriks skulle starte 10. august, ble det blant annet lagt vekt på hensynet til studenter og skoleelever som reiser fra hjemkommunen til studiekommunen rundt midten av august. Dette hensynet tilsier etter utvalgets syn at man bør velge 10. august, selv om det heller ikke skulle være avgjørende argumenter mot 15. august. Dette gir en forhåndsstemmeperiode på ca. en måned, og det bør i følge utvalget være tilstrekkelig.

Forhåndsstemmegivningen avsluttes nå siste fredag før valget. Forhåndsstemmer som kommer inn til valgstyret i løpet av dagen etter valgdagen, skal tas med i valgoppgjøret. Utvalget påpeker at hvilken frist som skal settes for avslutningen av forhåndsstemmegivningen vil bero på en avveining mellom to hensyn som trekker i hver sin retning:

1. Ønsket om at forhåndsstemmegivningen skal være et best mulig tilbud til

- velgerne. Dette tilsier at man drøyer i det lengste med å avslutte stemmegivningen.
2. Ønsket om at valgoppgjøret skal være ferdig tidligst mulig. Dette tilsier en tidlig avslutning av forhåndsstemmegivningen, for å få stemmene tidlig frem til valgstyrene.

For å sikre at flest mulig får anledning til å stemme, mener utvalget på prinsipielt grunnlag at forhåndsstemmegivningen bør kunne foregå helt frem til valgdagen. Hensynet til raskt valgoppgjør tilsier at forhåndsstemmene likevel bør være fremme i løpet av valgdagen. Utvalget konkluderer slik:

«Utvalget vil derfor foreslå at forhåndsstemmeperioden utvides slik at stemmegivningen kan foregå til og med dagen før valgdagen (dagen før første valgdag i kommuner med todagersvalg). Dette vil representere et utvidet tilbud til velgerne. Utvalget vil samtidig foreslå at fristen for når stemmene må være kommet inn til valgstyret endres fra kl 24 dagen etter valgdagen til kl 20 på valgdagen. Dette vil føre til at det endelige valgresultatet i den enkelte kommune vil være klart minst ett døgn tidligere enn nå. Utvalget er klar over at dette kan føre til at noen stemmer som kommer inn dagen etter valgdagen må vrakes, mens de vil bli godkjent etter dagens system. Opplysninger fra valgstyrene i en del av de største kommunene viser imidlertid at det er svært få stemmer som kommer inn etter valget, og at de stort sett kommer onsdag etter valgdagen (eller senere), noe som gjør at de i alle tilfelle må vrakes. Dermed vil ikke utvalgets forslag føre til noen drastisk økning i antallet vrakede forhåndsstemmer. Utvalget vil dessuten peke på at etter loven har velgerne også et ansvar når det gjelder å avgi forhåndsstemme i tide.»

### *Søknadsprosedyren ved ambulerende forhåndsstemmegivning*

Dagens ordning med ambulerende forhåndsstemmemottak i velgerens hjem bør etter utvalgets mening videreføres. Loven § 36 fastsetter at velgere som på grunn av sykdom eller uførhet ikke er i stand til å møte frem i et valglokale på valgdagen, etter søknad kan avgi forhåndsstemme der de oppholder seg. Det er en forutsetning at vedkommende ikke er knyttet til en landpostbudrute eller oppholder seg på en institusjon der det mottas forhåndsstemmer av Posten. I utgangspunktet stiller loven strenge krav til søknaden om skriftlighet og egenhendige underskrifter, samt egenerklæring og bekreftende erklæring fra person over 14 år. Utvalget påpeker at utviklingen gjør at det nå kan være grunn til å stille spørsmål ved om det er nødvendig å opprettholde de detaljerte og strenge reglene når det gjelder søknad om ambulerende forhåndsstemmegivning, og går inn for at loven forenkles. Loven bør etter utvalgets mening kun ha en bestemmelse om at syke og uføre innen en viss frist kan gi melding om at de må avgi stemme der de oppholder seg. Det bør ikke stilles nærmere krav til søknaden enn at velgeren selv opplyser om at han eller hun er syk eller ufør. Siden utvalget selv foreslår at kommunene skal ha ansvaret for forhåndsstemmegivningen, skal meldingen etter utvalgets syn inngis til valgstyret. Utvalget sier at det er nødvendig å sette en viss frist for søknaden av hensyn til den praktiske organiseringen av stemmemottakingen, men nøyer seg med å påpeke at dagens frist for å søke om å få avgi stemme hjemme er siste tirsdag før valgdagen kl. 15 og tar ikke utover det stilling til hva fristen bør være.

### Valgkort

Valgloven § 9 a fastsetter at det skal utstedes valgkort til alle stemmeberettigede som er manntallsført og som har bostedsadresse innenriks. Loven § 30 annet ledd fastsetter at velgeren må bringe med seg valgkort for å kunne forhåndsstemme på Posten. Valgkort er ikke påbudt ved stemmegivning på valgdagen. Utvalget viser til at valgkortet kan sies å ha to primære funksjoner. Det er en bekreftelse til velgeren om at han eller hun er manntallsført, og det tjener som hjelpemiddel for Posten ved forsendelse av forhåndsstemmene. I tillegg kan valgkortet fungere som en påminnelse til velgerne om at det nå er valg. Valgkortet inneholder opplysninger om velgerens navn, adresse og fødselsår, valgstyrets adresse, krets, røde, side, linje og manntallsnummeret til velgeren og valglokalets åpningstider. I tillegg trykkes en del informasjon om poststemmegivningen, og om bruken av valgkortet.

Om spørsmålet hvorvidt valgkort skal utstedes bare til dem som vil forhåndsstemme, sier utvalget:

«Det er reist spørsmål om utstedelsen av valgkort kan begrenses til bare å gjelde for de som avgir forhåndsstemme. Kommunene ville da i tilfelle få som obligatorisk oppgave å skrive ut valgkort til alle som forhåndsstemmer. Som argument for en slik ordning kan anføres at det er bare disse velgerne som har behov for valgkort. Velgere som avgir stemme på valgdagen trenger ikke valgkort. Det er unødig ressurs- og kostnadskrevende å utstede valgkort til samtlige velgere. I tillegg til produksjonsutgiftene for valgkortene (for ca. 3,4 millioner stemmeberettigede i 1999 + et tilleggsopplag på ca 600 000 i reserve) kommer portoutgiftene i forbindelse med utsendelsen til velgerne. I 1999 beløp disse utgiftene seg til nesten 18 millioner kroner. De fleste kommuner har de tekniske ressursene som kreves for å utstede valgkort, og de personellmessige konsekvensene vil neppe bli særlig omfattende, selv om det blir en del valgkort å fylle ut. Gitt at det avgis 500 000 forhåndsstemmer, og det dermed må fylles ut 500 000 valgkort - med en kostnad på kr 10 pr valgkort - vil utgiftene beløpe seg til 5 millioner kroner. Dette viser at det kan ligge en betydelig økonomisk gevinst i et slikt alternativ. Et argument for dagens ordning er at valgkortene gir viktig informasjon om valget til velgerne, og at denne informasjonen forsvinner dersom valgkort bare utstedes til de som avgir forhåndsstemme. Informasjonsbehovet kan imidlertid dekkes gjennom andre tiltak - for eksempel annonser, radio- og TV-innslag. Det hevdes dessuten at manglende valgkort kan bidra til å skape forvirring hos velgerne, slik til at enkelte unnlater å stemme dersom de ikke har valgkortet tilgjengelig på valgdagen, fordi de tror de trenger kortet. En del kommuner - særlig blant de største - har anført at valgkort til alle velgere innebærer en stor fordel, og nærmest må anses som et vilkår for å sikre en best mulig avvikling av valget. Dette gjelder spesielt i kommuner hvor man på frivillig basis har etablert en ordning med bruk av valgkort på valgdagen. Alle forhold tatt i betraktning synes de beste grunner å tale for å opprettholde ordningen med å utstede valgkort til alle velgere.»

### Antall stemmemottakere

I tråd med utvalgets eget forslag om at kommunen gjøres ansvarlig for forhåndsstemmegivningen, vil det være valgstyrets ansvar å oppnevne stemmemottakere i kommunen og sørge for at disse får nødvendig opplæring. Utvalget viser til at det følger av lovens bestemmelser at en stemmemottaker som

regel vil være alene med velgeren når stemmegivningen foregår. Selve valg-handlingen skal foregå «i enrom og usett», slik at stemmemottakeren ikke kan øve innflytelse på eller kontrollere velgerens handling. Dersom velgeren har behov for hjelp, kan han eller hun få det av en tilstedeværende person. Loven er ikke til hinder for at dette kan være stemmemottakeren. Utvalget sier om dette:

«Det er - særlig etter at poststemmegivningen ble innført - stilt spørsmålstegn ved denne ordningen. Kritikerne har pekt på at den synes lite betryggende, når en ser den i lys av prinsippet om hemmelig valg. Særlig er ordningen med stemmegivning til landpostbudene utsatt for kritikk. Det er anført at landpostbudene gjennom sin stilling ofte får en spesiell posisjon i forhold til de velgerne de oppsøker, en posisjon som gir muligheter for å påvirke stemmegivningen. Landpostbudene har en posisjon som er helt forskjellig fra ansatte ved lensmannskontoret eller i kommunen, som tidligere var stemmemottakere. Det hevdes at ordningen er særlig betenkelig dersom landpostbudet er en aktiv politiker. Som en konsekvens av disse innvendingene er det foreslått at det må være to personer som tar imot stemmer hjemme hos velgerne og på institusjoner.»

Utvalget finner at kravet om to stemmemottakere synes å være særlig påkrevd når stemmegivningen foregår på et sted som ikke har preg av å være offisielt stemmelokale. Ved stemmegivning på rådhuset, ved utenriksstasjoner og hos oppnevnt stemmemottaker utenriks bør det være tilstrekkelig med én stemmemottaker. Utvalget konkluderer slik:

«Utvalget vil foreslå at det tas inn i loven en bestemmelse om at det skal være to stemmemottakere tilstede når stemmegivningen foregår hjemme hos den enkelte velger eller på andre steder utenom rådhuset. Dette for å sikre at det ikke skal reises tvil om hvorvidt stemmegivningen har gått for seg i samsvar med regelverket. Rådhuset foreslås som lovbestemt sted for stemmemottak, og dette bør etter utvalgets mening anses som garanti for at lovens bestemmelser vil bli fulgt selv om bare en stemmemottaker er tilstede.»

### *Stemmesedler ved forhåndsstemmegivningen*

Loven § 34 nr. 2 fastsetter at stemmemottakeren skal gi velgeren en trykt stemmeseddel med kandidatnavn for hver godkjent valgliste i kretsen. Velgere som ikke har stemmerett i kretsen skal få utlevert en stemmeseddel for hvert parti som deltar ved valget. Disse stemmesedlene lyder bare på partinavn uten å ha med kandidatnavn. Utvalget viser til at stemmesedlene etter innføringen av poststemmegivningen blir produsert i sett som utleveres til velgerne. Erfaring viser i følge utvalget at en del stemmesedler, særlig stemmer som er avgitt der velgeren ikke er stemmeberettiget, må forkastes fordi det ligger to eller flere ulike sedler for samme valg i stemmeseddelkonvolutten. Utvalget antar at dette skyldes at sedlene i settet har hengt sammen slik at velgeren uten å være klar over det har fjernet mer enn en seddel og lagt disse i konvolutten. Utvalget foreslår at i stedet for å produsere sett der hvert parti har en seddel, bør alle partinavn trykkes på ett ark. Arket utstyres med en krysserubrikk ved hvert valglistenavn, og en rubrikk i tillegg for blank stemme samt plass til å skrive opp navnet på en valgliste som ikke utgår fra et registrert parti dersom velgeren ønsker å stemme slik.

Utvalget mener at en slik fremgangsmåte vil eliminere muligheten for at feil skal oppstå ved at velgeren legger flere sedler i stemmeseddelkonvolutt. Samtidig oppnår en reduserte trykkeutgifter og redusert bruk av papir. Utvalget nevner også muligheten for at stemmemottakeren kan laste ned valglistene for vedkommende kommune eller fylke fra Internett, skrive disse ut som stemmesedler og levere dem til velgeren, gitt at alle valglistene i landet med kandidatnavn er lagt inn i et sentralt register som valgstyrene og valgfunksjonærene har direkte tilgang til.

#### *«Angrefrist» ved forhåndsstemmegivningen*

Utvalget påpeker at det ved hvert valg er noen ganske få velgere som avgir forhåndsstemme som også ønsker å stemme på valgdagen. Fra enkelte hold er det reist spørsmål om det ikke bør være adgang til å avgis stemme på valgdagen selv om man har avgitt forhåndsstemme. Dette ville slik utvalget uttrykker det innebære en «angrefrist» for dem som avgir forhåndsstemme. Utvalget viser til at dagens ordning medfører at mye av arbeidet med forhåndsstemmene kan gjøres unna før og i løpet av valgdagen. Dette innebærer at valgoppgjøret etter at stemmegivningen er slutt blir enklere, og valgoppgjøret vil være klart tidligere. Utvalget konkluderer slik:

«Utvalget mener at dagens system representerer en klar forbedring i forhold til tidligere når det gjelder behandling av stemmer, valgoppgjør og frembringning av valgresultater. Hensynet til en marginal gruppe velgere kan ikke rettferdiggjøre at man vender tilbake til den gamle ordningen. Utvalget kan derfor ikke tilrå at det åpnes adgang til å stemme på valgdagen når man har avgitt en forhåndsstemme som er blitt godkjent.»

#### *Utvalgets konklusjoner*

1. Kravet om at velgeren - for å kunne avgis forhåndsstemme - må være forhindret fra å møte frem i et valglokale på valgdagen, oppheves.
2. Poststemmegivningen oppheves og kommunene overtar ansvaret for forhåndsstemmegivningen.
3. Forbudet mot valgagitasjon begrenses til å gjelde kun det rommet der stemmegivningen foregår.
4. Ordningen med obligatorisk stemmegivning om bord på skip og oljeinstallasjoner utenriks oppheves. Departementet oppnevner stemmemottakere i de tilfelle der det er nødvendig. Brevstemmegivning innføres som alternativ til forhåndsstemmegivning ved norsk utenriksstasjon eller til oppnevnt stemmemottaker. Formkravene ved brevstemmegivning forenkles.
5. Forhåndsstemmegivningen innenriks tar til 10. august og avsluttes dagen før valglokalene åpner. Forhåndsstemmegivningene må være valgstyret i hende senest kl. 20 valgdagen.
6. Kravene til søknad om ambulerende stemmemottak forenkles.
7. Valgkort bør utstedes til alle stemmeberettigede med adresse i Norge.
8. Det bør være påbudt med to stemmemottakere ved forhåndsstemmegivning som foregår på andre steder enn det som kan defineres som et offisielt valglokale.
9. Alle partinavnene bør trykkes på ett ark til bruk for velgere som ikke avgis stemme i det fylket eller den kommunen der de er stemmeberettiget.

10. Det bør ikke være adgang til å stemme på valgdagen dersom man har avgitt godkjent forhåndsstemme.

### 12.3 Høringsinstansene

---

Av drøyt 200 høringsuttalelser uttrykker 67 synspunkter på forhåndsstemme-givningen. Høringsuttalelsene berører langt fra alle de spørsmål utvalget drøf-ter. Oppheving av poststemmegivningen er det tema høringsuttalelsene utta-ler seg bredest om.

#### *Poststemmegivningen*

Langt de fleste høringsuttalelsene uttrykker enighet med utvalget når det gjel-der overføring av ansvar for forhåndsstemme-givningen til kommunene. Atten høringsinstanser går i mot utvalgets forslag om å tilbakeføre ansvaret for for-håndsstemme-givningen til kommunene. Noen av disse går inn for at ansvaret forblir hos Posten med bakgrunn i en generell argumentasjon rundt ressurs-utnyttelse, mens andre argumenterer med hensynet til tilgjengelighet for vel-gerne i distriktene.

*Trondheim kommune* argumenter slik:

«Vi støtter ikke forslaget om å overføre ansvaret for forhåndsstemme-givningen fra Posten til kommunene. Riktignok ser vi de samme beten-kelighetene i forhold til endringene i Posten som Valglovutvalget ser, men vi mener det er riktig å stille krav til Posten angående gjennomfø-ringen. Så lenge Posten oppfyller disse kravene, ser vi ingen grunn til å endre en ordning som også Valglovutvalget sier har fungert tilfreds-stillende.»

*Selje kommune* og *Eid kommune* sier det slik:

«...ansvaret for førehandstemmegjevnad innanriks blir overført frå Posten til kommunane. Dette vil vere å gå attende til den tidlegare ord-ninga. Ettersom det ved siste omlegging vart nytta store ressursar for å flytte førehandsrøystinga frå kommunane til posten - og denne ord-ninga har fungert svært godt - ser vi pr. i dag ingen grunn til å gå bort frå dette. Sjølv om utvalet er uroa over utviklinga i Posten, med stadig færre postkontor - og med bakgrunn i dette er i tvil om Posten i fram-tida er i stand til å sikre veljarane tífredsstillande moglegheiter til å røyste på førehand - ser vi ikkje på dette som nokon reell fare. Posten har hittil vist at dei er i stand til å finne gode løysingar - m.a. ved å nytte landpostboda - og dei bør få høve til å vise at dei meistarar oppgåva også i framtida. Det verkar heilt unødvendig å på nytt legge store ressursar i å flytte oppgåver før ein er sikker på at dette er nødvendig.»

Flere andre kommuner uttaler seg i samme retning, eksempelvis *Vågsøy kom-mune*:

«Kommunen ser det som et tilbakeskritt at Posten ikke lenger skal ha ansvar for forhåndsstemme-givningen. ... Videre ordning med at Posten er ansvarlig for forhåndstemming bør fastholdes. Posten bl.a. ved land-postbud når alle som vil forhåndsstemme bedre enn om kommunen har ansvaret for forhåndstemmingen.»

*Voss kommune*:

«... Det er likevel eit stort tilbakeskritt at det vert gjort framlegg om at førehandsrøystinga skal først attende til kommunane. ... Røystemottakar bør framleis oppnemnst av statens postselskap mellom dei tilsette der. Ein må arbeide for å finna ordningar som gjer at dette let seg gjennomføra. Det har vist seg at bruk av Posten som røystemottakar har ført til at fleire nyttar seg av røysteretten. Særlig gjeld dette i grisgrendte strøk.»

*Granvin kommune:*

«Førehandsrøystinga bør framleis liggje til Posten. Grunngeve ordninga med landpostbod i små landkommunar.»

Enkelte mener det bør være mulig å legge til rette for eventuelt samarbeid mellom Posten og kommuner. En slik modell støttes av *Haugesund kommune*.

Andre uttalelser antyder alternative løsninger basert på samarbeid mellom Posten Norge og de kommuner som ikke har tilfredsstillende dekning av postkontor.

*Miljøpartiet De Grønne* sier her:

«Forsøket med forhåndsstemmeavgivning på Posten har vært vellykket, men må revurderes siden postkontorene i mange kommuner vil bli fjernet eller flyttes inn i butikklokaler. Det bør fortsatt gjennomføres forhåndstemming på posten, men det må etableres andre muligheter der postens nettverk ikke er tilfredsstillende.»

*Bjerkreim kommune* legger vekt på tilgjengelighet og sier det slik:

«Posten bør framleis vera mottakar av førehandsrøystene. Dette fordi posten har lenger opningstid enn kommune, og ved landpostbodordninga kan nå dei fleste ikkje minst eldre og uføre. I sum vil dette gje eit auka tilgjenge til alle innbyggjarane. Eit alternativ kan vera eit samarbeid mellom post og kommune for å tilrettelegga røystestader for fleire og såleis auka tilgjenget.»

Samarbeid med Posten, selv om kommunene er ansvarlige, er et alternativ som utvalget antyder, og dette alternativet uttrykkes spesielt som mulighet av *Drammen kommune*.

*Posten Norge* har følgende kommentar til utvalgets forslag:

«Posten Norge er enig i utvalgets forslag om at forhåndsstemmeavgivningen føres tilbake til kommunene.»

Videre sies det om eventuelt samarbeid med kommunene:

«Til dette punktet vil vi påpeke at det ikke vil bli anledning for kommunene til å inngå samarbeidsavtaler med Posten lokalt for mottak av forhåndsstemmer. Samarbeidet mellom Posten og kommunene må forankres i avtaler med Posten sentralt, og avtalene vil bli inngått etter vanlige forretningsmessige prinsipper.»

*Tilgjengelighet til stemmesteder i forhåndsstemmeperioden*

En gjennomgående kommentar, spesielt fra en del distriktskommuner, men også enkelte uttalelser fra mer sentrale strøk, er at landpostbudtjenesten og det at Posten holder lørdagsåpent, har bidratt til en økt tilgjengelighet til forhåndsstemmeordningen. Det forutsettes i disse høringsuttalelsene at kommu-

nene opprettholder denne tilgjengeligheten i fremtiden. *Finnmark fylkeskommune* sier det slik:

«Tilgjengeligheten for velgerne må ikke bli dårligere enn den var ved valgene i 1997 og 1999 (da forhåndsstemmegivning i regi av Posten ble brukt). Hvis Posten blir helt utelukket ved forhåndsstemmegivning vil det i enkelte kommuner bli vanskeligere å forhåndsstemme for en del velgere. At hovedansvaret for forhåndsstemmegivningen overføres fra Posten til kommunene bør ikke bety at Posten ikke skal kunne brukes. Mange postkontor har åpent når rådhuset har stengt, og i enkelte distrikt er landpostbud en viktig del av den lokale infrastrukturen og servicetilbudet. Valgstyret kan fastsette «andre høvelige steder» (i tillegg til helseinstitusjoner), her nevnes kommunale servicesentra, bibliotek, skoler. Utvalget sier at postkontor ikke «er naturlig», dette bør det enkelte valgstyre få avgjøre, bl.a. om landpostbud kan vurderes som «høvelig sted» for de velgere som ikke har andre høvelige steder i rimelig nærhet. I tilfeller der posten er lagt til nærbutikk eller kiosker, bør stemmegivningen ikke kunne foregå der. Det betviles at slike lokaler vil være egnede stemmelokaler.»

Også *LO* har en uttalelse på dette punktet og sier:

«Vi er glade for at forhåndsstemmegivningen gjennom posten avvikles og at ansvaret tilbakeføres til kommunene. Det forutsettes imidlertid at kommunene sørger for god geografisk spredning av mottakersteder og at det tidsmessig legges til rette for fleksible ordninger for eksempel ved at det kan avgis forhåndsstemme utenom ordinær kontortid og gjerne også på lørdager.»

### *Kommunenes utgifter*

Et gjennomgangstema i uttalelsene er spørsmålet om økonomisk kompensasjon for arbeidet med å administrere forhåndsstemmegivningen. *Kommunenes Sentralforbund* forutsetter at kommunenes merutgifter kompenseres. Flere av kommunene viser generelt til at det forventes full kompensasjon for reelle utgifter ved administreringen av forhåndsstemmeordningen, mens enkelte andre kommuner viser til en forventning om at kommunene skal kompenseres etter de samme satser som Posten Norge til nå har fått.

*Ålesund kommune* kommenterer direkte utvalgets forslag om at kommunene skal kompenseres etter en fast sats per avgitt forhåndsstemme slik:

«Vi er helt enig i at staten skal dekke alle kostnader ved forhåndsstemmegivningen ved alle valg. Men utvalget mener at dette bør være etter en sats per avgitt forhåndsstemme. Dette blir feil! Alt forarbeidet med forhåndsstemmene baserer seg på alle stemmeberettigede i kommunen. Vi må dessuten betjene stemmemottaket uansett hvor mange som stemmer. Etterarbeidet med de avgitte stemmene er bare en liten del av det arbeidet som følger med forhåndsstemmegivningen. Skal staten dekke alle kostnader, kan det bare skje etter regning fra kommunen. En stykkpris etter satser departementet finner for godt, blir erfaringsvis bare delvis dekning av de faktiske kostnadene.»

### *Saltdal kommune* mener

«at det er beklagelig at nedbyggingen av Posten tilsier at kommunen må overta ansvaret for forhåndsstemmegivningen for å opprettholde et tilfredsstillende tilbud til de som vil forhåndsstemme. Det apparatet



som Posten har hatt tilgjengelig i sin organisasjon har vært meget godt tilegnet for å få til en god og fleksibel løsning. Postkontorer sammen med landpostbudtjenesten har dekt dette behovet meget bra. Når kommunen skal igjen overta ansvaret, må denne tjenesten bygges opp igjen. En forutsetter at den godtgjørelsen som kommunen får fra staten blir av en slik størrelsesorden at det dekker de reelle utgifter av merarbeidet som må til for å etablere forhåndsstemmegivningen på nytt.»

#### *Antall stemmemottakere*

Flere av kommunene viser til utvalgets forslag om at to personer bør gjøre tjeneste som stemmemottakere der hvor forhåndsstemme mottas «hjemme hos den enkelte velger eller andre steder utenfor rådhuset». Alle uttalelsene som berører dette synes å erklære seg enig i dette prinsippet, men flere av uttalelsene kommenterer at dette vil drive personalkostnadene opp og gi seg utslag i de refusjonskrav kommunene vil reise.

#### *Forhåndsstemmeperioden*

Det er få høringsinstanser som uttaler seg om spørsmålet om hvor lang forhåndsstemmeperioden bør være. Av de som uttaler seg, slutter de fleste seg til utvalgets forslag. Et mindre antall kommuner foreslår 1. august som startdato for forhåndsstemmegivningen. *Kommunenes Sentralforbund* går i mot forslaget uten å begrunne dette nærmere.

Utvalgets forslag om at forhåndsstemmene skal være valgstyret i hende senest kl. 20 på valgdagen (siste valgdag hvis valg over to dager) synes å samle bred oppslutning. Enigheten med utvalget på dette punkt avføder imidlertid motforestillinger når det gjelder utvalgets forslag om at det skal være mulig å avgi forhåndsstemme frem til dagen før valgdagen. *Trondheim kommune* sier følgende:

«Endringene i forhåndstemming (start 10.08, slutt dagen før valgdagen) støttes ut fra et velgersynspunkt. Kravet om at forhåndsstemmene skal være valgstyret i hende senest kl 2000 valgdagen støttes også ut fra hensynet til opptelling og offentliggjøring av valgresultatet. Vi ser likevel at å imøtekomme begge disse hensynene kan medføre praktiske problemer, og vi ber derfor departementet vurdere dette nøye.»

Videre kommenterer *Porsgrunn kommune* slik:

«Hva angår forhåndsstemmegivningen bør denne kunne avsluttes tidligere enn det Valglovutvalget foreslår. Forhåndsstemmegivning bør i likhet med gjeldende valglov være avsluttet fredag før valget, eller 2 dager før valget dersom valg blir forsøkt holdt på annen dag enn mandag. Begrunnelse: Ordningen vil innebære unødig praktiske problemer for lokale valgarbeidere, som vil kunne resultere i feil, ikke minst når det gjelder utarbeidelse av «riktige» avkryssingsmanntall i stemmelokalet. - Det er i tillegg grunn til å forvente at den foreslåtte frist vil resultere i at betydelig flere forhåndsstemmer ikke kommer med i valgoppgjøret når disse må være valgstyret i hende seinest kl 20.00 valgdagen.»

### *Agitasjon utenfor valglokalet*

*Kommunenes Sentralforbund* slutter seg ikke til utvalgets forslag om at forbudet mot valgagitasjon skal avgrenses til å gjelde valglokalet, men ønsker at forbudet skal gjelde valglokalet og området utenfor. *KS Agder* derimot, støtter utvalgets forslag om at forbudet mot agitasjon kun skal gjelde i valglokalet, og begrunner sitt standpunkt med at man på den måten unngår gråsoneproblematikk.

### *Brevstemmer*

*Oslo kommune* er bekymret for kontrollmulighetene forbundet med utvalgets forslag til brevstemmeordning, og uttrykker dette slik:

«Oslo kommune har forståelse for at det er behov for å utvide mulighetene for velgere utenriks til å kunne avgi stemme ved brev, dersom det er vanskelig å oppsøke stemmemottaker. Spørsmålet Oslo kommune da stiller er hvordan valgstyrene skal vurdere hvorvidt vilkåret om at det ikke har vært mulig for en velger å oppsøke en utenriksstasjon er oppfylt. Valgstyret har heller ikke anledning til å vurdere hvorvidt stemmegivningen har foregått i enerom og usett. Om forslaget blir lov forutsetter Oslo kommune at det fastsettes klare kriterier med henblikk på hva valgstyret skal legge til grunn ved behandlingen.»

*Vestfold fylkeskommune* sier følgende om forslaget om brevstemming:

«Utvalget foreslår at velger i utlandet skal kunne sende sin stemme i brev uten at en offisiell stemmemottaker er til stede. Dette synes å være en forflatning av selve valghandlingen som bør være noe mer enn å putte noe i en konvolutt. Forslaget antas å ha betydning for kun et mindre antall personer og anbefales sløyfet. Forslaget harmonerer dårlig med de kravene som stilles til velgere som har behov for å avgi stemme i hjemmet, jf. §§ 44 og 45.»

Også *KS Vestfold* er bekymret, og uttrykker det slik:

«Ordningen vil være forbundet med flere usikkerhetsmomenter og noe av høytideligheten og formaliteten rundt en så viktig handling som å avgi stemme, blir borte når man ikke stemmer via autorisert stemmemottaker. Dessuten vil dette etter alt å dømme omfatte svært få velgere.»

## **12.4 Departementets merknader og forslag**

---

### *Vilkår for å kunne avgi forhåndsstemme*

Utvalget går inn for å oppheve kravet om at velgeren, for å kunne avgi forhåndsstemme, må være forhindret fra å møte frem i et valglokale på valgdagen.

Departementet finner i likhet med utvalget at det er hensiktsmessig å bringe lovens tekst i overensstemmelse med dagens praksis. I realiteten innebærer dagens regler at velgeren kan forhåndsstemme uten å oppgi noen grunn for dette og valgstyret har ingen rett til å avkreve velgeren begrunnelse for hvorfor velgeren ønsker å forhåndsstemme. Ettersom adgangen til forhåndsstemmegivning i realiteten er vilkårsløs, anbefaler departementet i lik-

het med utvalget at dette gjenspeiles i loven. Ingen av høringsinstansene har spesielle merknader til dette.

Det fremmes derfor ikke forslag om å videreføre regelen i gjeldende lov § 30 første ledd, som inneholder vilkår om at velgeren må være forhindrede fra å møte personlig på valgtinget for å kunne forhåndsstemme.

### *Poststemmegivning*

Valglovutvalget foreslår at poststemmegivningen oppheves og at kommunene igjen får ansvaret for forhåndsstemmegivningen. Departementet slutter seg til forslaget.

Flertallet av kommunene som har avgitt høringsuttalelse, støtter forslaget om tilbakeføring av ansvaret til kommunene. Atten kommuner har likevel gått inn for at ansvaret for forhåndsstemmegivningen bør forbli hos Posten. Det argumenteres med at det ved siste omlegging ble benyttet store ressurser på å flytte forhåndsstemmegivningen fra kommunene til Posten, og at ordningen med forhåndsstemmegivning gjennom Posten har fungert godt. Det blir påpekt at det virker unødvendig å på nytt legge store ressurser i å flytte oppgaver før en vet med sikkerhet om det er nødvendig. Det fremheves i enkelte høringsuttalelser at Posten, blant annet gjennom landpostbudene, når alle som vil forhåndsstemme, og at det har vist seg at bruk av Posten som stemmemottaker har ført til at flere benytter stemmeretten, særlig i griskrendte strøk.

Valglovutvalget uttrykker ingen misnøye med Postens håndtering av oppgavene knyttet til forhåndsstemmegivningen, men gir tvert om Posten honnør for det arbeidet som ble utført i 1997 og 1999. Departementet slutter seg til utvalget på dette punkt, og vil uttrykke tilfredshet med Postens håndtering av forhåndsstemmegivningen til nå.

Formålet med overføring av ansvaret for forhåndsstemmegivningen til Posten før valget i 1997 var å gjøre det enklere for velgerne å forhåndsstemme, samt et ønske om å øke valgdeltagelsen. Departementet finner imidlertid, i likhet med utvalget, at den pågående omstrukturendringen av Postens ekspedisjonsnett vil bety redusert tilgjengelighet og dårligere tilbud til velgerne.

En lovendring før valget i 2001 åpnet mulighet for Posten til å arrangere forhåndsstemmegivning i egnet kommunalt lokale i kommuner uten ordinært postkontor. Bakgrunnen for lovendringen var det faktum at Posten gradvis reduserte antallet ordinære postkontor og erstattet disse med kontraktspostkontor, såkalt post-i-butikk. Alternativet forhåndsstemmegivning i post-i-butikk ble allerede under forberedelsen av lovendringen, fra departementets side, avvist som lite egnet. Dette synspunktet har alle senere offisielle uttalelser sluttet seg til, og synet kom senest til uttrykk i et enstemmig Storting våren 2001, jf. Ot.prp. nr. 30 (2000-2001) *Om lov endring i lov 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (Valgloven)* og Innst. O. nr. 49 (2000-2001).

Utvalget antyder at kommunen kan inngå en samarbeidsavtale med Posten der forholdene ligger til rette for det. Enkelte av høringsuttalelsene som berører spørsmålet om forhåndsstemmegivning skisserer liknende samarbeidsløsninger. Departementet vil på sin side også fremheve dette som en praktisk løsning der hvor et slikt samarbeid mellom Posten og kommunen vil medføre et enklere og bedre tilbud til velgeren, og der så vel kommunen som

Posten ser seg tjent med en slik ordning. Posten Norge BA, som i sin høringsuttalelse sier seg enig med utvalget i at ansvaret for forhåndsstemmegivningen føres tilbake til kommunene, bemerker at et samarbeid mellom kommunen og Posten må forankres i avtaler med Posten sentralt, og avtalen eller avtalene vil bli inngått etter vanlige forretningsmessige prinsipper. Departementet noterer seg dette synspunktet, men kan ikke se at det skulle være til hinder for praktiske løsninger der kommunen skulle ønske slikt samarbeid.

En forventning om like god tilgjengelighet til forhåndsstemmegivning som tilfellet var da Posten hadde ansvaret for ordningen, gjennomsyrrer utvalgets uttalelser og kommer til uttrykk i flere høringsuttalelser. En forventning om ytterligere økning i antallet forhåndsstemmesteder kommer også til uttrykk i en merknad fra Kommunalkomiteen i forbindelse med behandlingen av Statsbudsjettet for 2002 (Innst. S. nr. 5 (2001-2002)). Departementet vil i denne sammenheng bemerke at bortfallet av de forutsetninger om tilgjengelighet til forhåndsstemmeordningen som lå til grunn da poststemmegivningen ble innført, ikke må medføre at kommunene nå møter forventninger til gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen som er urealistiske i forhold til kommunenes struktur og kapasitet.

En balansert ressursbruk basert på totale samfunnsøkonomiske avveininger, bør legges til grunn for hvilke ressurser det nå skal forventes at kommunene legger inn i forhåndsstemmeordningen. Vurderingen bør være ubundet av de konkrete løsninger som var mulige under Postens struktur på det tidspunkt poststemmegivningen ble innført. En tilsvarende desentralisert struktur, med anledning til å oppsøke mulige forhåndsstemmegivere slik tilfellet har vært med landpostbudordningen, er etter departementets syn urealistisk som en kommunal ordning. Lovverket bør imidlertid utformes slik at kommunene, der forholdene ligger til rette for det, kan inngå et samarbeid med Posten om at landpostbudene fortsatt skal fungere som stemmemottakere på landpostrutene.

Gjennomføring av valg er en offentlig oppgave, og bør baseres på et helhetlig og bærekraftig system som i størst mulig grad ivaretar hensynet til likhet og forutberegnlighet for velgerne. Departementet finner at en tilbakeføring av ansvaret for forhåndsstemmegivningen til kommunene i større grad vil kunne sikre den offentlighet og forvaltningstradisjon som valget og velgerne har krav på.

Forhåndsstemmegivningen bør foregå i rolige og verdige former. Etter departementets oppfatning innebærer dette at forhåndsstemmegivningen bare kan foregå i lokaler av ikke-kommersiell karakter. Dette er bakgrunnen for at departementet tidligere har vurdert at forhåndsstemmegivning i post-butikk ikke er et aktuelt alternativ. I lokaler hvor salgsvirksomhet er det fremtredende element, vil det således ikke være adgang til å avholde forhåndsstemmegivning. I hvilken grad det kan avholdes forhåndsstemmegivning i de postkontorene Posten i fremtiden selv vil drive, må avgjøres etter en konkret vurdering av den virksomhet som foregår i lokalet, og i hvilken grad det vil være mulig å gjennomføre forhåndsstemmegivningen i rolige og verdige former.

Departementet vil bemerke at valgloven bør utformes slik at den fortsatt åpner for fleksible løsninger og ikke legger hindringer i veien for at kommu-

nene kan legge til rette et bredt og godt tilbud til velgerne. Det vises i den forbindelse til Innst. O. nr. 49 (2000-2001) hvor det sies følgende:

«Komiteen viser til at valgdeltakelsen blant ungdom er lav. Det er derfor viktig å aktivt oppmuntre ungdom og unge voksne til å benytte stemmeretten. Komiteen viser til at det er vanlig å ha mulighet til forhåndsstemmegivning i helse- og sosialinstitusjoner. Komiteen mener at tilsvarende forhåndsstemmemottak ved universiteter, videregående skoler og høyskoler vil oppmuntre flere unge til å bruke stemmeretten, slik et enstemmig Valgløvtvalg har gått inn for. I tillegg mener komiteen at det kan være aktuelt å organisere stemmemottak på miliærforgelinger, i fengsler og på for eksempel bibliotek og servicekontorer. Komiteen ber departementet om å gi lokale stemmestyre råd om slik gjennomføring av forhåndsstemmegivning i forskrifter/valggrundskriv.»

Det må således fortsatt være adgang til forhåndsstemmegivning på institusjoner så som sykehjem, på læresteder og liknende og for eksempel på offentlige servicekontor. Det siste vil for øvrig lettere la seg organisere i regi av kommunen fremfor i regi av Posten. Det forutsettes at adgangen til forhåndsstemmegivning på denne type steder annonseres, slik at bruken av disse kanalene blir bredere.

En evalueringsrapport fra Posten etter valget i 2001 viser for øvrig at det totalt ble avgitt 4 273 forhåndsstemmer ved i alt 263 utdanningsinstitusjoner, noe som gir et gjennomsnitt på 16 forhåndsstemmer per utdanningsinstitusjon. Posten viser også til at det ved Høgskolen i Oslo, som har 5 000 studenter, ble avgitt 88 forhåndsstemmer til tross for at 18 stemmemottakere var til stede i 90 timer. I henhold til valgloven § 33 er Posten pålagt å kunnngjøre stemmegivning ved oppslag på institusjonen. Erfaringene med stemmegivning på skoler/universiteter tyder på at dersom det skal avholdes forhåndsstemmegivning på slike steder i fremtiden, bør også andre velgere enn skoleelevene/studentene bli informert om adgangen til å forhåndsstemme på skolen/universitetet.

Departementet foreslår etter dette at ordningen med forhåndsstemmegivning på posten ikke videreføres. Kommunene gis ansvaret for forberedelse og gjennomføring av forhåndsstemmegivningen.

### *Valgagitasjon*

Utvalget går inn for at forbudet mot valgagitasjon skal begrenses til å gjelde kun det rommet der stemmegivningen foregår, og at forbudet ikke lenger skal gjelde for tilstøtende rom slik ordningen er i dag. For valgtingets del vil departementet gå inn for at de rom velgerne må gå gjennom for å komme til selve lokalet der stemmegivningen foregår, skjermes mot valgagitasjon. Forhåndsstemmegivning foregår imidlertid over en lengre periode. Det er også i denne perioden hovedtyngden av valgagitasjonen finner sted. Det vil kunne være aktuelt å legge forhåndsstemmegivningen til steder hvor det valgagitasjon normalt foregår, for eksempel dersom et offentlig servicekontor ligger i tilknytning til et kjøpesenter. Etter departementets syn ville det i et slikt tilfelle være et uforholdsmessig inngrep å hindre valgagitasjon på slike steder gjennom hele forhåndsstemmeperioden. Departementet foreslår at forbudet mot valgagitasjon i forhåndsstemmelokalets tilstøtende rom ikke videreføres og at

forbudet således begrenses til å gjelde lokalet hvor stemmegivningen finner sted.

### *Forhåndsstemmegivningen utenriks*

Utvalget foreslår at ordningen med obligatorisk tilrettelegging for stemmegivning om bord på skip og oljeinstallasjoner utenriks oppheves og at departementet heller oppnevner stemmemottakere i de tilfelle der det er nødvendig. Utvalget foreslår videre at adgangen til såkalt brevstemme fra utlandet utvides og gjøres enklere. Utvalget foreslår at velgeren selv skal kunne ordne med forsendelse av stemmen og benytte stemmemateriell som han eller hun har skaffet til veie på egen hånd, gitt at velgeren vil ha problemer med å oppsøke norsk utenriksstasjon eller stemmemottaker for eksempel på grunn av store avstander.

Det har kommet kun få merknader til utvalgets konklusjoner i høringsrunden. Faren for «forflatning» av valghandlingen synes imidlertid å være det noen få høringsinstanser frykter kan være konsekvensen, spesielt når det gjelder utvalgets forslag til brevstemmeordning. Oslo kommune reiser i sin høringsuttalelse også spørsmålet om hvordan valgstyret skal kunne fastslå hvorvidt vilkåret for å benytte brevstemme er oppfylt i de enkelte tilfellene.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag til regler for å oppheve ordningen med obligatorisk tilrettelegging av forhåndsstemmegivning på skip og oljeinstallasjoner synes å være en naturlig utvikling sett på bakgrunn av endrede forhold knyttet til norske skip og boreinnretninger. Det vises til antall stemmeberettigede nordmenn som omfattes av problemstillingen og vår tids arbeidstidsordninger og oppholdstid offshore. Utvalget foreslår ingen endringer i formkravene til stemmegivning ved utenriksstasjonene og hos oppnevnt stemmemottaker i utlandet. Departementet vil i likhet med utvalget foreslå at formkravene beholdes slik de er i dag, med unntak av at kravet om underskrift på omslagkonvolutten ikke lenger bør være et gyldighetsvilkår. Det vises her til kapittel 14 om prøving av stemmegivninger og stemmesedler.

Når det gjelder forslaget om utvidet adgang til å stemme per brev, legger departementet til grunn at dette ikke vil medføre noen dreining bort fra hovedregelen med forhåndsstemmegivning ved utenriksstasjon eller til oppnevnt stemmemottaker. Brevstemme antas som nevnt å være aktuelt bare i spesielle tilfeller, og for velgere som ellers ikke ville fått avgitt stemme. Velgerne vil trolig selv også se seg tjent med å kunne avgi stemme til «autorisert» personell. Departementet deler således ikke høringsinstansenes bekymring vedrørende brevstemmegivning. Departementet foreslår også at detaljerte regler for fremgangsmåten ved forhåndsstemmegivning utenriks og retningslinjer for vurdering av brevstemmenes gyldighet blir gitt i forskrift fremfor i loven. Departementet foreslår etter dette at regelen i § 32 e og f om obligatorisk mottak av forhåndsstemmer på norske skip og boreplattformer ikke videreføres, og at adgangen til - og reglene for - stemmegivning per brev fra utlandet utvides og forenkles.

### *Når bør forhåndsstemmegivningen ta til?*

Utvalget ønsker å korte inn på tidsrommet for innenriks forhåndsstemmegivning, og anbefaler at forhåndsstemmegivningen innenriks tar til 10. august og

at forhåndsstemmegivningen utenriks og på Svalbard og Jan Mayen fortsatt skal ta til 1. juli. De fleste høringsinstansene som uttaler seg om spørsmålet, slutter seg til utvalgets forslag.

Departementet er enig i at tidspunktet for når forhåndsstemmegivningen skal starte bør skyves nærmere valgdagen. Følgende argumenter støtter et slikt synspunkt:

- 15. juli er midt i ferietiden, og oppmerksomheten om valget er liten.
- Valgkampen er ikke kommet skikkelig i gang, og partiene har ikke fått markert seg overfor velgerne.
- Det er relativt få som avgir stemme tidlig i perioden. Antallet forhåndsstemmer stiger sterkt mot slutten av perioden.
- Ved å utsette tidspunktet vil manntallet være mer oppdatert, og flere vil derfor kunne avgi stemme i den kommunen de bor på valgdagen.
- Valgmyndighetene vil kunne iverksette sine tiltak senere, og perioden med beredskap for mottak av forhåndsstemmer vil kunne begrenses i tid.

Departementet vil også understreke at man i Sverige og Danmark har funnet det demokratisk forsvarlig med en vesentlig kortere forhåndsstemmeperiode enn det vi har i Norge i dag. I Danmark kan man forhåndsstemme de siste tre ukene før valgdagen, mens forhåndsstemmegivningen i Sverige starter den åttende dagen før valget. En forkortet periode vil dessuten innebære en forenkling og økonomiske innsparinger for kommunene.

Tidligere er det blitt argumentert med at studenter som reiser hjem på ferie, må få anledning til å avgi forhåndsstemme i hjemkommunen før de reiser tilbake til studiestedet for høstsemesteret. Folkeregisterforskriften er imidlertid endret slik at studenter kan melde flytting til studiestedet og derved bli manntallsført der. Hensynet til studentene er derfor ikke lenger like tungtveiende.

Departementet mener på denne bakgrunn at starten på forhåndsstemmeperioden bør settes til 10. august i tråd med Valgløvetvalgets innstilling.

*Når bør forhåndsstemmegivningen avsluttes, og når må forhåndsstemmene være valgstyret i hende?*

Utvalget går inn for at forhåndsstemmegivningen kan foregå til og med dagen før den offisielle valgdagen. I praksis vil dette innebære at forhåndsstemmeperioden og valgtinget utgjør en sammenhengende periode. Utvalget går videre inn for at fristen for når stemmene må være kommet inn til valgstyret endres fra kl. 24 dagen etter valgdagen til kl. 20 på valgdagen.

Flere av høringsinstansene uttrykker bekymring for at forhåndsstemmene ikke vil rekke frem med den følge at stemmene må forkastes, dersom utvalgets forslag følges.

Departementet finner det hensiktsmessig å se spørsmålene om avslutningstidspunkt for forhåndsstemmegivningen og tidspunkt for når stemmene skal ha nådd valgstyret, i sammenheng.

Utvalget påpeker at hvilken frist som skal settes for avslutningen av forhåndsstemmegivningen, vil bero på en avveining mellom to hensyn som trekker i hver sin retning. For det første ønsket om at forhåndsstemmegivningen skal være et best mulig tilbud for velgerne, dernest ønsket om at valgoppgjøret skal være ferdig tidligst mulig. Departementet er enig i at dette er to hensyn

som gjør seg gjeldende, men departementet vil fremheve to andre momenter som også bør tillegges vekt i denne sammenhengen.

For det første vil spørsmålet om hvorvidt stemmer som er avgitt innenfor de lovbestemte og kunngjorte frister innenlands vil bli talt med i oppgjøret eller ikke, være av betydning for velgernes tillit til valgsystemet. Etter departementets syn er det en berettiget forventning fra velgerens side at stemmer avgitt innenriks og innenfor de offisielle tidsfrister blir medregnet i valgoppgjøret. Noe annerledes stiller dette seg etter departementets syn når det gjelder forhåndsstemmegivning utenriks, da avstander og tidsforskjeller kan være av en slik art at kun velgeren selv vil ha kunnskap om hvor lang tid det vil ta for stemmen å nå frem til valgstyret. Garantier for at innenriks avgitte forhåndsstemmer når frem, kan heller ikke gis. Departementet finner derfor at det fortsatt er behov for å videreføre regelen i gjeldende lov § 31 annet ledd, som pålegger velgeren selv et ansvar for at forhåndsstemmen når frem i tide.

For det andre mener departementet at man med fordel kan markere forskjellen mellom forhåndsstemmegivningen og stemmegivning på valgetinget. Forhåndsstemmegivning bør fortsatt være unntaket og valgtingsstemmene være hovedregelen. En til to dagers pause i stemmegivningen vil bidra til å markere denne forskjellen, og valgstyrene vil få en pause som kan benyttes til å forberede selve valgetinget.

Alle hensyn tatt i betraktning finner departementet at dagens regel, om at forhåndsstemmegivningen ikke må foregå senere enn siste fredag før den offisielle valgdagen, bør videreføres. Fristen for når stemmene skal ha nådd rett valgstyre foreslås imidlertid endret til kl. 20 på valgdagen, slik utvalget har gått inn for. Et raskt resultat, hvor velgerne kan ha en rimelig tillit til at alle avgitte stemmer har kommet med i optellingen, veier for departementet tynge enn hensynet til at noen velgere som helst ville ha avlagt forhåndsstemme frem til dagen før valgdagen blir forhindret fra dette.

Departementet foreslår etter dette at bestemmelsen i gjeldende lov § 31 første ledd annet punktum om at forhåndsstemmegivning ikke må foregå senere enn siste fredag før den offisielle valgdagen, videreføres. Tidspunkt for når forhåndsstemmene skal ha nådd rett valgstyre for å bli regnet med i valgoppgjøret, endres til kl. 20 på valgdagen.

### *Søknadsprosedyren ved ambulerende forhåndsstemmegivning*

Utvalget ønsker å redusere dagens formkrav til søknad om såkalt ambulerende forhåndsstemmegivning, uten å forandre betingelsen om at sykdom/uførhet må ligge til grunn for en søknad om å kunne avgi forhåndsstemme i eget hjem. Betingelsen om at søkeren ikke oppholder seg på en institusjon hvor forhåndsstemmemottak likevel vil foregå, foreslås også opprettholdt. Utvalget nøyer seg med å påpeke at dagens frist for å søke om å få avgi stemme hjemme er siste tirsdag før valgdagen kl. 15 og tar ikke ut over det stilling til hva fristen bør være.

Departementet sier seg enig i utvalgets vurderinger. Det foreslås således at kravet om skriftlighet ved søknad om å få avgi forhåndsstemme i eget hjem, samt kravet om erklæring fra person over 14 år som bekrefter riktigheten av de opplysninger søkeren gir, ikke videreføres. For øvrig foreslås gjeldende rett stort sett videreført. Departementet har imidlertid kommet til at det bør



overlates til valgstyret å sette frist for når søknaden om å få stemme hjemme må være kommet inn til kommunen. Fristen bør fastsettes til mellom siste tirsdag og fredag før valgdagen. Kommunene kan dermed fastsette søknadsfristen ut fra lokale forhold.

### *Valgkort*

Ved forhåndsstemmegivning er det nødvendig at valgstyret kan slå fast hvem som har avgitt stemmen. Ved innenriks forhåndsstemmegivning fremgår det av valgkortet hvem som har avgitt stemmen.

Utvalget foreslår å føre ansvaret for å avvikle forhåndsstemmegivningen tilbake til kommunene. Ordningen med obligatorisk valgkort til alle velgere foreslås også videreført, med den endringen at valgstyret får ansvaret for produksjon og utsendelse. Imidlertid foreslår utvalget at alle utgifter knyttet til forhåndsstemmegivningen, både ved stortingsvalg og lokalvalg, fortsatt skal bæres av staten.

Høringsinstansene uttaler seg ikke særskilt om valgkortene. Departementets erfaring er imidlertid at den statlig finansierte ordningen har vært meget populær.

Etter departementets syn må spørsmålet om hvorvidt vi skal videreføre ordningen med obligatorisk utsending av valgkort til alle velgere, ses i sammenheng med spørsmålet om hvem som eventuelt skal ha ansvaret og bære kostnadene ved ordningen. Hvis forhåndsstemmegivningen tilbakeføres til kommunene, ser departementet det som naturlig at kommunene skal bære kostnader som påløper i denne sammenheng ved lokalvalg. Departementet kan ikke se at valgkortene skal gis noen særskilt status eller finansieres etter andre prinsipper enn det som gjelder generelt. Det vises for øvrig til kapittel 8.4 om finansiering av valg.

Spørsmålet blir så om det er grunnlag for å pålegge kommunene å trykke valgkort til alle velgerne i kommunen. Produksjon og utsending av valgkort kostet departementet ca. 17 millioner kroner ved valget i 2001.

Valgkortene har ulike funksjoner. «Identifisering» av velgeren og fremsending til rett valgstyre var utgangspunktet for ordningen med valgkort. De forhåndsutfylte valgkortene reduserte også faren for at forhåndsstemmen skulle bli forkastet på grunn av formelle feil. Departementet forutsetter imidlertid at denne funksjonen kan ivaretas gjennom utforming av et kort som stemmemottaker kan fylle ut i forbindelse med mottaket av forhåndsstemmen, og som i tilstrekkelig grad kan ivareta hensynet til at det skal være mulig for valgstyret å finne ut hvilken velger som har avgitt stemmen. Dessuten skal det nevnes at Posten i sin evaluering av forhåndsstemmegivningen høsten 2001, bemerker at det særlig ved forhåndsstemmegivning ved institusjoner, var svært mange som ikke hadde valgkort. Dette tyder på at spesielt for gruppen forhåndsstemmegivere på institusjon, vil nytteverdien av forhåndsutsending av valgkort være begrenset. De fleste forhåndsstemmer avgis internt i kommunen, og vil således etter forslaget bli avgitt direkte til rett valgstyre uten postforsendelse. Dessuten vil forskyvning av frister som gjelder for innføring i manntallet, føre til at færre velgere trenger å forhåndsstemme på grunn av flytting.

Valgkortene er i tillegg et hjelpemiddel til en rask og effektiv avvikling av stemmegivningen på valgdagen. Spørsmålet blir om denne funksjonen er så grunnleggende viktig at kommunene bør pålegges å trykke valgkort til alle velgere. Det bør, slik departementet ser det, være opp til kommunen å vurdere hvilke hjelpemidler som er nødvendige for at den skal kunne gjennomføre valget, ikke bare effektivt, men også kostnadseffektivt. Dette taler for at valgkortene ikke skal pålegges som en forpliktende ordning, men være et frivillig kommunalt tiltak som kommunene selv må bære kostnadene ved.

Det kan endelig argumenteres med at valgkortet kan fungere som et synlig tegn på den «samfunnskontrakt» som ligger til grunn ved demokratiske valg. Det er positivt at velgerne inviteres til å delta ved valg ved å få et valgkort hjem til seg i egen postkasse. Samtidig er det en påminnelse om det forestående valget, og vil derved kunne hevdes å ha en viss mobiliserende effekt. Departementet er imidlertid i tvil om dette er begrunnelse god nok for å pålegge kommunene å trykke valgkort til alle velgere som en obligatorisk ordning.

Departementet foreslår at utsending av valgkort ikke videreføres som obligatorisk ordning for alle stemmeberettigede. Det vil dermed være opp til den enkelte kommune å vurdere behovet for å sende valgkort til manntallsførte i kommunen. Bruk av valgkort bør allikevel opprettholdes som obligatorisk ordning ved *forhåndsstemmegivning*. Valgkortet skrives da ut på forhåndsstemmestedet, elektronisk eller eventuelt for hånd, av stemmemottaker. Valgkortet benyttes ved forhåndsstemmegivningen for å garantere sikker identifikasjon av velgeren samt gi nødvendige opplysninger til stemmemottaker for fremsending til rett valgstyre. Det foreslås at departementet regulerer nærmere i forskrift hvilke opplysninger som skal fremgå av valgkortet.

Kravet til hva som skal fremgå av valgkortet blir etter departementets forslag ikke å regne som gyldighetsvilkår. Det avgjørende vil være at valgstyret ut fra opplysningene på valgkortet med sikkerhet kan finne ut hvem som har avgitt forhåndsstemmen. Det vises også til kapittel 14 om kontroll av stemmegivninger.

#### *Stemmested - antall stemmemottakere*

Utvalget foreslår at det tas inn i loven en bestemmelse om at det skal være to stemmemottakere tilstede når stemmegivningen foregår hjemme hos den enkelte velger eller andre steder utenom rådhuset. Utvalget går inn for at rådhuset gjøres til lovbestemt sted for mottak av forhåndsstemmer.

Departementet er ikke enig med utvalget i at rådhuset (kommunens administrasjonsbygning) skal gjøres til lovbestemt sted for forhåndsstemmegivning. Flere steder er det etablert servicekontorer som ikke nødvendigvis er lokalisert til kommunens administrasjonsbygning, men som vil være velegnet som hovedlokalisering for forhåndsstemmegivningen i kommunen. Det bør slik departementet ser det overlates til valgstyrets skjønn å velge egnede lokaler for forhåndsstemmegivningen. Det forutsettes at valgstyrets skjønn baseres på at lokaler for forhåndsstemmegivning må være lett tilgjengelige, men samtidig at hensynet til at stemmegivningen skal foregå i betryggende former i en rolig og uforstyrret atmosfære, tillegges den nødvendige vekt.

Departementet er ikke enig med utvalget i at to stemmemottakere er påkrevd på alle forhåndsstemmesteder unntatt på rådhuset. Det må legges til grunn at kommunene ved gjennomføringen av forhåndsstemmegivning vil velge lokaler som har preg av å være en del av det offentlige rom på linje med kommunens administrasjonsbygning. Det kan ikke være grunnlag for å stille strengere krav til stemmemottak på disse stedene enn på kommunehuset. Når det gjelder stemmemottak hjemme hos velgerne, viser utvalget til at det har blitt stilt spørsmål om det er forsvarlig at det bare er én stemmemottaker til stede ved stemmegivningen. Kritikerne har pekt på at ordningen synes lite betryggende, sett i lys av prinsippet om hemmelig valg. Det hevdes at ordningen er særlig betenkelig når stemmemottakeren (for eksempel landpostbudet) er aktiv politiker. Departementet har forståelse for de innvendinger som reises mot ordningen med én stemmemottaker, men mener at innvendingene til en stor grad kan løses, for eksempel ved at valgstyret ikke oppnevner aktive politikere til å ta i mot stemmer hjemme hos folk. Innvendingene mot ordningen er etter departementets syn ikke så tungtveiende at man bør innføre et absolutt krav om to stemmemottakere der forhåndsstemmegivningen skjer i velgerens hjem. Et slikt krav vil for eksempel utelukke at kommunene kan inngå avtaler med Posten om at landpostbudene kan ta i mot forhåndsstemmer. Departementet kan på bakgrunn av erfaringene ved de siste valgene ikke se at det er grunnlag for å innskjerpe regelverket på dette området. Det bør derfor ikke lovfestes at det skal være to stemmemottakere til stede der stemmegivningen skjer i velgerens hjem. Valgstyret er nærmest til å vurdere i det enkelte tilfelle om det er behov for at to stemmemottakere er til stede ved stemmegivningen.

Departementet finner etter dette at det bør overlates til valgstyret å finne egnede lokaler for forhåndsstemmegivning i kommunen, og at det ikke pålegges valgstyret noe i loven angående stemmesteder og antall stemmemottakere. Det legges til grunn at kommunene selv vil finne hensiktsmessige og betryggende løsninger, tilpasset lokale forhold.

### *Stemmesedler ved forhåndsstemmegivningen*

Loven § 34 nr. 2 fastsetter at stemmemottakeren skal gi velgeren en trykt stemmeseddel med kandidatnavn for hver godkjent valgliste i kretsen. Velgere som ikke har stemmerett i kretsen skal få utlevert en stemmeseddel for hvert parti som deltar ved valget. Disse stemmesedlene lyder bare på partinavn uten å ha med kandidatnavn. Utvalget viser til at stemmesedlene etter innføringen av poststemmegivningen blir produsert i sett som utleveres til velgerne. Departementet støtter utvalgets forslag om å gå bort fra ordningen med stemmeseddelsett ved forhåndsstemmegivningen. I stedet bør velgere som ikke har stemmerett i kretsen få utlevert kun én stemmeseddel med rubrikk for avkryssing. På denne vil alle partinavn være trykket, og med plass til eventuelt å påføre navnet på valgliste som ikke utgår fra et registrert parti.

Departementet tror i likhet med utvalget at det å erstatte stemmeseddelsett med en liste med alle partinavnene påtrykket, vil kunne forhindre at feil oppstår ved at velgeren legger flere stemmesedler i konvolutt. Det vil også medføre reduserte trykkekostnader og mindre fare for feil på stemmeseddelsettene. I den grad valgstyret har mulighet til å hente lister fra andre kretser

elektronisk og få disse skrevet ut på forhåndsstemmestedet, bør dette gjøres i de tilfeller hvor velgeren ønsker tilgang til slike lister. Departementet kan heller ikke se at det er noe i veien for at velgeren selv laster ned slike lister fra Internett og tar med til forhåndsstemmegivningen. Det må imidlertid være velgerens eget ansvar å påse at stemmeseddelen er enslydende med den godkjente valglisten i kretsen. Eventuelle rettinger vil ellers måtte settes ut av betraktning. (Se nærmere kapittel 14 om godkjenning av stemmegivninger.)

Utvalget foreslår at det på stemmeseddelen til bruk for velgere som ikke har stemmerett i kretsen, også skal være en rubrikk for blank stemme. Departementet slutter seg ikke til dette forslaget. Blanke stemmer kan naturlig nok ikke bli medregnet i valgoppgjøret. Mange velgere ønsker likevel å stemme blankt. Antallet blanke stemmer er også av interesse blant annet i valgforskningssammenheng. Departementet mener disse hensynene kan bli ivarettatt ved at det på stemmeseddelen gis en veiledning om at konsekvensene av ikke å krysse av for et parti eller angi en liste, er at stemmegivningen blir ansett for å være blank, dvs. at den blir forkastet. Departementet er bekymret for at en egen avkryssingsrubrikk vil kunne gi velgeren feilaktige signaler i forhold til hva en blank stemme egentlig representerer i valgoppgjøret.

Det vises for øvrig til kapittel 14 om godkjenning og kontroll av stemmegivning og stemmesedler.

#### *«Angrefrist» ved forhåndsstemmegivningen*

Før poststemmegivningen ble innført i 1997, kunne velgerne avgi ny stemme på valgdagen, selv om de hadde forhåndsstemt. Dagens ordning med at forhåndsstemmegivningene er endelige, innebærer at de kan godkjennes allerede før valginget stenger, noe som muliggjør et enklere og raskere valgoppgjør.

På den annen side mister de velgere som forhåndsstemmer muligheten til å endre standpunkt på bakgrunn av det som skjer under valgkampen. Med mindre det er anledning til å stemme på nytt på valgdagen, kan man ikke være sikker på at valgresultatet gir uttrykk for velgernes oppfatning på valgdagen. Til tross for at en del praktiske argumenter kan tale for å videreføre dagens ordning, mener departementet at det viktigste er at valgresultatet reflekterer velgernes oppfatning på valgdagen. Det bør således være mulig å stemme på nytt dersom man endrer syn på hvilket parti man ønsker å støtte.

Departementet foreslår således at bestemmelsen i gjeldende lov § 47 som fastslår at en godkjent forhåndsstemme er velgerens endelige stemme, ikke blir videreført.

#### *Forskriftshjemmel*

Departementet vil støtte utvalgets forslag om en forskriftshjemmel hvor det overlates til departementet å gi forskrifter om praktiske sider ved avviklingen av forhåndsstemmegivningen, herunder oppnevning av stemmemottakere samt plikter og ansvar for disse. Hjemmelen for å gi bestemmelser i forskrift avgrenses mot de bestemmelser som er av betydning for velgernes kunnskap om egne rettigheter og plikter i forbindelse med forhåndsstemmeordningen. Tilgangen til informasjon om slike bestemmelser vil være lettere tilgjengelig i

lovs form enn i forskrift, så vel for den enkelte velger som for allmennheten generelt sett.

#### *Oppsummering av departementets forslag*

1. Bestemmelsen om at velgeren for å kunne avgi forhåndsstemme må være forhindret fra å møte personlig på valgtinget videreføres ikke.
2. Ordningen med forhåndsstemmegivning på Posten videreføres ikke. Kommunene gis ansvaret for forberedelse og gjennomføring av forhåndsstemmegivningen.
3. Forbudet mot valgagitasjon i forhåndsstemmelokalets tilstøtende rom videreføres ikke.
4. Bestemmelsen om obligatorisk forhåndsstemmegivning om bord i norske skip i utenriksfart og på boreplattformer videreføres ikke. Adgangen til - og reglene for - stemmegivning per brev fra utlandet utvides og forenkles.
5. Tidspunktet for når innenriks forhåndsstemmegivning kan starte endres til 10. august. Bestemmelsen om at forhåndsstemmegivning ikke må foregå senere enn siste fredag før den offisielle valgdagen, videreføres. Tidspunktet for når forhåndsstemmene skal ha nådd rett valgstyre endres til kl. 20 på valgdagen.
6. Kravet om skriftlighet ved anmodning om å få avgi forhåndsstemme i eget hjem - samt kravet om erklæring fra person over 14 år som bekrefter riktigheten av opplysningene i anmodningen - videreføres ikke. Valgstyret fastsetter selv søknadsfrister innenfor perioden mellom tirsdag og fredag siste uke før valget.
7. Utsending av valgkort videreføres ikke som obligatorisk ordning for alle stemmeberettigede. Bruk av valgkort opprettholdes som obligatorisk ordning ved forhåndsstemmegivning, og valgkortet skrives ut på forhåndsstemmestedet.
8. Valg av egnede lokaler for forhåndsstemmegivning i kommunen - og antall stemmemottakere ved stemmemottaket - overlates til valgstyret.
9. Forhåndsstemmegivere som ikke har stemmerett i kretsen, skal benytte en stemmeseddel - uten kandidatnavn - hvor alle partinavn er påtrykket. Seddelen skal ha avkryssingsrubrikk for hvert parti, samt plass til eventuelt å påføre navnet på valgliste som ikke utgår fra et registrert parti.
10. Bestemmelsen om at forhåndsstemmegivningen er endelig, blir ikke videreført. Dersom velgeren stemmer på nytt på valgdagen, skal forhåndsstemmegivningen forkastes.
11. Det gis en forskriftshjemmel hvor det overlates til departementet å gi bestemmelser om praktiske sider ved forhåndsstemmegivningen.

Forslag til bestemmelser om forhåndsstemmegivningen finnes i lovutkastet kapittel 8.

## 13 Organisering og gjennomføring av stemmegivningen på valgtinget

Valgtinget - i valglovens forstand - omfatter både stemmegivningen, prøvingen av stemmer, opptelling og valgoppgjør. Dette er en definisjon som er videre enn det som er gjengs i vanlig dagligtale, hvor valgtinget forbindes med det som skjer i selve valglokalet på valgdagen.

I dette kapitlet vil bli gjennomgått reglene omkring selve gjennomføringen av stemmegivningen. De øvrige deler av valgtinget behandles i andre kapitler.

### 13.1 Gjeldende rett

---

#### *Valglokalenes åpningstider*

Valgloven § 29 annet ledd fastsetter at stemmetiden «bør settes rommelig». Den skal på mandag være minst fem timer, og kan som hovedregel tidligst avsluttes kl. 20. Valgstyret kan likevel vedta å avslutte stemmegivningen tidligere. Vilkårene for et slikt vedtak er strenge. Det kreves for det første enstemmig vedtak, og for det andre at det antas å være unødvendig eller vil skape vanskeligheter å holde lokalene åpne til kl. 20. Stemmegivningen kan ikke i noe tilfelle foregå senere enn kl. 21. På søndag skal stemmetiden være minst tre timer, og den kan tidligst ta til kl. 13. I praksis varierer stemmetiden en god del i kommunene. I enkelte kommuner holder lokalene åpne fra kl. 9 til 14. De fleste kommuner stenger kl. 20, men det er enkelte som har åpent til kl. 21. Valgstyret skal kunngjøre tid og sted for stemmegivningen, og når den skal være avsluttet.

#### *Antall stemmesteder. Krav til stemmelokalenes utforming. Stemmegivning utenfor stemmelokalet*

Loven § 27 første ledd første punktum fastsetter at

«Valgtingene holdes i høvelige lokaler som valgstyret velger.»

Det er ikke gitt nærmere krav i loven til lokalenes utforming. Det er valgstyret, ikke kommunestyret, som fastsetter antall stemmekretser og hvor stemmegivningen skal foregå.

Stortingets fullmaktskomité har påpekt at stemmesedlene i noen valglokaler har vært plassert slik at rullestolbrukere ikke kan nå opp til dem. Departementet har i hovedvalgrundskrivet til stortings- og sametingsvalget 2001 (valgrundskriv 5/01) kommentert rullestolbrukernes situasjon og behovet for å tilpasse valglokalene til denne velgergruppen. Departementet uttaler:

«..... Hemmelig valg ivaretas best ved at stemmesedlene er lagt i stemmeavlukkene. Departementet er derfor av den oppfatning at stemmesedlene helst bør legges i avlukkene, ikke på bord i lokalet. Vi er imidlertid klar over at det kan være vanskelig å få plass til alle i en slik høyde at samtlige nås fra rullestolhøyde. Dersom det er plass i valglokalet, kan løsningen være at stemmesedlene legges ut både på et eget bord, som er avskjermet og lavt nok for rullestolbrukere, og i avlukkene. I så fall må det informeres om at alle stemmesedlene finnes begge

steder. Departementet ber kommunene ta hensyn til problemet og vurdere hvilke tiltak som bør iverksettes.»

*Norges Blindeforbund* har tatt opp situasjonen for blinde og svaksynte velgere og de problemer de kan ha med å få avgitt stemme. Forbundet har tatt initiativ til en ordning der stemmeseddeltsettene blir merket med blindeskrift og storskrift. Ved de seneste valgene er det trykket merkelapper i blindeskrift med valglistenes navn. Disse merkelappene brukes til å merke stemmeseddeltsettene slik at velgere med synsproblemer kan vite hvilke stemmesedler som er plassert hvor i kassetene.

### *Valgagitasjon m.m.*

Valgloven § 38 fastsetter at

- «I valglokalet, i tilstøtende rom eller i umiddelbar nærhet av valglokalet er det ikke tillatt å drive valgagitasjon
- å utføre handlinger som kan forstyrre eller hindre en normal gjennomføring av valghandlingen
  - for uvedkommende å føre kontroll med hvem som møter frem og avgir stemme
  - å foreta velgerundersøkelser eller lignende utspørring av velgerne.

Valgstyret kan bestemme om en viss aktivitet er omfattet av forbudet i foregående ledd, og kan bestemme hvilke områder som skal regnes for å være i umiddelbar nærhet av valglokalet.»

Som eksempler på aktiviteter som kan rammes av forbudet, nevner departementet i valggrundskriv 5/01:

- agitasjon for eller mot systemet, politiske partier, oppfatninger eller personer (muntlige og skriftlige meningsyttringer, oppslag, utlegging/utdeling av brosjyrer og liknende)
- sjikanering av velgerne, støyende adferd, åpenbar beruselse
- loddsalg, innsamlinger og liknende som kan forstyrre valghandlingen
- velgerundersøkelser og liknende utspørring av velgerne.

Med «tilstøtende rom» menes rom som velgeren må passere gjennom for å komme inn i valglokalet. For øvrig er det opp til valgstyret å avgjøre hvilke områder som skal regnes for å være i umiddelbar nærhet av valglokalet.

Stemmestyrets leder eller dennes stedfortreder kan om nødvendig vise bort personer som opptrer i strid med lovens forbud. Den som blir bortvist kan bringe avgjørelsen inn for stemmestyret, som kan stadfeste eller oppheve avgjørelsen. Adgangen til å vise bort personer fra valglokalet er en ordensforskrift, ikke en stemmerettsregel. Det innebærer at dersom den som er bortvist møter opp i valglokalet igjen, og grunnlaget for bortvisningen ikke lenger er tilstede, må vedkommende få avgi stemme på vanlig måte.

Formålet med disse bestemmelsene er tosidig. For det første skal de sikre hemmelig valg. For det andre skal de sikre at valghandlingen omsluttet med mest mulig ro og verdighet, og at velgerne ikke blir forstyrret av aktiviteter som ikke har tilknytning til selve valghandlingen.

Når det i loven er lagt til valgstyret å fastsette nærmere hvilke aktiviteter og hvilke områder som omfattes av bestemmelsen, har en tenkt på de tilfel-

lene hvor arrangører av innsamlingsaksjoner, lotterier eller liknende på forhånd søker om tillatelse til å drive aktivitet i nærheten av valglokalet på valgdagen. Valgstyret har myndighet til å samtykke i eller avslå en søknad. I forbindelse med samtykke kan valgstyret gi nærmere regler om hvor aktiviteten skal foregå.

### *Forbud mot å offentliggjøre valgresultater m.m. i løpet av valgdagen*

Valgloven § 43 fastsetter at

«Det er ikke tillatt å offentliggjøre valgresultater eller prognoser, som er laget på grunnlag av undersøkelser foretatt den søndag og mandag valget foregår, før tidligst mandag kl. 21.00.»

Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at man ønsker å skjerme selve valgdagen, og sikre at velgerne er mest mulig upåvirket av eventuelle valgprognoser.

### *Krav til legitimasjon?*

Valgloven § 40 fjerde ledd fastsetter at stemmestyret kan forlange at en ukjent velger godtgjør at vedkommende er den han eller hun gir seg ut for å være.

Etter sin ordlyd gir bestemmelsen stemmestyret en *rett* til å kreve legitimasjon av en velger som er ukjent. Lovteksten kan ikke sies å pålegge noen *plikt* til å be om legitimasjon. Dette fremgår også av departementets valggrundskriv 5/01, der det uttales at stemmestyret «kan be vedkommende identifisere seg». Valgkort som utstedes i forbindelse med forhåndsstemmegivningen er ikke ment å være et legitimasjonspapir. I mange tilfelle spør stemmestyrene etter fødselsdato, og legger uten videre undersøkelser til grunn at velgeren er den vedkommende sier seg å være dersom velgeren oppgir riktig fødselsdato og alderen synes å stemme.

### *Ambulerende stemmegivning*

Velgere som er syke eller uføre og av den grunn ikke er i stand til å møte frem i et valglokale på valgdagen, kan avgi forhåndsstemme der de oppholder seg, såkalt ambulerende stemmegivning, jf. valgloven § 36. Slik stemmegivning er avhengig av søknad til Posten innen siste tirsdag før valget kl. 15. Denne fristen er satt for at Posten skal ha muligheter til å få oversikt over hvilke personer som vil benytte seg av ordningen, og kunne organisere stemmemottaket på en forsvarlig måte.

På valgdagen er det ikke anledning til å motta stemmer på andre steder enn i valglokalet, eller umiddelbart utenfor dette, jf. valgloven § 40 tredje ledd. Dersom velgeren blir syk etter at fristen for å søke om ambulerende forhåndsstemmegivning er utløpt - og heller ikke er i stand til å la seg transportere til et valglokale - vil vedkommende være forhindret fra å avgi stemme.



### *Valghandlingen - stemmeseddelkonvolutt*

Når velgeren kommer til valglokalet, skal stemmestyret først undersøke om vedkommende er innført i manntallet. Hvis velgeren er innført i manntallet i kretsen, settes et kryss ved velgerens navn.

Valgloven § 40 fastsetter at velgerne skal benytte stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivningen. Konvolutt skal utleveres til velgeren etter at velgeren er kryssset av i manntallet. Inne i stemmeavlukket skal velgeren legge stemmeseddel i konvolutt. Ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg legges sedler for begge valg i samme konvolutt. Deretter legger velgeren konvolutt ned i valgurnen på stemmestyrets bord.

§ 44 nr. 1 inneholder krav til stemmeseddelkonvoluttens utforming og utseende. Den skal være ugjennomsiktig og være uten merke som kan identifisere velgeren. I tillegg skal alle konvoluttene ha offisielt stempel og ha samme farge, form og størrelse.

Produksjon av stemmeseddelkonvolutter er en statlig oppgave. Departementet sørger for trykking og utsending av konvolutter til valgstyrene. Valgstyrene har ansvaret for å fordele konvoluttene til stemmestyrene på stemmestedene.

Valgstyrene og stemmestyrene er pålagt å føre konvoluttregnskap i sine møtebøker. De skal protokollere: antall konvolutter ved stemmegivningens begynnelse, antall konvolutter som er brukt, og antall konvolutter ved stemmegivningens avslutning.

Dersom det er uoverensstemmelser i regnskapet, må valgstyret og stemmestyret protokollere en redegjørelse der en søker å forklare forholdet.

Bortsett fra i Sverige brukes ikke stemmeseddelkonvolutt i mange av de land det er naturlig å sammenligne oss med. Prosedyrene for stemmegivningen internasjonalt er slik at velgeren legger stemmeseddelen direkte i urnen, etter at velgeren i enrom og usett har brettet den sammen slik at stemmegivningen ikke er synlig for dem som befinner seg i lokalet. Bakgrunnen for at vi bruker stemmeseddelkonvolutt i Norge er tosidig: Konvolutt skal sikre at prinsippet om hemmelig valg blir etterlevd. Dessuten er konvolutt og konvoluttregnskapet ansett som et nyttig hjelpemiddel for å kunne kontrollere antall avgitte stemmegivninger mot antall kryss i manntallet.

### *Valghandlingen - særskilte prosedyrer*

Valghandlingen kan ikke alltid gjennomføres på den måten som er lovens hovedregel - at velgeren legger stemmeseddelkonvolutt ned i valgurnen. Det kan være at velgeren er stemmeberettiget i en annen stemmekrets i kommunen. Det kan være satt kryss ved velgerens navn i manntallet for avgitt stemme, eller velgeren finnes ikke i manntallet. I slike tilfelle kan ikke velgeren legge konvolutt i urnen. Ingen velgere skal imidlertid avvises i slike tilfeller. I stedet skal stemmegivningen foregå etter særskilte prosedyrer som er regulert i loven § 40 annet ledd og § 41 første ledd: Velgeren skal gi stemmeseddelkonvolutt til stemmestyret, som legger den i en omslagskonvolutt. Omslagskonvolutt klebes igjen og påføres velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato. Stemmegivningene skal overleveres til valgstyret til endelig prøving.

Dersom stemmestyret finner grunn til å anta at velgeren «lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet», skal også stemmegivningen legges til side på samme måte som omhandlet i foregående avsnitt, jf. loven § 41 annet ledd. I tillegg til å påføre omslagskonvolutten velgerens personalia, skal stemmestyret også føre på en begrunnelse for hvorfor stemmegivningen er lagt til side, og opplysning om avgjørelsen er enstemmig eller truffet under dissens. Det er valgstyret som treffer den endelige avgjørelsen om stemmegivningen skal godkjennes.

#### *Velgere som har behov for bistand ved stemmegivningen*

Valgloven § 40 tredje ledd første punktum fastsetter at en velger som på grunn av legemlige mangler eller andre årsaker ikke er i stand til å avgi stemme i samsvar med den prosedyren som er beskrevet i loven, kan få nødvendig hjelp. Hjelperen må være en person over 14 år som er tilstede i valglokalet, og som velgeren selv utpeker. Formålet med bestemmelsen er først og fremst å sikre at de som har vanskeligheter med å avgi stemme på grunn av fysiske handikap, skal få hjelp av en person som er tilstede i lokalet. Vanskeligheten kan imidlertid også skyldes andre årsaker, for eksempel analfabetisme eller psykiske handikap.

Hjelperen kan være med velgeren inn i stemmeavlukket og yte den assistanse som er nødvendig, for eksempel legge stemmeseddel i konvolutten dersom velgeren ikke er i stand til selv å utføre valghandlingen fordi vedkommende er ufør. Hjelperen kan i prinsippet være hvem som helst som er tilstede i lokalet.

Det følger av lovens ordlyd at velgeren selv skal ta initiativ til å få hjelp, og selv peke ut den som skal gi assistanse. Det vil ikke være i samsvar med loven dersom en person av eget tiltak påtar seg å opptre som hjelper for velgeren.

#### *Avslutning av stemmegivningen. Oppbevaring og transport av valgmateriell*

Valgloven § 42 første ledd første punktum fastsetter at stemmestyrets leder skal erklære stemmegivningen avsluttet på det tidspunktet som er fastsatt. De velgere som er tilstede i lokalet skal få anledning til å avgi stemme. Samme ledd inneholder detaljerte regler om hvordan en skal forholde seg med hensyn til oppbevaring av urner med avgitte stemmer og det øvrige valgmateriellet, når valget holdes over to dager. Valgstyret avgjør om materiellet skal oppbevares på det enkelte stemmestedet, eller om det skal fraktes til valgstyrets lokaler eller et annet sikkert sted. Med hjemmel i paragrafens annet ledd fastsetter departementet forskrift om forsegling og oppbevaring av valgmateriell som tas inn i det hovedvalggrundskrivet departementet sender ut i forbindelse med hvert valg.

Når stemmegivningen er avsluttet den andre dagen, skal materiellet snarest mulig bringes til valgstyrets lokaler, dersom det ikke skal holdes foreløpig opptelling på det enkelte stemmestedet (paragrafens tredje ledd).

## 13.2 Utvalgets forslag

---

### *Valglokalenes åpningstider*

Utvalget mener at det kan være på sin plass å ta skritt i retning av standardiserte åpningstider for valglokalene. Dette vil lette informasjonen til velgerne og også gjøre det lettere for velgerne å holde seg oppdatert. Det har vist seg at de forskjellig åpningstidene kan skape en viss forvirring blant velgerne, blant annet fordi det har forekommet en del tilfelle der media har blandet sammen ulike åpningstider i kommunene, og dermed gitt feilaktig informasjon til velgerne. For eksempel er det proklamert i avisene at valglokalene holder åpent til kl. 21, mens de i virkeligheten stenger kl. 20 i vedkommende kommune. Dette har medført at noen velgere ikke har fått stemme.

Utvalget foreslår at en holder fast ved kravet om minst fem timers åpningstid for valglokalene, men at stemmegivningen skal avsluttes kl. 20. Å praktisere en åpningstid til kl. 21 synes unødvendig. Velgerne har i dag rimelig mulighet til å kunne stemme innen kl. 20. Der det er todagersvalg, går utvalget inn for at valglokalene skal være åpne minst tre timer den første valgdagen.

Utvalgets forslag innebærer at kommuner som åpner lokalene om morgenen og stenger tidlig på ettermiddagen, for eksempel kl. 14 eller 15, må legge om sin praksis. Vil de holde fast ved lovens minimumsåpningstid innebærer dette at valglokalene åpner kl. 15. Utvalget mener at en slik omlegging i de fleste tilfelle ikke vil skape praktiske vanskeligheter for valgavviklingen. Dersom valglokalene - som unntaksfri regel - skal holde åpent til kl. 20 kan det imidlertid medføre visse praktiske problemer i enkelte kommuner. I kystkommuner kan man for eksempel være avhengig av å transportere valgmateriellet med ferje fra stemmelokalet til valgstyrets lokaler. Dersom det ikke går noen ferje på kveldstid etter kl. 20, kan man være avskåret fra å få materiellet frem hvis man ikke tar i bruk ekstraordinær transport. Utvalget mener at det av hensyn til slike tilfelle bør være en viss mulighet til å stenge valglokalene før kl. 20.

Utvalget foreslår at loven får en bestemmelse som fastsetter at tiden for stemmegivningen må settes slik at velgerne får rimelig anledning til å stemme (§ 38 i utvalgets lovutkast). Utvalget mener at nærmere bestemmelser om minste stemmetid m.m. bør tas inn i forskrifter.

### *Krav til stemmelokalenes utforming? Stemmegivning utenfor stemmelokalet*

Utvalget viser til at Rådet for funksjonshemmede i møte med utvalget har tatt opp de problemer funksjonshemmede i enkelte tilfelle møter når det gjelder å få avgitt stemme på valgdagen. Det kan gjelde manglende tilgjengelighet til lokalene for rullestolbrukere eller vansker med å få tilgang til stemmesedlene inne i avlukkene. Rådet ønsker en mer offensiv holdning fra sentrale myndigheters side når det gjelder funksjonshemmedes muligheter til å kunne avgi stemme. Blant annet ønsker de lovfestet at alle valglokaler skal være tilpasset de funksjonshemmedes behov.

Utvalget mener det må være et rimelig krav at valglokalene som offentlige lokaler skal være tilgjengelige for alle, også funksjonshemmede. Etter utvalgets mening er det likevel å gå for langt i detaljregulering overfor kommunene dersom dette blir tatt inn i loven. Utvalget forutsetter at departementet - i sam-

arbeid med de funksjonshemmedes organisasjoner - henstiller kommunene om å være oppmerksomme på denne velgergruppens behov og ta spesielt hensyn til dem.

Loven § 40 tredje ledd gir anvisning på at velgere som ikke er i stand til å bevege seg inn i valglokalet, kan avgi stemme umiddelbart utenfor lokalet. Fra enkelte hold innen de funksjonshemmedes organisasjoner er det uttrykt ønske om å avskaffe denne bestemmelsen, fordi den kan virke diskriminerende overfor de velgere det gjelder, og dessuten føre til at kommunene ikke bestreber seg på å legge forholdene til rette for stemmegivning inne i valglokalene.

Utvalget ser de innvendinger som er blitt reist når det gjelder denne lovbestemmelsen. Utvalget mener likevel at bestemmelsen har sin berettigelse, og at en oppheving kan føre til dårligere tilbud for enkelte velgere og faktisk medføre at færre avgir stemme. Derfor mener utvalget den bør bestå som et tilbud til velgerne.

#### *Valgagitasjon m.m.*

Valglovutvalget går inn for å videreføre lovens regler om hvilke aktiviteter som ikke skal være tillatt i tilknytning til selve valghandlingen, og de prosedyreregler som skal gjelde i slike tilfelle. Utvalget foreslår en begrensning i forhold til dagens lovgivning når det gjelder det geografiske området forbudet skal gjelde. Valgagitasjon m.m. bør kun være forbudt i selve valglokalet, ikke i tilstøtende rom og i nærheten av valglokalet. Dette fremgår av § 50 nr. 2-4 i utvalgets lovforslag.

Utvalget begrunner forslaget med at det er å gå for langt å forby slik aktivitet også i andre rom i det huset der valglokalet ligger, og i området utenfor. Det må være tilstrekkelig at velgerne ikke blir søkt påvirket eller forstyrret av andre aktiviteter mens de oppholder seg i selve stemmelokalet. Det kan dessuten skape vanskeligheter når det gjelder å definere uttrykket «i umiddelbar nærhet av valglokalet». Utvalget mener det må være akseptabelt at utdeling av stemmesedler, innsamlingsaksjoner og liknende foregår like utenfor stemmelokalet.

#### *Forbud mot å offentliggjøre valgresultater m.m. i løpet av valgdagen*

Utvalget går uten nærmere begrunnelse inn for at dagens ordning videreføres, med én liten endring: Forbudet foreslås hevet kl. 20 valgdagen, mot nå kl. 21. Dette har sammenheng med utvalgets forslag om at alle valglokaler skal stenge senest kl. 20.

#### *Krav til legitimasjon?*

Valglovutvalget går uten videre begrunnelse inn for å videreføre gjeldende ordning på dette området.

#### *Ambulerende stemmegivning på valgdagen?*

Utvalget mener at det er viktig at forholdene legges til rette for at flest mulig skal kunne utøve stemmeretten sin. Formelle regler bør ikke være til hinder

for at de som ønsker det får avgi stemme. Utvalget foreslår at loven endres slik at det blir adgang til å avgi stemme ved ambulerende stemmemottak også på valgdagen. Det må være et vilkår for å kunne benytte seg av denne muligheten at man er blitt syk eller ufør så nær opp til valgdagen at man ikke har kunnet avgi forhåndsstemme. Ordningen bør i store trekk bygge på dagens regler for ambulerende forhåndsstemmegivning og stemmegivning på valgdagen umiddelbart utenfor stemmelokalene. Utvalgets forslag kan oppsummeres slik:

- Velgeren - eller noen på hans eller hennes vegne - retter en henvendelse til valgstyret om å få avgi stemme der vedkommende oppholder seg. Det bør ikke settes noe tidspunkt for når en slik henvendelse må ha kommet inn til valgstyret. Erfaring tilsier at de som henvender seg til valgmyndighetene gjør det så tidlig på valgdagen at det er praktisk mulig å gjennomføre stemmegivningen. Det er imidlertid en forutsetning at valgbehandlingen hos velgeren lar seg gjennomføre innen valglokalene stenger.
- Valgstyret utpeker to personer til å besøke velgeren. Av kontrollhensyn bør det være to stemmemottakere. Disse reiser sammen til velgeren. De bringer med seg stemmesedler og nødvendig stemmemateriell.
- Velgeren avgir stemme i enerom og usett - i tilfelle med nødvendig assistanse av en person velgeren selv peker ut.
- Stemmemottakerne påfører velgerens navn og adresse på en omslagskonvolutt, og bringer den sammen til stemmestyret i den kretsen der velgeren er manntallsført.
- Stemmestyret krysser av i manntallet for avgitt stemme, åpner omslagskonvolutten, stempler stemmeseddelen/-sedlene og legger dem i valgurnen sammen med de øvrige avgitte stemmene.

#### *Bør stemmeseddelkonvolutten sløyfes?*

Utvalget drøfter spørsmålet om det fortsatt bør være et krav om bruk av stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivningen på valgdagen. Utvalget finner at bruk av stemmeseddelkonvolutt medfører en del ulemper i praksis. Ved hvert valg blir det registrert tilfeller hvor det er feil i konvoluttoppgjørene. De fleste uoverensstemmelsene forklares med at det må være differanser mellom antall mottatte stemmeseddelkonvolutter og det antallet man skulle ha fått, uten at dette er blitt oppdaget.

Bruk av stemmeseddelkonvolutt er et vilkår for at stemmegivningen skal kunne godkjennes. Ved hvert valg konstaterer man at det ligger løse stemmesedler i urnene. Disse stemmesedlene må forkastes. Årsaken til at stemmesedlene ligger løse kan være at velgeren har lagt seddel i urnen uten at dette er blitt registrert av stemmestyret eller funksjonærene. Den viktigste årsaken antas imidlertid å være at seddelen er falt ut av konvolutten.

Ved valgoppgjørene blir det i en del tilfeller konstatert uoverensstemmelser mellom antall brukte konvolutter og antall opptalte stemmesedler. Dette forklares gjerne med at stemmesedlene har klebet seg sammen. Velgeren har - uten å være klar over det - lagt mer enn én stemmeseddel i konvolutten. Dette er heller ikke blitt oppdaget når man åpnet konvoluttene og tok ut sedlene.

Det forekommer dessuten tilfeller hvor velgeren har lagt andre ting, for eksempel valgbrosjyrer, avisartikler eller annet med politisk innhold, i konvolutten. Dersom dette innholdet identifiserer velgeren eller finnes å være lagt der med vilje, må stemmegivningen forkastes, jf. loven § 44 nr. 2 tredje ledd.

Dersom man opphever kravet om bruk av stemmeseddelkonvolutt, vil man etter utvalgets mening oppnå en del fordeler:

Problemet med løse stemmesedler i urnene kan elimineres, og man kan unngå at det er for mange stemmesedler til opptelling. Valgoppgjøret vil gå raskere ved at man slipper å åpne konvoluttene og ta ut innholdet. Konvoluttregnskapet kan avvikles og man får en forenkling av møtebøkene. Man unngår å måtte forkaste stemmegivninger fordi det ligger uvedkommende innhold i konvolutten. Departementet vil spare arbeidet og kostnadene med produksjon og utsending av konvolutter. Valgstyrene slipper arbeidet med kontroll av antall mottatte konvolutter og fordeling til stemmestyrene

Utvalget foreslår at stemmeseddelkonvolutten avskaffes ved stemmegivningen på valgdagen. I stedet bør det innføres en prosedyre der velgeren tar en stemmeseddel i avlukket og bretter den sammen, slik at det ikke er mulig for andre å se hvilken valgliste seddelen gjelder, før han eller hun går ut av avlukket og bort til stemmestyrets bord. Der skal et av medlemmene i stemmestyret stemple seddelen med et offisielt stempel før velgeren selv legger seddelen ned i urnen.

Det er viktig at prinsippet om hemmelig valg blir ivaretatt. Utvalget regner med at det kan komme innvendinger mot forslaget om å avskaffe stemmeseddelkonvolutten av frykt for at valget ikke skal være hemmelig. Utvalget vil peke på at en gjennom praktiske tiltak kan gjøre mye for å sikre at den enkeltes valg blir hemmelig. For det første bør stemmesedlene trykkes med en slik tykkelse at det ikke er mulig å lese gjennom stemmeseddelen når den er brettet sammen. Valgmyndighetene bør sørge for å utforme stemmesedlene slik at de innbyr til sammenbretting. Videre bør en oppfordre velgerne til å brette sammen stemmesedlene. Endelig er det viktig at velgerne selv er påpasselige.

Det må være et vilkår for godkjenning av en stemmeseddel at den har blitt stemplet av stemmestyret. Mangler stempel på seddelen forkastes. På denne måten kan man unngå at mer enn én stemmeseddel per velger kommer med i opptellingen. Dersom velgeren har brettet sammen to eller flere sedler vil bare den ene ha stempel. Den eller de andre vil da ikke være gyldige og må forkastes.

### *Valghandlingen - særskilte prosedyrer*

I Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag* (forslag 7 B) er det fremsatt forslag om å oppheve Grunnloven § 50 tredje ledd som gir hjemmel til å fastsette lovregler om særskilte prosedyrer for behandling av stemmegivninger fra personer som antas å lide av alvorlig sjelelige svekkelse eller nedsatt bevissthet. I henhold til valgloven § 41 annet ledd skal slike stemmegivninger legges til side og leveres valgstyret som avgjør om de skal forkastes, noe som skjer hvis velgeren finnes å ha vært i en tilstand som nevnt. Utvalget legger til grunn for sitt forslag at endringen i grunnloven vedtas av Stortinget, og det foreslås således at de særskilte reglene tas ut av valgloven.

For øvrig går utvalget inn for at dagens regler videreføres når det gjelder de øvrige grupper som skal avgi stemme uten at denne legges i urnen. Utvalget foreslår at de praktiske detaljene når det gjelder fremgangsmåten tas ut av lovteksten og flyttes til forskrift.

### *Bistand til velgere som har behov for det ved stemmegivningen*

Utvalget foreslår dagens ordning videreført uten noen nærmere drøfting av reglene.

### *Avslutning av stemmegivningen. Oppbevaring og transport av valgmateriell*

Utvalget går inn for at gjeldende regler videreføres i store trekk, men at lovteksten gjøres noe mindre detaljert enn det som er tilfellet i dag.

## **13.3 Høringsinstansene**

---

### *Valglokalenes åpningstider*

*Trondheim* og *Sandnes kommuner* ønsker at valglokalene skal stenge kl. 21. *Grong, Bømlo* og *Sveio kommuner* går inn for en standardisert åpningstid for valglokalene, der stemmegivningen slutter kl. 20. *Bømlo* ønsker at stemmetiden tar til kl. 9. *Herøy kommune* ønsker felles lukningstid, fastsatt til kl. 19. *Fylkesmannen i Oppland* anbefaler at en fastere stengtstid vurderes. *Klæbu* og *Lenvik kommuner* uttaler at valglokalenes åpningstid fortsatt bør fastsettes i loven. *Kommunenes Sentralforbund* uttaler at en bestemt stengtstid for samtlige valglokaler bør vurderes.

### *Krav til stemmelokalenes utforming? Stemmegivning utenfor stemmelokalet*

Ingen av høringsinstansene har kommentarer her.

### *Valgagitasjon m.m.*

Av de høringsinstanser som uttaler seg om dette, støtter *Birkenes, Grimstad* og *Kvinesdal kommuner*, *Buskerud fylkeskommune* og *KS Agder* utvalgets forslag, med den begrunnelse at man vil unngå gråsoneproblemer. *Bærum kommune* ber om at det i forskrift blir klargjort hvor valgagitasjon er tillatt. *Oslo kommune* går inn for å opprettholde dagens ordning, under henvisning til at en endring i tråd med forslaget fra utvalget kan skape ubehag hos velgerne, og dermed gjøre at disse ikke kommer igjen ved fremtidige valg. Det kan også føre til at valgets verdighet blir skadelidende.

*Sarpsborg kommune* uttaler at en oppmykning av regelverket synes uheldig, med samme begrunnelse som Oslo. *Namsos kommune* går inn for dagens ordning, ut fra en antakelse om at velgerne ønsker «fred» på valgdagen. Det er heller ikke noe problem å definere «i umiddelbar nærhet av valglokalet.» *Sørums kommuner* uttaler at de går mot en oppmykning av dagens ordning. *Bømlo kommune* foreslår at loven nytter uttrykket «vallokalet og i rimeleg nærhet av dette» - dette er i tråd med det som er gjengs internasjonalt.

### *Forbud mot å offentliggjøre valgresultater m.m. i løpet av valgdagen*

*Norsk Redaktørforening* uttaler at de er imot forbudet mot offentliggjøring av valgdagsundersøkelser så lenge valglokalene er åpne. Etter foreningens syn vil et slikt forbud neppe stå seg mot Den europeiske menneskerettighetserklæring punkt 10. *Norsk Presseforbund* mener det bør være tillatt å offentliggjøre meningsmålinger tatt opp på selve valgdagen, før folk har stemt, mens

det bør være forbudt å offentliggjøre prognoser, basert på faktiske avgitte stemmer, så lenge valglokalene er åpne. For øvrig er spørsmålet ikke berørt av høringsinstansene.

#### *Ambulerende stemmegivning på valgdagen?*

*Oslo, Grimstad, Ringerike og Trondheim kommuner* går inn for at det åpnes adgang til slik stemmegivning. Oslo uttaler imidlertid at en bør finne frem til et enklere regelverk enn det utvalget foreslår. *Froland og Grimstad kommuner* gir uttrykk for at velgerne bør kunne gi melding til stemmestyret om at de vil stemme der de oppholder seg. *Grong, Røyrvik, Høylandet og Lierne kommuner* går imot forslaget. *Eidsberg kommune* uttaler at de stiller seg kritisk til en slik ordning. *Ålesund kommune* uttaler at de er skeptisk til hjemmebesøk på valgdagen.

#### *Bør stemmesedelkonvoluttene sløyfes?*

Utvalgets forslag får støtte fra et tjuetalls høringsinstanser. Et noe mindre antall går imot utvalgets forslag, deriblant *Kommunenes Sentralforbund og Rød Valgallianse*. Det store flertallet av høringsinstansene har imidlertid ikke merknader til forslaget.

#### *Bistand til velgere som har behov for det ved stemmegivningen*

Reglene på dette punktet er blitt tatt opp i kun én høringsuttalelse. *Formannskapssekretæren i Bømlo kommune* (som oppgir å ha lang erfaring som valgobservatør i forbindelse med utenlandske valg) påpeker at det er i strid med det som internasjonalt blir akseptert som «free and fair elections» å la valgfunksjonærer eller stemmestyremedlemmer fungere som hjelpere for velgere som trenger assistanse ved valghandlingen. I uttalelsen påpekes også det forhold at familiemedlemmer (i praksis ektemenn eller fedre) insisterer på å opptre som hjelpere for andre familiemedlemmer, som de påstår ikke kan lese og skrive.

Departementet er også blitt kontaktet - både muntlig og skriftlig - av enkeltpersoner som mener å ha registrert tilfelle av såkalt «family voting», der ett familiemedlem insisterte på å være med inn i stemmeavsluttet for å hjelpe et eller flere andre familiemedlemmer med stemmegivningen.

#### *Avslutning av stemmegivningen. Oppbevaring og transport av valgmateriell*

Ingen av høringsinstansene har kommentarer til utvalgets forslag til regler om avslutning av stemmegivningen og oppbevaring og transport av materiell.

### **13.4 Departementets merknader og forslag**

---

#### *Valglokalenes åpningstider*

Departementet mener det må være valgstyrenes ansvar å legge forholdene best mulig til rette for velgerne slik at de kan delta ved valget. Blant annet må valglokalene være åpne til slike tider at flest mulig velgere har anledning til å avgi stemme.



Høringsuttalelsene viser at det er divergerende oppfatninger blant dem som ønsker en sterkere regulering av åpningstidene. Lokale forhold spiller trolig en stor rolle her. Innarbeidede tradisjoner betyr mye: Er velgerne gjennom flere valg blitt vant til at valglokalene åpnes og lukkes til faste tider, vil de innrette seg etter det. Kommunikasjonsmessige forhold kan tilsi at man i enkelte kommuner må velge spesielle løsninger. Dersom det for eksempel er nødvendig å benytte ferje eller rutebåt for transport av valgmateriell fra stemmestedet til valgstyrets lokaler, kan det være nødvendig å stenge valglokalene tidligere enn det man gjør i andre kommuner. Dette taler imot å ha en fast stengtetid for alle valglokaler - til kl. 20 slik Valglovutvalget foreslår.

Departementet mener at dagens bestemmelser om stemmetiden (valgloven § 29 annet ledd) er unødig detaljerte. Det vil etter departementets mening være tilstrekkelig å fastsette i loven at valgstyret har ansvar for å fastsette stemmetiden, og at det presiseres at det avgjørende må være at velgerne gis en rimelig anledning til å avgi stemme. Bestemmelsene om antall timer valglokalene skal holdes åpne, kan tas ut av loven. Det samme gjelder reguleringen av klokkeslett, og valgstyrets adgang til å stenge tidligere. En slik regel vil innebære flere fordeler ved at valgstyrets ansvar for valgavviklingen synliggjøres, man kan ta hensyn til lokale forhold og regelverket forenkles. Det bør likevel fastsettes når valglokalene senest skal stenge og stemmegivningen avsluttes, slik at man kommer i gang med opptelling av stemmesedler og offentliggjøring av valgresultater.

Etter departementets mening er det to tidspunkter som kan være aktuelle som siste tidspunkt for stemmegivning: kl. 20 eller kl. 21. Etter gjeldende rett kan ingen valglokaler stenge senere enn kl. 21 valgdagen. De fleste valglokaler stenger imidlertid kl. 20 eller tidligere. Dersom alle stemmelokaler stenger senest kl. 20, kan offentliggjøringen av valgresultater - blant annet på TV - ta til en time tidligere enn i dag. Dette kan føre til en større interesse omkring valget og valgresultatene.

Departementets erfaring er at kommunene tradisjonelt fastsetter åpningstidene slik at alle velgere har rimelig anledning til å avgi stemme før kl. 20. Kommunene gir dessuten informasjon til velgerne - gjennom lokalavisene og andre kanaler - om valglokalenes åpningstider. Det synes derfor ikke å være store betenkeligheter å lovfeste at kl. 20 skal være siste tidspunkt for å kunne avgi stemme på valgdagen.

#### *Antall stemmesteder. Krav til stemmelokalenes utforming? Stemmegivning utenfor stemmelokalet*

Departementet vil foreslå at loven endres slik at det som utgangspunkt er kommunestyret som fastsetter antall stemmekretser og hvor stemmegivningen skal foregå, men at det åpnes adgang til å delegerer denne myndigheten til valgstyret. Dette vil være i samsvar med det generelle prinsippet om at myndighet på kommunens vegne i utgangspunktet er lagt til kommunestyret. Å ta stilling til i hvilke lokaler i kretsen stemmegivningen skal foregå er et mer praktisk spørsmål som fortsatt kan legges direkte til valgstyret.

Departementet er enig med utvalget i at det er viktig at valglokalene er lett tilgjengelige for alle, også for personer med fysiske funksjonshemninger. Departementet er derfor ved hvert valg påpasselig med å understreke viktig-

heten av at kommunene har dette som målsetting når de bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå på valgdagen. Departementet er likevel enig med utvalget i at selve lovteksten ikke bør inneholde særlige bestemmelser om dette. Det vil imidlertid være naturlig at det blir fastsatt nærmere bestemmelser om valglokalenes tilgjengelighet i forskrift.

Selv om det er viktig at forholdene legges best mulig til rette for velgerne, slik at de kan ta seg inn i valglokalet, kan det ikke utelukkes at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig for velgeren avgi stemme umiddelbart utenfor valglokalet, mens vedkommende for eksempel sitter i en bil. Den åpningen vi har for dette i dag, bør derfor videreføres. Nærmere regulering av de konkrete rutiner som skal følges ved stemmemottaket i disse tilfellene, hører imidlertid etter departementets syn hjemme i forskrift.

### *Valgagitasjon m.m.*

Departementet mener det er to hovedhensyn som må tillegges avgjørende vekt når det gjelder spørsmålet om hvilke aktiviteter som kan tillates i og i nærheten av valglokalene. For det første tilsier hensynet til valgets høytidelighet at valghandlingen foregår i omgivelser som ikke blir forstyrret eller påvirket av aktiviteter som ikke har tilknytning til valget. For det andre bør velgerne kunne utføre valghandlingen mest mulig uforstyrret.

Disse to hensynene tilsier at man «freder» selve valglokalet, slik at det kun benyttes til gjennomføringen av selve valghandlingen. Alle typer aktiviteter som ikke kan knyttes til kommunens avvikling av valget og gjennomføringen av stemmegivningen, må være utelukket, uansett hvor aktverdige de måtte være. Det gjelder for eksempel valgagitasjon (herunder utdeling av stemmesedler), innsamlingsaksjoner, lotterier, intervjuer av velgerne m.m.

Etter departementets syn vil det være for snevert å skjerme bare valglokalet mot uønsket virksomhet, slik Valglovutvalget går inn for. Velgerne må ha rimelig krav på fritt og uhindret å kunne gå inn i valglokalet. De rom man må gå igjennom for å komme til selve lokalet der stemmegivningen foregår, bør derfor også skjermes. Etter departementets syn er det ikke behov for å skjerme området utenfor bygningen. Valgagitasjon eller liknende rett utenfor inngangspartiet til den bygningen hvor stemmegivningen foregår, må etter departementets syn kunne aksepteres. Dette må anses som en naturlig del av valget, selv om enkelte velgere måtte føle seg forstyrret av virksomheten. Departementet vil derfor gå inn for å endre dagens lovtekst som setter forbud mot visse aktiviteter «i valglokalet, i tilstøtende rom eller i umiddelbar nærhet av valglokalet». Etter departementets forslag vil forbudet mot valgagitasjon m.m. begrenses til å omfatte stemmelokalet og de rom velgeren må passere på vei til stemmelokalet.

Departementet går inn for at den oppstillingen av aktiviteter som i dag finnes i valgloven § 38 femte ledd videreføres i den nye loven. Etter departementets syn er dette en uttømmende definisjon på hva som ikke bør foregå i valglokalet. Håndhevingen av et forbud bør fortsatt ligge til stemmestyrets leder eller dennes stedfortreder. Adgangen til å anke til det samlede stemmestyret foreslås ikke videreført. Eventuell klage vil kunne innleveres i henhold til de alminnelige klagereglene.

Departementet regner med at det i mange kommuner fortsatt vil være slik at valgstyret forelegges søknader om å få avholde innsamlingsaksjoner eller liknende i nærheten av valglokalene på valgdagen(e), og at valgstyret - i forbindelse med samtykke til slike søknader - vil gi nærmere retningslinjer. Etter departementets syn bør ikke valgloven ha nærmere bestemmelser om dette, og det foreslås derfor at bestemmelsen i valgloven § 38 sjette ledd første punktum ikke videreføres.

#### *Forbudet mot offentliggjøring av valgresultater m.m. på valgdagen*

Departementet mener det er viktig at valget foregår i en atmosfære av størst mulig ro og høytidelighet, og at velgerne utsettes for minst mulig ytre påvirkning. Disse hensynene må veie tyngre enn ønsket fra enkelte om å bringe flest mulig nyheter omkring valget. Forbudet mot offentliggjøring av meningsmålinger foretatt på valgdagen(e) og valgdagsmålinger bør derfor videreføres i den nye loven. Det samme må gjelde forbudet mot offentliggjøring av valgresultater før alle valglokaler er stengt.

#### *Krav til legitimasjon?*

Departementet mener at stemmestyret må ha adgang til å kreve at en velger kan dokumentere sin identitet. Man må være forvisset om at den som avgir stemme virkelig er den vedkommende gir seg ut for å være, også for å hindre valgfusk. Det er ikke uvanlig å bli avkrevd legitimasjon i forskjellige sammenhenger i det offentlige rom, for eksempel i forbindelse med betalingstransaksjoner på postkontor, i banker eller i butikker.

Spørsmålet blir etter departementets syn om lovens formulering «Stemmestyret kan forlange at en ukjent velger godtgjør....» er en for svak formulering, og om loven stiller for små krav til stemmestyret når det gjelder å bringe på det rene velgerens identitet. Skal det for eksempel være nok at velgeren oppgir riktig fødselsdato, og at velgerens utseende passer med den angitte alder? Skal man akseptere at en (eller flere) tilstedeværende går god for velgerens identitet (dette kan være aktuelt dersom velgeren ikke har med seg legitimasjon til valglokalet). Eller skal man fastsette en legitimasjonsplikt i loven, eventuelt kombinert med en uttømmende oppregning av hva som skal aksepteres som gyldig legitimasjon?

Departementet er kjent med at det i praksis argumenteres mot å innføre en absolutt plikt for velgerne å legge frem legitimasjon, da dette vil medføre en forsinkelse av valgavviklingen. Det vil oppstå køer i valglokalet, og man risikerer at velgere forlater valglokalet uten å avgi stemme. Departementet stiller seg tvilende til om den innvendingen har særlig vekt, og den kan ikke være avgjørende dersom en skulle komme til at det er nødvendig å skjerpe kravene. Dersom velgerne gjennom forhåndsinformasjon er gjort kjent med at de må ha med legitimasjon, og er beredt til å vise denne ved forespørsel, burde ikke kontrollen av den enkelte velger bli særlig mer tidkrevende.

En eventuell innskjerping kan tenkes gjennomført på en av to måter: enten ved å bytte ut ordet «kan» med «skal», eller ved å stille uttrykkelige krav i loven når det gjelder hvilken legitimasjon som er akseptabel.

Den *svenske* valgloven kapittel 10 § 5 nytter følgende formulering:

«Valförrättarna får begära att väljaren uppger sitt fullständiga namn och sin födelsestid»

De *danske* valglover (lov om folketingsvalg § 47 fjerde punktum, lov om kommunale valg § 53 fjerde punktum) har følgende formulering:

«Hvis der er tvivl om en vælgers identitet, skal denne fastslås, om forødent ved fremlægelse af dokumentation herfor».

Etter departementets syn bør man legge vekt på å finne en formulering som gir valgmyndighetene tilstrekkelig mulighet til å kreve legitimasjon fra velgerne, samtidig som en ikke legger opp til et unødig detaljert system.

Departementet mener - etter en avveining av de ulike hensyn - at ordlyden i dagens lov synes å være tilstrekkelig presis. Det viktigste må være at stemmestyret har hjemmel for å kunne kreve at en velger godtgjør sin identitet. Departementet finner ikke grunn til å foreslå at stemmestyret «skal» kreve legitimasjon. Heller ikke bør loven regulere hva som skal godkjennes som legitimasjon. Stemmestyret må imidlertid være bevisst på at det, når det krysser av for velgeren i manntallet, går god for at velgeren faktisk er den han eller hun utgir seg for å være. Stemmestyret må således før avkryssingen vurdere om en ukjent velger har identifisert seg på en fullgod måte. Departementet går etter dette inn for at dagens ordlyden beholdes.

#### *Ambulerende stemmegivning på valgdagen?*

Departementet er klar over at enkelte velgere ikke får avgitt forhåndsstemme fordi de er blitt syke enten umiddelbart før valgdagen, etter at stemmegivningen på sykehus og andre institusjoner er gjennomført eller etter utløpet av fristen for å søke om å få avgi stemme der de oppholder seg. Dersom de ikke er i stand til å ta seg til et valglokale på valgdagen, vil de være avskåret fra å kunne utøve sin stemmerett.

Departementet er enig med utvalget i at det er et viktig prinsipp at flest mulig får anledning til å benytte seg av stemmeretten. Det er imidlertid et spørsmål om hvor langt en skal strekke seg for å oppfylle dette prinsippet. Etter departementets syn er det tale om svært få velgere som ikke kan få avgitt stemme på grunn av sykdom som er oppstått umiddelbart forut for valgdagen. Å hente inn stemmer fra disse velgerne på valgdagen vil kreve betydelige ressurser. Departementet vil også vise til at det i forbindelse med ambulerende forhåndsstemmemottak er satt en frist for velgerne til å sette frem krav om å få avgi stemme der de oppholder seg (siste tirsdag før valgdagen kl. 15 - gjeldende lov § 36 nr. 4). Den fristen er satt for at det skal være mulig å organisere det ambulerende stemmemottaket på en fullgod måte.

Dersom en tilsvarende ordning etableres for valgdagen - basert på en henvendelse til valgstyret (eller et stemmestyre) i løpet av valgdagen - vil man ikke ha den samme tiden til å organisere stemmemottaket. På tross av at samfunnet bør strekke seg langt for å legge forholdene til rette for velgerne, mener departementet at velgerne må kunne akseptere at det ikke vil være mulig å fange opp denne type individuelle behov.

Departementet finner innvendingene mot en ordning med ambulerende stemmegivning på valgdagen såpass tungtveiende at en ikke finner å kunne følge Valglovutvalgets forslag på dette punktet. Ordningen med ambulerende

stemmemottak bør fortsatt være begrenset til å gjelde i forbindelse med forhåndsstemmegivningen.

### *Bør kravet om bruk av stemmeseddelkonvolutt oppheves?*

Departementer mener at de momenter som utvalget peker på og som taler for å sløyfe stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivningen på valgtinget, er så tungtveiende at en bør gå inn for at stemmegivningen gjennomføres uten bruk av slik konvolutt.

Hensynet til hemmelig valg vil etter departementets mening bli tilstrekkelig ivaretatt dersom velgeren inne i stemmeavlukket bretter stemmeseddelen sammen på en slik måte at det ikke er synlig hvilken liste han eller hun stemmer på. Ved trykkingen av stemmesedlene må det benyttes en papirkvalitet som gjør at listeoverskriften ikke er synlig når stemmeseddelen brettes sammen.

Departementet er også enig med Valgløvutvalget i at stemmesedlene skal stemples av stemmestyret før de legges i urnen.

I dag er stemmestyrene pålagt å føre konvoluttregnskap. I møtebøkene skal det angis antall konvolutter når stemmegivningen starter, og når den avsluttes. Differansen angir det antall som er brukt. Dette tallet skal korrespondere med antall stemmegivninger som er avgitt ved vedkommende stemmested. Stemmestyret skal redegjøre for eventuelle uoverensstemmelser.

Det forhold at man avskaffer stemmeseddelkonvolutt, vil etter departementets mening ikke innebære at man svekker mulighetene til å kontrollere det som er foregått ved stemmegivningen. I stedet for å kontrollere antall konvolutter må man kontrollere antall stemmesedler som ligger i urnen.

Det kan stilles spørsmål ved om avkryssing i manntallet skal skje før velgeren går til stemmeavlukket, eller om denne avkryssingen skal skje når velgeren skal legge seddelen i urnen. Etter departementets mening bør manntallskontrollen fortsatt være første ledd i stemmegivningen. Dette vil bli viktigere hvis stemmeseddelen ikke skal legges i en konvolutt. Velgeren bør slippe å stå foran manntallskontrollen med en stemmeseddel i hånden.

Departementet går inn for at ordningen med stemmegivning umiddelbart utenfor stemmelokalet videreføres. Når velgeren avgir stemme i nærvær av to stemmestyremedlemmer eller valgfunksjonærer, bør disse ha med en særskilt konvolutt (ikke nødvendigvis en offisiell stemmeseddelkonvolutt slik vi kjenner den i dag) som velgeren legger stemmeseddelen i, og som benyttes til å bringe stemmeseddelen inn i lokalet. Inne i lokalet krysser stemmestyret av for velgerens navn i manntallet, tar seddelen ut av konvolutt, stempler den og legger den i urnen. Departementet foreslår at disse praktiske rutinene ikke reguleres i lovteksten, men tas inn i forskrift.

I noen tilfeller skal stemmegivningen ikke legges i urnen, men gis til stemmestyret for særskilt behandling. Det gjelder dersom velgeren er manntallsført i en annen stemmekrets i kommunen («fremmed stemmegivning»), hvis det allerede er satt kryss i manntallet for velgerens navn eller velgeren ikke er innført i manntallet.

Stemmestyret skal - etter dagens system - legge stemmeseddelkonvolutt i en særskilt omslagskonvolutt, lime den igjen, skrive velgerens navn, adresse og fødselsdato og oppbevare konvolutt ubrutt. Departementet går

inn for at denne prosedyren i store trekk videreføres i den nye valgloven. For disse tilfellene bør det fortsatt benyttes en egen stemmeseddelkonvolutt som stemmeseddelen legges inn i, etter at den er blitt stemplet. Konvolutten med stemmeseddel legges inn i omslagskonvolutten. Denne klebes igjen, og påføres velgerens navn, adresse og fødselsdato.

Når det er avgjort at stemmegivningen skal godkjennes, bør omslagskonvolutten åpnes, hvorpå konvolutten med stemmeseddel legges uåpnet ned i en valgurne. Åpning av konvoluttene og optelling av disse stemmesedlene bør foretas av andre enn de som har behandlet stemmegivningene for godkjenning. Med slike prosedyrer vil en kunne motvirke at det reises spørsmål om valgets hemmelighet i slike tilfeller.

#### *Stemmegivninger fra personer som er sjelig svekket eller lider av nedsatt bevissthet*

Departementet slutter seg til Valgløutvalgets forslag om den nye valgloven ikke viderefører regler tilsvarende § 41 annet ledd i dagens lov. Dersom det fremsatte forslaget om å oppheve Grunnloven § 50 tredje ledd ikke blir vedtatt, antar imidlertid departementet at valglovens regler på dette punktet bør videreføres. Forslag til lovteknisk løsning finnes i merknadene til departementets lovforslag § 9-5.

#### *Bistand til velgere som har behov for det ved stemmegivningen*

Departementet har - som nevnt foran - mottatt informasjon som tyder på at ordningen kan misbrukes, ved at andre personer enn velgeren selv insisterer på å yte assistanse ved stemmegivningen uten at det klart og tydelig fremgår at det er velgerens ønske å motta slik hjelp. Det kan synes nødvendig å gjøre enkelte grep med sikte på å unngå slike tilfeller, eller å unngå mistanke om at ordningen blir misbrukt. Imidlertid er dette et område der det kan synes vanskelig å ha altfor detaljerte regler i loven.

Departementet vil gå inn for at det uttrykkelig slås fast i loven at velgeren selv må ta initiativ til å få hjelp, ved at han eller hun tar dette opp overfor stemmestyret. Dersom en annen person kommer med en slik henvendelse, bør stemmestyret ta kontakt med velgeren for å forsikre seg om at det er velgerens eget ønske som kommer til uttrykk. Det er viktig at stemmestyret prøver å sikre at det ikke øves press mot eller utilbørlig påvirkning av velgeren.

En mulighet kunne være at stemmestyret - i tilfelle det foreligger mistanke om utilbørlig press mot velgeren - får velgeren til å avgi en skriftlig erklæring som kan bekrefte hans/hennes ønske. Departementet vil imidlertid ikke foreslå at det tas inn i loven nærmere bestemmelser om hvordan stemmestyret skal forholde seg når en velger ønsker assistanse fra en annen person.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som kan utpekes som hjelper, og om det bør settes noen begrensninger, synes oppfatningene å være delte. Noen mener stemmestyremedlemmer (valgfunksjonærer) ikke bør være hjelper, i det det vises til internasjonale ordninger, hvor det er forbudt for de som har offisielle oppgaver i valgavviklingen å gi bistand til enkeltvelgere. Andre fremholder at familiemedlemmer eller andre ledsagere for velgeren ikke bør være hjelper, på grunn av faren for påvirkning; rollen som hjelper bør fylles av en

med offentlige funksjoner ved valgavviklingen, for å sikre en nøytral opptreden.

I *Danmark* er ordningen at hjelp kan ytes av «2 valgstyrere eller tilforordnede vælgere». «Valgstyrere» tilsvarer våre stemmestyremedlemmer og er oppnevnt av kommunestyret. «Tilforordnede vælgere» velges av kommunestyret og skal bistå valgstyrerne ved valgavviklingen. En velger som er blind eller svaksynt kan imidlertid selv utpeke hjelper. Dette følger av lov om folketingsvalg § 49 og lov om kommunale valg § 55, begge annet ledd.

I *Sverige* har man ikke regler om stemmegivning med hjelper i valglokalet. Derimot kan personer som er syke, funksjonshemmede eller gamle, og som derfor ikke kan komme seg til et valglokale, avgi stemme ved bud i samsvar med regler fastsatt i valgloven (ifølge loven kan budet være velgerens ektefelle, samboer eller nært familiemedlem, eller person som yter velgeren omsorg eller bistand i personlige affærer).

Tradisjonelt har man ikke satt noen begrensninger i vårt land når det gjelder hvem som kan være velgerens hjelper. Departementet mener at man bør holde fast ved dette som et utgangspunkt. Velgeren bør i prinsippet fritt kunne utpeke hjelperen, og dermed sikre seg assistanse av en person vedkommende har tillit til. En inngripen fra stemmestyrets side bør bare være aktuelt i de tilfelle hvor man er sikker på at velgeren blir utsatt for et utilbørlig press fra en annen person. Stemmestyrets rett til å avvise «hjelpere» bør eventuelt fremgå av forskrift.

Den som yter assistanse til velgeren inne i stemmeavlukket er pålagt taushetsplikt med hensyn til det vedkommende får vite om velgerens stemmegivning. Dette følger av § 90 annet ledd i dagens lov. Departementet foreslår at valglovens bestemmelser om taushetsplikt ikke videreføres i den nye loven. Forvaltningslovens generelle bestemmelser om taushetsplikt vil omfatte valgstyre- og stemmestyremedlemmer og funksjonærer, siden disse er offentlige tjenestemenn i forvaltningslovens forstand. Den som utpekes som velgerens medhjelper - uten å inneha en av de foran nevnte funksjonene - omfattes imidlertid ikke av forvaltningslovens regler. Det er derfor nødvendig med en særskilt lovbestemmelse som pålegger velgerens medhjelper å bevare taushet om det vedkommende får vite om innholdet i stemmegivningen. Departementet foreslår at det tas inn en slik bestemmelse i lovforslaget § 15-3(2).

#### *Avslutning av stemmegivningen. Oppbevaring og transport av valgmateriell*

Departementet mener at valgloven bør ha visse regler om avslutning av stemmegivningen og om oppbevaring og transport av valgmateriellet. Dagens regelverk synes imidlertid unødig detaljert og bør kunne forenkles en del. Det bør være tilstrekkelig at loven inneholder de overordnede prinsippene om plikt til å sørge for betryggende behandling av materiellet. En mer detaljert regulering kan mer hensiktsmessig foretas i forskrifter.

#### *Forskriftshjemmel*

Departementet mener at reglene om organiseringen og gjennomføringen av stemmegivningen er unødig detaljerte i dagens valglov. Etter departementets syn bør loven inneholde de overordnede prinsipper for valgavviklingen. De

praktiske detaljene, for eksempel om de ulike skritt ved selve stemmegivningen, rutiner for håndtering av stemmegivninger lagt i særskilt omslag og oppbevaring og frakt av materiell bør kunne fastsettes av departementet i forskrift. Departementet vil derfor foreslå en paragraf som gir departementet adgang til å gi nødvendige forskrifter om organisering og gjennomføring av stemmegivningen på valgdagen.

Forslag til bestemmelser om stemmegivning på valgtinget finnes i lovutkastet kapittel 9.



## 14 Prøving av stemmegivninger og stemmesedler. Opptelling m.m.

### 14.1 Prøving av stemmegivninger og stemmesedler

---

#### 14.1.1 Gjeldende rett

##### *Innledning*

Etter valgloven § 46 fjerde ledd og § 47 andre ledd første punktum er valgstyret ansvarlig for godkjenning av valgtings- og forhåndsstemmegivninger. Etter valgloven § 15 tredje ledd kan valgstyret delegerer myndighet i saker som «ikke er av prinsipiell betydning». Til dette hører blant annet godkjenning og forkasting av kurante stemmegivninger og stemmesedler. Behandling av stemmegivninger det er tvil om skal godkjennes eller ikke, anses å være av prinsipiell betydning. Avgjørelsen om disse skal godkjennes eller forkastes kan derfor ikke delegeres.

##### *Prøving av forhåndsstemmegivninger*

Ved prøvingen av forhåndsstemmegivningene skal valgstyret holde stemmegivninger mottatt innenriks og stemmegivninger mottatt utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen atskilt, inntil selve stemmegivningen er godkjent. Behandling og opptelling av stemmegivninger avgitt på forhånd og stemmegivninger avgitt på valgtinget, skjer hver for seg.

Valgstyrets leder skal sørge for at det føres en liste over de mottatte forhåndsstemmegivningene med angivelse av når de ble mottatt, jf. § 34 nr. 4. På listen skal det i tillegg til innkomstdato føres opp velgerens navn og manntallsnummer (hvor dette er påført valgkortet). For forhåndsstemmegivninger avgitt utenriks, skal også velgerens adresse påføres.

Prøvingen starter ved at forhåndsstemmegivningene legges frem for godkjenning etter hvert som de kommer inn til valgstyret, jf. valgloven § 47 andre ledd. Forhåndsstemmegivningene skal så langt det er mulig legges frem for godkjenning før valgtinget åpner. Dette fordi det skal krysses av for flest mulig godkjente stemmegivninger før manntallet legges ut på valgtinget, jf. § 47 andre ledd. Forhåndsstemmegivninger som ikke er krysset av før valgtinget, men som er kommet inn til valgstyret innen fristen tirsdag kl. 24 etter valgdagen, skal behandles etter at stemmegivningen på valgtinget er avsluttet. Disse må kontrolleres mot manntallet fra valgdagen, slik at ingen får avgi stemme flere ganger.

Valgstyret foretar i første omgang en formell kontroll med at stemmegivningene er avgitt forskriftsmessig. Det innebærer en undersøkelse av om velgeren har rett til å avgi stemme og om stemmen er avgitt etter de anvisninger loven krever. Selve stemmen som sådan (stemmeseddelen) er ikke gjenstand for prøving på dette tidspunktet.

Det gjelder ulike regler for godkjenning av stemmegivninger innenriks og utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen fordi det benyttes ulikt stemmemate-

riell. Ved innenriks forhåndsstemmegivning benyttes valgkort for å identifisere velgeren. Ved stemmegivning utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen skal opplysninger om velgeren påføres omslagskonvolutt. Det benyttes ikke valgkort i sistnevnte tilfeller.

Ved *prøving av forhåndsstemmegivninger innenriks* undersøker valgstyret omslagskonvolutt og valgkortet, i noen tilfeller også stemmesedelkonvolutt. Stemmegivningen skal godkjennes dersom de lovbestemte vilkår er oppfylt, jf. § 47 tredje ledd. De formelle krav til stemmegivningen fremgår av § 34. Valgstyret skal undersøke om stemmegivningen ble avgitt til rett tid, på rett sted og til lovlig oppnevnt stemmemottaker.

Gjenstand for prøving er omslagskonvolutt, valgkort og stemmesedelkonvolutt. Stemmegivningen prøves mot manntallet. Stemmegivningen skal forkastes dersom omslagskonvolutt ikke er klebet igjen, eller dersom noe tyder på at den har vært åpnet.

Dersom det ikke ligger valgkort med stemmegivningen, må den forkastes, jf. § 47 sjuende ledd. Det samme gjelder dersom valgkortet ikke inneholder tilstrekkelig opplysninger til at velgeren kan identifiseres.

Feil ved eller manglende stemmesedelkonvolutt anses som en formell feil, som medfører at valgstyret kan forkaste forhåndsstemmegivningen i forbindelse med godkjenningen, uten å krysse av for stemmegivningen i manntallet.

Ved prøving av *forhåndsstemmegivninger avgitt utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen*, skal prøvingen i første omgang bare omfatte en kontroll av opplysningene på omslagskonvolutt. Omslagskonvolutt skal ikke åpnes før prøvingen er ferdig og man har tatt stilling til om forhåndsstemmegivningen skal godkjennes eller ikke. Det fremgår av valgloven § 34 nr. 3 hvilke formkrav som gjelder. Etter valgloven § 47 tredje ledd skal stemmegivningen godkjennes dersom de lovbestemte vilkår er oppfylt.

Hensikten med de opplysninger som skal oppgis på omslagskonvolutt er 1) å identifisere velgeren og 2) kunne kontrollere at stemmen er avgitt forskriftsmessig. For at stemmegivningen skal kunne godkjennes må konvolutt være påført velgerens navn og adresse i Norge per 31. mars i valgåret, eventuelt også fødselsår og fødselsdato dersom dette er nødvendig for å identifisere velgeren. Feil eller mangelfull adresse fører imidlertid ikke til forkastelse med mindre dette fører til at velgeren ikke kan identifiseres. Valgloven krever at stemmemottaker skriver under på at velgeren er den vedkommende gir seg ut for å være. Har stemmemottaker for eksempel skrevet på omslagskonvolutt at vedkommende ikke er sikker på velgerens identitet, skal stemmegivningen normalt forkastes. Valgstyret må undersøke om stemmen er avgitt på det sted og innenfor det tidsrom loven setter, jf. §§ 33 og 31. Manglende dato på konvolutt vil normalt måtte medføre at stemmegivningen forkastes. Kan stemmemottaker ikke identifiseres eller ikke hadde anledning til å motta stemmen, skal stemmegivningen forkastes. Manglende underskrift fra velger og stemmemottaker fører til at stemmegivningen blir forkastet.

Stemmegivningen skal forkastes dersom omslagskonvolutt ikke er klebet igjen, eller dersom noe tyder på at den har vært åpnet etter at velgeren kle-

bet den igjen, jf. § 47 tredje ledd. Ved stemmegivningen utenriks er det ikke krav til at stemmeseddelkonvolutt har offentlig stempel.

Dersom en velger har avgitt mer enn en forhåndsstemmegivning, er det den stemmegivningen som kommer først frem til valgstyret som skal godkjennes, dersom denne er i forskriftsmessig stand, jf. § 47. Forkastes alle forhåndsstemmegivningene, godkjennes eventuell stemmegivning på valgtinget, dersom denne er forskriftsmessig. Forhåndsstemmegivninger som ikke er godkjent før valgtinget åpner, skal prøves etter at valgstyret har fått inn alle avkryssingsmantallene fra stemmestyrene. Har velgeren også stemt på valgdagen, skal forhåndsstemmegivningen forkastes uten at omslagskonvolutt åpnes. Dersom velgeren dør før valgtinget åpner, må forhåndsstemmegivningen forkastes med mindre den allerede er godkjent. En forhåndsstemmegivning skal ikke forkastes dersom velgeren er avgått ved døden etter at stemmegivningen på valgtinget tok til.

Når forhåndsstemmegivningen er godkjent, krysses velgeren av i manntallet, jf. § 47 åttende ledd. Omslagskonvolutt åpnes, dersom den ikke allerede er åpnet, og innholdet - dvs. stemmeseddelkonvolutt - skal legges i en urne, jf. § 47 niende ledd. Dersom det i samme omslagskonvolutt ligger to stemmeseddelkonvolutter, skal stemmesedlene tas ut og legges samlet ulest i en konvolutt, jf. § 47 tiende ledd. Denne konvolutt legges så i urnen med øvrige forhåndsstemmegivninger. Forhåndsstemmegivninger skal ikke blandes med valgtingsstemmegivninger, men legges i ulike urner. Forhåndsstemmegivninger avgitt innenriks og utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen legges i samme urne.

#### *Prøving av valgtingsstemmegivninger*

Ordinær stemmegivning avgitt på valgtinget skal legges direkte i valgurnen av velgeren selv, jf. § 40 første ledd. Valgstyret undersøker om velgeren har rett til å avgi stemme, dvs. om vedkommende er innført i manntallet. Er velgeren innført i manntallet, krysses vedkommende av i manntallet. I det velgeren er krysset av i manntallet og stemmen er lagt i urnen er stemmegivningen godkjent.

Er vedkommende ikke innført i manntallet, eller allerede er avkrysset i manntallet før valgtinget, må stemmen eventuelt avgis etter § 40 andre ledd eller § 41. Slike stemmegivninger skal ikke legges i urnen, men i et særskilt omslag. Omslaget skal klebes igjen og påføres velgerens navn, fødselsdato og adresse. Stemmegivningen skal videresendes valgstyret som tar stilling til om den skal godkjennes eller ikke. Ved prøving av stemmegivningen skal omslaget ikke åpnes.

Dersom velgeren avgir stemme i en annen krets i kommunen enn den vedkommende er manntallsført i (såkalt «fremmed» stemmegivning), står ikke velgerens navn i kretsmanntallet på stedet. Stemmegivningen overleveres valgstyret som avgjør om stemmegivningen skal godkjennes eller forkastes. Valgstyret undersøker omslaget uten å åpne det. Dersom omslaget er åpnet, skal stemmegivningen forkastes. Har samme velger levert flere «fremmede» stemmegivninger, skal alle forkastes. Dersom stemmegivningen godkjennes, krysses velgeren av i manntallet og stemmeseddelkonvolutt tas ut av omslaget og legges i en urne.

Velgere som er forhåndsavkrysset i manntallet når valgtinget starter, har anledning til å avgi stemme på valgtinget dersom de ønsker det, jf. valgloven § 41 første ledd første alternativ. Stemmegivningen må imidlertid forkastes dersom velgeren også har avgitt forhåndsstemme, jf. § 47 femte ledd. Godkjennes stemmegivningen, tas stemmeseddelkonvolutten ut av omslaget og legges i en urne.

Også velgere som ikke står i manntallet har anledning til å avgi stemme på valgtinget dersom de ønsker det, jf. valgloven § 41 første ledd andre alternativ. Stemmegivninger fra velgere som ikke er oppført i manntallet må i de fleste tilfeller forkastes. Det kan helt unntaksvis bli snakk om godkjenning av slike stemmegivninger, for eksempel hvor valgstyret har besluttet i kjennelsesmøte å innføre vedkommende velger, men hvor slik innføring av en eller annen grunn er falt ut av eller ikke foretatt i originalmanntallet. Godkjennes stemmegivningen, tas stemmeseddelkonvolutten ut av omslaget og legges i en urne.

Stemmegivninger fra velgere som stemmemottaker mener lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, jf. § 41 annet ledd, skal legges i særskilt omslag. Omslaget sendes valgstyret som tar stilling til om stemmegivningen skal godkjennes eller ikke, jf. § 41 annet ledd siste punktum.

### *Prøving av stemmesedler*

Lovens krav til hvordan stemmesedler skal utformes og trykkes er omtalt i kapittel 11. I tillegg gir loven regler for hvilke endringer og påføringer velgeren kan gjøre på stemmeseddelen. Det følger av valgloven § 45 første ledd andre punktum at stemmeseddelen må forkastes dersom lovens krav ikke er oppfylt. Imidlertid gjelder det mange unntak fra hovedregelen, og regelverket er uoversiktlig.

### *Farge*

Stemmesedler skal ved stortingsvalg være av hvitt papir, jf. § 44 nr. 2. Det forhold at stemmeseddelen er blå, som fastsatt til sametingsvalget (som avholdes samtidig), fører likevel ikke til forkastelse, jf. § 45 første ledd fjerde punktum. Ved fylkestingsvalg bør seddelen være av blått papir og ved kommunestyrevalg av hvitt papir, jf. § 44 nr. 2 annet ledd. Det er et krav at fargen er ulik for de to valgene.

En stemmeseddel skal ikke forkastes dersom det ikke er samsvar mellom farge og valgbetegnelse, jf. § 45 første ledd tredje punktum. Det innebærer at dersom fargen på seddelen enten er hvit eller blå, skal den aldri forkastes på grunn av fargen alene. Er stemmeseddelen verken hvit eller blå, må den imidlertid forkastes. I praksis tolkes kravet til farge på stemmeseddelen liberalt. Nyanser i farge, at papiret er linjert eller rutete, fører ikke til forkastelse.

### *Særmerke*

I henhold til valgloven § 44 nr.1 og § 44 nr. 2 tredje ledd skal stemmeseddelkonvolutten eller stemmeseddelen ikke inneholde «særmerke». Som særmerking regnes at:

1. stemmeseddelen er merket på en slik måte at det fremgår hvem velgeren er,

2. stemmeseddelkonvolutt inneholder noe annet enn stemmesedler, og dette er lagt der med vilje,
3. stemmegivningen er påført en mening om en person, organisasjon eller et samfunnsspørsmål.

Det følger av § 45 at en stemmeseddel må forkastes dersom den er merket på en slik måte at det fremgår hvem velgeren er. Det kan i mange tilfeller være tvilsomt om et navn som er påført seddelen er velgerens underskrift, et navn fra en annen liste, eller en «vill» kandidat (dvs. personer som ikke er oppført på noe listeforslag). Sistnevnte tilfeller regnes ikke som «særmerke».

Dersom stemmeseddelkonvolutt inneholder noe annet enn stemmesedler, og det fremgår klart at dette er lagt der med vilje eller klart viser hvem velgeren er, skal stemmeseddelen forkastes, jf. § 44 nr. 2 tredje ledd. Det må vurderes konkret om vedlegget er lagt der med vilje eller ikke. Tvil skal komme velgeren til gode.

En stemmeseddel skal også forkastes dersom den er påført ord eller tegn som må antas å skulle gi uttrykk for en mening om personer, organisasjoner eller samfunnsspørsmål. Ord eller tegn som kan regnes som forandring i eller forsøk på å forandre stemmeseddelen innhold, eller fremheve innholdet, skal imidlertid ikke føre til forkasting, jf. § 44 nr. 2 tredje ledd tredje punktum. Både positive og negative meningsyttringer kan føre til forkastelse.

Dersom ord eller tegn er påført stemmeseddelen på en mekanisk måte, som for eksempel med skrivemaskin, vil dette alltid føre til at seddelen må forkastes, jf. § 44 nr. 6. En slik stemmeseddel regnes som en trykt seddel som ikke er enslydende med den offisielle valglisten. Regelen skal forhindre organiserte retteaksjoner.

### *Overskrift*

For trykte sedler er kravet at overskriften skal lyde på den offisielle valglistens navn, og her må overskriften være i samsvar med eventuelt godkjent partinavn, jf. § 44 nr. 6. Kravet ellers er at trykte stemmesedler skal være enslydende med den offisielle valglisten, eller lyde på valglistens navn uten å ha med kandidatnavn. Andre trykte stemmesedler skal ikke godkjennes, jf. § 44 nr. 6 andre ledd. Kravet til trykte sedler er strengere enn for håndskrevne stemmesedler. Vilkåret «enslydende» tolkes ikke så strengt at stemmeseddelen bokstav for bokstav må være identisk med den offisielle valglisten.

Brukes det andre stemmesedler enn trykte, kreves det at stemmeseddelen skal ha en overskrift som viser hvilken valgliste den gjelder, jf. § 44 nr. 3. Det er ikke tilstrekkelig med bare navn på kandidater, selv om disse i og for seg vil kunne identifisere hvilket parti eller hvilken gruppe velgeren har gitt sin stemme til.

Overskriften må angi presist hvilket parti eller gruppe velgeren har ment å stemme på. Overskrift som «sosialistene» eller «de konservative» kan ikke godkjennes, da det ikke klart fremgår hvilket parti eller gruppe velgeren har ønsket å gi sin stemme til. Vanlige partiforkortelser, som «AP», «SV», «H» osv. godtas som overskrift.

Med mindre det er nødvendig for å identifisere hvilket valg stemmeseddelen er avgitt til, kreves det ikke at seddelen har valgbetegnelse.

Dersom et parti eller en gruppe er med i en fellesliste, skal en stemmeseddel som lyder på et av disse navn, komme felleslisten tilgode, jf. § 44 nr. 3. Har velgeren endret på overskriften på en slik fellesliste, for eksempel strøket over partinavnet til et av partiene som er med i felleslisten, settes rettingen ut av betraktning, men stemmeseddelen forkastes ikke.

Dersom velgeren benytter en trykt stemmeseddel for et registrert partis valgliste i en annen krets enn den vedkommende er stemmeberettiget i, skal denne godkjennes dersom partiet også stiller liste i den kretsen velgeren er hjemmehørende og velgeren ikke har gjort rettinger på seddelen, jf. § 44 nr. 6. Regelen gjelder bare for registrerte partiers vedkommende, og bare dersom velgeren ikke har gjort endringer på stemmeseddelen. Er det gjort endring er det presumpsjon for at det var nettopp valgte seddel, med de endringer som er gjort, velgeren ville benytte.

#### *Flere stemmesedler i en stemmeseddelkonvolutt*

Valgloven § 45 regulerer forhold der det ligger flere stemmesedler i én stemmeseddelkonvolutt. Utgangspunktet er at dersom det i en stemmeseddelkonvolutt ligger flere stemmesedler til samme valg, skal alle forkastes dersom de er ulike, men én skal godkjennes dersom de er enslydende. «Enslydende» innebærer i denne sammenheng at de lyder på samme valgliste. Dersom en av flere stemmesedler er lik den offisielle valglisten, godkjennes denne. Ellers er regelen at ingen stemmesedler må være rettet eller at alle seddene er rettet på samme måte, for at en av dem kan godkjennes.

Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal stemmesedler til begge valg legges i samme stemmeseddelkonvolutt. Har bare en av stemmesedlene valgbetegnelse, er denne avgjørende for hvilket valg stemmeseddelen skal gjelde. Den andre seddelen skal da tilfalle det andre valget. Har ingen av stemmesedlene valgbetegnelse, men er av forskjellig farge, er fargen avgjørende. Inneholder konvolutten bare en seddel uten valgbetegnelse, er fargen avgjørende. To stemmesedler uten valgbetegnelse, som er enslydende og har samme farge, tilfaller hvert sitt valg. Er de ikke enslydende må begge stemmesedlene forkastes.

#### **14.1.2 Utvalgets forslag**

Utvalget foreslår i hovedsak å videreføre regelverket for behandling og godkjenning, herunder regler for forkasting, av stemmegivninger og stemmesedler.

Utvalget går likevel inn for at det ikke bør være et krav for godkjenning av forhåndsstemmegivninger innenriks at det er benyttet offisiell stemmeseddelkonvolutt. Utvalget mener det som hovedregel bør benyttes offisielle stemmeseddelkonvolutter, men at andre konvolutter kan benyttes dersom en er sluppet opp for slike konvolutter. Dersom stemmegivningen ellers formelt er korrekt, bør ikke det forhold at stemmegivningen mangler offisiell stemmeseddelkonvolutt føre til at den må forkastes.

Utvalget går videre inn for at regler for forkasting på grunn av særmerke ikke videreføres. Det viser til at det i praksis ofte er vanskelig å avgjøre om en stemmeseddel skal forkastes på grunn av merking i strid med loven.

Særmerke som gjør det mulig å identifisere velgeren skaper vanskelige avgrensninger i praksis. Det er ikke forbudt for en velger å stemme på seg selv (også om vedkommende ikke er kandidat på et listeforslag). Dersom velgeren skriver opp sitt eget navn, skal dette da ikke føre til forkasting. Selv om et navn som er skrevet på en stemmeseddel synes å fremstå som en signatur, er det ikke gitt at det er velgerens eget navn. Det kan tenkes at velgeren har skrevet navnet på en annen person, noe som ikke er forkastelsesgrunn.

Særmerke i form av annet innhold i konvolutten kan også skape problemer, fordi det i mange tilfelle vil være svært vanskelig å bedømme hvorvidt innholdet er lagt der med vilje. Denne bestemmelsen vil for øvrig bli overflødig i forhold til valgtingsstemmene dersom utvalgets forslag om å gå bort fra stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivning på valgdagen blir vedtatt, men kan ha betydning for forhåndsstemmene.

Å forkaste en stemmeseddel på grunn av særmerke i form av meningsytringer kan synes problematisk i forhold til prinsippet om ytringsfrihet. Utvalget er av den oppfatning at det bør kunne aksepteres et rom for frimodige ytringer også på en stemmeseddel. Dersom noen blir krenket av det som er skrevet på en stemmeseddel, bør det eventuelt søkes forfulgt gjennom en anmeldelse for brudd på straffelovens bestemmelser.

Utvalget går inn for at reglene om forkasting av stemmesedler på grunn av merking av stemmeseddelen eller stemmeseddelkonvoluttens innhold ikke videreføres. Dette vil innebære at man slipper de tilfellene der det foreligger vanskelige vurderinger, samtidig som man oppnår en forenkling av regelverket.

I forbindelse med stemmegivningen på valgdagen forslår utvalget at stemmeseddelkonvolutten avskaffes. I stedet skal stemmesedlene stemples før de legges i urnen. Det kan forekomme at en velger ved en feil legger mer enn en stemmeseddel i urnen uten at dette blir oppdaget. For å unngå at flere stemmesedler fra en velger kommer med i valgoppgjøret, foreslås en regel om at stemmesedler som er avgitt på valgdagen skal forkastes dersom de mangler offisielt stempel. Se nærmere om dette i kapittel 13.

Utvalget foreslår at det gis en forskriftshjemmel, slik at departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om prøving av stemmegivninger og stemmesedler.

### 14.1.3 Høringsinstansene

Få høringsinstanser har generelle merknader til regelverket for prøving og godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler. Når det gjelder forslaget om at bruk av annen stemmeseddelkonvolutt enn den offisielle ved forhåndsstemmegivningen innenriks ikke skal føre til at stemmen forkastes, er de høringsinstansene som har uttalt seg enige i utvalgets forslag. Av de som har kommet med merknader til forslaget om å ikke videreføre reglene om særmerke, er de fleste positive. *Oslo kommune* uttaler at

«vurderingen av stemmer med særmerke er en skjønnsmessig vurdering, og som det viser seg at de ulike valgstyrene praktiserer på forskjellig måte.»

Disse argumentene fremheves av flere. *KS Vestfold, Vestfold fylkeskommune, Våle kommune og Ramnes kommune* mener at regelen om forkasting av stemmer på grunn av mishagsytringer bør beholdes. *Vestfold fylkeskommune* sier blant annet at «stemmesedler ikke bør være gjenstand for skriblerier uten at dette får konsekvenser.»

#### 14.1.4 Departementets merknader og forslag

##### *Innledning*

Departementet støtter utvalgets forslag om at en forhåndsstemmegivning ikke skal forkastes dersom det er brukt annen stemmeseddelkonvolutt enn den offisielle. Det samme gjelder forslaget om å fjerne reglene for forkasting av stemmer på grunn av særmerke.

Departementet mener at regelverket for forkasting av stemmegivninger og stemmesedler bør legge avgjørende vekt på hensynet til at færrest mulig forhold skal føre til forkastelse. Velgerne skal i størst mulig grad kunne være sikre på at stemmen de avgir også blir godkjent. Hensynet til velgerne er sentralt. Regelverket bør utformes slik at valgstyret i minst mulig grad må vurdere eller tolke velgers vilje for å kunne ta stilling til om stemmegivningen eller stemmeseddelen skal godkjennes eller forkastes. Slike regler er lite forutsigbare. Departementet legger også vekt på at regelverket er mest mulig ensartet og enkelt å praktisere av hensyn til valgmyndighetene. Departementet vil derfor gå inn for mer omfattende endringer i regelverket enn det utvalget har foreslått. Siktemålet er at reglene skal bli betydelig forenklet, og dermed lettere å praktisere for valgmyndighetene. Departementet mener et forenklet regelverk også kan bidra til å gi et raskere valgresultat.

##### *Offisiell stemmeseddelkonvolutt ved forhåndsstemmegivningen innenriks*

Bakgrunnen for kravet om bruk av *offisiell* stemmeseddelkonvolutt innenriks har vært å hindre velgerne i å avgi mer enn en stemme. Ved utenriks stemmegivning kan det imidlertid ofte være vanskelig å få tak i flere offisielle konvolutter dersom en er gått tom. Det er derfor ikke krav om bruk av offisiell konvolutt ved stemmegivningen utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen.

Departementet er enig med utvalget i at hovedregelen skal være at offisielle stemmeseddelkonvolutter skal benyttes. Utvalgets forslag om at bruk av annen stemmeseddelkonvolutt enn den forhåndstrykte med offisielt stempel, i seg selv ikke bør føre til forkastelse av stemmegivningen støttes også. Det er kun i tilfeller der offisiell stemmeseddelkonvolutt ikke finnes, at annen konvolutt skal kunne benyttes. Dette innebærer ikke annet enn at valgstyret ikke skal forkaste en ellers gyldig stemmegivning, fordi det ikke er brukt en offisiell stemmeseddelkonvolutt. Dersom offisiell stemmeseddelkonvolutt av en eller annen grunn ikke finnes, er dette forhold velger ikke har rådighet over, og som følgelig ikke bør gå utover vedkommendes ellers gyldige stemmegivning.

Departementet ser det som en fordel, og det representerer en forenkling, at regelverket er likt ved stemmegivning innenriks og utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen. Departementet foreslår derfor at bruk av annen stemme-



seddelkonvolutt enn den offisielle ved forhåndsstemmegivningen innenriks ikke fører til forkastelse av stemmegivningen.

### *Særmerke*

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å ikke videreføre reglene om forkasting av stemmegivninger og stemmesedler på grunn av særmerke. I praksis fører bestemmelsen om særmerking til meget vanskelige vurderinger hos det enkelte valgstyre. Dette medfører også ulik praksis i kommunene, noe som er påpekt av flere høringsinstanser. Slik regelverket er utformet gir det til dels uforutsigbare forkastelsesregler, som lett kan virke urimelige og urettferdige overfor velgerne. Valgmyndighetene bruker også uforholdsmessig lang tid på å vurdere om disse stemmene skal godkjennes.

Som utvalget peker på skaper regelen om forkasting på grunn av identifisering av velgeren vanskelige avgrensninger i praksis. Det er ikke forbudt for en velger å stemme på seg selv, selv om vedkommende ikke er kandidat på et listeforslag. Ved all stemmegivning gjelder prinsippet om hemmelig valg. Det innebærer at velgeren skal ha anledning til å skjule for andre hvordan vedkommende stemmer. Det er derimot ikke forbudt - verken skriftlig eller muntlig, offentlig eller privat - å gi uttrykk for hvordan en akter å stemme eller hvordan en har stemt. Departementet mener det bør være opp til den enkelte velger å bestemme om vedkommende ønsker å «signere» eller «undertegne» stemmeseddelen med eget navn, og dermed avsløre hva han eller hun har stemt.

Når det gjelder regelen om forkasting av stemmesedler på grunn av meningsytringer, er departementet enig med utvalget i at regelen strider mot prinsippet om ytringsfrihet.

Noen av høringsinstansene mener imidlertid det bør få konsekvenser at velger uttrykker seg negativt på stemmeseddelkonvolutten eller stemmeseddelen. Det kan stilles spørsmålsteget ved hvorfor velgere i det hele tatt skulle ha behov for eller anledning til å gi uttrykk for meninger gjennom stemmesedler. Departementet er enig i at stemmeseddelen neppe er et naturlig sted for meningsytringer. På den annen side er det å avgi stemme en meningsytring i seg selv. Bestemmelsen slik den lyder i dag rammer også positive meningsytringer. Brukt stemmemateriell er ikke offentlige dokumenter. Departementet har i likhet med utvalget kommer til at bestemmelsen ikke bør videreføres, og legger avgjørende vekt på hensynet til ytringsfriheten. Eventuelle meningsytringer vil dessuten kun bli sett av en mindre krets av personer.

Det kan hevdes at merking av stemmeseddelen, med navn eller ved påtegnet meningsytring, kan være gjort i den hensikt å få stemmeseddelen forkastet. Departementet mener imidlertid dette kun kan bli spekulasjoner. Velgers hensikt kan være vanskelig å tolke. Det kan like gjerne være at velger underskriver/påfører eget navn av helt andre grunner, eller svært gjerne vil gi uttrykk for en mening overfor valgfunksjonærene, positive eller negative, uten å ha tanke for at dette kan føre til at stemmeseddelen kan bli forkastet. Dette bør ikke i seg selv ha konsekvenser for stemmeseddelenes gyldighet.

En stemmegivning skal forkastes dersom stemmeseddelkonvolutten inneholder noe annet enn stemmesedler, men bare dersom det er lagt der med vilje. Regelen er vanskelig å praktisere. Det er ikke umiddelbart opplagt hva

som blir utfallet i det enkelte tilfelle. Regelen har derfor vært praktisert liberalt, og tvil har kommet velgeren til gode. Departementet kan ikke se at det skulle være grunnlag for å videreføre regelen.

Det er praksis for at hver enkelt kassett/boks/holder for stemmesedler i minst ett stemmelokale i hver kommune, merkes med klistrelapper i punkt-skrift og storskrift. Hensikten er at blinde og svaksynte velgere selv skal kunne ta de ønskede stemmesedlene uten å måtte be om hjelp og dermed indirekte fortelle hva de stemmer. I noen tilfeller har slike merkelapper blitt brukt som stemmesedler. En påklistret lapp i punkt-skrift kan anses som særmerke i henhold til valgloven § 44 nr. 2, dersom den samtidig avslører hvem velgeren er. Konsekvensen av dette er at flere slike stemmer er blitt forkastet.

Når det nå foreslås at reglene om forkasting på grunn av særmerke ikke videreføres, vil stemmesedler med påklistret lapp i punkt-skrift ikke kunne forkastes på dette grunnlaget.

#### *Offentlig stempel på stemmesedler brukt på valgtinget*

Utvalget går inn for at det, med unntak for stemmegivninger som legges i særskilt omslag, ikke lenger skal benyttes stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivningen på valgtinget, jf. kapittel 13. Valgfunksjonæren skal i stedet påføre stemmeseddelen et offentlig stempel. Departementet er enig med utvalget i at manglende stempel må føre til at stemmeseddelen forkastes. Dette for å sikre at velgeren, verken bevisst eller ubevisst, leverer mer enn en stemmeseddel til hvert valg. Et stadig tilbakevendende problem har vært stemmesedler som klistrer seg sammen. Ved de siste valgene er derfor en del stemmer forkastet fordi velgeren ubevisst har levert flere ulike stemmesedler til hvert valg. Et krav om offentlig stempel foreslås tatt inn som vilkår i bestemmelsen om godkjenning av stemmesedler på valgtinget. Dette gjelder både ordinære stemmesedler som legges i urnen og stemmesedler som legges i særskilt omslag.

#### *Manglende/gjennomiktig stemmeseddelkonvolutt*

Departementet mener det også er grunn til å vurdere regler om forkasting av stemmegivninger på grunn av manglende stemmeseddelkonvolutt. Forslaget får betydning for forhåndsstemmegivninger samt stemmegivninger som legges i særskilt omslag på valgtinget. I begge tilfeller foreslås det at stemmeseddelkonvolutt fortsatt blir benyttet.

Etter gjeldende valglov skal stemmegivningen forkastes dersom stemmeseddelkonvolutten mangler. Departementet mener regelen i liten grad tar hensyn til velgeren. At stemmegivningen i slike tilfeller forkastes skyldes feil gjort av stemmemottaker. Det er stemmemottakers ansvar å påse at stemmeseddelkonvolutt benyttes ved stemmegivningen. Ved manglende stemmeseddelkonvolutt vil valgstyret, når det åpner omslagskonvolutten, se hva velgeren har stemt, og velgeren kan identifiseres ved valgkortet eller opplysningene på omslagskonvolutten. Departementet mener det er urimelig å forkaste stemmegivningen i et slikt tilfelle. For det første straffes velgeren på grunn av feil gjort av stemmemottakeren; stemmen forkastes. For det andre vil valgstyret allerede ha fått kjennskap til hva velgeren har stemt. Stemmegivningen burde ikke bli mindre gyldig av den grunn. I tråd med de hovedhensyn departemen-

tet mener bør ligge bak regelverket for forkasting av stemmer, foreslås det derfor at stemmegivningen i slike tilfeller godkjennes.

Etter dagens valglov er det også, med samme begrunnelse, krav om at stemmeseddelkonvoluttene skal være ugjennomsiktig. I motsatt fall forkastes stemmegivningen. Departementet mener hovedregelen fortsatt skal være at stemmeseddelkonvoluttene skal være ugjennomsiktige. I tråd med de hensyn departementet mener bør legges til grunn, vil det likevel ikke være behov for å forkaste stemmegivningen selv om det skulle være benyttet en gjennomsiktig stemmeseddelkonvolutt.

#### *Omslagskonvolutt utenriks. Krav til informasjon som vilkår for godkjenning*

Departementet mener det bør vurderes om kravene til korrekt informasjon på omslagskonvolutter brukt utenriks i forhold til godkjenning av stemmegivningen, bør endres.

Etter gjeldende valglov skal stemmemottaker ved mottak av forhåndsstemmer utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen bevitne ved sin signatur at stemmen er mottatt i samsvar med lovens krav. Dette innebærer blant annet en bevitnelse av at velgeren er den vedkommende sier seg å være. Er slik påtegning ikke gjort, vil normalt stemmegivningen måtte forkastes.

Gjeldende valglov bygger på at valgstyret, i forbindelse med prøvingen av stemmegivningen, prøver stemmemottakers vurdering av velgerens legitimasjon. Også på valgtinget kan stemmemottaker be om legitimasjon, men her overprøver ikke valgstyret stemmemottakers vurdering. Det er med andre ord ikke et krav for godkjenning at velgeren faktisk har legitimert seg.

Departementet foreslår at loven endres slik at det er stemmemottakers ansvar å påse at den som avgir stemme er den vedkommende utgir seg for å være. Valgstyret skal ikke etterprøve denne vurderingen i forbindelse med godkjenning av stemmegivningen. Dette innebærer at det i denne sammenheng ikke bør være et gyldighetskrav at stemmemottaker har signert mottatt stemmegivning.

Det er også et krav for godkjenning i dag at stemmegivninger utenriks er underskrevet av velgeren. Dette er ulikt fra innenlands stemmegivning. Forholdet har ofte ført til at stemmegivninger er blitt forkastet. Departementet mener at kravet til velgers underskrift som vilkår for godkjenning av stemmegivningen kan sløyfes. Reelle hensyn tilsier at regelverket både ved utenriks og innenriks stemmegivning utformes likt.

Det legges etter dette til grunn at både velger og stemmemottaker fortsatt skal signere, men at slike signaturer ikke settes som gyldighetsvilkår.

#### *Flere fremmede stemmer fra samme velger*

Departementet mener videre det er grunn til å vurdere regelen om forkasting der velgeren har levert flere «fremmede» stemmer. Dersom velgeren har avgitt flere stemmer utenfor egen krets, såkalte «fremmede» stemmer, er regelen i dag at alle skal forkastes. Bestemmelsen bygger nærmest på at dersom velgeren har avgitt flere «fremmede» stemmer, er dette forsøk på valgfusk, og at alle stemmene derfor bør forkastes. Departementet mener forholdet ikke gir grunnlag for en slik konklusjon.

Det er et prinsipp at det kun kan godkjennes én stemme per velger. Velger kan imidlertid avgi flere forhåndsstemmegivninger, uten at dette i seg selv får betydning for godkjenningen. Det samme prinsippet bør legges til grunn når velgeren avgir flere «fremmede stemmer». Departementet foreslår å ikke videreføre regelen om at dersom en velger avgir flere «fremmede» stemmer skal alle forkastes.

*Alle trykte stemmesedler anses å være enslydende med den offisielle valglisten*

Departementet mener det er grunn til å vurdere regelverket for godkjenning av trykte stemmesedler nærmere. Etter gjeldende rett skal trykte stemmesedler være enslydende med den offisielle valglisten. Andre trykte stemmesedler kan ikke godkjennes. Bakgrunnen for regelen er blant annet å unngå velgeraksjoner, der det trykkes opp et stort antall sedler som er rettet på en bestemt måte. Samme type aksjon vil imidlertid lovlig kunne gjennomføres med håndskrevne sedler, selv om slike aksjoner vanskelig kan få samme omfang som ved trykking av sedlene. Kravet til håndskrevne stemmesedler er ikke så strenge som til trykte stemmesedler.

Dersom en trykt stemmeseddel inneholder en trykkfeil, for eksempel manglende kumulering ved en kandidat, vil stemmeseddelen etter gjeldende rett bli forkastet. Tilsvarende gjelder dersom et kandidatnavn er falt ut, såfremt denne kandidaten stod innenfor lovens minimumskrav til antall kandidater på listen. Grunnen er at seddelen i slike tilfeller ikke er enslydende med den offisielle valglisten. Hadde seddelen vært håndskrevet med de samme «feilene», ville den imidlertid blitt godkjent.

Fra tid til annen vil stemmesedler som er trykket opp av valgmyndighetene inneholde trykkfeil, eventuelt at informasjon er falt ut. Valgmyndighetene kan da enten rette opp feilen dersom dette lar seg gjøre, eller trykke opp sedlene på nytt. Dette forutsetter imidlertid at feil oppdages før stemmegivningen tar til, og at det praktisk lar seg gjøre å trykke sedlene på nytt. Dette medfører mye ekstra arbeid og kostnader. Dersom velgerne allerede har benyttet sedler som ikke er i samsvar med offisielle valglisten, må disse da forkastes.

Etter departementets mening bør hovedregelen fortsatt være at offisielle trykte stemmesedler skal benyttes. En slik seddel kan anses som en garanti for et autentisk dokument som ved trykkingen må sies å ha fått et «stempel» fra offentlig myndighet for sin gyldighet. Departementet vil likevel foreslå at også andre trykte stemmesedler kan godkjennes. Hensynet til velgeren tilsier en liberalisering av regelverket. Hovedvilkåret for godkjenning av velgerens stemmeseddel bør være at det fremgår av denne hvilket parti eller gruppe velgeren ønsker å gi sin stemme til. I de fleste tilfeller bruker velgeren det materiale som er lagt frem i stemmelokalene. Men er en trykt offisiell stemmeseddel ikke tilgjengelig, bør annet dokument kunne brukes. Det bør heller ikke være noen grunn til ikke å godkjenne for eksempel stemmesedler velgeren har skrevet ut fra Internett, eller fra PC selv om denne ikke skulle være enslydende med den offisielle listen. Det kan synes urimelig at kravet til trykte sedler er så vidt strengere enn for håndskrevne stemmesedler.

Departementet foreslår at det i loven legges inn en forutsetning om at alle trykte stemmesedler anses å være enslydende med den offisielle valglisten. Regelen innebærer at trykte stemmesedler som inneholder trykkfeil eller

trykt tekst som på annen måte avviker fra den offisielle listen, skal anses å være enslydende med offisiell valgliste. Stemmeseddelen skal således godkjennes selv om den inneholder feil, når vilkårene ellers foreligger. Regelen innebærer også at valgstyret ikke behøver å gå gjennom hver enkelt stemmeseddel for å undersøke om denne er i samsvar med den offisielle listen. Regelen gir en presumpsjon for at alle trykte stemmesedler er enslydende med offisiell valgliste. Den sikrer dessuten at ingen stemmesedler forkastes på grunn av trykkfeil.

Departementet har vurdert om det også skal tas hensyn til rettinger på trykte stemmesedler som ikke er enslydende med den offisielle listen. For velgeren kan det være svært vanskelig å se om en stemmeseddel faktisk er enslydende med den offisielt godkjente valglisten. Dette kan tale for at velgerens rettinger på slike sedler bør tas hensyn til, på lik linje med rettinger på trykte enslydende stemmesedler. Fra velgerens synspunkt kan det virke urimelig at rettingene ikke tas hensyn til.

Departementet har likevel kommet til at viktige hensyn taler for at det ikke bør tas hensyn til rettinger på trykte stemmesedler som ikke er enslydende med den offisielle valglisten. Departementet legger vekt på at forholdet åpner for tilrettelagte velgeraksjoner, ved for eksempel at det trykkes opp stemmesedler der en av kandidatene fra den offisielle valglisten er utelatt. Denne kandidaten vil da ikke ha mulighet til å få personstemme, med mindre vedkommende føres opp som slenger, noe som forutsetter at velgeren er klar over «feilen».

Regelen innebærer at valgstyret må gå gjennom alle stemmesedler som er rettet av velgerne, og skille ut sedler som ikke er identiske med den offisielle valglisten. Rettinger på sistnevnte stemmesedler skal det ses bort fra. Valgstyret trenger imidlertid ikke, som etter gjeldende rett, å sjekke at alle trykte stemmesedler er enslydende med offisiell valgliste.

Etter departementets forslag vil ikke trykte stemmesedler som ikke er enslydende med offisiell valgliste forkastes, slik regelen er i dag. Men eventuelle rettinger på slike stemmesedler settes ut av betraktning.

#### *Bruk av stemmesedler beregnet på annen valgkrets*

Etter gjeldende rett skal stemmesedler beregnet på en annen valgkrets enn den velgeren er manntalsført i godkjennes, såfremt 1) partiet også stiller liste i den kretsen velgeren er hjemmehørende, 2) den valgte stemmeseddelen er trykt og 3) stemmeseddelen ikke er rettet. Departementet foreslår at vilkårene i 2) og 3), om at det må gjelde trykte urettede stemmesedler, ikke videreføres.

De fleste av disse stemmesedlene kommer fra forhåndsstemmegivningen. Erfaring viser at det forekommer at velgere ved forhåndsstemmegivningen har fått utlevert feil sett med stemmesedler. De får utlevert de stemmesedler som gjelder der stemmestedet ligger, men som altså ikke trenger være velgerens valgkrets. I tråd med de hensyn departementet mener bør ligge til grunn ved vurderingen av godkjenning av stemmer, bør det forhold at stemmeseddelen i slike tilfeller er rettet på av velgeren ikke føre til forkastelse. Eventuelle rettinger ses det imidlertid bort fra.

Dersom velgeren har levert en håndskrevet stemmeseddel med kandidatnavn fra et annet valgdistrikt enn der vedkommende er hjemmehørende, mener departementet at også en slik stemmeseddel må godkjennes. Det kan bero på uvitenhet fra velgers side at det ikke er tillatt å stemme på kandidater som stiller til valg i en annen krets enn velgers hjemkrets. Slik uvitenhet bør ikke ha til følge at velgerens stemmegivning forkastes. En slik stemmeseddel anses å inneholde kandidatnavn i samsvar med den offisielle valglisten i velgerens krets.

Regelen omtalt ovenfor gjelder bare for registrerte partiers vedkommende. Det har vært reist spørsmål om det bør innføres en tilsvarende regel for andre grupper som stiller lister ved valget. Bakgrunnen for at regelen ikke omfatter slike lister, er at disse ikke kan identifiseres i samme grad som registrerte partier. Selv om de skulle ha samme overskrift, kan de arbeide for forskjellige saker og ha ulike målsettinger. Departementet uttalte om dette følgende i Ot.prp. nr. 22 (1982-83):

«Departementet mener at en bør kreve at det kan skje en viss identifikasjon mellom den stemmeseddelen velgeren har brukt og den valglisten en lar seddelen komme til gode. Som en konsekvens av dette bør en bare godkjenne stemmesedler fra andre kommuner/fylker når de lyder på registrerte parti. Andre grupper går som oftest til valg på spesifikke lokale saker. En lokal liste kan ha helt andre målsettinger enn en annen slik liste. Derfor kan en ikke identifisere slike lister i samme grad som en kan gjøre det med partiene.»

Departementet ser ikke grunn til å endre oppfatning om dette.

#### *Bruk av stemmesedler med annen farge enn fastsatt*

Ved forhåndsstemmegivningen og ved stemmegivningen på valgtinget, blir det trykket opp stemmesedler som er enslydende med de offisielle valglistene. Ved forhåndsstemmegivningen vil det også bli trykket opp stemmesedler i form av et avkryssingsark med navn på de registrerte partiene, men uten kandidatnavn. Som en hovedregel skal disse stemmesedlene benyttes. Ved valg som holdes samtidig er det krav om ulik farge på stemmesedlene til hvert valg. Bakgrunnen for kravet om ulik farge er å gjøre det enkelt å fastslå hvilke stemmesedler som gjelder til hvilket valg.

Departementet er av den oppfatning at bruk av annen stemmeseddel enn den valgmyndighetene har latt trykke opp, ikke i seg selv bør føre til at stemmeseddelen forkastes. Benyttes det stemmesedler med eller uten kandidatnavn, trykte eller utrykte, bør disse godkjennes uansett farge, så fremt lovens krav til godkjenning av stemmeseddelen ellers er oppfylt. Hovedpoenget er at det fremgår hvilket valg stemmeseddelen er avgitt til. Forslaget er basert på hensynet til at færrest mulig tilfeller bør føre til forkastelse. Departementet kan ikke se noen grunn for at stemmesedler som nevnt bør forkastes utelukkende på grunn av kravet til utformingen av stemmesedlene. Her bør hensynet til velger som av en eller annen grunn har benyttet en seddel med avvikende farge, være avgjørende.

### *Rutiner ved godkjenning av forhåndsstemmegivningene*

Departementet foreslår i kapittel 12 å ikke videreføre regelen om at forhåndsstemmen skal være endelig. Forslaget får konsekvenser for tidspunktet for når valgstyret kan starte godkjenning av forhåndsstemmegivningene. Regelverket for godkjenning av stemmegivninger er utformet i samsvar med dette.

Departementets forslag om at forhåndsstemmen ikke skal være endelig, betyr at valgstyret kan motta flere stemmegivninger fra samme velger. Dette innebærer at før forhåndsstemmegivningene kan godkjennes med endelig virkning, må valgstyret kontrollere om noen av de som har stemt på forhånd, også har stemt på valgtinget. I tilfelle skal stemmegivning(e) avgitt på forhånd forkastes. Endelig godkjenning av stemmegivninger avgitt på forhånd kan dermed ikke starte før stemmegivningen på valgtinget er slutt.

Departementet antar at det vil være hensiktsmessig at godkjenning av forhåndsstemmegivningene deles opp i to etapper. I første omgang kan det foretas en foreløpig godkjenning av forhåndsstemmegivningene. Denne gjøres etter hvert som stemmegivningene kommer inn til valgstyret. En foreløpig godkjenning innebærer at valgstyret prøver om stemmegivningen er avgitt forskriftsmessig. Til dette hører blant annet undersøkelse av om stemmegivningen inneholder tilstrekkelig opplysninger til å fastslå hvem velgeren er, om vedkommende har stemmerett og står innført i manntallet, og om stemmegivningen er avgitt i rett tid og til rett stemmemottaker, jf. departementets lovfor-slag § 10-1. Det krysses ikke av for godkjent stemmegivning i manntallet. Valgstyret bør nummerere og datere alle foreløpig godkjente forhåndsstemmegivninger. Dette for å sikre at det er rett velgers stemmegivning som forkastes i de tilfeller velgeren også avgir stemme på valgtinget, eller eventuelt avgir flere forhåndsstemmegivninger. I sistnevnte tilfelle er det sist innkommet forhåndsstemmegivning som kan godkjennes, dersom ikke velgeren også stemmer på valgtinget.

Den formelle og endelige godkjenningen, det vil si avkryssingen i manntallet, kan først gjøres etter at stemmegivningen på valgtinget er avsluttet, og manntallene fra alle valglokale er kommet inn til valgstyret. Eventuelle foreløpig godkjente forhåndsstemmegivninger må kontrolleres mot avkryssingsmanntallene brukt på stemmesedlene. Dersom velgeren har avgitt stemme også på valgtinget, må forhåndsstemmegivningen forkastes.

### *Liste over mottatte forhåndsstemmegivninger*

Utvalget foreslår at regelen om at valgstyret skal føre en liste over mottatte forhåndsstemmegivninger med angivelse av dato for mottak av stemmegivningen, skal videreføres. Departementet antar at dette som regel vil være den mest hensiktsmessige måten for valgstyret å holde oversikt over mottatte forhåndsstemmegivninger og raskt å kunne foreta kontroll mot avkryssingsmanntallet og eventuelt finne frem til den aktuelle forhåndsstemmegivningen som ikke kan godkjennes. Imidlertid kan departementet ikke se at det er påkrevet å pålegge kommunene en slik rutine i lov. Departementet legger til grunn at valgstyret selv vil finne frem til hensiktsmessige og betryggende rutiner som kan sikre at ingen velgere får godkjent mer en én stemmegivning, samt at opptellingen av forhåndsstemmene ikke blir unødig forsinket. Det vises for øvrig til forslaget om at departementet gis anledning til å fastsette

nærmere forskrifter vedrørende kontroll av stemmegivninger. Her kan det også være naturlig å fastsette nærmere rutiner for mottak av stemmegivninger.

#### *Registrering av blanke stemmer*

Dersom velgeren leverer stemmesedelkonvolutt uten stemmeseddel, stemmeseddel uten tekst, eller avkryssingsstemmeseddel uten påtegning for valgt parti eller gruppe regnes dette som en blank stemme. Slike stemmer må etter gjeldende rett og etter forslag til nytt regelverk forkastes. Stemmene kan naturlig nok ikke regnes med i valgoppgjøret siden stemmene ikke kan tildeles noen mandatplasser. Det er likevel av interesse og betydning for blant annet valgforskning hvor mange velgere som stemmer blankt. Av denne grunn blir antallet slike stemmer protokollert i valgstyret møtebok, samt i møtebok for fylkesvalgstyrenes kontroll med stortingsvalget. Departementet vil også ved fremtidige valg sørge for at det i de aktuelle formularer blir registrert hvor mange velgere som stemmer blankt.

#### *Utforming av lovteksten*

Departementet har i forslaget til nye bestemmelser om godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler endret systematikken og strukturen betydelig i forhold til dagens valglov og utvalgets forslag. I forslaget til ny lov angis det ikke konkret hva som fører til eller ikke fører til forkastelse. Loven angir i stedet positivt hvilke vilkår som kreves oppfylt for at en stemmegivning eller en stemmeseddel skal kunne godkjennes. Vilkårene er kumulative. Dersom den aktuelle stemmegivning eller stemmeseddel oppfyller lovens krav, skal den godkjennes.

Utvalget foreslår at det gis hjemmel for fastsetting av forskrift om prøving av stemmegivninger og stemmesedler. Departementet mener at regelverket som regulerer hvilke vilkår som må være oppfylt for at en stemme skal bli godkjent, av rettssikkerhetshensyn må stå i lov. Vi mener likevel at nærmere bestemmelser om den konkrete vurderingen av stemmene med fordel kan gis i forskrift. Forskriftsregler er i denne sammenhengen i første rekke aktuelt for å angi fremgangsmåte for behandling av ulike typer avvikstilfeller. Departementet mener det også er aktuelt å forskriftsfeste nærmere rutiner for hvordan godkjenningen av stemmegivninger og stemmesedler bør legges opp.

#### *Oppsummert foreslår departementet følgende:*

1. Bruk av annen stemmesedelkonvolutt enn den offisielle ved innenriks forhåndsstemmegivning fører ikke i seg selv til forkastelse.
2. Reglene om forkasting på grunn av særmerke videreføres ikke.
3. Manglende offisielt stempel på valgtingsstemmegivningene fører til at stemmen forkastes.
4. Manglende/gjennomsiktig stemmesedelkonvolutt ved forhåndsstemmegivningen fører ikke i seg selv til at stemmegivningen forkastes.
5. Det er ikke et vilkår for godkjenning av forhåndsstemmegivning utenriks, på Svalbard og Jan Mayen, at velger og stemmemottaker har signert omslagskonvolutten.
6. At velgeren har avgitt flere stemmegivninger utenfor egen krets fører ikke



- til at alle stemmegivningene forkastes.
7. Bruk av trykte stemmesedler som ikke er enslydende med den offisielle valglisten fører ikke til forkastelse, men eventuelle rettinger settes ut av betraktning. Alle trykte stemmesedler anses å være enslydende med den offisielle valglisten.
  8. Bruk av stemmeseddel beregnet på annen krets enn den velgeren er manntalsført i, skal godkjennes når partiet også stiller liste i den kretsen velgeren er manntalsført i. Det er uten betydning at seddelen er rettet eller at det er benyttet en håndskrevet stemmeseddel.
  9. Bruk av stemmesedler med annen farge enn fastsatt fører ikke i seg selv til forkastelse av stemmeseddelen.
  10. Endringer i rutine for godkjenning av forhåndsstemmegivninger.

## 14.2 Foreløpig og endelig opptelling

---

### 14.2.1 Gjeldende rett

#### *Innledning*

Det følger av valglovens regler at opptelling av både forhåndsstemmene og valgtingsstemmene skal foretas i to omganger, jf. §§ 46 og 48. Opptelling foretas av de personer og på den måten valgstyret har bestemt, og under valgstyrets tilsyn.

Forhåndsstemmer og valgtingsstemmer skal telles hver for seg. I første omgang foretas en foreløpig opptelling («grovtelling»). Den foreløpige opptellingen er en enklere form for opptelling enn den endelige opptellingen («fintelling»), og gjøres enten av stemmestyret i det enkelte valglokale eller hos valgstyret. Valgstyret kan også bestemme at ett stemmestyre skal telle for flere kretser samlet. Dersom det skal foretas en foreløpig opptelling av stemmestyret i valglokalet, krever loven at manntallet for vedkommende krets, eller for de kretser opptellingen omfatter, inneholder minst 500 navn, og at det gjenstår 500 navn i øvrige deler av manntallet. Tilsvarende krav gjelder ved den endelige opptellingen.

Formålet med den foreløpige opptellingen er å få et foreløpig anslag over antall stemmer til den enkelte liste og fordelingen av mandater. Ved denne opptellingen telles kun listenes overskrifter, det vil si antall stemmesedler. En registrerer ikke endringer velgerne har gjort på stemmeseddelen. For å få et raskt resultat utsettes også behandlingen av stemmegivninger det er tvil om kan godkjennes.

Det er resultatene fra den foreløpige opptellingen som presenteres i media valgkvelden, og i avisene dagen etter valgdagen. Disse resultatene er også grunnlaget for prognosene media presenterer den første tiden etter valget.

#### *Foreløpig opptelling av forhåndsstemmene*

Foreløpig opptelling av forhåndsstemmene foretas av valgstyret. Opptellingen skal begynne senest fire timer før alle valglokale stenger i kommunen, jf. § 46 sjuende ledd.

Grunnlaget for opptellingen er forhåndsstemmegivninger som er godkjent før valgtinget åpner. Forhåndsstemmer som ikke er godkjent på dette tidspunktet, må holdes utenfor. Disse stemmegivningene skal legges frem for

godkjenning etter at avkryssingsmanntallene er kommet inn til valgstyret fra kretsene. Valgstyret kan heller ikke ta med forhåndsstemmer som kommer inn etter at foreløpig opptelling har startet.

Før opptellingen starter legger valgstyret tilside eventuelle stemmer som det er tvil om skal godkjennes eller ikke (såkalte «tvilsomme» stemmer). Disse vurderes nærmere i forbindelse med den endelige opptellingen.

Velgerne har anledning til å forhåndsstemme til og med fredagen før valgdagen mandag. Dersom en forhåndsstemmegivning skal kunne godkjennes, må den være kommet inn til valgstyret senest tirsdag etter valgdagen kl. 24. For å sikre sent innkomne stemmer hemmelighold, krever loven at valgstyret før den foreløpige opptellingen begynner legger til side en visst antall forhåndsstemmer mottatt tidligere, og blander dem sammen med sent innkomne stemmer. Som en konsekvens av fristen, kan opptellingen av forhåndsstemmer først avsluttes etter kl. 24 tirsdag. Foreløpig opptelling av de fleste forhåndsstemmene vil imidlertid være gjennomført før valglokalene stenger i kommunen valgdagen.

Stemmegivninger som ikke ble tatt med i den foreløpige opptellingen, vurderes nærmere og tas med i den endelige opptellingen av forhåndsstemmene.

#### *Foreløpig opptelling av valgtingsstemmer*

Foreløpig opptelling av valgtingsstemmer kan foretas ute på stemmestedet, for ett eller flere stemmesteder i en felles opptelling, og/eller hos valgstyret. Opptellingen skal starte så snart stemmegivningen på valgdagen er avsluttet, eller så snart stemmegivningene er kommet inn til opptellingsstedet.

Grunnlaget for opptellingen er ordinære stemmegivninger, det vil si de stemmene velgerne har lagt i valgurnen. Før opptellingen starter legger valgstyret/stemmestyret til side eventuelle stemmer det er tvil om skal godkjennes eller ikke (såkalte «tvilsomme» stemmer). Disse stemmene vurderes av valgstyret i forbindelse med den endelige opptellingen. Stemmegivninger som er lagt i særskilt omslag, må også holdes utenfor den foreløpige opptellingen. Disse vurderes nærmere av valgstyret ved den endelige opptellingen.

«Fremmede» stemmer, det vil si valgtingsstemmer fra velgere manntallsført i en annen krets i kommunen enn den stemmen ble avgitt i, skal så vidt mulig tas med i den foreløpige opptellingen når opptellingen skjer hos valgstyret. Forutsetningen er at dette kan skje uten særlig forsinkelse for den foreløpige opptellingen, jf. § 46 femte ledd tredje punktum.

Stemmegivninger som ikke ble tatt med i den foreløpige opptellingen, vurderes nærmere og tas med i den endelige opptellingen av valgtingsstemmene.

#### *Endelig opptelling*

Valgloven § 48 regulerer den endelige opptellingen av stemmene på kommunenivå. Forhåndsstemmer og valgtingsstemmer skal telles hver for seg. Opptellingen av både forhåndsstemmene og valgtingsstemmene skal starte umiddelbart etter at den foreløpige opptellingen er avsluttet og alle valgtingsstemmene er kommet inn til valgstyret valgkvelden. Det skal ikke foretas endelig opptelling på stemmestedene. Forhåndsstemmegivninger som er lagt til side

for å blandes med sent innkomne forhåndsstemmegivninger, kan ikke telles før etter tirsdag kl. 24.

Ved den endelige opptellingen fintelles eller kontrolltelles de stemmene som var med i den foreløpige opptellingen. I tillegg avgjør valgstyret om de stemmene som ved den foreløpige opptellingen ble lagt til side som «tvilsomme», jf. § 46 annet ledd, skal godkjennes eller forkastes. Det tar også stilling til om valgtingsstemmegivninger stemmestyrene har lagt i særskilt omslag skal godkjennes eller forkastes. Det vil si stemmer fra velgere som allerede var avkrysset i manntallet da stemmen ble avgitt og stemmer fra velgere som ikke stod i manntallet, jf. § 41 første ledd, samt stemmer fra velgere som stemmestyret mente led av sjelig svekkelse eller nedsatt bevissthet da stemmen ble avgitt, jf. § 41 annet ledd.

Dersom de «fremmede» stemmene ikke ble vurdert og tatt med i den foreløpige opptellingen, tas de stilling til ved fintellingen. Alle godkjente stemmer blant dem som ble vurdert særskilt kan blandes sammen med de godkjente stemmene som var med i den foreløpige opptellingen. Alle stemmene telles på nytt.

I forbindelse med fintellingen registrerer valgstyret også endringer velgerne har gjort på stemmesedlene. Dette gjelder kun ved kommunestyrevalget. Ved stortingsvalget og fylkestingsvalget skal fylkesvalgstyret i forbindelse med valgoppgjøret registrere endringer på stemmesedlene. Rettede og urettede stemmesedler skal av valgstyret sorteres hver for seg ved alle valg.

Det følger av § 48 annet ledd at ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg skal stemmene for fylkestingsvalget telles opp først.

Loven bygger på at opptelling skjer i den enkelte kommune. En kommune kan ikke frakte stemmesedlene til en annen kommune og la dem telles der, for eksempel ved hjelp av maskiner beregnet på optisk lesing av stemmesedler.

Den endelige opptellingen gir grunnlaget for valgresultatet i kommunen.

#### 14.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i hovedsak at dagens praksis videreføres. De foreslår at prinsippet om opptelling i to runder, foreløpig og endelig opptelling, tas inn i en egen paragraf.

Dagens vilkår om minst 500 navn i manntallet for foreløpig opptelling på stemmestedene, enten for ett stemmested eller flere stemmesteder samlet, foreslår utvalget senket til 100. De viser til at dette innebærer en økt adgang til opptelling ute i stemmelokalene, og dermed at valgresultatene blir kjent tidligere.

Utvalget foreslår videre at det gis adgang til samtidig opptelling av stemmer til kommunestyrevalget og fylkestingsvalget.

Utvalget foreslår dessuten at det åpnes adgang for en kommune til å la stemmesedlene bli talt opp i en annen kommune eller i fylkeskommunen. Utvalget peker på at bruk av optisk lesing og andre tekniske løsninger vil bli mer aktuelt i forbindelse med valgoppgjøret. Slike løsninger kan bidra til et vesentlig raskere valgoppgjør. For mange mindre og mellomstore kommuner er det mest sannsynlig lite hensiktsmessig å investere i slikt utstyr, som representerer en ikke ubetydelig økonomisk investering. Et alternativ kan da være samarbeid over kommunegrensene ved at flere kommuner går sammen om

anskaffelse av nødvendig utstyr, som plasseres hos den ene kommunen for felles benyttelse av de kommunene som deltar i prosjektet. Et annet alternativ er at en stor kommune stiller sitt utstyr til disposisjon for nabokommunene. Et tredje alternativ kan være at opptellingen skjer hos fylkeskommunen, dersom den disponerer det ønskede utstyret. Selv om en kommune må bruke noe tid på å frakte stemmesedlene dit de skal telles, kan tidsbruken oppveies ved at valgoppgjøret avvikles raskere.

Utvalget bygger sitt forslag på følgende forutsetninger:

- det må ikke føre til forsinkelse av valgoppgjøret,
- stemmesedler fra flere kommuner ikke må blandes sammen,
- opptellingen av stemmesedlene må følge de prosedyrer som loven foreskriver for opptelling i kommunen, og
- valgstyret må ha tilsyn med opptellingen for sin kommune.

Utvalget foreslår at det gis en forskriftshjemmel, slik at departementet kan fastsette nærmere bestemmelser om opptelling av stemmesedler.

### 14.2.3 Høringsinstanser

Få høringsinstanser har merknader til forslagene om endringer i regelverket for opptelling av stemmesedler. *Marnadal kommune* påpeker at en forenkling av valgoppgjøret må tilstrebes og mener at en samlet opptelling av forhåndsstemmene og valgtingsstemmene er et virkemiddel i så måte.

Til sammen åtte kommuner støtter forslaget om samtidig opptelling av stemmer til kommunestyrevalget og fylkestingsvalget. *Buskerud fylkeskommune* er uenig i dette forslaget og uttaler:

«Erfaringer viser at det er problemer i enkelte kommuner med at fylkestingsvalget ikke skal telles først. Dette skaper igjen problemer for fylkeskommunene med å få inn valgmateriell, slik at fylkesvalgstyrene kan komme i gang med valgoppgjøret for fylkestingsvalget.»

De fleste som uttaler seg er positive til å senke vilkåret for opptelling på krets-nivå til 100 manntallsførte velgere. *Sula kommune* uttaler imidlertid at

«Når eit manntal viser 100 namn, vil det komme inn kanskje berre 60-70 stemmesetlar, og tilhøva vert for lett å lese - vi stiller oss usikre på om prinsippet om hemmeleg val vert teken vare på med ein så liten teljekrins.»

Av de høringsinstanser som har uttalt seg, uttrykker samtlige støtte til forslaget om å tillate at opptelling av stemmesedler gjøres i en annen kommune.

### 14.2.4 Departementets merknader og forslag

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om å opprettholde prinsippet om opptelling i to omganger. Departementet legger vekt på at det av kontrollhensyn bør gjennomføres en kontrolltelling av godkjente stemmesedler i alle kommuner.

Departementet foreslår også at kommunestyret selv skal godkjenne valgoppgjøret ved kommunestyrevalget (jf. kapittel 16.4.2). Dette er nytt i forhold til dagens ordning, hvor Fylkesmannen kontrollerer valgoppgjørene i kommunene i fylket. Det forhold at det eventuelt ikke kan foretas kontrolltelling av ny

instans, tilsier at ordningen med obligatorisk telling i to omganger bør opprettholdes.

I dag er fylkesvalgstyrene ansvarlig for kontroll av valgstyrenes opptelling ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Gjennom fylkesvalgstyrenes møtebøker avdekkes til dels store feil i opptellingen. Departementet mener dette tyder på at en kontrolltelling (fintelling) også i kommunene fortsatt er nødvendig.

Det har vært hevdet at en ny opptelling forsinker forsendelse av materiell til fylkesvalgstyret. Departementet mener at kravet til et korrekt opptellingsresultat må gå foran hensynet til raskest mulig videresending av materiell.

Av høringsinstanser er det stilt spørsmål ved om bruken av optisk lesing og skanning av stemmesedler gjør to opptellinger overflødig. Optisk lesing og kanskje særlig skanning av stemmesedler er foreløpig brukt av relativt få kommuner, og da først og fremst de større kommunene. Departementet er av den oppfatning at elektroniske hjelpemidler til bruk ved opptellingen ikke er grunn god nok til at kommunen kan unnlate å foreta en kontrolltelling. Man kan neppe se bort fra muligheten for at det også ved bruk av slike hjelpemidler kan oppstå feil. En kontrolltelling vil dessuten ved slike hjelpemidler heller ikke være så ressurskrevende. Praksis i Oslo kommune er for eksempel at stemmesedlene ofte sendes gjennom optiske lesere flere ganger.

Departementet har i sin vurdering av spørsmålet om obligatorisk opptelling i to omganger også lagt vekt på synspunkter og vurderinger som ble fremmet i Ot.prp. nr. 60 (1996-97) om endringer i valgloven, kapittel 6. Her konkluderes det med at det fortsatt bør være obligatorisk med opptelling i to runder. Departementet la i sin konklusjon vekt på høringsuttalelsene hvor det ble gitt bred støtte for opptelling i to omganger.

Ved den foreløpige opptellingen må stemmesedler det er tvil om kan godkjennes eller ikke, holdes utenfor. Det skal dessuten ikke tas hensyn til rettinger på stemmesedlene. Ved fintellingen skal de stemmesedler som ble tatt med i foreløpig opptelling kontrolltelles. I tillegg skal de stemmesedler som ikke ble tatt med i den foreløpige opptellingen vurderes og telles med. Ved fintellingen til kommunestyrevalget skal også rettinger på stemmesedlene registreres.

Utvalget foreslår at det ved stortingsvalget og fylkestingsvalget pålegges valgstyrene å oversende en oversikt over antall personlige stemmer avgitt til den enkelte kandidat. Dette forutsetter at valgstyret i forbindelse med den endelige opptellingen av stemmene, også registrer endringer velgerne har gjort på stemmesedlene. I dag er det kun ved kommunestyrevalget at valgstyret i forbindelse med den endelige opptellingen også registrerer rettinger på stemmesedlene. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg er fylkevalgstyret ansvarlig for denne registreringen selv. Grunnen til dette skille, er ulik ansvars plassering når det gjelder valgoppgjøret. Utvalget foreslår ingen endringer i reglene for hvor valgoppgjøret foretas. Departementet er enig i dette, men mener derfor det ikke er hensiktsmessig at valgstyret ved stortingsvalget og fylkestingsvalget er ansvarlig for å registrere rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene. Rettingene har kun betydning for kandidatoppgjøret som skal foretas av fylkesvalgstyret. En slik registrering vil i mange tilfeller kunne føre til forsinkelse for oversendingen av møtebøkene og valgmateriellet. Det er viktig at opptellingen ved disse valgene ikke forsinkes, slik at fylkesvalgsty-

ret kan komme raskt i gang med valgoppjøret. Departementet går inn for at regelen om at fylkesvalgstyret er ansvarlig for registrering av rettinger på stemmesedler til stortingsvalget og fylkestingsvalget videreføres. Valgstyret skal uansett sortere rettede og urettede sedler.

Departementet støtter utvalgets forslag om at det kan foretas samtidig opptelling av stemmesedler til kommunestyrevalget og fylkestingsvalget. Departementet er av den oppfatning at valgstyret selv bør avgjøre hvordan opptellingen i den enkelte kommune best kan organiseres. Det fremheves likevel at det i en samtidig opptelling må ligge en forutsetning om at dette ikke forsinker valgoppjøret verken ved kommunestyrevalget eller ved fylkestingsvalget.

Departementet slutter seg til utvalgets forslag om at kravet til antall navn i manntallet for opptelling på krets nivå reduseres til 100. Dagens krav om 500 navn i manntallet synes å være for høyt. Noen kommuner har totalt sett færre enn 500 navn i manntallet for hele kommunen. Det kreves ikke at disse kommunene foretar opptelling samlet hos en annen kommune. Departementet mener det gir liten sammenheng i systemet dersom kravet til antallet navn for opptelling på ett stemmested er høyere enn det totale antallet navn i manntallet i enkelte kommuner.

Selv om stemmestedet til sammen ikke skulle få inn stemmer fra mer enn 60-70 prosent av 100 personer, mener departementet tallet likevel er tilstrekkelig til å sikre hemmelighold. Departementet legger også i likhet med utvalget vekt på at med redusert krav til antall i manntallet, vil flere stemmesteder kunne foreta en foreløpig opptelling selv. Det fører til at færre stemmesteder må frakte stemmer til andre stemmesteder valgkvelden.

Departementet er videre enig i utvalgets vurdering i spørsmålet om opptelling av stemmesedler i en annen kommune eller hos fylkesvalgstyret, og viser til deres begrunnelse. Hovedhensynet bak en slik regel er ønsket om et raskere opptellingsresultat ved hjelp av maskinelt utstyr. Ingen av høringsinstansene har uttalt seg negativt om forslaget. Departementet understreker imidlertid at det ikke legges opp til at ansvaret for opptellingen overlates til et annet valgstyre eller fylkesvalgstyret. Ved bestemmelsen gis det kun anledning til å benytte maskinelt utstyr som er plassert i en annen kommune eller fylkeskommune. Stemmesedler fra flere kommuner må ikke på noen måte blandes sammen. Opptellingen skal skje separat, i nærvær av valgstyret og under dets tilsyn. For å gi sikkerhet for at stemmesedler ikke blandes sammen. Prinsippet om at valgstyret er ansvarlig for stemmer fra velgere i egen kommune opprettholdes. Utviklingen i bruk av maskinelt utstyr tilsier at loven bør åpne for at det gis adgang til slik opptelling. Noen steder ligger lokale forhold godt til rette for opptelling i annen kommune eller hos fylkesvalgstyret.

Opptelling av stemmesedler i en annen kommune eller hos fylkesvalgstyret er aktuelt både ved foreløpig og endelig opptelling. Avgjørelse om hvor og hvordan opptellingen skal skje tas av valgstyret. Departementet forutsetter at foreløpig opptelling av stemmer i en annen kommune eller hos fylkesvalgstyret, ikke må føre til forsinkelser i opptellingen i kommunen.

Departementet er enig i at det bør legges klare forutsetninger til grunn før opptelling kan skje i annen kommune eller hos fylkesvalgstyret. Det er valgstyrets ansvar å påse at forutsetningene er tilstede.

Departementet foreslår i kapittel 12 å ikke videreføre regelen om at forhåndsstemmen skal være endelig. Forslaget får konsekvenser for reglene om opptelling av stemmesedler. Departementet foreslår endringer i regelverket i samsvar med dette. Etter departementets forslag må forhåndsstemmegivningene kontrolleres mot avgitte valgtingsstemmegivninger når stemmegivningen på valgtinget er avsluttet. Dagens bestemmelse om foreløpig opptelling av forhåndsstemmene fire timer før valglokalene stenger valgdagen, foreslås derfor ikke videreført. Foreløpig opptelling av forhåndsstemmer kan først foretas etter at valgstyret har kontrollert at velgere som har avgitt forhåndsstemme ikke har stemt på valgtinget.

Når det gjelder forslaget om forskriftshjemmel vises det til at lovforslaget i betydelig mindre grad gir bestemmelser om rent praktiske rutiner i forhold til i dag. Forslaget bygger på at bestemmelser av prinsipiell betydning skal fastsettes ved lov. Eventuelle bestemmelser om detaljer om fremgangsmåten er det mer hensiktsmessig å regulere i forskrift. Departementet foreslår derfor at det gis en forskriftshjemmel til å fastsette bestemmelser om opptelling av stemmesedler, slik også utvalget har gått inn for.

### **14.3 Begrepene stemmer, stemmegivninger og stemmesedler**

---

Bruken av begrepene stemmer, stemmesedler og stemmegivninger er ikke entydig i dagens valglov. Særlig gjelder dette i forhold til regelverket for godkjenning og forkasting av stemmegivninger og stemmesedler. For å få en ens begrepsbruk, redegjør departementet her nærmere for hva som ligger i de enkelte begrepene, og hvordan de er brukt i forslag til ny valglov.

Resultatet av det å avgi en stemme er en stemmegivning. En forhåndsstemmegivning innenriks består av omslagskonvolutt, valgkort, stemmesedelkonvolutt og stemmeseddel. En forhåndsstemmegivning utenriks, samt på Svalbard og Jan Mayen består av omslagskonvolutt, stemmesedelkonvolutt og stemmeseddel. En ordinær valgtingsstemmegivning består av en stemmeseddel og ligger i en urne. En valgtingsstemmegivning i særskilt omslag består av et omslag, en stemmesedelkonvolutt og en stemmeseddel. Når en velger har levert eller fått anledning til å levere sin stemme, har vedkommende avgitt en stemmegivning. Vi snakker om stemmegivninger selv om disse ennå ikke er godkjent og velgeren krysset av i manntallet.

Stemmegivninger skal kontrolleres og kan enten godkjennes eller forkastes. En forkastet stemmegivning vil fortsatt omtales som en stemmegivning, selv om den er forkastet. Godkjennes stemmegivningen vil den likeledes omtales som en godkjent stemmegivning. En godkjent stemmegivning består av en stemmesedelkonvolutt med innhold (forhåndsstemmegivninger, stemmegivninger i særskilt omslag) eller bare av en stemmeseddel (ordinære valgtingsstemmegivninger).

Alle godkjente stemmegivninger undergår en ny kontroll; prøving av selve stemmeseddelen.

Kontrollen kan således beskrives i en totrinnsprosess (figurene 14.1 og 14.2):

*Trinn 1: Godkjenning av stemmegivninger*

Kontrollen er ulik for stemmegivninger avgitt på forhånd og stemmegivninger avgitt på valgtinget.

Ved kontroll av om en *forhåndsstemmegivning* skal godkjennes, undersøker valgstyret omslagskonvolutten eller valgkortet. Dersom valgstyret finner at stemmegivningen er avgitt forskriftsmessig, det vil si i henhold til de krav loven setter i § 10-1, krysses velgeren av i manntallet og stemmegivningen er godkjent. Dersom lovens krav ikke er oppfylt, må stemmegivningen forkastes. Selve stemmeseddelen er på dette tidspunkt ennå ikke prøvet og godkjent.

Når det gjelder en *ordinær valgtingsstemmegivningskjer* kontrollen og godkjenningen av stemmegivningen idet velgeren avgir sin stemme. Stemmestyret kontrollerer om velgeren står oppført i manntallet på stemmestedet og gir velgeren i tilfelle adgang til å avgi sin stemme. Stemmegivningen er godkjent idet velgeren krysses av i manntallet. Disse stemmegivningene betegnes som ordinære stemmegivninger.

Dersom velgeren av ulike grunner ikke kan krysses av i manntallet på stemmestedet (velgeren avgir «fremmed» stemme eller velgeren står ikke i manntallet i kommunen), skal stemmegivningen legges i *særskilt omslag*. Valgstyret kontrollerer i ettertid omslaget, i tillegg til manntallet, før stemmegivningen eventuelt godkjennes. I det stemmegivningen godkjennes snakker vi om en godkjent stemmegivning.

Når en forhånds- eller valgtingsstemmegivning godkjennes, innebærer det at velgeren hadde rett til å avgi stemme, og at denne ble avgitt på forskriftsmessig måte, det vil si at den oppfyller lovens krav for godkjenning i § 10-1 og § 10-2. Det betyr likevel ikke at selve stemmeseddelen er prøvet og godkjent.

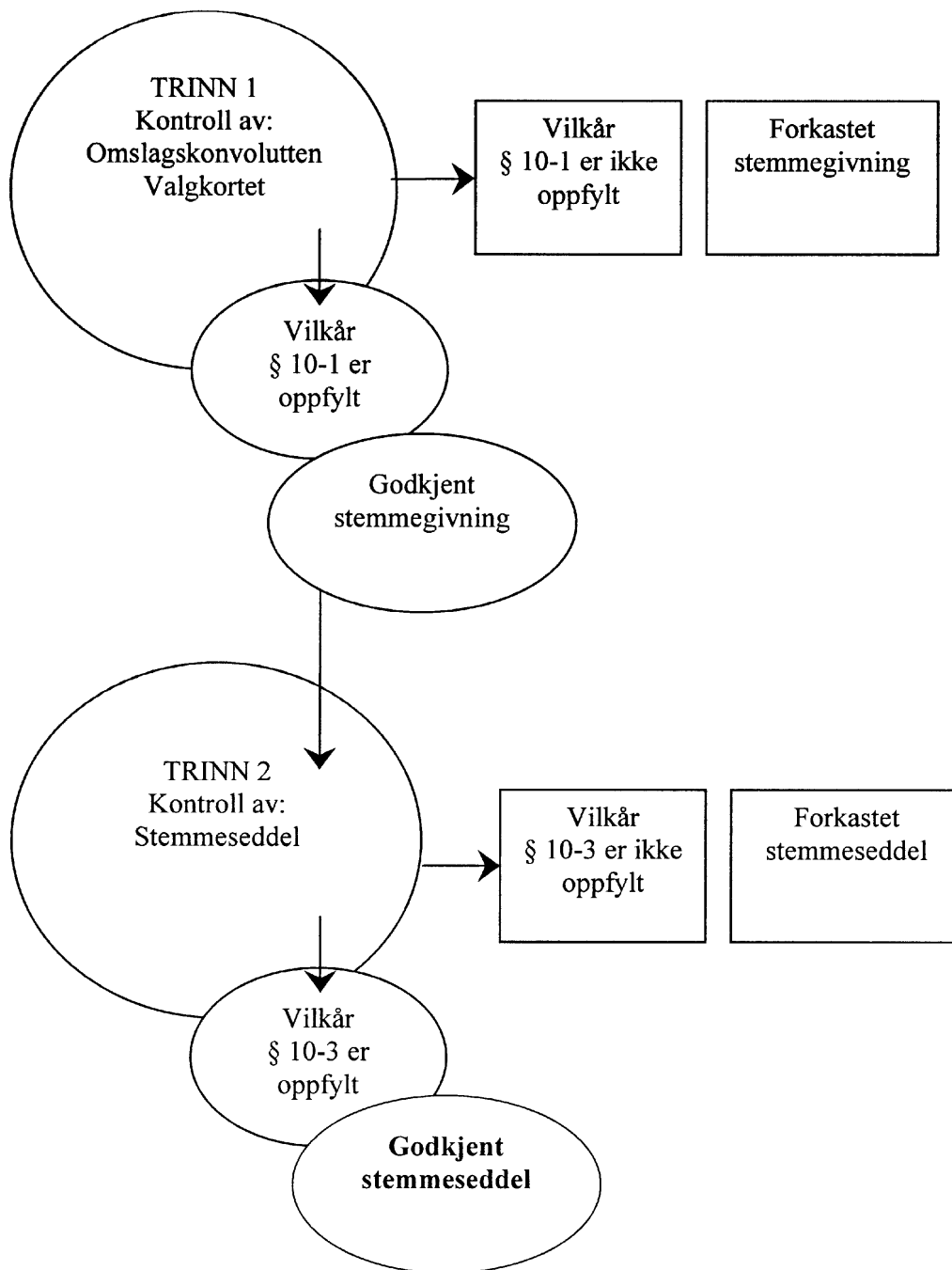
*Trinn 2: Godkjenning av stemmesedler*

En godkjent stemmegivning består av en stemmeseddelkonvolutt eller bare en stemmeseddel. Valgstyret skal kontrollere om innholdet i stemmeseddelkonvolutten eller stemmeseddelen er forskriftsmessig, det vil si om det oppfyller vilkårene i § 10-3. Denne prosessen fører frem til godkjente stemmesedler og forkastede stemmesedler. Idet stemmeseddelen godkjennes, snakker vi om godkjente stemmesedler. Forkastes stemmen, enten på grunn av manglende stemmeseddel eller feil ved stemmeseddelen, snakker vi om en forkastet stemmeseddel. En tom stemmeseddelkonvolutt anses som en blank stemme.

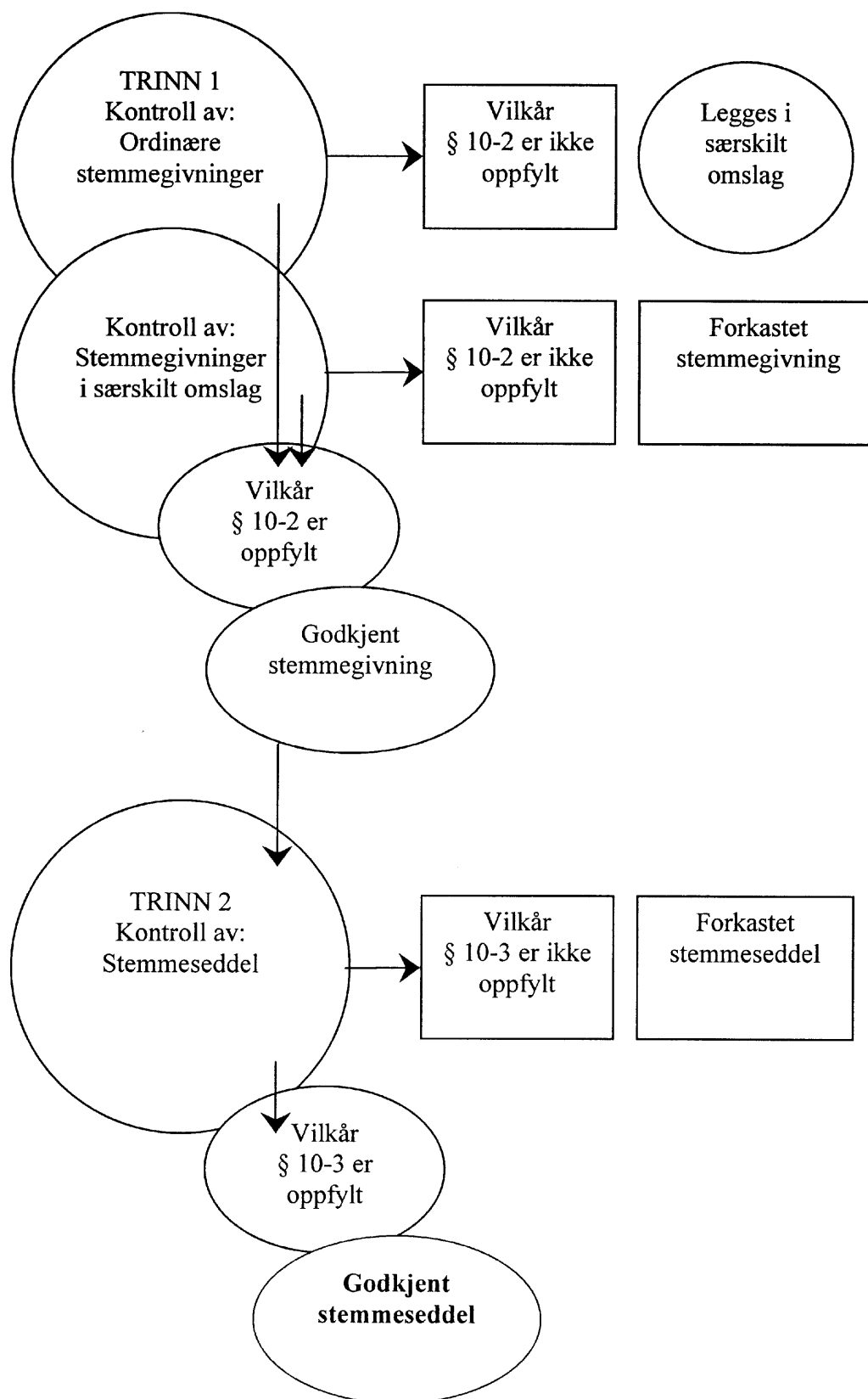
Når en stemmeseddel er godkjent innebærer det at den oppfyller lovens krav for godkjenning i § 10-3.

Begrepet *stemmer* brukes ofte som en samlebetegnelse på stemmegivninger og stemmesedler. Begrepet stemmer har ingen selvstendig juridisk betydning i forhold til regelverket for godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler. Det er *stemmegivninger* og *stemmesedler* som skal godkjennes eller forkastes. I noen tilfeller er det likevel mest naturlig å bruke begrepet stemmer, som for eksempel i løpende tekst. I andre sammenhenger er det mer naturlig å snakke om enten stemmegivninger eller stemmesedler. En stemme kan således være synonymt med en stemmegivning og/eller en stemmeseddel.





Figur 14.1 Godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler avgitt på forhånd



Figur 14.2 Godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler avgitt på valgtinget

## 14.4 Føring av protokoller (møtebøker)

---

### 14.4.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 39 første ledd at valgstyrets leder skal protokollere «alt som behandles og avgjøres på valgtinget». For øvrig vil kommuneloven § 30 nr. 3 om føring av protokoll komme til anvendelse for valgstyrets arbeid generelt, herunder arbeidet med forhåndsstemmene som gjøres før valgdagen. Det følger av valgloven § 39 annet ledd at stemmestyrets leder skal protokollere «alt som behandles» på valgtinget.

Departementet utformer formularer til bruk for protokolleringen hos både stemmestyrene og hos valgstyret i kommunen, jf. § 39. Det benyttes ett formulær for stortingsvalget og ett for kommunestyre- og fylkestingsvalget.

Stemmestyret skal protokollere «alt som behandles», jf. § 39 annet ledd. Til dette hører protokollering av mottatte stemmegivninger. Dersom valgstyret har bestemt at det skal foretas foreløpig opptelling på stemmestedet må stemmestyret også protokollere resultatet av denne opptellingen, herunder hvordan stemmesedlene fordeler seg på de ulike valglistene. Stemmestyret må også protokollere hvor mange stemmer de har lagt til side fordi det var tvil om de kunne godkjennes eller ikke, jf. § 46 annet ledd. Disse stemmene skal vurderes av valgstyret. Blir det på stemmestedet reist innsigelse mot at valget fremmes, skal innsigelsen og grunnen bokføres av stemmestyret, jf. § 39 annet ledd andre punktum. Valgstyret tar stilling til innsigelsen, jf. § 38 fjerde ledd. Etter endt stemmegivning skal stemmestyrets leder lese opp det som er bokført, og stemmestyrets medlemmer skal underskrive protokollen. Dette skal gjøres hver dag dersom det avholdes todagersvalg, jf. § 39 tredje ledd.

Valgstyret skal bokføre «alt som behandles og avgjøres på valgtinget». Det følger av valgloven § 39 første ledd siste punktum at det i møtebok for valgstyret skal føres inn dato for kunngjøringer om utlegging av manntallet, for kjennelsesmøtet og for kunngjøringer om valgtinget. Valgstyret skal videre føre inn stemmetallene for valglistene, med opplysninger om hvordan de fordeler seg på stemmer avgitt på forhånd og stemmer avgitt på valgtinget, og på rettede og urettede stemmesedler, jf. § 49 første ledd når det gjelder stortingsvalget og § 49 sjette ledd når det gjelder fylkestingsvalget.

Etter valgloven § 66 skal valgstyret ved kommunestyrevalg føre inn stemmetall for den enkelte liste og for den enkelte kandidat, herunder opplysninger om hvordan tallene fordeler seg på stemmer avgitt på forhånd og stemmer avgitt på valgtinget. I tillegg må valgstyret protokollere behandling og avgjørelser om godkjenning og forkasting av stemmegivninger og stemmesedler.

Valgstyret foretar selv valgoppgjør ved kommunestyrevalget, og skal derfor også føre inn antall representantplasser som tilfaller den enkelte liste, samt opplysninger om hvilke kandidater som er valgt til representanter og vararepresentanter. Valgstyret skal ta stilling til eventuelle innsigelser fremmet på valgtinget, jf. § 38 tredje og fjerde ledd. Behandlingen av disse må bokføres i valgstyrets møtebok. Valgstyrets leder skal lese opp det som er bokført, og valgstyrets medlemmer skal underskrive protokollen. Dette skal gjøres hver dag dersom det avholdes todagersvalg, jf. § 39 tredje ledd.

Ved stortingsvalget og fylkestingsvalget skal valgoppgjøret, det vil si beregningen av antall representantplasser til den enkelte valgliste og samt

hvilke kandidater plassene tilfaller, foretas av fylkesvalgstyret, jf. §§ 51 flg. og §§ 58 flg. Fylkesvalgstyrets leder skal ved fylkestingsvalg i henhold til § 61 bokføre stemmetall for de enkelte valglistene fordelt på den enkelte kommune og for hele fylket. Det skal fremgå hvordan stemmene fordelte seg på stemmer avgitt på forhånd og stemmer avgitt på valgtinget. Det skal videre føres inn beregning av hvor mange representantplasser den enkelte liste får, samt hvilke kandidater som er valgt til representanter og vararepresentanter. Fylkesvalgstyret skal kontrollere opptellingen i kommunene i fylket. Eventuelle feil i denne eller i avgjørelser om retting og godkjenning av stemmer, skal rettes såfremt dette lar seg gjøre, jf. § 58 første ledd. I fylkesvalgstyrets møtebok skal lederen protokollere en oversikt over antall forkastede stemmegivninger og stemmesedler fordelt på kommunene i fylket, i tillegg til en oversikt over hyppig forekommende feil. Alle medlemmene av fylkesvalgstyret skal underskrive møteboken. Departementet fastsetter ikke formular for fylkesvalgstyret møtebok ved fylkestingsvalget.

Fylkesvalgstyret skal ved stortingsvalg kontrollere at forberedelse og gjennomføring av valget i kommunene er i henhold til regelverket, jf. § 50 første ledd. I tillegg foretar fylkesvalgstyret valgoppgjør for fylket, jf. annet ledd. Målet med fylkesvalgstyrets kontroll er å avdekke feil som kan få betydning for fylkesvalgstyrets oppgjør og feil som kan få betydning for Stortingets vurdering av om valget er gyldig. Fylkesvalgstyret skal protokollere resultatet av sin kontroll, samt resultatet av valgoppgjøret for fylket, jf. § 53. Bestemmelsen angir positivt hva fylkesvalgstyrene skal protokollere.

I henhold til valgloven § 49 sjuende ledd skal registrerte partier som stiller liste i fylket ved stortingsvalg og fylkestingsvalg få et gratis eksemplar av møteboken dersom de har satt frem krav om dette før valgdagen.

#### 14.4.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår ingen realitetsendring i reglene om protokollering av valg. Det foreslås likevel en forenkling i reglene. Utvalget mener loven selv ikke bør sette uttrykkelige krav til protokolleringen. Krav til protokolleringen bør departementet kunne vurdere i forbindelse med utarbeidelse av standardformularer.

Utvalget mener det er en fordel å ha standardiserte møtebøker, bl.a. av statistikkhensyn. De mener departementet av denne grunn enten selv bør utarbeide standarder, eller fastsette retningslinjer for hvordan møtebøkene skal føres. Utvalget forutsetter imidlertid at en bestreber seg på å utarbeide standardskjemaer som er så enkle og oversiktlige som mulig.

Utvalget foreslår videre at bestemmelsen om registrerte partiers rett til et gratis eksemplar av møteboken oppheves. Bestemmelsen er ikke i tråd med offentlighetslovens bestemmelser. Møtebøkene er offentlige dokumenter, og alle har anledning til å gjøre seg kjent med innholdet. Valgstyret kan heller ikke nekte noen en kopi av boken med den begrunnelsen at de ikke har søkt om dette.

### 14.4.3 Høringsinstansene

Få av høringsinstansene har merknader til utvalgets forslag. De som har uttalt seg er noen kommuner i Agder-fylkene. Disse tiltrer de merknader *KS Agder* har utarbeidet til utvalgets forslag. Her heter det at

«Det bør forskriftsfestes at møtebøkene skal være enkle og oversiktlige og at det er plikt til å benytte standardskjema som departementet utarbeider.»

### 14.4.4 Departementets merknader og forslag

Dagens valglov gir ingen samlet oversikt over hva som skal bokføres i møtebokprotokollene. Det er et alminnelig prinsipp at det ved møter i alle folkevalgte organ skal føres møtebok, jf. kommuneloven § 30 nr. 3. En møtebok skal sikre beslutninger fattet i møtet notoritet og offentlighet. Det er møteleders ansvar at møteboken føres korrekt.

Tilsvarende skal møtebøker utarbeidet ved valg sikre valget i kretsen eller kommunen notoritet, og at det er gjennomført i henhold til regelverket. Av møtebøkene må det derfor fremgå hvor mange stemmer som er avgitt og hvordan disse stemmene fordeler seg på de ulike partiene og gruppene. I tillegg skal det fremgå tid og sted for hvor valg er blitt holdt. Hva som ellers har vært bokført bygger på tradisjoner. Tendensen har gått i retning av mindre omfattende protokollering ved valg, uten at dette går utover riktigheten av valgresultatene. Møtebøkene er helt nødvendige for kontroll og godkjenning av valget.

Departementet slutter seg til utvalgets merknader om at det ikke bør lovfestes direkte hva som skal fremgå av møtebøkene, men at detaljene fastsettes nærmere i forskrift. Det er et hovedmål for departementet at møtebøkene skal utformes slik at de er enklest mulige i bruk. Vi kan imidlertid ikke se at det er nødvendig, som noen høringsinstanser foreslår, å forskriftsfeste at bøkene skal være enkle og oversiktlige. Departementet er av den oppfatning at møtebøkene må inneholde den nødvendige informasjon for å sikre valget notoritet, mulighet for kontroll og godkjenning. Hva som må tas med gir seg i stor grad selv. Like så viktig kan det være at bøkene designmessig gjøres oversiktlige og lettere å føre.

Departementet er enig med utvalget i at møtebokformularer bør fastsettes av departementet. Dette støttes også av høringsinstanser. Et ferdig oppsatt formular letter føringen i kommunene, og er en huskeliste for hva som skal protokolleres. Et slikt formular letter også forberedelsene til valget. Siden bøkene også benyttes ved kontrollen av valget, er det viktig at det lages et felles formular som skal benyttes av alle kommuner eller fylkeskommuner. Dette gjør kontrollen betydelig lettere for kontrollinstansen. Departementet mener det bør fremgå av forskrift at det utarbeidede skjemaet skal benyttes av alle. Med dette menes at oppsettet og postbetegnelsen i bøkene må være lik, også når noen kommuner benytter dataprogrammer til utskrift av deler av møteboken.

Det antas ikke å være tilstrekkelig kun å fastsette retningslinjer for hvordan møtebøkene skal føres. Valgoppgjør og føring av møtebøker er såpass komplisert, og faren for feil så stor at det å kun fastsette slike retningslinjer, mest sannsynlig ville ført til mye feilføring. Det er alvorlig dersom det fører til

at valgresultatene ikke gjengis korrekt. Feilføringer i møtebøkene er ofte påpekt av fullmaktskomiteen i forbindelse med godkjenning av fullmaktene ved stortingsvalg.

Det kan gjerne tenkes fastsatt slike retningslinjer dersom alle kommuner og fylkeskommuner benyttet ferdige dataprogrammer ved føringen. Dette forutsetter imidlertid at alle kommunene har tilgang til og benyttet et felles program. En utskrift på bakgrunn av retningslinjer fra departementet ville da kunne bli lik i alle landets kommuner og fylkeskommuner. En slikt felles dataprogram eller oppsett finnes ikke i dag, men departementet mener dette kan være en mulighet i fremtiden. I tilfelle vil det kanskje ikke være nødvendig å fastsette et bestemt formular. Det bør tas høyde for dette i lovteksten.

I departementets forslag til lovbestemmelse slås det fast hvilke møtebøker som skal føres i forbindelse med valg, og hvem som er ansvarlig for føringen. Detaljer om hva som skal føres fastsettes i forskrift. Det fastsettes i lovs form at departementet utarbeider skjema og retningslinjer for føringen.

I tråd med utvalgets forslag og de hensyn som ligger bak bestemmelsen om at departementet fastsetter formular for møtebøker, vil nevnte hjemmel også inkludere fastsettelse av formular til møtebok for fylkesvalgstyret ved kontroll og valgoppgjør med fylkestingsvalget. Dette er nytt i forhold til gjeldende rett. Departementet kan ikke se at det skulle være grunn til at det ikke skal fastsettes slikt skjema også ved fylkestingsvalget når det gjøres ved de andre valgene.

Departementet er enig med utvalget i at bestemmelsen om registrerte partiers rett til ett eksemplar av valgboen ikke videreføres. Bestemmelsen antas å være uten betydning. Det vises til utvalgets begrunnelse.

## 14.5 Forsendelse av materiell

---

### 14.5.1 Gjeldende rett

#### *Stortingsvalg*

Når opptellingen er ferdig i kommunen og valgstyret har ført opptellingsresultatene inn i møteboka, skal valgstyrets leder omgående sende i forseglet pakke følgende materiell til fylkesvalgstyrets leder, jf. § 49 annet ledd:

- en bekreftet avskrift av det som er bokført
- alle valgkort innkommet i forbindelse med forhåndsstemmegivningen
- alle innkomne omslagskonvolutter for forhåndsstemmegivning utenriks samt på Svalbard og Jan Mayen
- kopi av alle klager og bemerkninger
- stemmegivninger og stemmesedler valgstyret har forkastet
- forkastede omslag med stemmegivninger etter § 41 annet ledd
- alle godkjente stemmesedler (ordnet etter forhånds- og valgtingsstemmer, rettede og urettede).

Fylkesvalgstyret skal i henhold til valgloven § 50 første og annet ledd kontrollere forberedelse og gjennomføring av stortingsvalget i kommunene i fylket, samt foreta valgoppgjør for fylket. Dersom valgstyret også er fylkesvalgstyret (Oslo) skal ovennevnte materiell sendes Fylkesmannen, jf. § 49 tredje ledd, som skal kontrollere forberedelse og gjennomføring av stortingsvalget.

Valgstyret skal sende eventuelle klager over valget til departementet, etter hvert som de kommer inn, jf. § 49 femte ledd.

### *Fylkestingsvalget*

Fylkesvalgstyret er ansvarlig for valgoppgjøret i fylket, jf. §§ 58-60. Dette arbeidet skal starte så snart fylkesvalgstyret har fått inn møtebøker og stemmemateriell fra valgstyrene i kommunene i fylket. Valgstyret skal sende i forseglet pakke følgende materiell til fylkesvalgstyrets leder, jf. § 49 sjette ledd:

- en bekreftet avskrift av det som er bokført på stemmestedene og hos valgstyret vedrørende fylkestingsvalget
- alle godkjente stemmesedler til fylkestingsvalget (forhånds- og valgtingsstemmer hver for seg)
- alle forkastede stemmesedler til fylkestingsvalget (forhånds- og valgtingsstemmer hver for seg)

Fylkesvalgstyret skal rette feil i valgstyrets opptelling og feil ved beslutninger om godkjenning av stemmegivninger og forkasting av stemmegivninger og stemmesedler, før valgoppgjøret foretas. Det foretas ikke en automatisk kontroll av forberedelser og gjennomføring av fylkestingsvalget. Valgstyret og fylkesvalgstyret skal imidlertid sende kopi av protokollene til Fylkesmannen. Dersom Fylkesmannen får kjennskap til feil i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av fylkestingsvalget, skal melding om dette sendes departementet, jf. § 71 sjuende ledd.

### *Kommunestyrevalg*

Valgstyret er selv ansvarlig for valgoppgjøret i kommunen, jf. §§ 64 og 65. Valgstyret skal sende følgende materiell til Fylkesmannen, jf. § 66 annet ledd:

«utskrift at alt som er innført i møteboken både når det gjelder kommunestyrevalget og fylkestingsvalget».

Fylkesmannen skal i henhold til § 71 sjette og sjuende ledd kontrollere at valgoppgjøret i kommunen er korrekt. Fylkesmannen kan påby at feil som har betydning for valg av representanter og vararepresentanter, rettes innen 30 dager etter valget.

#### **14.5.2 Utvalgets forslag**

Utvalget foreslår at valgstyrene pålegges å sende fylkesvalgstyrene en oversikt over antall personlige stemmer hver enkelt kandidat har fått både ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Utover dette har utvalget ikke foreslått endringer i reglene for oversending av materiell.

#### **14.5.3 Høringsinstansene**

Ingen av høringsinstansene har merknader til utvalgets forslag.

#### **14.5.4 Departementets merknader og forslag**

Bakgrunnen for videresending av møtebøker og valgmateriell til annen instans, er at dette skal benyttes ved kontroll og/eller valgoppgjør. Reglene

må derfor utformes i samsvar med regler for kontroll og valgoppgjør. I tråd med de endringer departementet foreslår i regelverket for kontroll ved valg, jf. kapittel 14.6 og 16, foreslås det noen endringer med hensyn til hvilket materiell valgstyret skal videresende for kontroll og valgoppgjør.

Fylkesvalgstyret vil som i dag ha ansvar for å foreta valgoppgjør for fylket ved stortingsvalget og fylkestingsvalget. Ved stortingsvalget har fylkesvalgstyret også ansvar for kontroll av valgets forberedelse og gjennomføring i alle kommunene i fylket. Den endelige godkjenningen ligger til Stortinget. Departementet foreslår at fylkesvalgstyret også skal kontrollere kommunenes forberedelse og gjennomføring av fylkestingsvalget på samme måte som ved stortingsvalget, og at den endelige godkjenningen legges til fylkestinget. Fylkesvalgstyrene vil av denne grunn ha behov for å få oversendt samme type valgmateriell ved fylkestingsvalg som ved stortingsvalg. Forslag til ny valglov utformes i samsvar med dette.

Ved stortingsvalg videreføres dagens ordning.

Ved kommunestyrevalg foretar valgstyret valgoppgjør. Departementet foreslår at den statlige kontrollen med forberedelse og gjennomføring av kommunestyrevalg erstattes av en kommunal egenkontroll. Den endelige godkjenningen foretas av kommunestyret. Av denne grunn skal valgstyret ikke oversende møtebøker og valgmateriell til Fylkesmannen slik regelen er i dag.

Når det gjelder utvalgets forslag om oversendelse av liste over personlige stemmer vises det til departementets merknader i kapittel 14.2, hvor dette forslaget ikke følges opp.

## **14.6 Foreløpig kontroll ved stortingsvalg**

---

### **14.6.1 Gjeldende rett**

Det følger av valgloven § 50 første og annet ledd at fylkesvalgstyret er ansvarlig for å kontrollere forberedelse og gjennomføring av stortingsvalget i kommunene i fylket. Kontrollen gjennomføres på bakgrunn av det materiell som blir oversendt fra kommunene, jf. kapittel 14.5. Dersom fylkesvalgstyret i forbindelse med kontrollen finner feil ved valgstyrenes beslutninger om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger og stemmesedler, skal feilene rettes. Det samme gjelder dersom fylkesvalgstyret finner feil ved valgstyrenes oppstilling. Feil skal rettes opp før fylkesvalgstyret foretar valgoppgjør for fylket.

Fylkesvalgstyret gjennomfører en *foreløpig* kontroll med at valget i kommunene har skjedd i samsvar med gjeldende rett. Den endelige kontrollen ligger til Stortinget, jf. kapittel 16.

Fylkesvalgstyrets kontroll skal protokolleres, jf. § 53. Feil som ikke kan rettes etter § 50 første og andre ledd, skal protokolleres særskilt. Fylkesvalgstyrets protokoll skal sendes Stortingets administrasjon og Riksvalgstyret.

Dersom valgstyret også er fylkesvalgstyre (Oslo) skal kontrollen gjennomføres av Fylkesmannen, jf. § 49 tredje ledd. Fylkesmannen har samme myndighet som fylkesvalgstyret, men valgstyret skal selv foreta valgoppgjøret.

Når det gjelder kontroll ved fylkestingsvalget og kommunestyrevalget etter gjeldende rett omtales dette i kapittel 16.1.1.



### 14.6.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at gjeldende rett videreføres.

### 14.6.3 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene har kommentert fylkesvalgstyrets kontroll ved stortingsvalg.

### 14.6.4 Departementets merknader og forslag

Departementet er enig med utvalget i at gjeldende rett bør videreføres, og at en foreløpig kontroll med stortingsvalget således foretas av fylkesvalgstyret. Departementet viser for øvrig til Ot.prp. nr. 60 (1996-97) der spørsmålet om å overføre en foreløpig kontroll med stortingsvalget til fylkesvalgstyret ble drøftet. Fylkesvalgstyrets kontrollplikt ble lovfestet foran stortingsvalget i 1997. Den endelige kontrollen med stortingsvalget ligger til Stortinget, jf. Grunnloven § 64. Spørsmålet er også nærmere omtalt i kapittel 16.

## 14.7 EDB-baserte valgoppgjørssystemer

---

### 14.7.1 Gjeldende rett

Etter valgloven skal departementet godkjenne bruk av og fastsette nærmere krav til følgende typer EDB-baserte systemer:

- systemer for opptelling og registrering av stemmegivninger ved kommunestyrevalg (§ 48 fjerde ledd)
- systemer for valgoppgjør ved stortingsvalg (§ 50 fjerde ledd)
- systemer for valgoppgjør ved fylkestingsvalg (§ 58 annet ledd)
- systemer for valgoppgjør ved kommunestyrevalg (§ 64 sjuende ledd)

I tillegg godkjenner Kongen systemer for Riksvalgstyrets valgoppgjør ved stortingsvalg (§ 55 første ledd).

Bestemmelsene ble vedtatt i 1993. Før dette var det opp til det enkelte valgstyre og fylkesvalgstyre selv å avgjøre hvilke systemer som eventuelt skulle benyttes.

I forbindelse med valget i 1991 ble det reist innvendinger mot dette, blant annet fordi to av systemene som var i bruk ikke ga identiske resultater. Det ble blant annet pekt på at systemene opererte med ulikt antall desimaler for kvotientene i de divisjonene som ble foretatt for å beregne mandatfordelingen. Dette *kunne* i spesielle situasjoner få konsekvenser for mandatfordelingen.

Det ble også reist innvendinger av mer praktisk art mot den ordningen man hadde til og med valget i 1991. Fylkesmennene påpekte at de utskrifter av valgoppgjøret man fikk fra systemene vanskeliggjorde deres lovpålagte kontroll. Datasystemenes utskrifter var ikke tilpasset de skjemaer departementet hadde fastsatt for valgstyrenes protokoller. I tillegg forekom enkelte tilfeller der medlemmer av valgstyrene nektet å underskrive protokollen med den begrunnelse at de ikke var eksperter på EDB og ikke kunne gå god for at oppgjøret var skjedd i samsvar med loven.

På denne bakgrunnen foreslo departementet at det ble lovfestet hjemmel for departementet til å godkjenne systemer som brukes ved valgoppgjørene.

Departementets forslag fikk tilslutning fra Stortinget. Ved siste valg ble det godkjent flere oppgjørssystemer.

#### 14.7.2 Utvalgets forslag

Utvalget peker på følgende argumenter som kan tale *for* dagens ordning med statlig godkjenning av valgoppgjørssystemer:

- det er en fordel at departementet gjennom godkjenningsordningen har oversikt over og kan styre utviklingen på området
- departementets godkjenning representerer et kvalitetsstempel som kommunene og fylkeskommunene kan feste lit til
- godkjenningsordningen er en garanti mot at markedet får fritt spillerom
- useriøse aktører vil bli holdt utenfor markedet.

Som argumenter *mot* dagens ordning fremhever utvalget at:

- det enkelte valgstyre og fylkesvalgstyre bør ha ansvar for å sørge for at valgoppjøret skjer i samsvar med loven
- ordningen er ikke i samsvar med prinsippet om nedbygging av statlige kontroll- og godkjenningsordninger overfor kommunesektoren
- departementets godkjenning kan lett føre til at enkelte leverandører får en monopolsituasjon, og at andre systemleverandører kan bli avskåret fra å gå inn på dette markedet
- de systemene som de tradisjonelle leverandørene tilbyr må anses kvalitetssikret ved at de er utviklet over en periode som omfatter flere valg, de er testet flere ganger og godkjent ved flere valg
- departementets arbeid med godkjenningen er svært ressurskrevende, og siden departementet ikke har den nødvendige kompetanse på området, er man avhengig av å leie inn ekstern konsulentbistand.

Etter utvalgets syn veier argumentene for å oppheve ordningen tyngre enn argumentene for å opprettholde ordningen. I sin avgjørelse har utvalget da lagt avgjørende vekt på at det bør være valgstyrenes og fylkesvalgstyrenes ansvar å sørge for at valgoppjørene blir gjennomført i samsvar med loven. En avskaffelse av ordningen vil innebære en nedbygging av statlig kontroll med kommunesektoren.

Utvalget foreslår videre at bestemmelsen om godkjenning av Riksvalgstyrets valgoppgjørssystem ikke videreføres. Dette vil innebære at den formelle myndigheten til å godkjenne system for beregning av utjevningsmandatene vil ligge hos Riksvalgstyret selv. Godkjenningen kan skje ved at departementet (som sekretariat for Riksvalgstyret) presenterer et system som Riksvalgstyret godkjenner.

Utvalget går inn for at ingen av valglovens bestemmelsene om godkjenning av EDB-baserte valgoppgjørssystemer videreføres.

#### 14.7.3 Høringsinstansene

Få av høringsinstansene har merknader til utvalgets forslag. Av de som har kommet med uttalelse er de fleste negative til at ordningen med statlig godkjenning skal oppheves.

*Hamar kommune* påpeker at

«valgstyrene i den enkelte kommune normalt verken vil ha kapasitet eller kompetanse til å vurdere hvilke datasystemer som tilfredsstillers lovens krav. I tillegg vil det være unødvendig ressurskrevende dersom samtlige kommuner skal være nødt til å vurdere kvaliteten på nye valg-systemer.»

*Rogaland fylkeskommune* sier at

«Edb-verktøy spiller en sentral rolle i valgoppgjørene, og bruken må forventes å øke fremover. Når resultatet fra datamaskinen i praksis legges til grunn for valgoppgjøret, er det betryggende at programmet er godkjent av departementet.»

*Buskerud fylkeskommune* mener det er viktig at samme system brukes i alle fylkeskommunene.

*Oslo kommune* og *Drammen kommune* støtter utvalgets forslag.

#### 14.7.4 Departementets merknader og forslag

Departementet er enig med utvalget i at dagens ordning med sentral godkjenning av EDB-oppgjørssystem ikke bør videreføres. Å fjerne godkjenningsordningen er i samsvar med prinsippet om nedbygging av statlige kontroll- og godkjenningsordninger overfor kommunesektoren. Departementet legger også vekt på at det er valgstyret i den enkelte kommune som er ansvarlig for at valget gjennomføres etter valglovens regler. Dette innebærer også et ansvar for å påse at eventuelle dataprogram kommunen velger å bruke, beregner valgoppgjøret slik loven krever. Det er ikke et krav i loven at valgoppgjøret skal skje ved hjelp av EDB.

Flere høringsinstanser er imot utvalgets forslag og fremhever det forhold at lokal godkjenning blir unødig ressurskrevende. De mener det er lite hensiktsmessig at den enkelte kommune og fylkeskommune må godkjenne og kontrollere valgoppgjørssystem. De dataprogrammene som dataleverandører tilbyr ved valg omfatter i de fleste tilfeller langt mer enn bare muligheten til elektronisk beregning av valgoppgjøret. I tillegg inneholder slike program gjerne moduler for manntall, opptelling, møtebok, div. rapporter osv.

Departementet understreker at den sentrale godkjenningen av et valgoppgjørssystem ikke omfatter mer enn godkjenning av at dataprogrammet for selve valgoppgjøret er i samsvar med loven. Øvrige moduler krever ikke godkjenning, med unntak av den delen av dataprogrammet som beregner opptelling og registrerer stemmer ved kommunestyrevalget. Øvrige moduler må godkjennes av valgstyrene og fylkesvalgstyrene. De er således ansvarlig for at programmet i sin helhet er i samsvar med valgloven. Selv med en sentral godkjenning må valgstyrene og fylkesvalgstyrene forsikre seg om at de programmer de kjøper, faktisk gjør det de er innkjøpt for. Dette er et ledd i en helt ordinær godkjenningsprosess ved kjøp av all type dataprogram. Programmet bør for eksempel testes mot valgoppgjøret fra forrige valg.

Departementet mener det ikke er marked for særlig mange elektroniske valgoppgjørssystem. Flere slike er godkjent allerede. Dersom det skulle komme nye aktører inn i markedet, er det ingenting i veien for at flere kommuner og fylkeskommuner går sammen om godkjenning av slike system.

Mangel på kompetanse fremheves også som et argument for å opprettholde godkjenningsordningen. Departementet viser til at flere datasystem

allerede er godkjent, og at eventuelle justeringer ikke krever særlig omfattende godkjenningsprosesser. I tillegg vil som nevnt flere kommuner/fylkeskommuner ha mulighet til å gå sammen om godkjenning og kjøp av slike systemer.

*Rogaland fylkeskommune* mener at når resultatet fra et dataprogram legges til grunn for oppgjøret, er det betryggende at programmet er godkjent sentralt. Departementet understreker at valgstyrene er ansvarlige for at valgoppgjøret i deres kommune er korrekt, enten oppgjøret gjøres manuelt eller bygger på utregninger gjort ved hjelp av et dataprogram, og uavhengig av departementets godkjenning.

Utvalget peker på at en godkjenningsordning gjerne kan forhindre useriøse aktører i markedet. Departementet har tillit til at kommunene/fylkeskommunene, likeså vel som departementet, kan forhindre at denne type aktører får innpass.

*Buskerud fylkeskommune* mener at en sentral godkjenningsordning sikrer at samme system blir brukt i alle fylkeskommuner. Departementet er uenig i dette. I dag godkjennes flere ulike valgoppgjørssystemer. Det vesentligste er ikke at samme type datasystem benyttes, men at det systemet som brukes kan levere de tjenester loven krever. Det er leverandørenes oppgave å sikre at et system inneholder det brukeren etterspør.

Departementet foreslår at samme oppgjørsmetode legges til grunn både ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Dette forenkler etter departementets syn valgoppgjøret ved kommunestyrevalget betraktelig. Når beregningen av både mandat- og kandidatstemmer på denne måten gjøres enklere, letter det også kontrollen av eventuelle valgoppgjørssystemer.

Departementet finner ikke å kunne vektlegge i særlig grad de praktiske hensyn som skulle tilsi en sentral godkjenning. Det er ingen grunn til at departementet skal benytte ressurser til å godkjenne datasystemer på dette grunnlaget. Det er for eksempel også i dag valgstyrets og fylkesvalgstyrets ansvar å påse at systemet tilpasses blant annet møtebokformularene departementet fastsetter, eventuelt kreve at programmet rettes av leverandøren. Departementets erfaring er at dataleverandørene ved utformingen av programmene så langt det lar seg gjøre vil følge det formular departementet fastsetter.

Departementet er enig med utvalget i at hjemmel for godkjenning av oppgjørssystem for Riksvalgstyret ikke videreføres. Vi viser til utvalgets begrunnelse.

Det fremmes etter dette ikke forslag om å videreføre noen av godkjenningshjemlene som omtalt.

Forslag til bestemmelser om prøving av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, protokollering, oversending av materiell og om fylkesvalgstyrets kontroll ved fylkestingsvalg og stortingsvalg finnes i lovutkastet kapittel 10.

## 15 Valgoppgjør. Fordeling av mandater mellom listene

### *Innledning*

I dette kapitlet behandles spørsmål som gjelder metode for fordeling av mandatplassene mellom de ulike partier og grupperinger som deltar ved henholdsvis stortings-, fylkestings- og kommunestyrevalg. Spørsmålet om hvilke kandidater som skal besette de enkelte representantplassene listene får, er behandlet i kapittel 4.2 om personvalget.

Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg deles ikke fylket eller kommunen inn i valgkretser. Det velges representanter til fylkestinget og kommunestyret fra henholdsvis fylket og kommunen som helhet.

Ved stortingsvalg skal det velges inn representanter fra 19 valgkretser, fylkene. Dette gjør det nødvendig med en metode for fordeling av mandatplassene også mellom fylkene. Spørsmålet om hvordan stortingsmandatene skal fordeles mellom valgdistriktene er behandlet i kapittel 4.1. Når stortingsvalget avholdes er det på forhånd klart hvor mange mandater som skal velges inn fra hvert fylke. Fylkene fungerer ved valget som enhetlige valgkretser på samme måte som ved fylkestingsvalg.

Spørsmålet om fordelingen av mandatene mellom partiene dreier seg om hvilken matematisk modell som skal legges til grunn for mandatfordelingen mellom partiene i kretsen, etter deres forholdsmessige antall av avgitte stemmer ved valget.

I kapittel 3.4.3 er det gjort generelt rede for ulike typer fordelingsmetoder; hvordan stemmer regnes om til mandater. Her er blant andre metoden som i dag benyttes ved fordelingen av distriktsmandatene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, St. Laguës modifiserte metode, omtalt.

Utvalget har foreslått et system med politiske utjevningsmandater ved stortingsvalg. Forslaget går ut på at 19 av stortingsmandatene skal settes av som politiske utjevningsmandater, som skal fordeles geografisk rettferdig med ett på hver krets. Ordningen med utjevningsmandatene skal dermed sikre både en geografisk og en politisk dimensjon. Fordi utjevningsmandatene inngår som en del av utvalgets totale løsning for den geografiske fordelingen av stortingsmandatene, og fordi den geografiske og den politiske dimensjonen henger nøye sammen, er begge forhold omtalt tidligere i proposisjonen, i kapittel 4.1. En omtale av metoden for fordelingen av utjevningsmandatene ved stortingsvalg er imidlertid også på sin plass i den generelle fremstillingen av regelverket for fordelingen av mandatene mellom partiene/listene, som følger i dette kapitlet.

## 15.1 Gjeldende rett

---

### 15.1.1 Stortingsvalg

#### *Distriktsmandatene*

Reglene om fordelingen av stortingsrepresentantene mellom partiene er tatt inn i Grunnloven § 59.

Av de til sammen 165 stortingsrepresentantene velges 157 som distriktsrepresentanter i henhold til mandatfordelingen mellom fylkene (valgdistriktene) som fremgår av Grunnloven § 58 annet ledd. Distriktsmandatene fordeles ved at hver valglistes stemmetall i fylket divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 osv. Hver listes stemmetall skal divideres så mange ganger som tilsvarer det antall representanter listen forventes å få. Kvotientene nummereres fortløpende, og representantplassene fordeles til listene på grunnlag av kvotientenes størrelse. Representantplass nr. 1 tilfaller den listen som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tilfaller listen som har den nest største kvotienten, osv. inntil alle distriktsmandater er fordelt. (St. Laguës modifiserte metode.)

#### *Utjevningsmandatene*

Grunnloven § 58 annet ledd fastsetter at det skal velges 8 utjevningsrepresentanter. Utjevningsmandatene skal bidra til en *politisk* utjevning, og tilfaller de partier som er blitt underrepresentert når man ser hele landet under ett.

Grunnloven § 59 femte, sjette og sjuende ledd regulerer fordelingen av utjevningsrepresentantene. Følgende prinsipper er lagt til grunn:

1. Det er bare registrerte partier som kan få utjevningsmandater.
2. Grupper som ikke representerer noe parti settes ut av betraktning. De beholder imidlertid eventuelle distriktsmandater de oppnår ut fra sin oppslutning i de enkelte fylker.
3. Partiene må passere en sperregrense på 4 prosent av de avgitte stemmene på landsbasis for å kunne få utjevningsmandater. Partier med lavere oppslutning beholder imidlertid eventuelle distriktsmandater de måtte oppnå ved fylkesvalgstyrenes oppgjør.
4. Grunnlaget for fordelingen av utjevningsmandatene er et tenkt valgoppgjør der hele landet behandles som om det var én valgkrets. Partienes samlede stemmetall på landsbasis divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 - 11 - 13 osv.
5. Det totale antall stortingsrepresentanter - med fratrukk for eventuelle mandater vunnet av lokale lister, og partier med mindre enn 4 prosent oppslutning på landsbasis - fordeles som om landet utgjorde en valgkrets.
6. Dersom det skulle vise seg at noe parti har fått flere distriktsmandater enn det skulle hatt på grunnlag av et landsomfattende oppgjør, skal det foretas et nytt valgoppgjør der en trekker ifra det partiets antall mandater, og fordeles resten til de partiene som er berettiget. Parti(er) som er blitt overrepresentert gjennom de fylkesvise oppgjørene beholder sine distriktsmandater.
7. Et parti skal ha det antall utjevningsmandater som differansen mellom ett landsomfattende oppgjør og de fylkesvise oppgjørene tilsier.

### 15.1.2 Fylkestingsvalg

#### *Valgkretsinnndelingen*

Valglovgivningen bygger på at kommunen er én valgkrets ved kommunestyrevalget, og at fylkeskommunen er én valgkrets ved fylkestingsvalget. De folkevalgte anses å representere hele befolkningen i valgdistriktet, og skal ikke først og fremst være representanter for bestemte geografiske områder.

Dette innebærer:

- fylkesvalgstyret er felles for hele kretsen
- valglistene gjelder hele fylket
- det stemmes på lister og kandidater for hele kretsen under ett
- det er ett felles valgoppgjør for fylket
- fylkestingsrepresentantene velges samlet fra fylkeskommunen som én enhet.

#### *Fordeling av representantplassene*

Valgloven § 59 nr. 1 fastsetter at representantplassene i fylkestinget skal fordeles på samme måte som distriktsmandatene ved stortingsvalget. Samtlige representantplasser fordeles ved at listenes stemmetall i fylket divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 osv. Representantplass nr. 1 tildeles den listen som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tildeles den listen som har den nest største kvotienten osv. På denne måten blir alle representantplassene i fylkestinget fordelt *mellom listene*. Denne fordelingen er endelig, og kan ikke rokkes ved fordelingen av utjevningsmandatene.

#### *Utjevningsmandatene*

Når alle mandater i fylkestinget er fordelt mellom listene, skal 1/6 av medlemstallet - i tilfelle avrundet oppover til nærmeste hele tall - *avsettes* som utjevningsrepresentantplasser, jf. valgloven § 59 nr. 2. Uttrykket «avsettes» brukes for å markere at dette ikke er den endelige fordelingen av representantplassene på listenes kandidater. Utjevningsrepresentantplassene fordeles på samme måte som den totale fordelingen av mandatene, til de listene som har de største kvotientene, i et antall som tilsvarer 1/6 av medlemstallet i fylkestinget. Dette innebærer at det i et fylkesting med 45 representanter i utgangspunktet vil være 8 utjevningsmandater til fordeling.

Utjevningsordningen ved fylkestingsvalg skal sikre en *geografisk*, ikke som ved stortingsvalg *politisk*, fordeling i fylkestingene. Utjevningen skjer ved kandidatkåringen, ved at kandidater fra kommuner som ikke er blitt representert ved fordelingen av de første 5/6 rykker forbi kandidater høyere opp på listen. Ordningen skal nyttes så langt det er nødvendig/mulig å sikre at alle kommuner får minst én plass i fylkestinget.

Mandatfordelingen på valglistene foregår i to etapper, jf. loven § 60 nr. 1 og 2:

1. Først fordeles 5/6 av representantplassene som «ordinære» representantplasser. En finner hvor mange ordinære representantplasser hver liste skal ha ved å trekke antall utjevningsrepresentantplasser etter § 59 nr. 2 fra det totale antall plasser listen har fått etter § 59 nr. 1. Representantene kåres ved at en først teller opp hvor mange stemmer den enkelte kandidat har fått på plass nr. 1 på listens stemmesedler. Den som har fått flest stem-

- mer er valgt. Skal listen ha mer enn én plass teller en deretter opp de som er ført opp som nr. 2. Den som har fått flest stemmer sammenlagt ved de to opptellingene - når en ser bort fra den som er valgt som nr. 1- er valgt. Slik fortsetter en inntil alle de ordinære representantplassene er besatt.
2. Når alle ordinære representantplasser er besatt, må en undersøke om det er noen kommuner i fylket som ikke har fått minst én representantplass i fylkestinget. Det *faktiske* antall utjevningsrepresentanter som blir å fordele er lik antall kommuner som ikke er blitt representert i fylkestinget ved fordelingen av de ordinære representantplassene. Er det én kommune som er urepresentert, vil det være én utjevningsrepresentantplass å fordele. Er det to urepresenterte kommuner vil det være to utjevningsrepresentanter, osv.
- Utjevningsrepresentantplassene skal fordeles kun til kandidater fra kommuner som ikke har fått noen ordinær representantplass. Kandidater fra disse kommuner vil rykke opp forbi foranstående kandidater fra allerede representerte kommuner. Er det ubesatte representantplasser når alle kommuner har fått minst én plass i fylkestinget fordeles de resterende plassene etter reglene for de ordinære representantene.

Utjevningsordningen er ingen garanti for at alle kommuner blir representert i fylkestinget. Kommuner vil bli urepresentert dersom de ikke har kandidater ved valget, eller antall urepresenterte kommuner etter fordelingen av de ordinære representantplassene er høyere enn 1/6 av fylkestingets medlemstall.

### 15.1.3 Kommunestyrevalg

Ved kommunestyrevalg følges et annet system. Man teller ikke bare antall stemmesedler, men regner antall «listestemmer». Hver velger disponerer et antall listestemmer som tilsvarer det antall representanter som skal velges. Inntil  $\frac{1}{4}$  av listestemmene kan velgeren avgi til andre lister. Det skjer ved at velgeren på stemmeseddelen fører opp navnet til kandidater som står på andre lister («slengerstemmer»). Derved gir velgeren både en listestemme til den andre listen og en personstemme til den aktuelle kandidaten.

Reglene om mandatfordelingen ved kommunestyrevalg finnes i valgloven § 64. Fremgangsmåten er som følger:

- En finner hver listes «listestemmetall», som er antall godkjente stemmesedler for listen multiplisert med antall kommunestyrerepresentanter. Man legger til listestemmer mottatt fra andre lister, og trekker fra listestemmer avgitt til andre lister (slengerstemmer).
- Summen av alle listestemmene divideres med antall kommunestyrerepresentanter + 1. Det hele tallet i kvotienten som fremkommer forhøyes med 1. Hver listes stemmetall divideres med den forøkede kvotienten, og hver liste får så mange representanter som det hele tallet i den nye kvotienten viser.
- Dersom ikke alle representantplassene er blitt fordelt, må en foreta nye divisjoner, der hver listes stemmetall divideres med antall representanter listen har fått + 1, deretter med antall representanter + 2 osv. En må foreta så mange divisjoner at en er sikker på å finne de største kvotientene. Et antall kvotienter som tilsvarer antall representanter som ikke er fordelt, nummereres, slik at den største kvotienten får nr. 1, den nest største får nr. 2 osv. Det antall representantplasser som ikke er blitt fordelt, fordeles nå til de listene som har de største kvotientene.



## 15.2 Utvalgets forslag

---

### 15.2.1 Stortingsvalg

Utvalgets forslag til regler om valgoppgjør ved stortingsvalg bygger på en forutsetning om at Grunnloven §§ 57-59 endres slik det er gjort rede for i kapittel 4.1. Det vil si at det skal fordeles til sammen 169 representanter fra 19 valgdistrikt, 150 som distriktsmandater og 19 som utjevningsmandater.

#### *Distriktsmandatene*

Utvalget legger til grunn at distriktsrepresentantene fra hvert valgdistrikt, som er distriktets totale antall representanter med unntak av én (utjevningsrepresentanten), skal fordeles av fylkesvalgstyrene på samme måte som i dag, ved hjelp av St. Laguës modifiserte metode:

Hver listes stemmetall skal divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 - 11 osv. Hvert stemmetall må divideres så mange ganger at man er sikker på å finne det antall representanter listen vil få. Den første representantplassen tilfaller den listen som har den største kvotienten, representantplass nr. 2 tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv.. Dersom to eller flere lister har samme kvotient, tilfaller representantplassen den listen som har flest stemmer. I tilfelle stemmelikhet fordeles representantplassen ved loddtrekning. Dette fremgår av § 79 i utvalgets forslag til ny valglov. Forslaget til fordelingsmetode er altså den samme som i dag.

#### *Utjevningsmandatene*

Utvalget legger til grunn at utjevningsmandatene fortsatt skal fordeles av et riksvalgstyre. Grunnlaget for riksvalgstyrets fordeling av utjevningsmandatene er fylkesvalgstyrenes møtebøker. Fylkesvalgstyrene skal, så snart de er ferdige med oppgjøret for fylket, sende kopi av møteboken til riksvalgstyret.

Grunnloven § 59 skal fortsatt fastsette hvordan utjevningsmandatene skal fordeles mellom partiene. Så langt bygger utvalgets forslag på dagens system.

I dag kan et fylke få flere utjevningsmandater, enten ett til flere partier, eller flere mandater til ett parti.

Utvalget uttaler at siden antall utjevningsmandater skal være 19 - i stedet for 8 som tidligere - og hvert fylke skal ha ett utjevningsmandat, må man nytte en beregningsmåte som gjør at intet fylke får flere utjevningsmandater. Samtidig må man sikre seg at fordelingen partiene og fylkene imellom ikke fører til uheldige utslag.

Utvalget er kommet frem til følgende beregningsmåte: Man tar utgangspunkt i partienes stemmetall i hvert enkelt fylke. Dersom partiet ikke har fått noe distriktsmandat legger man partiets stemmetall til grunn. Har partiet fått distriktsmandat skal stemmetallet divideres med følgende divisor: (antall mandater x 2) + 1. Har for eksempel partiet fått 2 distriktsmandater skal stemmetallet divideres med 5.

Stemmetallene eller de kvotienter en finner ved de divisjoner som er omtalt i foregående avsnitt, skal divideres med det gjennomsnittlige antall stemmer bak hvert mandat i vedkommende valgdistrikt. Dersom et parti har fått 10 000 stemmer og 2 distriktsmandater får det en kvotient på 2 000 (10 000

: 5). Er det avgitt 40 000 stemmer og det skal fordeles 8 mandater, står det i gjennomsnitt 5 000 stemmer bak hvert mandat. Partiets kvotient blir dermed  $2\,000 : 5\,000 = 0,4$ . Dette vil være den kvotienten partiet har med seg når det skal konkurrere om utjevningsmandatet i vedkommende distrikt.

De kvotienter man får ved disse siste divisjonene skal ordnes etter størrelse for hvert parti og for hvert valgdistrikt. Utjevningsmandat nr. 1 tilfaller det partiet og det distriktet som har den største kvotienten. Utjevningsmandat nr. 2 tilfaller det partiet og det distriktet som har den nest største kvotienten. Når et fylke har fått et utjevningsmandat, ser en bort fra det ved den videre fordelingen. Når et parti har fått det antall utjevningsmandater det skal ha, ser en bort fra det ved den videre fordelingen. Slik fortsetter en til alle utjevningsmandatene er fordelt.

Utvalget foreslår at riksvalgstyret - som i dag - skal utpeke partiene og de representantene som skal ha utjevningsmandatplassene. Dersom partiet har fått ett eller flere distriktsmandater, tilfaller utjevningsmandatet den kandidaten som er blitt første vararepresentant ved fylkesvalgstyrets valgoppgjør. Har partiet ikke fått distriktsmandat, tilfaller utjevningsmandatet den første kandidaten på listen, eventuelt den som har fått flest personstemmer, dersom disse får betydning for personvalget jf. kapittel 4.2.

### 15.2.2 Fylkestingsvalg

#### *Valgkretsinnndelingen*

Utvalget konstaterer at den rådende holdning hittil har vært at hver fylkeskommune skal være én valgkrets, som ikke bør deles opp. I den senere tiden er det imidlertid reist spørsmål om å endre valgkretsinnndelingen. Hver fylkeskommune kan tenkes delt inn i flere valgkretser. Fra hver valgkrets skal det velges et mindre antall representanter til fylkestinget. Et utvalg nedsatt av styret i Kommunenes Sentralforbund (Sundsbo-utvalget) fremmet et slikt forslag i KOU 1-98.

Valglovutvalget har drøftet Sundsbo-utvalgets forslag. Hele utvalget - med unntak av medlemmet *Haram* - finner ikke å kunne slutte seg til forslaget om å dele opp fylkeskommunen i flere valgkretser. Flertallet uttaler at det legger avgjørende vekt på at forslaget vil kunne bidra til en svekkelse av fylkeskommunen som en regional enhet, og bidra til å skape oppsplitting og motsetninger mellom ulike deler av fylket. Forslaget vil dessuten bidra til en komplisering av valgsystemet.

Utvalget går inn for å videreføre dagens ordning når det gjelder fordelingen av representantplassene i fylkestinget. Fylkesvalgstyrene skal fordele mandatene ved hjelp av St. Laguës modifiserte metode: Hvert partis stemmetall i hele fylket skal divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 - 11 - 13 osv. Representantplassene fordeles på partiene på grunnlag av de fremkomne kvotientenes størrelse.

#### *Utjevningsordningen*

Utvalget har vurdert utjevningsordningen. Fordelene ved ordningen er at den kan bidra til at alle kommuner blir representert i fylkestinget, og derved styrke fylkeskommunens legitimitet.

Utvalget innvender at ordningen kan bidra til å svekke fylkeskommunen som politisk enhet, ved at utjevningsrepresentantene kan oppfatte seg som kommunenes representanter, og ikke evne å se helheten i den fylkeskommunale politikken. Ordningen gjør dessuten valgoppgjøret komplisert og setter til side partienes rangering av kandidatene. Utvalget viser til at ordningen var ment å være en overgangsordning som skulle lette etableringen av den nye fylkeskommunen. Nå, 24 år etter, er det på tide å vurdere ordningen med sikte på å avvikle den. Utvalgets konklusjon er at ordningen oppheves.

### 15.2.3 Kommunestyrevalg

Utvalget uttaler at det er store forskjeller på de regler som ligger til grunn for mandatfordelingen ved fylkestingsvalg (og stortingsvalg) og kommunestyrevalg. Utvalget reiser spørsmålet om det er påkrevd ha så forskjellige regler, eller om det er mulig/ønskelig å få til en samordning av reglene. Svaret på dette spørsmålet kan - etter utvalgets mening - avhenge av hvilke regler man vil ha for personvalget. Utvalgets forslag til felles regler for velgernes muligheter til å øve innflytelse på personsammensetningen ved alle valg, tilsier at man også kan få felles bestemmelser for valgoppgjøret.

Utvalget peker på at dersom St. Laguës modifiserte metode legges til grunn ved kommunestyrevalgoppgjøret, vil alle mandatene i kommunestyret bli fordelt i én operasjon. Hver listes stemmetall divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 osv., og mandatene fordeles fortløpende på grunnlag av kvotientenes størrelser. Ved dagens system må man i hvert fall foreta minst to beregninger - først finne kvotienten som skal legges til grunn for beregningen, og deretter dividere hver listes stemmetall med denne kvotienten (1. divisjon). I tillegg må man i praksis foreta en eller flere divisjoner for å fordele de mandater som er blitt «til overs» etter 1. divisjon. Selv om det enkelte partis stemmetall må divideres flere ganger, vil St. Laguës metode innebære en forenkling.

Utvalget har foretatt beregninger av en del konkrete valgoppgjør der St. Laguës modifiserte metode er lagt til grunn, i stedet for dagenes oppgjørsregler. Utvalget konkludere med at disse eksemplene viser to ting:

1. En overgang fra gjeldende valgoppgjørordning til St. Laguës modifiserte metode vil gi bare små forskyvninger når det gjelder mandatfordelingen mellom valglistene.
2. Der det skjer forskyvninger i mandatfordelingen, fører St. Laguës modifiserte metode til en bedre proporsjonalitet når det gjelder sammensetningen i kommunestyrene.

Utvalget foreslår at St. Laguës modifiserte metode skal benyttes også ved kommunestyrevalg. Utvalget begrunner dette med at en slik endring vil innebære et forenklet valgoppgjør, felles regler ved alle valg og bedre proporsjonalitet når det gjelder kommunestyrenes sammensetning.

## 15.3 Høringsinstansene

---

### 15.3.1 Stortingsvalg

Svært få høringsinstanser kommenterer forslagene. De fleste slutter seg uten videre kommentarer til utvalgets forslag, eller de omtaler ikke forslagene. Ingen høringsinstanser går mot forslagene.

### 15.3.2 Fylkestingsvalg

#### *Valgkretsinnndelingen*

Ingen høringsinstanser går imot utvalgets forslag om å opprettholde dagens ordning uten inndeling av fylkene i flere valgkretser.

#### *Fordelingen av mandatene på valglistene*

Det er ingen høringsinstanser som går mot forslaget om at St. Laguës modifiserte metode fortsatt skal benyttes når representantplassene i fylkestinget skal fordeles på valglistene.

#### *Utjevningsmandater*

Et flertall av de høringsuttalelsene som kommenterer utvalgets forslag på dette punktet går inn for å beholde ordningen med utjevningsmandater, og er dermed uenig i utvalgets forslag på dette punktet. Det gjelder 25 kommuner og fem fylkeskommuner (*Nord-Trøndelag, Vest-Agder, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Finnmark*) samt *Kommunenes Sentralforbund Agder, Kommunenes Sentralforbund Vestfold og Ytre Helgeland regionråd*. Hovedbegrunnelsen er ønsket om å sikre alle kommuner i fylket plass i fylkestinget. Utvalgets forslag får støtte fra tre fylkeskommuner, *Akershus, Oppland og Aust-Agder og Kommunenes Sentralforbund*.

### 15.3.3 Kommunestyrevalg

De fleste høringsinstansene har ikke kommentert forslaget om en ny mandatfordelingsmetode ved kommunestyrevalg.

Av de som uttrykkelig tar stilling til utvalgets forslag sier seks kommuner og to fylkeskommuner, samt *Miljøpartiet De Grønne* ja til at St. Laguës modifiserte metode bør benyttes. Noen av disse fremholder imidlertid at første delingstall bør være 1,0 (St. Laguës «rene» metode). *Sør-Fron* kommune støtter forslaget om å benytte St. Laguës metode dersom adgangen til å føre opp slengere faller bort. *Nord-Fron* kommune går inn for at dagens ordning videreføres, mens *Eidsberg* kommune gir uttrykk for skepsis til utvalgets forslag.

*Kommunenes Sentralforbund* (KS) anbefaler at d'Hondts metode benyttes ved valgoppgjøret, i stedet for St. Laguës metode. Denne metoden, der listenes stemmetall divideres med 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6 - 7 - 8 osv., vil etter KS' mening gi en bedre proporsjonalitet, samtidig som den ikke er mer komplisert enn St. Laguës.

## 15.4 Departementets merknader og forslag

---

### 15.4.1 Stortingsvalg

#### *Distriktsmandatene*

Det vises til at det ikke er fremmet forslag til endringer i Grunnloven som går ut på at metoden for fordelingen av stortingsmandatene skal endres. St. Laguës modifiserte metode forutsettes derfor lagt til grunn. Listenes samlede stemmetall i valgdistriktet skal divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 osv. Mandatene fordeles til listene på grunnlag av de kvotienter man får ved disse divisjonene.

Valgloven § 51 henviser i dag til Grunnloven § 59, uten å beskrive St. Laguës modifiserte metode nærmere. Departementet er enig med utvalget i at denne oppgjørsmetoden bør tas inn i valgloven som en del av dens regler, og at det presiseres at det antall representanter fylkesvalgstyret skal fordele er fylkets antall mandater minus 1 (utjevningsmandatet).

#### *Utjevningsmandatene*

Departementet har i sitt forslag lagt til grunn at det fastsettes i Grunnloven at det skal være 19 valgdistrikter og 19 utjevningsmandater, ett per valgdistrikt, jf. drøftelsene i kapittel 4.1.

Departementet går inn for at utjevningsmandatene fortsatt fordeles av riksvalegstyret på partiene som om hele landet er ett valgdistrikt. Samtlige mandater fordeles ved et tenkt valgoppgjør, for å finne det antall mandater hvert enkelt parti skal ha.

Når det gjelder fordelingen av utjevningsmandatene til partienes distriktslister, vil departementet gå inn for å følge Valglovutvalgets forslag. Dette sikrer at det ikke fordeles mer enn ett utjevningsmandat per valgdistrikt, samtidig som det ikke skjer uheldige utslag med hensyn til fordelingen av det enkelte partis mandater til de forskjellige valgdistriktene. Denne ordningen vil bidra til en bedre politisk proporsjonalitet når det gjelder Stortingets sammensetning enn det som følger av dagens ordning med åtte utjevningsmandater. Selv om utvalgets forslag kan synes noe komplisert, har det likevel den effekt at det gir en rettferdig fordeling av utjevningsmandatene, når en ser hen til partienes oppslutning i de ulike valgdistriktene. Metoden tar sitt utgangspunkt i oppgjørssystemene for fordelingen av utjevningsmandatene ved de nasjonale valgene i Sverige og Danmark, men er tilpasset norske forhold, ved at man går inn for ett utjevningsmandat per valgdistrikt.

### 15.4.2 Fylkestingsvalg

#### *Valgkretsinnndelingen*

Departementet er enig i Valglovutvalgets standpunkt, og slutter seg til begrunnelsen fra utvalget. Det fremmes ikke forslag om å endre gjeldende valgkretsinnndeling.

### *Fordelingen av mandatene på valglisterne*

Departementet foreslår at representantplassene i fylkestinget fortsatt skal fordeles på grunnlag av de enkelte valglisters samlede stemmetall i fylket, og basert på St. Laguës modifiserte metode.

### *Utjevningsmandatorordningen*

Når det gjelder spørsmålet om det fortsatt bør være utjevningsmandater i fylkestinget, er departementet kommet til at denne ordningen bør avvikles. Departementet er enig i de innvendinger utvalget anfører mot ordningen - svekkelse av fylkeskommunen som regional enhet, «tilfeldig» forrykking av partienes prioriteringer og komplisering av valgoppgjøret. I tillegg vil departementet peke på at utjevningsordningen kan bidra til at debatt om lokalpolitiske vurderinger og prioriteringer kan bli flyttet inn i det regionalpolitiske organet. På den måten skapes en uheldig sammenblanding av de to politiske nivåene. En ordning med utjevningsmandater vil dessuten bryte med det prinsippet for personvalg som departementet går inn for når det gjelder fordeling av representantplassene. Skal utjevningsordningen virke på samme måte som i dag, vil det være kandidatenes hjemkommuner, ikke velgernes preferanser, som avgjør hvem som blir valgt på utjevningsmandatplassene. I teorien kan det tenkes at en kandidat vil bli valgt inn som utjevningsrepresentant, på bekostning av en kandidat som kunne blitt valgt som følge av antall personlige stemmer. Utjevningsordningen kan også bidra til at fylkestinget finner det vanskeligere å vedta en reduksjon i antall fylkestingsrepresentanter, dersom dette anses ønskelig.

### **15.4.3 Kommunestyrevalg**

Som nevnt i kapittel 4.2, vil departementet foreslå at ordningen med «slengere» videreføres, slik at velgerne kan føre opp og gi personlig stemmer til kandidater på andre lister. Selv om denne ordningen opprettholdes, og har betydning for kandidatoppgjøret, mener departementet at slengerne ikke bør ha betydning når det gjelder mandatfordelingen. Departementet legger vekt på at velgerne som benytter seg av slengerordningen må forutsettes å være opptatt av å støtte de aktuelle kandidatene, ikke listen(e) disse representerer. Dersom velgerne hadde ønsket å støtte det partiet slengeren representerer, ville de også å ha stemt på dette partiet, ved å bruke dets stemmeseddel. De fleste velgere er neppe klar over hvilke konsekvenser oppføring av slengere har for deres støtte til partiene. Å oppheve slengernes betydning ved mandatfordelingen vil derfor innebære at valgordningen bringes mer i samsvar med det som anses å være velgernes ønsker.

Dersom slengernes betydning for mandatfordelingen avvikles, vil det ikke lenger være nødvendig å registrere antall listestemmer per stemmeseddel og fordele disse på valglisterne.

Departementet legger dessuten stor vekt på de argumenter som er fremført av utvalget når det gjelder å innføre St. Laguës modifiserte metode ved kommunestyrevalgoppgjøret:

- valgoppgjøret blir forenklet
- det blir felles oppgjørsregler for alle valg
- der St. Laguës modifiserte metode får betydning ved mandatfordelingen, vil ordningen bidra til at kommunestyrets sammensetning får en større

grad av proporsjonalitet, sett i forhold til valglistenes oppslutning blant velgerne, enn det som følger av dagens ordning.

Når det gjelder forslaget fra *Kommunenes Sentralforbund* om å legge d'Hondts oppgjørsmetode til grunn ved mandatberegningen, viser departementet til beregninger foretatt av utvalget og som er gjengitt i utvalgets innstilling, side 93. Disse beregningene viser at St. Laguës modifiserte metode gir en bedre proporsjonalitet enn d'Hondts system.

På grunnlag av det som er sagt foran, foreslår departementet at mandatene i kommunestyret fordeles på grunnlag av antall stemmesedler den enkelte liste får. Stemmetallene divideres med 1,4 - 3 - 5 - 7 - 9 osv., og representantplassene fordeles fortløpende på grunnlag av kvotientenes størrelse (St. Laguës modifiserte metode).

Forslag til bestemmelser om mandatfordeling og kandidatføring ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg finnes i lovutkastet kapittel 11.

## 16 Kontroll og klage. Virkning av begåtte feil m.m.

### 16.1 Gjeldende rett

---

#### 16.1.1 Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

##### *Kontroll av valgene*

Reglene om kontroll av fylkestingsvalg og kommunestyrevalg finnes i valgloven §§ 58 og 71. Valgstyret skal sende utskrift av alt som er innført i møteboken vedrørende kommunestyrevalget og fylkestingsvalget til Fylkesmannen.

Ved kommunestyrevalg er valgstyret selv ansvarlig for å foreta valgoppgjør. Fylkesmannen skal gå gjennom valgstyrets møtebok og kontrollere valgoppjøret for kommunestyrevalget, jf. § 66 annet ledd, jf. § 71 sjette og sjuende ledd. Dersom Fylkesmannen oppdager feil i valgoppjøret, som har ført til at noen uriktig er blitt valgt til representant eller vararepresentant, kan Fylkesmannen påby feilen rettet. Valgstyret kan bringe Fylkesmannens avgjørelse inn for departementet (§ 71 sjette ledd).

Fylkesmannens frist for å påby retting av valgoppjøret ved kommunestyrevalget eller sende melding om feil til departementet, er den 30. dagen etter valget.

Ved fylkestingsvalget følger det av valgloven § 58 første ledd at fylkesvalgstyret i forbindelse med valgoppjøret, skal foreta en kontroll med valgstyrenes beslutninger om godkjenning eller forkasting av stemmegivninger og stemmesedler. Eventuelle feil skal rettes. Det samme gjelder dersom fylkesvalgstyret finner feil ved valgstyrenes opptelling. Feil skal rettes opp før fylkesvalgstyret foretar valgoppgjør for fylket.

Fylkesmannen har ikke på samme måte som ved kommunestyrevalg plikt til å kontrollere gjennomføringen av fylkestingsvalget, selv om både valgstyret og fylkesvalgstyret skal sende inn til Fylkesmannen utskrift av alt som er ført inn i valgbooken i anledning fylkestingsvalget. Fylkesmannen har ikke adgang til å påby feil rettet, selv om det oppdages feil ved valgoppjøret ved fylkestingsvalget.

Imidlertid skal Fylkesmannen, både ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, sende melding til departementet dersom Fylkesmannen blir kjent med feil i forbindelse med forberedelsene og gjennomføringen av valget, og Fylkesmannen ikke selv kan påby feilen rettet (§ 71 sjuende ledd).

##### *Klagereglene*

Reglene om klage i forbindelse med kommunestyrevalg og fylkestingsvalg finnes i valgloven §§ 70-71. Paragraf 70 omhandler valgstyrets kjennelser vedrørende stemmerett og adgangen til å avgi stemme.

Paragraf 70 første ledd fastsetter at valgstyrets kjennelser om stemmerett og adgangen til å avgi stemme kan påklages. Som eksempel kan nevnes kjennelse om ikke å innføre noen i manntallet fordi vedkommende ikke har stemmerett eller at velgeren nektes å avgi stemme på valgtinget. Den en kjennelse



går imot og enhver annen som står innført i manntallet i vedkommende kommune, har klagerett.

Paragraf 71 omhandler «forberedelse og gjennomføring av valg», og første ledd fastsetter at forhold tilknyttet dette kan påklages. Bestemmelsen gjelder både kommunestyrevalg og fylkestingsvalg og omfatter i prinsippet alle typer forhold. Klagerett har enhver som er stemmeberettiget i kommunen ved kommunestyrevalg, og enhver som er stemmeberettiget i fylket ved fylkestingsvalg. Andre har ikke klagerett, selv om de mener at en avgjørelse i forbindelse med valget berører deres interesser på en uheldig måte.

Departementet er klageinstans etter begge bestemmelsene. Departementets avgjørelser etter § 71, om forberedelse og gjennomføring av lokalvalg, kan ikke påklages videre, jf. paragrafens siste ledd. Departementets avgjørelser om stemmerett og adgang til å avgi stemme kan imidlertid bringes inn for Stortinget - enten av klageren eller av valgstyret dersom departementet tar klagen til følge, jf. § 70 fjerde ledd. Departementet sender melding til Stortinget om vedtak i klagesaker vedrørende stemmerett og adgang til å avgi stemme, også der avgjørelsen ikke blir påklaget videre.

Klage må være fremsatt for valgstyret i kommunen eller fylkeskommunen *senest* kl. 15 den 30. dagen etter valgdagen, jf. § 70 tredje og fjerde ledd. Lederen av valgstyret eller fylkesvalgstyret skal forelegge klagen for valgstyret eller fylkesvalgstyret dersom lederen finner grunn til det. Den skal deretter snarest sendes via Fylkesmannen til departementet. Lederen av valgstyret skal opplyse om klageren har klagerett, og når klagen ble mottatt. Klagen skal vedlegges utskrift av møteboka og andre dokumenter som antas å ha betydning for saken.

Valgloven har ingen bestemmelse som gir de lokale valgmyndighetene hjemmel til, av eget tiltak, å rette de forhold klagen gjelder dersom det finnes grunnlag for dette, i stedet for å oversende klagen til departementet. Dette gjelder selv om klagen ble fremsatt før valgdagen.

### *Reglene om virkninger av feil*

Etter valgloven § 75 skal departementet på bakgrunn av klage eller melding etter § 71 kjenne avviklingen av kommunestyrevalg eller fylkestingsvalg i en kommune ugyldig på nærmere bestemte vilkår. Brudd på bestemmelsene om manntallet, tidspunktet for valget, forhåndsstemmegivningen, gjennomføringen av valget, opptellingen og valgoppgjøret er forhold som kan medføre ugyldig valg.

Enkelte feil skal departementet i henhold til § 76 tillegge betydning uavhengig av om det er klaget eller om departementet har fått melding etter § 71. Det gjelder tilfelle hvor en kjennelse vedrørende manntallet eller retten til å innlevere stemmeseddel er omgjort med endelig virkning, hvor noen er valgt til representant eller vararepresentant ved uriktig valgoppgjør, eller noen har prøvd å påvirke valget på straffbar måte.

I henhold til § 77 vil en feil bare være ugyldighetsgrunn dersom det finnes antakelig at den har hatt innflytelse på utfallet av valget. Valget skal heller ikke kjennes ugyldig i videre utstrekning enn feilen medfører. Dersom virkningen av en feil kan avhjelpes ved opptelling av innleverte stemmesedler, ved sammenlegging av stemmer, ved annen fastsetting av valgutfallet eller ved lodd-

trekning skal dette gjøres; enten av departementet, eller ved at kommunestyret/fylkestinget påbys å foreta nytt valgoppgjør, jf. § 78.

Behandlingen av en klage eller melding om feil kan etter dette få tre forskjellige utfall:

- Klagen forkastes/tas ikke til følge fordi man ikke finner at det er skjedd noe brudd på regelverket.
- Klageren gis medhold, for så vidt som det konstateres at det er gjort feil, men feilen finnes å være uten betydning for utfallet av valget og vilkårene for ugyldighet foreligger således ikke. En stemmeseddel er for eksempel godkjent eller forkastet i strid med loven, men det er åpenbart at denne ene stemmeseddelen er uten betydning for det endelige valgresultatet.
- Klageren gis medhold, og valget kjennes ugyldig.

Den mest vidtrekkende konsekvensen av et ugyldig valg, vil være at det påbys omvalg. For kommunestyrevalg og fylkestingsvalg må feilen ha hatt betydning for fordelingen av representantplassene mellom valglistene, for at skal det holdes omvalg, jf. valgloven § 80.

### 16.1.2 Stortingsvalg

#### *Kontroll av valget*

Kontrollen med stortingsvalg skjer i to ledd. I første omgang kontrollerer fylkesvalgstyrene kommunenes forberedelse og gjennomføring av stortingsvalg. En nærmere omtale om dette finnes i kapittel 14.6.

Stortinget foretar den endelige kontrollen med valget. De valgte representantene skal av fylkesvalgstyrene forsynes med «Fuldmakter, hvis Lovlighed bedømmes af Storthinget» i henhold til Grunnloven § 64. Av dette følger at Stortinget av eget tiltak skal bedømme om representantene og vararepresentantene er lovlig valgt i henhold til regelverket.

#### *Klagereglene*

Reglene om klage i forbindelse med stortingsvalg finnes i valgloven §§ 70 og 71.

Valgstyrets kjennelser om stemmerett og adgang til å avgi stemme kan påklages til Stortinget av den som kjennelsen går imot, og enhver annen som står innført i manntallet i vedkommende kommune, jf. § 70 første ledd. Det følger direkte av Grunnloven § 55 at valgstyrets kjennelser i tvister om stemmerett kan klages inn for Stortinget. Klagerett over forberedelse og gjennomføring av stortingsvalg har enhver som er stemmeberettiget i vedkommende fylke, jf. § 71 første ledd.

I henhold til § 70 annet ledd og § 71 annet ledd skal skriftlig klage være kommet inn til valgstyret, fylkesvalgstyret, Fylkesmannen, departementet eller Stortingets kontor innen kl. 15 første onsdag etter valgdagen. Klagen sendes deretter til departementet, som avgir uttalelse og oversender dem til Stortinget.

### *Reglene om virkninger av feil*

Valgloven § 72 har regler om at Stortinget ved stortingsvalg skal kjenne utfallet av stemmegivningen i en kommune ugyldig hvis det har forekommet brudd på bestemmelsene om manntallet, tidspunktet for valget, forhåndsstemmegivningen, gjennomføringen av valget, opptellingen eller valgoppgjøret. Det er likevel en betingelse etter § 77 at det finnes antakelig at feilen har hatt innflytelse på utfallet av valget. En feil fører altså ikke automatisk til ugyldighet. Det er heller ikke nok at det finnes en teoretisk mulighet for at feilen kan ha hatt betydning. Det må - ut fra en totalvurdering av alle forhold i saken - finnes sannsynlig at feilen har hatt innflytelse på valgresultatet. Valget skal heller ikke kjennes ugyldig i videre utstrekning enn feilen medfører. Dette følger av § 77 andre ledd.

På samme måte skal Stortinget, hvis det finner feil i fylkesvalgstyrets oppgjør og feilen antas å ha innflytelse på utfallet av valget, kjenne oppgjøret ugyldig, jf. § 73 første ledd. Fylkesvalgstyrets oppgjør skal også kjennes ugyldig hvis avviklingen av valget i en av kommunene er kjent ugyldig.

Stortinget skal også kjenne riksvvalgstyrets oppgjør ugyldig dersom det er inntruffet feil ved oppgjøret, når betingelsene i § 77 foreligger, jf. § 73 andre ledd. Dersom virkningen av en feil kan avhjelpes ved opptelling av innleverte stemmesedler, ved sammenlegging av stemmer, ved annen fastsetting av valgutfallet eller ved loddrekning skal dette gjøres; enten av departementet, eller ved at det påbys nytt valgoppgjør, jf. § 78.

Stortingets adgang til å kjenne utfallet av stemmegivningen eller valgoppgjøret ugyldig er ikke avhengig av at det er innlevert klage, jf. § 74.

Dersom valgoppgjøret i et fylke er kjent ugyldig som følge av ugyldig valgavvikling i en av kommunene i fylket, skal det påbys omvalg i den aktuelle kommunen, jf. § 79. Stortinget kan bestemme at det også skal holdes omvalg i de øvrige kommuner i fylket når særlige forhold tilsier det. I så fall underkjenner Stortinget resultatet av stemmegivningen i hele fylket.

## **16.2 Utvalgets forslag**

---

### **16.2.1 Fylkestingsvalg og kommunestyrevalg**

#### *Kontroll av valgene*

Når det gjelder kontroll av kommunestyrevalg, går utvalget inn for at ordningen med Fylkesmannens obligatoriske kontroll av valgoppgjøret avvikles. I stedet foreslår utvalget at det innføres en «egengodkjenning» ved at kommunen selv avgjør om valgoppgjøret skal godkjennes, jf. lovutkastet § 84 nr. 6. Utvalget mener oppgaven bør tilligge kommunestyret som kommunens høyeste organ, og at valgstyret fortsatt bør ha ansvaret for gjennomføringen av valget og valgoppgjøret.

Utvalget foreslår at kommunestyrene får hjemmel til selv å godkjenne valgoppgjøret. Dette innebærer at det etableres en ordning som har visse paralleller til Stortingets behandling av stortingsvalget, der fullmaktskomiteen fremmer en innstilling overfor (det nyvalgte) Stortinget om hvorvidt valget og representantenes fullmakter bør godkjennes. Denne innstillingen danner så grunnlaget for Stortingets plenumsbehandling, der det endelig avgjøres om valget skal stadfestes.

Utvalget går inn for at det etableres en parallell ordning til stortingsvalget når det gjelder hvilket organ som skal godkjenne valgoppgjøret ved kommunestyrevalg. Dette innebærer at denne myndigheten bør legges til det *nyvalgte* kommunestyret, ikke det avtroppende.

Som en sikkerhetsventil foreslår utvalget at det etableres en ordning der spørsmålet om valgoppgjøret og avviklingen av valget for øvrig har gått riktig for seg, kan bringes inn for en utenforstående instans. Utvalget foreslår at et mindretall i det nyvalgte kommunestyret kan kreve at Fylkesmannen foretar lovlighetskontroll av valgoppgjøret. Utvalget foreslår også at Fylkesmannen av eget tiltak skal kunne iverksette lovlighetskontroll av valgoppgjøret dersom Fylkesmannen blir kjent med forhold som tilsier at oppgjøret kan være ugyldig.

Etter kommuneloven § 59 er det et vilkår for lovlighetskontroll at minst tre medlemmer av kommunestyret bringer saken inn for Fylkesmannen. Utvalget mener at også de minste gruppene i kommunestyret bør ha en mulighet til å få Fylkesmannen til å kontrollere om valget er avviklet i samsvar med lovens regler. Derfor mener utvalget at det bør være nok at *ett* kommunestyremedlem krever en slik kontroll. Utvalget vil ikke sette noen frist for Fylkesmannens adgang til å ta valgoppgjøret opp til kontroll av eget tiltak.

Utvalget foreslår ikke endringer i forhold til dagens regelverk når det gjelder fylkestingsvalg, men går inn for at Fylkesmannen av eget tiltak skal kunne iverksette lovlighetskontroll av valgoppgjøret dersom Fylkesmannen blir kjent med forhold som tilsier at oppgjøret kan være ugyldig.

### *Klagereglene*

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal ha klagerett i forbindelse med valg, mener utvalget at hovedregelen fortsatt bør være at alle som er manntallsført i kommunen har rett til å klage over forhold i forbindelse med kommunestyrevalget. Alle som er manntallsført i fylket bør kunne klage når det gjelder fylkestingsvalget. Videre mener utvalget at også den som avgjørelsen går imot, bør ha klagerett ved avgjørelse om å nekte noen å bli innført i manntallet eller å avgi stemme. Utvalget vil altså videreføre gjeldende rett.

Utvalget mener i tillegg at registrerte partiers hovedorganisasjon eller fylkesorganisasjon bør kunne påklage en avgjørelse vedrørende godkjenning av valglistene, dersom partiet ikke har lokalorganisasjon med medlemmer som har stemmerett i fylket eller kommunen med klagerett etter hovedregelen. Partiet vil kunne ha en berettiget interesse i å beskytte sin enerett til navnet, selv om partiet ikke stiller liste i fylket eller kommunen. Utvalget vil legge klageretten til det organet i partiet som er nærmest det nivået der avgjørelsen treffes. Det vil si at fylkesorganisasjonen - der denne finnes - bør være den klageberettigede instansen. Har ikke partiet fylkesorganisasjon bør klageretten flyttes opp til partiorganisasjonens sentrale ledd.

Utvalget drøfter videre spørsmålet om klagegrunnlaget bør spesifiseres nærmere i loven, eller om det bør innføres begrensninger, slik at visse forhold ikke lenger skal være grunnlag for klage. Utvalget konkluderer med at det i loven ikke bør settes noen begrensning med hensyn til hvilke forhold som kan gi grunnlag for klage.

Utvalget diskuterer om det bør settes ulike klagefrister for ulike klagegrunner. Utvalget mener at klagefristen i visse tilfelle bør ta utgangspunkt i den avgjørelsen som påklages, og ikke - som i dag - løpe fra valgdagen. Som eksempel nevner utvalget innføring i manntallet og godkjenning eller forkasting av listeforslag. Utvalget foreslår i utkast til forskrift om manntallet at klage over manntallet må være kommet frem til valgstyret senest tre dager før valget. Klage over godkjenning eller forkasting av listeforslag må i henhold til lovforslaget til utvalget innleveres senest sju dager etter at vedtak er truffet.

Utvalget mener for øvrig det er nødvendig å sette knappe frister når det gjelder klager, og foreslår at dagens frist på 30 dager etter valget kortes ned. Når det gjelder klager i forbindelse med valgavviklingen og valgoppgjøret for øvrig, foreslår utvalget i utgangspunkt sju dagers klagefrist fra valgoppgjørets avslutning.

Utvalget viser til at valgloven i dag ikke hjemler adgang for lokale valgmyndigheter til å kunne ta klagen til følge og omgjøre sitt eget vedtak. Utvalget mener at valgstyret og fylkesvalgstyret selv bør kunne omgjøre eller endre sitt vedtak dersom de finner klagen begrunnet, slik den alminnelige regelen for enkeltvedtak er etter forvaltningsloven § 33 annet ledd.

Utvalget mener at Fylkesmannen bør være klageinstans ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Utvalget begrunner dette blant annet med at Fylkesmannen avgjør lovlighetsklager over kommunale vedtak etter kommuneloven. Hensynet til et mest mulig ensartet klagesystem for hele kommunesektoren taler for at Fylkesmannen bør være klageinstans også ved valg. Etter utvalgets oppfatning bør saken behandles nærmest mulig dem det gjelder. Derfor mener utvalget at Fylkesmannen, ikke departementet, bør være klageinstans.

Utvalget drøfter også spørsmålet om det bør være adgang til å påklage Fylkesmannens avgjørelse videre til departementet. Utvalget mener at en bør holde fast ved det vanlige prinsippet om at behandlingen av en klage bør stanse når en har fått prøvd saken i én instans (utenom den som har truffet avgjørelsen).

Utvalget drøfter spørsmålet om Stortinget fortsatt bør kunne overprøve avgjørelser i klagesaker vedrørende stemmerett ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Departementets avgjørelser i disse klagesakene kan i dag bringes inn for Stortinget med hjemmel i valgloven § 70 fjerde ledd. Flertallet i utvalget mener at Fylkesmannens avgjørelser i denne typen klagesaker ikke lenger skal kunne bringes inn for Stortinget og heller ikke påklages til departementet.

### *Reglene om virkninger av feil*

Utvalget mener det fortsatt bør være hjemmel til å påby omvalg dersom en feil ikke lar seg rette på annen måte, og det finnes antakelig at den har påvirket kommunestyrets eller fylkestingets sammensetning. Utvalget foreslår imidlertid at bestemmelsen endres slik at den får samme ordlyd som forvaltningsloven § 41. I henhold til valgloven § 77 skal valget kjennes ugyldig dersom det finnes antakelig at feilen har hatt innflytelse på valgresultatet. I henhold til forvaltningsloven § 41 er et vedtak gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold.

### 16.2.2 Storingsvalg

#### *Kontroll av valget*

Det er ikke fremmet forslag om endringer i Grunnloven § 64 om Stortingets prøving av fullmaktene, og utvalget foreslår at Stortingets kompetanse til å prøve alle sider ved forberedelsene og gjennomføringen av stortingsvalget videreføres. Prøvingen vil skje i forbindelse med kontrollen og godkjenningen av representantenes fullmakter. Stortingets kompetanse skal - som nå - ikke være avhengig av at det er innlevert klage. Den foreløpige kontrollen med stortingsvalget som gjennomføres av fylkesvalgstyrene, er også foreslått videreført, jf. kapittel 14.6. Imidlertid foreslås det en systematisering av valglovens bestemmelser.

#### *Klagereglene*

Utvalget foreslår ikke endringer i hvem som kan påklage forhold i forbindelse med stortingsvalg, og heller ikke med hensyn til hva det skal kunne klages på.

Når det gjelder klagefristen i valgloven, mener utvalget at den er for kort i dag. Fristen løper ut kl. 15 første onsdag etter valget, dvs. to dager etter valgdagen. Innen dette klokkeslettet må klagen være kommet inn til en av de instanser som kan motta den. Utvalget mener denne fristen er urimelig kort. Utvalget foreslår at avgjørelser i forbindelse med valgavviklingen og valgoppgjøret kan påklages innen sju dager etter valgdagen.

#### *Reglene om virkninger av feil*

Utvalget har ikke foreslått å endre reglene om virkninger av feil ved stortingsvalg.

### 16.3 Høringsinstansene

---

Omtrent 30 av høringsinstansene har uttalt seg om utvalgets forslag til regler om klage og kontroll. De fleste av høringsinstansene har uttalt seg til forslaget om kommunestyrets egenkontroll av valget. Av disse støtter de fleste dette forslaget.

En del av kommunene som har uttalt seg om kommunestyrets egenkontroll av valgoppgjøret, mener at det avtroppende kommunestyret bør godkjenne valget. Dette gjelder for eksempel *Lierne, Høylandet, Namsskogan, Askvoll og Grong kommune*.

En del av høringsinstansene uttaler at reglene bør harmoniseres med reglene om lovlighetskontroll i kommuneloven § 59, der det kreves tre representanter. Dette gjelder for eksempel *Vestre Toten, Lunner og Flekkefjord kommune, KS Agder, Fylkesmannen i Vest-Agder og Fylkesmannen i Vestfold*. *Fylkesmannen i Vestfold* uttaler:

«så lenge Fylkesmannen av eget tiltak kan iverksette lovlighetskontroll, vil man via denne ordningen kunne fange opp de tilfellene der en kommunestyregruppe på mindre enn tre personer ber om lovlighetskontroll. Det skulle således ikke være behov for særregler i forhold til lovlighetskontroll av valgoppgjørene.»

Noen høringsinstanser, for eksempel *Froland kommune* og *Fylkesmannen i Vest-Agder*, uttrykker støtte til forslaget om å harmonisere klagereglene i valgloven med reglene i forvaltningsloven, slik at lokale valgmyndigheter selv skal kunne omgjøre eller endre sitt vedtak dersom valgstyret eller fylkesvalgstyret finner klagen begrunnet, slik regelen er for enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 33 annet ledd.

Det gis også støtte til at Fylkesmannen, ikke departementet, skal være klageinstans. *Fylkesmannen i Oslo og Akershus* mener imidlertid at det kan være hensiktsmessig å la én og samme instans (fylkesmann) behandle alle klager ved samme valg, fordi man da får samlet kompetansen på ett sted, og det antakeligvis vil kreve færre årsverk å utføre klagebehandlingen.

*Bærum kommune* fraråder at klager kan fremsettes helt frem til valgdagen. Kommunen mener klage må være mottatt av valgstyret 48 timer før valgtinget åpner for å sikre forsvarlig behandling. *Oslo kommune* er enig i at fristen forlenges fordi dagens frist ikke gir klagerne reell mulighet til å fremsette klage over valgoppgjøret.

*Bømlo kommune* reiser på prinsipielt grunnlag spørsmål om Stortinget bør godkjenne valget av «seg selv». Det fremholdes at en valgkommisjon, slik utvalget har foreslått å opprette, bør ta den endelige avgjørelsen på vegne av velgerne, når det gjelder lovligheten av et avholdt stortingsvalg og hvem som skal regnes for valgt. Kommunen mener at valgkommisjonen bør være endelig klageorgan, men slik at kommisjonens avgjørelser kan overprøves av Høyesterett som «konstitusjonsdomstol».

## 16.4 Departementets merknader og forslag

---

### Innledning

Før departementet kommenterer utvalgets forslag, vil det bli gjort rede for departementets synspunkter på omgjøring av avgjørelser i forbindelse med valg.

#### 16.4.1 Oppheving/omgjøring av avgjørelser i forbindelse med valg

Reglene om omgjøring av avgjørelser i forvaltningsretten er noe forskjellig etter som

- omgjøringen foretas av det organet som har fattet avgjørelsen eller av klageinstans/overordnet organ,
- avgjørelsen er et vedtak i forvaltningslovens betydning eller ikke,
- omgjøringen skjer etter klage eller av eget tiltak.

Etter departementets syn bør valglovens regler om omgjøring i størst mulig grad harmoniseres med reglene i forvaltningsloven. Bare dersom spesielle hensyn begrunner det, bør reglene i valgloven fravike forvaltningslovens system.

Avvikling av valg er et område som var utførlig regulert i lov før forvaltningsloven ble vedtatt. Denne særlovgivningen har langt på vei bygget på tradisjon og har antakelig av den grunn ikke blitt vurdert nærmere med henblikk på harmonisering med forvaltningsloven. Etter departementets oppfatning vil imidlertid det alminnelige systemet i forvaltningsretten kunne anvendes også

når det gjelder lokale valgorganers muligheter til å omgjøre egne avgjørelser. Dette innebærer i så fall at disse i utgangspunktet vil kunne omgjøre sine egne avgjørelser etter forvaltningslovens alminnelige regler.

Et forvaltningsorgan kan etter vilkårene i forvaltningsloven § 35 omgjøre egne enkeltvedtak. På spesielle vilkår gjelder dette også klageinstansen og overordnet instans. Ugyldige vedtak kan alltid oppheves.

Enkelte av de vedtak valgmyndighetene treffer vil være enkeltvedtak, for eksempel godkjenning eller forkasting av listeforslag, avgjørelse i sak som gjelder søknad om innføring i manntall eller krav om retting og søknad om ambulerende stemmegivning.

Bestemmelsen om hvordan feil vedrørende opptelling eller summering av stemmesedler, fastsetting av valgresultat og andre feil som nevnt i valgloven §§ 72, 73, 75 og 76, kan avhjelpes, jf. valgloven § 78 og utvalgets forslag til bestemmelse om retting i § 105, kan etter departementets vurdering erstattes med reglene i kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll av eget tiltak og forvaltningsloven § 35 fjerde ledd. Dette betyr at departementet/Fylkesmannen kan *oppheve* vedtak som må anses ugyldige, men ikke *omgjøre* dem. Saken må altså sendes tilbake og nytt vedtak treffes av kommunen eller fylkeskommunen selv. Stortinget selv må imidlertid kunne omgjøre vedtak truffet av kommunene eller fylkeskommunene, dersom det er begått feil. Departementet foreslår at Stortinget fortsatt bør kunne avhjelpe feil, enten selv eller ved at andre pålegges å gjøre det.

Når det gjelder hvilken instans som skal være klage-/omgjøringsinstans, foreslår departementet at myndigheten legges til departementet, ikke til Fylkesmannen, slik utvalget foreslår. Dette er et alminnelig prinsipp i norsk lovgivning. Departementet vil imidlertid delegerer avgjørelsesmyndighet til fylkesmennene, når dette anses hensiktsmessig.

#### 16.4.2 Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg

##### *Kontroll av valgene*

Departementet er enig i utvalgets forslag om at det nye kommunestyret, etter innstilling fra valgstyret, selv skal avgjøre om kommunestyrevalget skal godkjennes. Departementet mener etter dette at Fylkesmannens automatiske kontroll bør avskaffes og at det bør innføres lovlighetskontroll etter mønster av kommuneloven § 59.

Etter departementets vurdering ligger det en tilstrekkelig sikkerhet for korrekt valgoppgjør i at kommunestyret foretar en «egengodkjenning» av valgoppgjøret ved fylkestingsvalg, samtidig med at et mindretall i kommunestyret kan kreve lovlighetskontroll av valget. Kombinert med at departementet (delegert til Fylkesmannen) også etter eget tiltak kan foreta lovlighetskontroll, må ordningen anses å gi en rimelig balanse mellom hensynet til et korrekt valg og hensynet til et forenklet system.

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om at fylkesvalgstyret i forbindelse med valgoppgjøret ved fylkestingsvalget kan rette eventuelle feil gjort av valgstyrene i kommunen. Departementet støtter forslaget. En slik kontroll forut for mandat- og kandidatkåringen er viktig for å sikre et mest mulig korrekt valgoppgjør i fylket. Departementet mener, i motsetning til hva



som foreslås ved kommunestyrevalg, at det ikke er noen grunn til at fylkesvalgstyret ikke også skal føre kontroll med gjennomføringen med fylkestingsvalget slik det gjør ved stortingsvalg. Regelen om fylkesvalgstyrenes kontroll med valgstyrets avgjørelser ved fylkestingsvalg foreslås derfor harmonisert med bestemmelsen om kontroll ved stortingsvalget.

Etter departementets oppfatning bør det også ved fylkestingsvalget innføres et system med egengodkjenning, slik at det nyvalgte fylkestinget tar stilling til om valgoppgjøret ved fylkestingsvalg skal godkjennes, kombinert med lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Departementet mener de samme hensyn som begrunner modellen med egenkontroll og lovlighetskontroll ved kommunestyrevalg, også gjør seg gjeldende ved fylkestingsvalg. Departementet vil avgjøre saker etter kommuneloven § 59 når det gjelder fylkestingsvalg.

Flere høringsinstanser har uttalt at det bør være det avtroppende kommunestyret, ikke det nyvalgte, som bør godkjenne valgoppgjøret. Det argumenteres med at det er mer naturlig at det avtroppende kommunestyres siste handling er å godkjenne valgresultatet, som skal danne grunnlaget for å innkalle og konstituere nytt kommunestyre. Departementet er likevel enig i utvalgets konklusjon om at det bør være det nyvalgte kommunestyret/fylkestinget som godkjenner valgoppgjøret. Innstillingen fra valgstyret vil danne grunnlaget for kommunestyrets/fylkestingets godkjenning. Det avtroppende kommunestyret/fylkestinget har i sin tid oppnevnt valgstyret/fylkesvalgstyret. Valgstyret/fylkesvalgstyret er således utledet av det avtroppende kommunestyret/fylkestinget.

Når det gjelder fristen for når medlemmer av kommunestyret/fylkestinget må kreve lovlighetskontroll, støtter departementet utvalgets forslag om en frist på sju dager etter at oppgjøret er godkjent i kommunestyret/fylkestinget. Behovet for å kunne fastslå et endelig valgresultat tilsier at fristen bør settes så vidt kort som sju dager. Som utvalget går departementet imidlertid inn for at det ikke settes noen frist for departementets (Fylkesmannens) adgang til å ta valgoppgjøret opp til kontroll av eget tiltak. En tilsvarende regel gjelder for lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59. Reelle hensyn tilsier likevel at også lovlighetskontroll av eget tiltak bør foretas snarest mulig.

### *Klagereglene - klagegjensstand*

Når det gjelder spørsmålet om hva det kan klages over, påpeker utvalget at det kan synes urimelig at det brukes ressurser på å behandle klager over forhold som åpenbart er uten betydning for valgets gyldighet. Som eksempel på hva som faktisk har vært påklaget nevner utvalget gardinfargen i valglokalet. Utvalget finner likevel ikke grunn til å ta inn i loven begrensninger i klagegrunnlaget.

Departementet støtter utvalget i dette, da nærmere spesifisering av klagegjensstanden vil by på vanskelige avgrensingsproblemer. En mulig måte å begrense klageretten, kunne være å bare la den gjelde forhold som kan medføre ugyldig valg. Etter departementets syn vil det imidlertid for velgerne være vanskelig å vurdere om et forhold kan medføre ugyldig valg eller ikke. Denne usikkerheten kan medføre at velgerne vil være tilbakeholdne med å påklage forhold i forbindelse med valget. Ressursene som brukes på å avgjøre klager

på forhold som åpenbart ikke kan medføre ugyldighet er dessuten beskjedne. Avvisningsvedtak vil uansett kunne påklages og behandles av klageinstansen. Klageinstansen vil således måtte bruke ressurser på klagebehandling uansett. I slike tilfeller kan grensen mellom avvisning av saken og realitetsbehandling av spørsmålet være uklar. Departementet vil etter dette ikke foreslå begrensninger i hva det kan klages over i forbindelse med valget. Klagegrunnlaget er derfor ikke nærmere spesifisert i lovutkastet. Avgjørelser og forhold i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av valget, samt avgjørelser om stemmerett adgangen til å avgi stemme, kan påklages som før.

### *Klageinstans*

Som nevnt har departementet kommet til at loven bør angi departementet, ikke Fylkesmannen, som klageinstans.

### *Videre klageadgang?*

Én klageinstans er hovedregelen etter forvaltningslovens og kommunelovens system. Departementet er enig i utvalgets oppfatning om at behandlingen av en klage bør stanse når klageren har fått prøvd saken i én instans (i tillegg til den instans som har avgjort spørsmålet). Klage i flere omganger forsinker prosessen, uten at rettsikkerheten eller andre hensyn som ønskes ivare tatt ved klageinstituttet, styrkes vesentlig. Bare dersom spesielle hensyn begrunner behandling i flere klageinstanser, bør dette velges. Etter departementets syn foreligger det ikke her hensyn som kan begrunne at klager bør behandles i flere klageinstanser.

### *Domstolsbehandling*

Et særlig spørsmål som oppstår i denne sammenheng er hvorvidt departementets avgjørelse i klagesaker kan bringes inn for domstolene. Spørsmålet om avgjørelse i klagesaker ved lokalvalg kan bringes inn for domstolene, er behandlet av Høyesteretts kjæremålsutvalg i en kjennelse fra 1962 (Rettstidende 1962 s. 571). Kjæremålsutvalget antok i kjennelsen at departementets avgjørelser i klagesaker i forbindelse med avviklingen av kommunestyrevalg, er endelige og ikke kan bringes inn for domstolene. Kjæremålsutvalget uttalte i denne sammenheng følgende:

«En domstolsbehandling vil i regelen være hensiktsløs, da man ikke kan regne med endelig avgjørelse før kommunestyrets funksjonstid er helt eller på det nærmeste utløpet. Videre tilsier særdeles vektige hensyn at det hurtig blir brakt på det rene om et kommunestyre skal anses lovlig valgt.»

Departementet legger på bakgrunn av dette til grunn at departementets avgjørelse i klagesaken, etter gjeldende rett, ikke kan bringes inn for domstolene. Etter departementets syn bør dette prinsippet komme til uttrykk i loven. Departementet foreslår derfor at det tas inn i forslaget til ny bestemmelse om klage ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg at departementets avgjørelse i klagesaken ikke kan bringes inn for domstolene.

### Klagefrist

Ved klage i forbindelse med kommunestyrevalg og fylkestingsvalg ser departementet fire ulike tidspunkter som naturlig kan danne utgangspunktet for beregningen av klagefristen. Disse er:

- tidspunktet da det forholdet som påklages inntraff
- tidspunktet for da avgjørelsen som påklages ble truffet eller offentliggjort (det vanlige utgangspunktet ellers, da det vanlige er å påklage avgjørelser, ikke «forhold» eller faktiske handlinger, som valgavviklingen i realiteten er)
- valgdagen
- tidspunktet da valgoppgjøret foreligger.

Etter departementets syn er det aktuelt å klage over følgende forhold i forbindelse med valg:

- klage over avgjørelser om godkjenning og forkasting av listeforslag
- klage over forhold som vedrører manntallet
- andre forhold i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av valg herunder forhold på valgdagen og under forhåndsstemmegivningen
- klage over kommunestyrets/fylkestingets vedtak om valgets gyldighet/valgoppgjøret.

Hvis klagen gjelder forhold på selve valgdagen, danner valgdagen det naturlige utgangspunkt for klagefristens start. Forhold på valgdagen kan for eksempel gjelde at velgeren har blitt hindret i å stemme, fordi valglokalet var stengt da velgeren møtte opp. For slike forhold foreslår derfor departementet at klagefristen begynner å løpe på valgdagen. Departementet foreslår sju dagers klagefrist.

Tilsvarende foreslår departementet at fristen for å klage over forhold i forbindelse med forhåndsstemmegivningen settes til sju dager etter valgdagen. Departementet ser ikke at det er behov for å la klagefristen utløpe tidligere ved klage over forhåndsstemmegivningen enn for forhold under valgdagen.

Når det gjelder klage over avgjørelser om godkjenning og forkasting av listeforslag foreslår departementet at fristen for å klage settes til sju dager etter at listeforslaget ble offentliggjort. Dette er en type forhold som det er av stor betydning å få avgjort før valgdagen. Det er reell risiko for at feilaktig godkjenning eller forkasting av listeforslag vil kunne medføre ugyldig valg. Det er derfor av stor betydning at så mange slike klager som mulig er ryddet av veien allerede før valgdagen, slik at det ikke hefter tvil rundt disse forholdene når velgerne går til valg. Denne klagebestemmelsen foreslås tatt inn som en del av regelverket for listeforslagene, idet klageretten er aktuell for forslagsstillerne. Selv om klagefristen for forslagsstillerne etter dette forslaget vil utløpe før valget, kan departementet *også* etter valget prøve gyldigheten av avgjørelsen om å godkjenne eller forkaste listeforslag på bakgrunn av alminnelig klage etter reglene i departementets lovforslag, kapittel 13. Resultatet av klagebehandlingen blir da ikke at partiet eventuelt kan stille liste til valget, men at valget kan måtte anses ugyldig.

Ut fra den enkelte velgers ståsted vil det være en åpenbar fordel om klage over feil i manntallet blir avgjort før valget. Det foreslås derfor at velgerne skal kunne kreve retting av feil i manntallet og at valgstyret skal kunne oppdatere manntallet så lenge det er praktisk mulig. Se nærmere om dette i kapittel 9.2

om manntallet. Etter departementets syn er det likevel ikke nødvendig å *avskjære* velgeren muligheten for å klage også etter valget. Det forhold at velgeren feilaktig ikke var oppført i manntallet kan i teorien føre til at valget må anses ugyldig. Departementet foreslår derfor at fristen for klager over manntallet settes til sju dager etter valgdagen.

For klage over valgoppgjøret er det tidspunktet for når valgoppgjøret foreligger som danner det eneste naturlige utgangspunktet for fristen.

Samlet sett foreslår departementet dermed følgende klagefrister ved kommunestyrevalg/ fylkestingsvalg:

- Klage med krav om endring av valgmyndighetenes vedtak om godkjenning og forkasting av listeforslag: Sju dager etter at listeforslaget blir offentliggjort.
- Klage over manntallet og andre forhold i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av valg: Sju dager etter valgdagen.
- For klage over valgoppgjøret: Sju dager etter valgoppgjøret.

Når det gjelder departementets forslag om sju dagers klagefrist, vises til utvalgets begrunnelse for forslaget. Hensynet til kommunestyrets/fylkestingets konstituering begrunner en kort klagefrist. Etter departementets oppfatning er dagens klagefrist på 30 dager uforholdsmessig lang.

Klagefrist etter forvaltningsloven er tre uker fra det tidspunkt underretning om vedtak er kommet frem til vedkommende part. Departementet har vurdert å harmonisere reglene i valgloven med forvaltningslovens regler og sette tre ukers klagefrist. I følge kommuneloven § 17 nr. 1 skal konstituerende møte i kommunestyre og fylkesting holdes innen utgangen av oktober måned. I perioden mellom valget og det konstituerende møtet må det være tilstrekkelig tid til at valgoppgjøret kan være sluttført og klagen fremsatt og behandlet. Etter departementets vurdering vil tre ukers klagefrist i mange tilfeller kunne skape problemer for kommunestyrets og fylkestingets konstituering innen utgangen av oktober. Departementet har derfor konkludert i samsvar med utvalgets forslag om sju dagers klagefrist.

Det kan argumenteres med at klager over avgjørelser om godkjenning/forkasting av listeforslag, som treffes i god tid før valget, bør kunne gis lenger klagefrist enn sju dager. Av hensyn til et helhetlig system har departementet likevel funnet det riktig å foreslå sju dagers klagefrist for alle klager i forbindelse med valget.

#### *Klagereglene - hvem har klagerett*

Etter departementets oppfatning bør gjeldende rett videreføres når det gjelder hvem som kan påklage forhold i forbindelse med valget. Enhver som har stemmerett og er innført i manntallet i kommunen bør ha klagerett når det gjelder forberedelse og gjennomføring av kommunestyrevalg. Tilsvarende bør enhver som har stemmerett og er innført i manntallet i fylket ha klagerett når det gjelder forberedelse og gjennomføring av fylkestingsvalg. I tillegg bør den som avgjørelsen retter seg mot fortsatt ha klagerett når det gjelder avgjørelser om stemmerett og innføring i manntall.

Som utvalget viser til, kan et registrert parti som *ikke stiller liste* i en kommune eller et fylke oppleve at en annen gruppe stiller liste under et navn som er egnet til forveksling med det registrerte navnet. Dersom partiet ikke har

noen form for representasjon i kommunen/fylket kan det bli avskåret fra å få ivaretatt sine interesser. Departementet foreslår at partiets sentrale organer gis klagerett i slike saker. Når det gjelder krav til og behandling av listeforslag, vises det for øvrig til kapittel 11.

#### *Reglene om virkninger av feil*

Dagens regler om hvilke feil som kan føre til ugyldig valg, reglene om måter å avhjelpe feil og vilkår for omvalg foreslås videreført. Departementet foreslår å videreføre dagens ordlyd i valgloven § 77 om at feil er ugyldighetsgrunner dersom det finnes antakelig at de har hatt innflytelse på utfallet av valget. Etter departementets oppfatning er denne ordlyden enklere å forstå, enn ordlyden i utvalgets lovforslag § 104.

Departementet mener det fortsatt vil være behov å kunne gjennomføre omvalg dersom en feil ikke lar seg rette på annen måte, og det er sannsynlig at den har påvirket kommunestyrets eller fylkestingets sammensetning.

### **16.4.3 Stortingsvalg**

#### *Kontroll av valget*

Til grunn for dagens lovgivning om prøving av valgets gyldighet ved stortingsvalg ligger Grunnloven § 64. I følge denne bestemmelsen prøver Stortinget lovligheten av representantenes fullmakter. Det er ikke fremmet grunnlovsforslag om endring i prinsippet om at Stortinget selv tar stilling til om representantene er lovlig valgt.

#### *Klagegjensstand*

Departementet finner ikke grunn til å vurdere innsnevring av dagens regler om hvilke forhold det kan klages over. Det vises for øvrig til begrunnelsen for dette under punkt 6.4.2 om kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Etter departementets oppfatning bør klagegjensstanden vær lik ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg.

#### *Klageinstans*

Grunnloven § 55 bestemmer at «Stridigheder om Stemmerett afgjøres af Valgstyret, hvis Kjendelse kan indankes for Stortinget». I følge § 64 skal «De valgte Repræsentanter forsynes med Fuldmagter, hvis Lovlighed bedømmes af Stortinget». Valglovens regler bygger i dag på at Stortinget selv fatter vedtak i alle klagesaker ved stortingsvalg. Imidlertid forbereder departementet og avgir uttalelser i alle saker.

Etter departementets syn er det tungtveiende hensyn som taler for å gi en sentral instans myndighet til å ta stilling til klagesaker før valget, og før det nye Stortinget avgjør klagen med endelig virkning. I dag hindrer klagesystemet dette. Det vil være ønskelig å forebygge tvil om hvorvidt valget vil kunne bli gyldig så langt det lar seg gjøre uten å stride mot det prinsipp at Stortinget tar stilling til gyldigheten av valget.

Det antas at Grunnloven § 55 er til hinder for at departementet tar avgjørelser i saker vedrørende spørsmål om stemmerett. Gjeldende rett foreslås

derfor opprettholdt, slik at departementet forbereder klagesaker om stemmerett for Stortinget.

For øvrig er Grunnloven ikke til hinder for at andre valgorganer enn Stortinget kontrollerer valgavviklingen. Det antas at det ikke kommer i strid med Stortingets eksklusive rett til å treffe avgjørelse i klagesaker eller ugyldighets spørsmål, at det kontrollerende organ retter opp feil ved å omgjøre avgjørelser, selv om omgjøringen kan komme til å få innflytelse på valgresultatet. Et valgorgan kan imidlertid ikke omgjøre en avgjørelse med bindende virkning for Stortinget. Stortinget kan omgjøre alle avgjørelser, enten de er truffet i første eller annen hånd. Derfor griper det ikke inn i Stortingets eksklusive myndighet om et underordnet organ utøver kontroll. Slike saker er langt på vei av forvaltningsmessig karakter. Juridiske vurderinger av reglene i valgloven og folkeregistreringsloven står sentralt. Det er derfor grunn til å anta at det vil være et fåtall saker der departementet vil komme til avgjørelser som avviker vesentlig fra Stortingets standpunkt. Dessuten antar departementet at de regler som foreslås for å forebygge tvil med hensyn til hvem som har rett til å opptre på vegne av de registrerte partiene, jf. kapittel 7.1, vil redusere sannsynligheten for feil. En mulighet for departementet til å ta stilling til klagesaker vil likevel fungere som en sikkerhetsventil og kan forhindre tvil om valgets gyldighet allerede før det er avholdt.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at klage over forberedelse og gjennomføring av stortingsvalg kan påklages til departementet. Departementet avgjør klagen med bindende virkning for valgmyndighetene. Det foreslås også at departementet skal kunne oppheve valgstyrets og fylkesvalgstyrets avgjørelser av eget tiltak. Det vises i denne sammenheng til pkt. 6.4.1. Departementet skal oversende avgjørelsene i klagesakene til Stortinget, som prøver valgets gyldighet.

### *Domstolsbehandling*

Som ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg oppstår spørsmålet om avgjørelse i klagesaker ved stortingsvalg kan bringes inn for domstolene. Tradisjonelt sett har Grunnloven § 64 vært forstått slik at Stortinget prøver alle sider ved avviklingen av valget. Dette er også kommet til uttrykk i valgloven §§ 72 og 74. Disse spørsmålene har derfor blitt ansett for å ikke høre inn under domstolene.

### *Klagefrist*

Når det gjelder klagefrist generelt viser departementet til vurderingene under omtalen av klagefrist ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Departementet er enig i utvalgets vurdering om at klagefristen på to dager ved stortingsvalg er svært kort. Etter departementets syn vil det være en forenkling om reglene gjøres like for alle valg. Som ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg mener departementet at fristen for klage med krav om endring av fylkesvalgstyrets avgjørelser om godkjenning og forkasting av listeforslag bør settes til sju dager etter at avgjørelsen ble truffet. Klage over forhold på valgdagen samt manntallet bør være sju dager etter valgdagen. Fristen for klage over fylkesvalgstyrets valgoppgjør foreslås til sju dager etter at valgoppgjøret er ferdig.

*Klagereglene - hvem har klagerett*

Departementet ser ikke grunn til å endre valglovens regler om hvem som kan påklage forhold i forbindelse med stortingsvalget. Det foreslås derfor at den som kjennelsen går imot, og enhver annen som står innført i manntallet i vedkommende kommune skal ha klagerett når det gjelder valgstyrets kjennelser om stemmerett og om adgang til å avgi stemme. Det foreslås videre at enhver som er stemmeberettiget i vedkommende fylke kan påklage forberedelse og gjennomføring av stortingsvalg.

Etter departementets syn bør reglene om at registrerte partiers hovedorganisasjon skal kunne påklage en avgjørelse vedrørende godkjenning av valglistene, være like ved alle valg. Det vises derfor til departementets vurderinger under punkt 16.4.2 når det gjelder tilsvarende spørsmål for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Departementet foreslår at tilsvarende regler gjøres gjeldende for stortingsvalg.

*Reglene om virkninger av feil*

Når det gjelder vilkår for ugyldig valg og omvalg, vises det for øvrig til departementets forslag ovenfor under punkt 16.4.2. Dette innebærer at virkningene av feil blir like ved alle valg.

Forslag til bestemmelser om prøving av valgets gyldighet og klage finnes i lovutkastet kapittel 13.

## 17 Enkelte andre spørsmål

### 17.1 Nytt valgoppgjør i perioden

---

#### 17.1.1 Gjeldende rett

Dersom en representant til Stortinget, fylkesting eller kommunestyre trer ut av vervet - enten fordi vedkommende unnsår seg å motta valget eller på grunn av omstendigheter som oppstår i løpet av perioden - skal den ledige plassen fylles ved at vararepresentant trer inn. Slik supplering skal skje automatisk, uten at det er nødvendig for valgmyndighetene å foreta et nytt valgoppgjør. De valgte vararepresentantene rykker opp i den rekkefølgen de er utpekt ved valgoppgjøret. Så lenge det er vararepresentanter igjen på listene skal altså disse tre inn ved ledighet.

Dersom det ikke er mulig å fylle en ledig plass, fordi vedkommende liste ikke lenger har vararepresentanter som kan møte, er det nødvendig å foreta et nytt valgoppgjør. Slikt valgoppgjør er regulert i § 83 (stortingsvalg) og § 84 (kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.)

#### *Stortingsvalg*

Stortinget påbyr nytt valgoppgjør dersom dette er nødvendig for å fylle en ledig representantplass. Fylkesvalgstyret foretar valgoppgjøret og utpeker den nye representanten (og vararepresentanten). Det nye valgoppgjøret foretas på den måten at de kandidater som står for tur til å bli valgt etter de opprinnelige valgte representantene og vararepresentantene kåres til den eller de ledige plassene.

Fylkesvalgstyret utferdiger også fullmakt for de nyvalgte.

#### *Kommunestyrevalg og fylkestingsvalg*

Dersom en representantplass i kommunestyret blir ledig fordi det ikke er flere valgte vararepresentanter som kan rykke opp, skal ordføreren sørge for at valgstyret uten opphold foretar nytt valgoppgjør for å fylle den ledige plassen. På samme måte skal fylkesordføreren sørge for at det holdes nytt valgoppgjør dersom en plass i fylkestinget er blitt ledig.

Dersom en vararepresentantplass blir ledig, skal det foretas nytt valgoppgjør dersom ordføreren/fylkesordføreren finner det nødvendig. Det er ikke noen automatikk at det skal være nytt valgoppgjør i slike tilfelle. Som momenter av betydning når en skal vurdere nødvendigheten av nytt valgoppgjør kan nevnes:

- Hvor stor er gruppen i kommunestyret eller fylkestinget?
- Hvor mange vararepresentantplasser er besatt?
- Hvor lang tid er igjen av valgperioden?

Prinsippet for utpekingen av de nye representantene eller vararepresentantene er det samme som for stortingsvalgets vedkommende. Det er de listekan-



didatene som stod for tur til å bli valgt - etter de opprinnelig valgte - som skal kåres.

Dersom det ikke finnes nok kandidater igjen på en valgliste til å fylle ledige vararepresentantplasser, åpner valgloven § 85 for at vedkommende gruppe i kommunestyret eller fylkestinget selv kan peke ut den personen de ønsker valgt inn på den ledige plassen. Valgstyrets og fylkesvalgstyrets oppgave i et slikt tilfelle er å kåre vedkommende som vararepresentant dersom de formelle valgbarhetsvilkårene er oppfylt.

### 17.1.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i lovutkastets kapittel 25 (§§ 107 - 109) at dagens regler videreføres uforandret. Utvalget er klar over at dets forslag om reduserte krav når det gjelder antall kandidater på valglistene kan føre til en økt bruk av bestemmelsene om at gruppene i kommunestyret eller fylkestinget selv kan peke ut kandidaten til en ledig vararepresentantplass. Utvalget finner imidlertid at dette ikke kan være en avgjørende innvending mot et prinsipp som sikrer en hensiktsmessig prosedyre for utfylling av ledige plasser.

### 17.1.3 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene har kommet med merknader til utvalgets forslag. Heller ikke de som gjennomgår lovutkastet mer inngående kommenterer forslaget.

### 17.1.4 Departementets merknader og forslag

Departementet mener det er behov for regler som gir mulighet til å supplere de direkte folkevalgte organer med nye medlemmer, dersom det i løpet av valgperioden oppstår situasjoner som medfører at plasser blir stående ledige. Dagens regler fungerer etter departementets syn godt, og det synes ikke å være noen grunn til å foreslå disse forandret. Departementet er enig i utvalgets merknader når det gjelder ordningen der gruppene i kommunestyret eller fylkestinget selv kan peke ut kandidatene til ledige vararepresentantplasser. Imidlertid er det viktig at forslagsstillerne føler ansvar for å ha et antall kandidater på listene som gjør at bestemmelsene om suppleringsvalg bare blir benyttet i særlige tilfelle. Det vises til at departementet dessuten foreslår et noe høyere minimumsantall for antall kandidater enn hva utvalget går inn for, se kapittel 11 om listeforslagene. Forslag til bestemmelser om nytt valgoppgjør og suppleringsvalg er inntatt i lovutkastet kapittel 14.

## 17.2 Flertallsvalg til kommunestyret

---

### 17.2.1 Gjeldende rett

Valglovens system bygger i utgangspunktet på at kommunestyrevalgene gjennomføres etter prinsippet om forholdstallsvalg med flere valglistes. Det er imidlertid tenkelig at det ved valget bare er én valgliste, eller at det ikke foreligger noen valgliste i det hele tatt. Reglene om forholdstallsvalg passer ikke for en slik situasjon. Valget må da gjennomføres som *flertallsvalg*, hvor velgerne i stedet for å stemme på valglistes med kandidater skal stemme kun på enkeltpersoner. Det ene listeforslaget som eventuelt er godkjent, må settes ut

av betraktning. I stedet må velgerne selv sette opp en liste over valgbare personer som ønskes valgt.

Valgloven § 69 inneholder regler om flertallsvalg. Loven fastsetter både vilkårene for flertallsvalg og fremgangsmåten ved stemmegivningen og valgoppgjøret.

Vilkårene er at det enten ikke blir innlevert eller godkjent noe listeforslag, eller at det blir innlevert eller godkjent kun ett listeforslag.

Valgstyret skal - snarest mulig etter at det er blitt klart at valget blir avvirket som flertallsvalg - kunngjøre dette. I kunngjøringen skal det gjøres rede for reglene om valget.

Velgerne stemmer med samme stemmeseddel på både representanter og vararepresentanter. Stemmeseddelen kan inneholde høyst så mange navn som det skal velges representanter, og like mange vararepresentanter. Skal det for eksempel velges 13 kommunestyrerepresentanter, kan stemmeseddelen altså inneholde høyst 26 navn. Det gjelder intet minimumskrav til antall navn. En stemmeseddel med kun ett navn er følgelig gyldig. Velgeren kan på stemmeseddelen angi hvem han eller hun ønsker valgt som representanter og vararepresentanter. Er ikke dette gjort, anses de første navnene som representanter i det tillatte antall, og de følgende som vararepresentanter i det tillatte antall. Er det ført opp for mange navn som representanter eller vararepresentanter, settes de sist oppførte ut av betraktning, og man tar bare med det lovbestemte antall ved valgoppgjøret.

Det er ikke adgang til å føre opp et navn flere ganger på stemmeseddelen (kumulere). Er et navn ført opp flere ganger gjelder det bare på den første plassen og settes ut av betraktning på de øvrige.

Det er ikke adgang til å føre opp navn på ikke-valgbare personer. Disse settes i så fall ut av betraktning ved valgoppgjøret.

Reglene om maskinelle endringer på stemmesedlene gjelder ikke ved flertallsvalg, da det ikke er tale om noen offisielle valglister her. Det er tillatt for grupper eller enkeltpersoner å produsere egne lister som de deler ut til velgerne med oppfordring om å nytte disse.

Ved valgoppgjøret teller en først opp stemmene som er avgitt for representantene. De som får flest stemmer blir valgt. Når alle representantplassene er besatt, kåres vararepresentantene ved at man teller opp representant- og vararepresentantstemmer under ett. Stemmer avgitt som representantstemmer for kandidater som ikke når opp ved representantkåringen vil altså telle med når vararepresentantene skal utpekes. Antall vararepresentanter skal være det samme som antall representanter. Dersom flere kandidater får like mange stemmer, skal det foretas loddtrekning for å avgjøre hvem som blir valgt.

### 17.2.2 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår i kapittel 20 i lovutkastet ingen realitetsendringer i dagens regelverk. Det foreslår imidlertid at § 69 i dagens valglov deles inn i tre paragrafer:

- Vilkårene for flertallsvalg (§ 94)
- Fremgangsmåten (§ 95)
- Valgoppgjøret (§ 96)

### 17.2.3 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene har kommet med merknader til utvalgets forslag. Heller ikke de som gjennomgår lovutkastet mer inngående kommenterer forslaget.

### 17.2.4 Departementets merknader og forslag

Departementet mener at valgloven fortsatt bør ha bestemmelser om flertallsvalg ved kommunestyrevalg. Senest ved valget i 1999 ble valget i én kommune (Modalen) avvirket som flertallsvalg. Dette viser at denne valgformen fortsatt har praktisk betydning, og den bør være nærmere regulert i valgloven.

Departementet mener at de regler som gjelder for flertallsvalg er vel innarbeidet og fungerer greit. Det synes derfor ikke å være grunn til å foreslå materielle endringer i regelverket.

Departementet finner at den systematikk Valglovutvalget har lagt til grunn når det utformet sitt forslag, gir en bedre oversikt over regelverket enn dagens lov. Den gjør det dermed lettere å praktisere reglene. Departementet vil derfor følge opp utvalgets forslag på dette punktet. Forslag til bestemmelser om flertallsvalg er tatt inn i lovutkastet kapittel 12.

## 17.3 Oppbevaring av valgmateriell. Tilgang til materiellet

---

### 17.3.1 Gjeldende rett

Valgloven fastsetter i dag følgende regler om oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell:

- Avkryssingsmanntallet skal oppbevares i to valgperioder. Deretter skal det brennes eller tilintetgjøres på annen betryggende måte (§ 49 siste ledd).
- Stemmegivninger som er avgitt etter loven § 41 og som er forkastet, skal ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg «forvares» inntil valgresultatet er endelig (§ 41 siste ledd).
- Stemmesedlene ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg skal oppbevares «på et sikkert sted under betryggende forsegling» inntil valgperioden er slutt. Deretter skal de brennes eller tilintetgjøres på annen betryggende måte (§§ 63 og 68).
- Det valgmateriellet fylkesvalgstyrene og Fylkesmannen mottar ved stortingsvalg skal oppbevares «på et sikkert sted under betryggende forsegling» inntil valgperioden er slutt. Deretter skal det brennes eller tilintetgjøres på annen betryggende måte (§ 54 annet ledd).

Loven har ingen bestemmelser om det øvrige valgmateriellet (ubrukte konvolutter og stemmesedler m.m.). Det er antatt at dette kan kasseres som annet papirmateriell når valget er endelig.

Lov av 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv inneholder regler om offentlige arkiv. Arkivloven § 9 inneholder blant annet bestemmelser om kassasjon av arkivmaterieell. Ifølge denne paragrafen kan ikke arkivmaterieell tilintetgjøres uten at det skjer i samsvar med forskrifter gitt med hjemmel i arkivloven § 12 (forskrift av 11.12.1998 nr. 1193 om offentlege arkiv - arkivforskriften), eller etter særskilt samtykke gitt av Riksarkivaren. Det slås uttrykkelig fast at disse reglene går foran bestemmelser om kassasjon i eller i medhold av andre lover.

Valgloven § 89 inneholder bestemmelser om hvem som kan få tilgang til manntallet, og på hvilke vilkår dette kan skje. Tilgang til eller avskrift av manntallseksemplarer - herunder det manntallet eller den del av manntallet som er brukt til avkryssing på valgtinget - kan bare gis i følgende tilfeller:

- til offentlig tjenestemenn når det er påkrevd av hensyn til tjenesten
- til forskere, herunder til bruk for statistisk bearbeidelse i vitenskapelig øyemed, når det foreligger samtykke fra Sentralkontoret for folkeregistrering
- til andre, når det foreligger samtykke fra folkeregisterets kontor.

### 17.3.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Valglovutvalget viser til at det fra arkivfaglig hold er reist kritikk mot valglovens bestemmelser om oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell. Det anføres at disse bestemmelsene ikke er i samsvar med arkivloven og forskriftene til denne.

Utvalget mener at valgmateriellet bør reguleres av de vanlige bestemmelsene om behandling av arkivmateriell. Hvordan dette materiellet skal håndteres etter at valgene er avsluttet, bør bedømmes ut fra arkivfaglige hensyn. Utvalget foreslår derfor at dagens bestemmelse om oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell oppheves, og erstattes med nye bestemmelser om oppbevaring og avhending og tilintetgjøring av valgmateriell (§§ 97 og 99) som henviser til arkivlovens bestemmelser og forskrifter gitt i medhold av arkivloven.

Valglovutvalget foreslår en ny paragraf (§ 98) om tilgang til manntallet og det øvrige materiellet, som delvis tilsvarende § 89 i dagens valglov og delvis er helt ny. Reglene om tilgang til manntallet er i samsvar med dagens regler. Utvalget mener det ikke er grunn til å foreslå noen endringer i de gjeldende bestemmelsene. Forslaget om å lovfeste forskeres tilgang til annet valgmateriell har sin bakgrunn i at det etter dagens regler synes uklart om forskere kan gis tilgang til dette materiellet, for eksempel de stemmesedlene som er brukt. Opplysninger gitt til departementet og utvalget viser at valgstyrene følger forskjellig praksis. Noen har gitt forskere anledning til å studere stemmesedlene, mens andre har nektet dette. Dette skyldes valglovens bestemmelser om at stemmesedlene skal oppbevares under betryggende forsegling, og at disse bestemmelsene er blitt ulikt tolket.

Utvalget mener det bør være adgang for forskere til å kunne gå inn i valgmateriellet, for eksempel i forbindelse med studier i tilknytning til valgforskningen. Det bør imidlertid etter utvalgets mening ikke være fullstendig fritt frem for slikt innsyn. Valglovutvalget går derfor inn for at det bør settes som krav at den myndigheten som har ansvaret for oppbevaring av materiellet gir sitt samtykke. Utvalget forutsetter imidlertid at man følger en liberal praksis her, og i størst mulig grad gir rett til innsyn.

### 17.3.3 Høringsinstansene

Det er ikke mange av høringsinstansene som har uttalt seg om dette, men de som har gitt uttrykk for en mening er positive til utvalgets forslag. Et eksempel er *Bærum kommune* som skriver følgende:

«Bærum kommune ser positivt på at utvalget går inn for bevaring av valgmateriell etter arkivlovens og Riksarkivarens bestemmelser. Et slikt poeng er slik vi ser det, at dette vil være med på å sikre fremtidig grunnlag for historie og forskning. Samtidig vil journalføring og bevaring av valgmateriell falle naturlig inn under arkivtjenestens allerede innarbeidede rutiner for offentlig informasjon og dokumentasjon.»

*Bærum kommune* fremholder videre at optisk leste stemmesedler og manntall må ivaretas i henhold til arkivloven. Når det derimot gjelder papirpost og protokoller knyttet til valg, bør dette behandles og arkiveres i det ordinære saksarkiv til organet som har ansvaret for valgarbeid. Kommunen mener at protokollansvar og spørsmål om innsyn i dette materialet vil bli ivaretatt i tråd med deres eget arkivreglement.

Dersom gjeldende ordning opprettholdes mener *Oslo kommune* at

«stemmegivninger som er avgitt etter nåværende valglovs § 41 (dvs er nektet stemmerett, er ikke innført eller er allerede krysset i manntallet, er utilregnelig) bør gis samme bevaringsbestemmelser som stemmesedler for øvrig.»

*Oslo kommune* mener - i likhet med *Bærum kommune* - med tanke på eventuelt fremtidig bruk at

«de optisk leste stemmesedlene bør oppbevares slik det fremgår av arkivforskriftens § 2-14 (annet elektronisk arkivmateriale). Det øvrige valgmateriell bør inngå i det ordinære saksarkiv og valgstyrets møtebøker, som i dag.»

#### 17.3.4 Departementets merknader og forslag

Departementet er enig med utvalget i at oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell bør reguleres av arkivloven og forskrift om offentlige arkiv. Det må etter departementets syn være arkivfaglige hensyn som bestemmer hvordan valgmateriellet skal behandles når valgene er avsluttet. Departementet ser ingen grunn til å ha spesielle regler for håndtering av valgmateriell i valgloven. De hensyn (kontroll, sikkerhet, hemmelighold) som ligger bak reglene i valgloven om oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell, ivaretas bedre gjennom arkivloven og forskriften til denne. I tillegg kommer at den kassasjon av valgmateriell som har skjedd med hjemmel i valgloven, er i strid med arkivloven § 9 som fastslår at lovens regler om kassasjon av arkivmateriell går foran bestemmelser om kassasjon i andre lover.

Når det gjelder forslagene fra kommunene *Bærum* og *Oslo* om at det øvrige valgmateriell bør inngå i deres saksarkiv og valgstyrets møtebøker, er departementet noe usikker på hva som menes med «det øvrige valgmateriell». I henhold til arkivforskriften § 2-6 må alle inngående og utgående dokumenter som etter offentlighetsloven §§ 2 og 3 må regnes som saksdokumenter for organet, registreres dersom de er gjenstand for saksbehandling og har verdi som dokumentasjon. Det følger av arkivforskriften § 3-20 bokstav b, jf. § 3-18 annet ledd, at møtebøker og referatprotokoller alltid skal oppbevares, slik at valgstyrenes protokoller må oppbevares for fremtiden og avleveres til et arkivdepot. Tredje ledd i samme paragraf fastsetter at det kan knyttes tidsgrenser til bevaringsperioden. Arkivforskriften § 3-19 omhandler arkivavgrensning og fastsetter i nr. 1 at «Trykksaker, rundskriv, anna mangfalda og allment tilgjen-

geleg materiale og blankettar som ikkje er utfylte» som hovedregel ikke må arkiveres og dette materiale kan oppbevares separat utenfor arkivet, slettes eller kastes. Arkivforskriften § 3-21 har en egen bestemmelse som gjelder kassasjon. Det fremgår av tredje ledd i paragrafen at Riksarkivaren utarbeider generelle kassasjonsregler for kommuner og fylkeskommuner.

Når departementet nå går inn for å fjerne dagens ordning med særbestemmelser i valgloven for håndtering av valgmateriell, vil det ikke være aktuelt å skille mellom forskjellige typer av valgmateriell og hvilke som bør behandles i henhold til arkivloven og forskriften til denne. Arkivloven med forskrift vil være bestemmende for hvordan alt materiell i forbindelse med valg skal behandles. Det er dette regelverket valgmyndighetene heretter må forholde seg til.

Departementet er enig med utvalget i at det kan være praktisk at valgloven henviser til arkivlovens bestemmelser med forskrift når det gjelder oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell. Utvalget foreslår to nye paragrafer (§§ 97 og 99), men departementet er av den oppfatning at det er tilstrekkelig med én paragraf som gjelder både oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell.

Fordi gjeldende valglov har særbestemmelser om håndtering av stemmesedler (jf. §§ 54, 63 og 68), har det ikke vært nødvendig å ta stilling til spørsmålet om stemmesedler er offentlige dokumenter etter offentlighetsloven. Plikten til å oppbevare stemmesedlene på et sikkert sted under betryggende forsegling er uforenlig med offentlighet. Som spesialregler går valglovens bestemmelser foran offentlighetslovens regler om offentlighet. Når departementet nå går inn for utvalgets forslag om at valgmateriellet bør reguleres av arkivloven og forskriften til denne, må det vurderes om det er påkrevd med en bestemmelse i ny valglov som fastslår at stemmesedler ikke er offentlige. Etter departementets syn bør stemmesedler unntas fra offentlighet. Det vil være meget vanskelig i praksis å gjennomføre offentlighet når det gjelder stemmesedler. Departementet kan heller ikke se at det er noe reelt behov for at stemmesedler skal være tilgjengelige for allmennheten.

Når det gjelder utvalgets forslag til ny § 98 om tilgang til manntallet og det øvrige materiellet, synes departementet det er viktig at det fremgår klart av loven at forskere kan få tilgang til annet valgmateriell - som brukte stemmesedler - slik at man unngår dagens rettstilstand hvor de ulike valgstyrene har tolket loven forskjellig. Ved at bare forskere får tilgang til brukte stemmesedler, vil valgloven fortsatt ha en særbestemmelse om at stemmesedler ikke er offentlige for allmennheten. Det må foreligge samtykke fra den myndighet som har ansvaret for oppbevaringen av valgmateriellet, og departementet er enig med utvalget i at det i størst mulig grad bør gis rett til innsyn når formålet er forskning.

Departementet foreslår etter dette at bestemmelsene i gjeldende valglov om oppbevaring og tilintetgjøring av valgmateriell, ikke videreføres. I stedet foreslås det én ny bestemmelse med en generell henvisning til arkivloven og forskrift gitt i medhold av denne. Departementet foreslår endelig en delvis ny bestemmelse om tilgang til manntallet og det øvrige materiellet.

Forslag til bestemmelser på disse områder er tatt inn i lovutkastet kapittel 15.

## 17.4 Avsluttende bestemmelser. Taushetsplikt, fristberegning, offentlig ansattes medvirkningsplikt, valgstatistikk, «Oslobestemmelsen», «straffebestemmelsen»

---

### 17.4.1 Gjeldende rett

#### *Taushetsplikt*

Valgloven § 90 pålegger taushetsplikt i følgende tilfeller:

- den som får tilgang til avkryssingsmanntallet har taushetsplikt med hensyn til hvem som har stemt eller unnlatt å stemme
- den som får kjennskap til hvordan noen har stemt - for eksempel i kraft av å være velgerens hjelper under stemmegivningen - har taushetsplikt med hensyn til dette.

#### *Beregning av frister*

Valgloven regulerer i § 86 hvordan frister skal beregnes. Etter første ledd skal en ved beregningen av frister som er fastsatt til et bestemt antall dager før valgdagen, ikke regne med den valgdagen som er fastsatt av Kongen og den foregående dag. For å ta utgangspunkt i riktig dag for fristberegningen må det telles bakover fra valgdagen, og en må ta utgangspunkt i siste lørdag før valget, hva enten det skal holdes valgting over én eller to dager i kommunen.

I annet ledd er det fastsatt hvordan fristene skal beregnes når frister er knyttet til faste datoer og disse faller på en helligdag. Hvis vedkommende helligdag er utgangspunktet for fristen, begynner fristen å løpe først dagen etter. Er datoen for fristens utløp derimot en helligdag, anses fristen å løpe ut dagen før. Hvilke dager som er helligdager er fastsatt i lov av 24. februar 1995 nr. 12 om helligdager og helligdagsfred § 2.

Det følger av tredje ledd i paragrafen at dersom en dato som er tidligste tidspunkt for en handling etter valgloven, faller på en helligdag, kan vedkommende handling tidligst utføres den nærmeste påfølgende hverdag. Hvis derimot det seneste tidspunkt for en handling faller på en helligdag, må vedkommende handling være utført innen vedkommende helligdag, det vil si senest på den sist foregående hverdag.

I henhold til paragrafens fjerde ledd kan det ikke gis oppreisning ved oversittelse av frister etter valgloven. Bestemmelsen er likevel tolket slik at det ikke er til hinder for at en tar hensyn til omstendigheter parten ikke har herredømme over, og som vedkommende heller ikke kan bebreides for å ha unnlatt å ta i betraktning.

#### *Offentlig ansattes medvirkningsplikt*

Etter valgloven § 87 plikter alle offentlige tjenestemenn, så langt deres offentlige stilling setter dem i stand til det og hensynet til andre lovbestemte gjøremål ikke blir tilsidesatt, å gi valgmyndighetene de opplysninger de måtte kreve til bruk ved manntallsføringen, og ellers ved forberedelsene og gjennomføringen av valget.

Bestemmelsens adressat er i første rekke folkeregistermyndighetene, som har et selvstendig ansvar i anledning manntallsføringen etter valgloven § 5. Plikten til å gi opplysninger gjelder imidlertid også som nevnt andre forhold

av betydning for administreringen av valget. Det tenkes her særlig på folkeregistrenes medvirkning når det gjelder å gi de opplysninger valgmyndighetene trenger for å kunne kontrollere listeforslagene.

### *Oppgaver til valgstatistikk*

Etter § 88 i valgloven plikter valgstyret og fylkesvalgstyret, etter nærmere bestemmelser gitt av departementet, å gi de oppgaver angående valget som til enhver tid finnes ønskelig for å utarbeide offisiell valgstatistikk.

### *«Oslo-bestemmelsen» - kommuner som utgjør et eget fylke*

Etter valgloven § 94 gjelder ikke lovens bestemmelser om fylkestingsvalg i de tilfelle hvor en kommune utgjør et eget fylke. Likevel skal det også i disse kommunene være adgang til å avgi forhåndsstemme til fylkestingsvalg for den velger som har stemmerett i en kommune som utgjør en del av et fylke.

### *«Straffebestemmelsen»*

Valgloven har en særskilt straffebestemmelse i § 92. Etter denne bestemmelsen er det straffbart å unnlate å utføre visse plikter og pålegg i valgloven.

Valgloven § 92 fastsetter at straff kan ilegges den som:

- unnlater å utføre, eller ikke i rett tid eller på rett måte utfører, det gjøremål vedkommende i kraft av sin stilling eller funksjon er pålagt etter loven, eller bestemmelse gitt i medhold av denne
- uteblir fra noe møte som loven nevner, uten gyldig forfall og uten å melde fra til det organ som sørger for innkalling av vararepresentanter
- overtrer bestemmelsene i § 7 annet ledd om bruk og tilintetgjøring av manntallsavskrifter mv., eller forskrifter gitt med hjemmel i denne bestemmelsen
- overtrer bestemmelsene i § 44 nr. 6 ved omdeling av trykte stemmesedler som ikke er enslydende med den godkjente listen
- overtrer bestemmelsene i § 89 ved å gi adgang til eller avskrift av det avkryssede manntallet
- overtrer bestemmelsene i § 90 om taushetsplikt.

Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Bot er eneste sanksjon med mindre strengere straff kan idømmes i medhold av straffeloven. Straffeloven har bestemmelser i kapittel 10 om forbrytelser ved utøvelse av statsborgerlige rettigheter som rammer handlinger fortatt i forbindelse med avviklingen av valg. Valgfusk, bestikkelser, straffbar påvirkning (trusler) av en persons stemmegivning er handlinger som vil være straffbare. Straffeloven har i kapitlene 11 og 33 bestemmelser om forbrytelser og forseelser i offentlig tjeneste. Flere av disse bestemmelsene kan ramme handlinger fra offentlige tjenestemenn i forbindelse med valg. I straffeloven § 121 er det for eksempel straff for den som krenker lovpålagt taushetsplikt og røper kunnskap om en persons stemmegivning.

Den som forgår seg mot de tre første strekpunktene i valgloven § 92, kan også pålegges å erstatte de skader handlingen har forvoldt. Vilåret for å idømme erstatning er at vedkommende har opptrådt forsettlig eller grovt uakt-



somt. Det kreves her en kvalifisert form for uaktsomhet, i motsetning til hva som gjelder for straffansvaret.

#### **17.4.2 Utvalgets merknader og forslag**

##### *Taushetsplikt*

Valglovutvalget foreslår en ny bestemmelse (§ 128) til erstatning for § 90 i dagens valglov. Utvalget foreslår at valglovens regler om taushetsplikt oppheves og erstattes med en henvisning til forvaltningslovens regler. Dette innebærer etter utvalgets mening ingen realitetsendring. Det å avgi stemme - eller å unnlate å stemme - må anses som et personlig forhold som omfattes av forvaltningsloven § 13. Dermed vil det fortsatt gjelde taushetsplikt i de tilfelle som i dag omhandles i valgloven § 90, selv om de uttrykkelige reglene erstattes med en henvisning til forvaltningsloven.

Valglovutvalget legger også vekt på at den foreslåtte lovendringen medfører at denne særlovbestemmelsen om taushetsplikt i valgloven kan oppheves.

##### *Beregning av frister*

Utvalget foreslår en ny bestemmelse (§ 125) til erstatning for § 86 i dagens valglov. Bestemmelsen er i det vesentlige i samsvar med gjeldende regler.

Den absolutte regelen om at fristoversittelser ikke kan avhjelpest foreslås noe myket opp. Dette er i tråd med den praksis som er utviklet, særlig i forbindelse med innlevering av listeforslag, der en i visse tilfelle har akseptert oversittelse når dette skyldes forhold forslagsstillerne ikke kunne ha herredømme over. Som eksempel kan nevnes feilaktig eller mangelfull informasjon fra det offentlige side eller force-majeure-liknende forhold (som uvær).

##### *Opplysningsplikt*

Utvalgets forslag til ny bestemmelse (§ 126) til erstatning for § 87 i dagens valglov er i samsvar med gjeldende rett.

##### *Oppgaver til valgstatistikk*

Utvalgets forslag til ny bestemmelse (§ 127) til erstatning for § 88 i dagens valglov er i samsvar med gjeldende rett.

##### *«Oslo-bestemmelsen» - lovens anvendelse i kommuner som utgjør et eget fylke*

Utvalgets forslag til ny bestemmelse (§ 129) til erstatning for § 94 i dagens valglov er i samsvar med gjeldende rett. Med dagens administrative inndeling i Norge har paragrafen betydning bare for Oslo.

##### *«Straffebestemmelsen»*

Valglovutvalget har ikke drøftet om bestemmelsen bør videreføres, men har unnlatt å ta den inn i sitt lovforslag.

### 17.4.3 Høringsinstansene

Det er ingen av høringsinstansene som har kommentert noen av utvalgets forslag.

### 17.4.4 Departementets merknader og forslag

#### *Taushetsplikt*

Departementet er uenig med utvalget i at det ikke er nødvendig å ha en særskilt bestemmelse om taushetsplikt i valgloven. Etter forvaltningsloven § 13 nr. 1 pålegges personer taushetsplikt dersom de gjennom sitt arbeid eller tjeneste for et forvaltningsorgan får kjennskap til «noens personlige forhold». I forbindelse med valg vil det bety en plikt til ikke å røpe om og hvordan enkeltpersoner har stemt eller ikke stemt. Privatpersoner som etter anmodning fra en velger hjelper vedkommende med stemmegivningen, vil ikke være i arbeid eller i tjeneste for et forvaltningsorgan og således ikke komme inn under forvaltningslovens bestemmelse om taushetsplikt. Departementet mener derfor at vi fortsatt må ha en særbestemmelse om taushetsplikt i forslaget til ny valglov. Det foreslås derfor et nytt annet ledd i § 15-3 om taushetsplikt for privatpersoner som bistår velgere som trenger hjelp ved stemmegivningen.

#### *Beregning av frister*

Departementet er uenig med utvalget når det i sitt forslag til ny bestemmelse (§ 125 nr.1) for beregning av frister ønsker å videreføre gjeldende rett. Utvalget forslår en nesten likelydende bestemmelse som i gjeldende § 86 første ledd i valgloven. I tillegg til at fristen beregnes etter antall dager før valgdagen, er det nå presisert at fristberegningen også gjelder antall år før valgdagen. Utvalget opprettholder imidlertid dagens ordning for fristberegning ved at det ikke skal regnes med den valgdagen som er fastsatt av Kongen og dagen foran denne.

Departementet ser ikke hvilke hensyn som tilsier at fristen ikke skal løpe fra selve valgdagen, men i stedet beregnes to dager før denne. Departementet foreslår derfor å fjerne utvalgets forslag til § 125 nr. 1. Når det gjelder fristberegning i forhold til helligdager (§ 125 nr. 2-4) er departementet enig med utvalget i at disse bør videreføres.

Departementet er for øvrig enig med utvalget i at det bør sies uttrykkelig i loven hvilke forhold som må være tilstede for at en fristoversittelse kan avhjelpest. Dette er i samsvar med den tolkning som har vært gjort av gjeldende § 86 fjerde ledd i valgloven.

#### *Medvirkningsplikt, oppgaver til valgstatistikk, «Oslo-bestemmelsen» - lovens anvendelse i kommuner som utgjør et eget fylke*

Departementet er enig i utvalgets forslag, som er i samsvar med gjeldende bestemmelser i valgloven. Lovforslaget er likevel forenklet med hensyn til omtalen av Oslo som eget fylke, ved at Oslo nevnes direkte.

*«Straffebestemmelsen»*

Dette er en bestemmelse som har liten praktisk betydning. De personer som håndterer valgavviklingen vil i regelen være ansatte i kommuner og fylkeskommuner eller folkevalgte, slik at disse vil få en eventuell «straff» i form av refs og liknende i kraft av sitt arbeidsforhold eller i kraft av sin funksjon som folkevalgt fra vedkommendes egen arbeidsgiver/parti.

Departementet mener at de bestemmelser vi har i straffeloven (kapitlene 10, 11 og 33) fanger opp de grovere tilfeller av brudd på valglovens bestemmelser som regnes opp i § 92. Det er slike forhold som bør være gjenstand for straff, og ikke mindre alvorlige forseelser som uteblivelser fra møter i valgstyrene uten gyldig forfall etc. Departementet er derfor av den oppfatning at det ikke er nødvendig å videreføre denne bestemmelsen i ny valglov.

*Oppsummering*

Departementet foreslår at valglovens regler om taushetsplikt ikke videreføres. Det foreslås likevel en særregel om taushetsplikt for den som yter noen assistanse ved stemmegivningen.

Videre foreslås det en ny bestemmelse om fristberegning som ikke viderefører gjeldende rett med hensyn til fristberegning to dager før valgdagen. Det foreslås en ny formulering i denne bestemmelsen hvor det uttrykkelig fremgår at en fristoversittelse på bestemte vilkår kan avhjelpe. Departementet foreslår også nye bestemmelser når det gjelder opplysningsplikt, oppgaver til valgstatistikk og en «Oslo-bestemmelse» som alle i realiteten viderefører gjeldende rett. Det foreslås også at «straffebestemmelsen» i § 92 i valgloven ikke videreføres.

De bestemmelser som her er omtalt er tatt inn i lovforslaget kapittel 15.

## 18 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til ny valglov vil på en rekke punkter innebære forenklinger i regelverket og medføre en rimeligere og mindre arbeidskrevende gjennomføring av valg. Dette vil gjelde alle nivåer som i dag har ansvar for valg, fra departementet til de kommunale valgmyndighetene.

### *Administrative konsekvenser*

Kommunene hadde ansvaret for forhåndsstemmegivningen frem til 1997, da Posten overtok ansvaret. Forhåndsstemmegivningen foreslås tilbakeført til kommunene. Det foreslås imidlertid å forkorte forhåndsstemmeperioden med i underkant av en måned. Tilbakeføringen vil likevel medføre en god del merarbeid for kommunene. Forslagene om å fjerne stemmeseddelkonvolutten ved stemmegivningen på valgdagen og å forenkle regelverket for godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler, vil på den annen side føre til enklere og raskere prosedyrer for kontroll av stemmegivninger, opptelling og valgoppgjør på kommunalt nivå samtidig som mulighetene for feil reduseres. Gjeninnføring av «angrefristen» for dem som avgir forhåndsstemme kan på sin side føre til en viss forsinkelse med hensyn til å få frem de endelige valgresultatene.

Reglene om velgernes endringer på stemmesedlene ved kommunestyrevalg foreslås forenklet. Det innebærer også en forenkling av valgoppgjøret at gjeldende oppgjørsmetode foreslås erstattet med St. Lagües modifiserte metode. Valgoppgjøret vil dermed bli enklere, og det vil kreves mindre ressurser til mandatfordeling og kandidat kåring. Utjevningsordningen ved fylkestingsvalg foreslås dessuten opphevet, noe som bidrar til å forenkle valgoppgjøret ved fylkestingsvalg. På den annen side vil utvidet adgang til å foreta rettinger ved fylkestingsvalg og stortingsvalg kunne medføre at kandidatoppgjøret blir mer krevende ved disse valgene.

Endringene som foreslås med hensyn til registreringsordning for politiske partier, vil gjøre valgstyrenes og fylkesvalgstyrenes arbeid med listeforslagene enklere og mindre arbeidskrevende i forhold til dagens rettstilstand.

Notarius publicus i Oslo vil få frigjort ressurser som i dag brukes på oppgaver som ikke naturlig hører hjemme i embetet. Samtidig vil Registerenheten i Brønnøysund få ansvaret for å opprette et nytt register.

Støtten til partienes nominasjonsutgifter foreslås tatt inn i den alminnelige statsstøtten til de politiske partiene. Dette vil avlaste fylkesmennene som har brukt mye tid på kontrollen av reiseregninger i forbindelse med nominasjonsmøtet. Fylkesmennene vil dessuten slippe den obligatoriske kontrollen av valgstyrenes møtebøker. Behandlingen av klagesaker foreslås på den annen side delegert fra departementet til Fylkesmannen. Totalt sett vil fylkesmennene få noe reduserte oppgaver som en følge av forslaget til ny valglov.

### *Økonomiske konsekvenser*

Departementet foreslår at gjeldende prinsipper for utgiftsdeling videreføres og rendyrkes i forslaget til ny lov. Hvert forvaltningsnivå skal i utgangspunktet

bære utgiftene knyttet til gjennomføringen av sine respektive valg. Dette innebærer at staten skal dekke utgiftene ved stortingsvalg, kommunene ved kommunestyrevalg og fylkeskommunene ved fylkestingsvalg. Av praktiske årsaker foreslås det likevel enkelte mindre modifikasjoner i dette prinsippet.

I tråd med prinsippet om at hvert forvaltningsnivå skal bære egne utgifter, foreslås det således at staten skal dekke utgiftene ved forhåndsstemmegivningen ved stortingsvalg, men at kommunene, slik situasjonen var før poststemmegivningen ble innført i 1997, skal dekke utgiftene til forhåndsstemmegivningen ved lokalvalg.

Staten skal dekke kommunenes utgifter ved stortingsvalg. Utgiftene anslås til å ligge i størrelsesordenen 100-120 millioner kroner. Hvor mye kommunene skal få tilført vil avhenge av hvilke krav som blir stilt til omfanget og tilgjengeligheten av forhåndsstemmegivningen. Dette tilsvarer en økning i utgiftene på om lag 85 - 95 millioner kroner, basert på tallene fra stortingsvalget i 2001. Beløpet dekkes imidlertid inn ved at staten ikke lenger vil få noen utgifter til poststemmegivningen, som totalt kostet om lag 128 millioner kroner for kommunestyre- og fylkestingsvalget i 1999 (51,5 millioner kroner) og stortings- og sametingsvalget i 2001 (76,5 millioner kroner). Forslaget innebærer at kommunene, lokalvalg og stortingsvalg sett under ett, økonomisk vil komme noe styrket ut av endringene i regelverket. Samtidig vil statens utgifter reduseres noe fordi kommunene etter departementets oppfatning vil kunne gjennomføre forhåndsstemmegivningen billigere enn det Posten har kunnet, og fordi det ikke foreslås å legge inn friske penger i inntektssystemet til dekning av kommunenes utgifter ved forhåndsstemmegivningen ved lokalvalg. Dette på grunn av at det ikke ble trukket ut midler fra inntektssystemet da forhåndsstemmegivningen ble overført fra kommunene til Posten i 1997. Dersom det blir stilt større krav til omfang og tilgjengelighet av forhåndsstemmegivningen ved lokalvalg enn tidligere, bør imidlertid kommunene kompenseres for dette.

Dekning av kommunenes valgutgifter ved stortingsvalg foreslås innlemmet i inntektssystemet. Dette bidrar til mindre administrasjon og kontroll både hos kommunene og hos fylkesmennene.

Det at stemmesedelkonvolutt ikke skal brukes på valgtinget, at det ikke lenger skal produseres stemmesedelsett med partinavn til forhåndsstemmegivningen og at det etter forslaget ikke skal være lovpålagt å sende ut valgkort til samtlige velgere, vil også bidra til å redusere statens trykkeutgifter.

Registerenheten i Brønnøysund vil måtte kompenseres for utgifter med å opprette og drive partiregisteret. Det dreier seg imidlertid om et lite register, som kun vil medføre mindre omkostninger å drifte for et organ med spesialkompetanse på området.

## **19 Merknader til forslag til lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)**

### **Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde**

#### *§ 1-1 Lovens formål*

*Formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.*

#### *Til § 1-1*

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 1.4
- Gjeldende valglov:
- NOU-forslaget: § 1

Bestemmelsen er ny, men bygger innholdsmessig på ulovfestede prinsipper som også hittil har vært retningsgivende for utforming av bestemmelser om valg. Den nye bestemmelsen fastsetter de overordnede prinsipper den nye valgloven bygger på ved utforming av regler for valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

#### *§ 1-2 Lovens virkeområde*

*(1) Denne loven gjelder ved*

- a) *valg av representanter til Stortinget,*
- b) *valg av representanter til fylkesting og*
- c) *valg av representanter til kommunestyre.*

*(2) Det fremgår av det enkelte kapittel eller den enkelte bestemmelse hvilket virkeområde reglene har.*

#### *Til § 1-2*

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 1.4
- Gjeldende valglov: § 1
- NOU-forslaget: § 2

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende valglov.

### **Kapittel 2 Stemmerett og manntall**

#### *§ 2-1 Stemmerett ved stortingsvalg*

*(1) Stemmerett ved stortingsvalg har norske statsborgere som oppfyller følgende vilkår:*

- a) *vedkommende vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret,*
- b) *vedkommende har ikke mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53 og*
- c) *vedkommende er, eller har noen gang vært, folkeregisterført som bosatt i Norge.*

*(2) Ansatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand har stemmerett uavhengig av vilkåret i bokstav c.*

*(3) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i en kommune på valgdagen.*

#### Til § 2-1

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 9.1
- Gjeldende valglov: § 3
- NOU-forslaget: § 3, § 5 nr. 1

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

#### § 2-2 Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

*(1) Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg har de som har stemmerett ved stortingsvalg etter § 2-1.*

*(2) I tillegg har personer som ikke er norske statsborgere, men som for øvrig fyller vilkårene i § 2-1, stemmerett dersom de*

- a) *har stått innført i folkeregisteret som bosatt i Norge de tre siste årene før valgdagen, eller*
- b) *er statsborger i et annet nordisk land og er blitt folkeregisterført som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret.*

*(3) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i en kommune på valgdagen.*

#### Til § 2-2

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 9.1
- Gjeldende valglov: § 3
- NOU-forslaget: § 4, § 5 nr. 1

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Imidlertid er fristen for når nordiske statsborgere senest må ha blitt registrert som bosatt i landet forskjøvet fra 31. mars til 30. juni, jf. forslag til § 2-4 første ledd.

#### § 2-3 Valgstyrets ansvar for å føre manntall

*(1) Valgstyret er ansvarlig for at det blir ført et manntall over alle personer med stemmerett i kommunen.*

*(2) Valgstyret fører et felles manntall for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.*

*Til § 2-3*

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 9.2
- Gjeldende valglov: § 4
- NOU-forslaget: § 5, § 6

Bestemmelsene viderefører gjeldende rett.

*§ 2-4 I hvilke kommuner velgerne skal manntallsføres*

*(1) Stemmeberettigede som er registrert med bostedsadresse i Norge, skal føres inn i manntallet i den kommunen der de var folkeregisterført som bosatt den 30. juni i valgåret.*

*(2) Stemmeberettigede på Svalbard og Jan Mayen skal manntallsføres i den kommunen der de sist var folkeregisterført som bosatt.*

*(3) Stemmeberettigede som er bosatt utenfor Norge, skal føres inn i manntallet i den kommunen der de sist var folkeregisterført som bosatt. Utenlandsboende som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i Norge noen gang i løpet av de 10 siste år før valgdagen, må likevel søke valgstyret om å bli innført i manntallet. Søknaden må inneholde forsikring om at vedkommende fortsatt er norsk statsborger.*

*(4) Utenlandsboende som er ansatt i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand, skal manntallsføres i den kommunen der de sist var registrert som bosatt. Manntallsføringen skjer uavhengig av utenlandsoppholdets lengde. Dersom de ikke noen gang har vært folkeregisterført som bosatt i Norge, skal de manntallsføres i Oslo kommune.*

*Til § 2-4*

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 9.2
- Gjeldende valglov: § 5
- NOU-forslaget: § 6, § 7

Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende rett. Datoen for bostedsregistrering som avgjør i hvilken kommune man manntallsføres, er forskjøvet fra 31. mars til 30. juni. Det er ikke lenger noen frist for når søknad om innføring må være kommet frem. Det anses ikke å være behov for dette, så lenge manntallet skal kunne oppdateres helt frem til valgdagen. Det vises til merknadene til § 2-7.

Enkelte av reglene i dagens § 5 som fastsetter rutiner for manntallsføring i særlige tilfeller, anses overflødige. De er derfor ikke tatt inn i den nye loven. Slike bestemmelser vil tas inn i forskrift.

*§ 2-5 Folkeregistermyndighetens ansvar*

*Folkeregistermyndigheten skal på hensiktsmessig måte stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen.*



*Til § 2-5*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 9.2
- Gjeldende valglov: § 5
- NOU-forslaget: § 6 nr. 1

Departementet mener det er naturlig at folkeregistermyndigheten gjøres ansvarlig direkte i loven for at nødvendige opplysninger om hvem som skal manntallsføres, stilles til disposisjon for kommunen. Gjeldende rett er skrevet ut fra en forutsetning om at folkeregisterkontorene skriver manntallet ut på papir. Med tanke på den raske teknologiske utviklingen, bør det ikke fastsettes i loven hvilken teknikk som skal benyttes ved tilrettelegging av opplysningene. Folkeregistermyndigheten er ansvarlig for å stille opplysningene til disposisjon, ikke å produsere manntall for kommunene.

*§ 2-6 Utlekking av manntallet til offentlig ettersyn*

*(1) Valgstyret skal legge manntallet ut til offentlig ettersyn så snart det lar seg gjøre. Manntallet skal ligge ute til og med valgdagen.*

*(2) Valgstyret kunngjør tid og sted for utleggingen og opplyser også om adgangen til og fremgangsmåten for å kreve feil rettet.*

*Til § 2-6*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 9.2
- Gjeldende valglov: § 7
- NOU-forslaget: § 9

Bestemmelsen viderefører i hovedsak gjeldende rett. Det foreslås å oppheve bestemmelsene om i hvilken periode manntallet skal ligge ute til offentlig ettersyn. Utlekkingen skal forutsetningsvis skje så snart som mulig etter at valgstyret har fått manntallsutkastet fra datasentralen. Siden oppdatering av manntallet kan skje helt frem til valgdagen, bør manntallet også ligge ute til gjennomsyn for kommunens innbyggere helt frem til valgdagen. Se for øvrig merknad til § 2-7.

Bestemmelsene om at de som stiller liste ved valget skal få stilt til disposisjon gratis eksemplar av manntallet og vilkår knyttet til dette, er ikke videreført i loven. Slike bestemmelser vil bli gitt i forskrift.

*§ 2-7 Krav om retting. Oppdatering*

*(1) Den som mener at vedkommende selv eller noen annen uriktig er blitt innført eller utelatt fra manntallet i kommunen, kan kreve at valgstyret retter opp feilen.*

*(2) Kravet skal være skiftlig og begrunnet.*

*(3) Valgstyret kan oppdatere manntallet så lenge det er praktisk mulig.*

*Til § 2-7*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 9.2

- Gjeldende valglov: §§ 7, 8 og 9
- NOU-forslaget: § 10, § 11

Departementet foreslår at terminologien endres, slik at man i stedet for å bruke begrepet «klage» heller tar i bruk begrepet «krav om retting av feil». Det er tvilsomt om valgstyret gjør vedtak om å føre de bostedsregistrerte og stemmeberettigede personer i kommunen inn i kommunens manntall når manntallet legges ut til ettersyn. «Klagen» etter dagens lov fremsettes dessuten ikke for overordnet organ.

Gjeldende rett videreføres for så vidt som valgstyret er adressert for kravet om retting. At valgstyret avgjør krav om retting, avskjærer likevel ikke retten til å bringe valgstyrets kjennelser om stemmerett ved stortingsvalg inn for Stortinget i henhold til Grunnloven § 55, og inn for departementet ved lokalvalg, jf. dagens valglov § 70. Denne klageadgangen er imidlertid avgrenset til spørsmål som gjelder stemmerett (jf. forslag til §§ 2-1 og 2-2) og adgangen til å avgi stemme på valgtinget. Spørsmål som gjelder uenighet med hensyn til i hvilken kommune stemmeberettigede personer skal manntallsføres, anses ikke å være et spørsmål om stemmerett. Valgstyrets avgjørelse i sak om retting av feil kan derfor ikke bringes inn for Stortinget (stortingsvalg) eller departementet (lokalvalg) med mindre valgstyret har avvist kravet om retting med begrunnelse om at vedkommende ikke har stemmerett. Regelen i dagens valglov § 70 er videreført i forslag til §§ 13-1 og 13-2.

Dagens lovtekst er ikke presis med hensyn til hvem som kan klage over manntallet. Ny lovtekst innebærer at bare personer som er manntallsført i kommunen, eller som påstår at de skulle ha vært det, har rett til å kreve feil rettet. Dette er etter ordlyden en innsnevring i kretsen, som imidlertid antas å samsvare med realitetene og dekke kretsen av personer med interesse i å kreve feil rettet. Det kan fortsatt fremsettes krav om retting av feil i manntallet selv om påstanden er at feilen angår andre enn en selv.

Bestemmelsen i (3) er tatt inn for å erstatte gjeldende bestemmelser som begrenser valgstyrets adgang til å oppdatere manntallet etter kjennelsesmøtet. Kjennelsesmøtet videreføres ikke som obligatorisk møte, og forutsetningen er at valgstyret skal kunne oppdatere manntallet helt frem til valgdagen, for å gjøre det mest mulig à jour. Det finnes derfor ikke hensiktsmessig å operere med noen frist for når søknad om innføring eller krav om retting må være kommet frem til valgstyret. At det stilles krav om at det skal være praktisk mulig å oppdatere manntallet, innebærer at det er mulig for valgstyret å få gjort de nødvendige undersøkelser som må til før vedkommende kan føres inn, for eksempel må det bringes sikkerhet for at velgeren ikke manntallsføres flere steder.

Bestemmelsen i dagens valglov § 9 som gir dem det angår rett til å være til stede i valgstyrets møte og føre bevis, er ikke videreført. Bestemmelsen anses ikke å ha praktisk betydning ved siden av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, som blant annet kommer til uttrykk i forvaltningsloven §§ 16-17, om at parter skal gis anledning til å uttale seg og at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

### § 2-8 Underretning om endringer i manntallet

*Valgstyret skal snarest sende melding til den som berøres av oppdateringer i manntallet som er foretatt på grunnlag av søknad om innføring, krav om retting eller at valgstyret er blitt oppmerksom på feil.*

#### Til § 2-8

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 9.2
- Gjeldende valglov: § 10 annet ledd
- NOU-forslaget: § 11 nr. 6

Bestemmelsen er videreføring av gjeldende rett. Det anses ikke nødvendig å videreføre særregelen i valgloven § 6 om at valgstyret skal sende underretning til dem som har søkt om innføring i manntallet, men som man ikke har funnet å kunne manntallsføre. At disse skal varsles følger av almennelige forvaltningsrettslige prinsipper.

### § 2-9 Forskrift

*Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om*

- a) *manntallsføringen og valgstyrets behandling og oppdatering av manntallet og*
- b) *tilgang til og bruk av manntallseksemplarer.*

#### Til § 2-9

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 9.2
- Gjeldende valglov: § 4 annet ledd
- NOU-forslaget: § 12

Bestemmelsen tilsvarende utvalgets forslag. Hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om valgkort, er imidlertid tatt inn i kapitlet om forhåndsstemmegivningen.

Lovforslaget er mindre detaljert enn dagens lov. Det antas at det fortsatt vil være behov for å fastsette bestemmelser om praktiske rutiner for valgstyrets arbeid med manntallet, og for nærmere detaljerte bestemmelser om hvordan man skal løse spørsmålet om hvor stemmeberettigede personer skal manntallsføres i mer spesielle tilfeller. Departementet kan gi nærmere regler om vilkår for utlevering, bruk og tilbakelevering av manntall til politiske partier, forskere osv.

## **Kapittel 3 Valgbarhet. Plikt til å ta i mot valg**

### § 3-1 Valgbarhet ved stortingsvalg

*(1) Valgbar til Stortinget og pliktig til å ta i mot valg er alle som har stemmerett ved valget, og som ikke er utelukket eller fritatt.*

*(2) Utelukket fra valg til Stortinget er*

- a) *ansatte i departementene med unntak av statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere,*

- b) *dommere i Høyesterett og*
- c) *ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet.*

*(3) Om en person skal utelukkes fra valg til Stortinget avhenger av om vedkommende innehar stillingen på valgdagen.*

#### Til § 3-1

Henvisninger:

- Alminnelig motiver: kapittel 10.1
- Gjeldende valglov: §§ 12-14
- NOU- forslaget: § 13

Bestemmelsene bygger på Grunnlovens bestemmelser om valgbarhet, jf. Grunnloven §§ 61-62. Det forutsettes at Grunnloven §§ 61-62 endres i henhold til fremsatt forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag*, forslag G (§ 61) og forslag H alternativ 4 (§ 62). Forslaget til lovtekst bygger således på at vilkåret om ti års botid for å være valgbar til Stortinget oppheves. Likeledes bygger det på at dommere i Høyesterett blir utelukket fra valg til Stortinget mens tilsatte ved hoffet og dets pensjonister, samt politiske rådgivere ansatt i departementene, ikke lenger skal utelukkes fra valg.

For øvrig viderefører bestemmelsen gjeldende rett.

#### § 3-2 Rett til å kreve fritak fra stortingsvalg

*(1) Rett til å kreve seg fritatt fra valg til Stortinget har*

- a) *den som er stemmeberettiget i et annet valgdistrikt enn der vedkommende er satt opp som kandidat på listeforslag,*
- b) *den som har møtt som representant på alle Storting etter forrige valg, og*
- c) *den som er ført opp som kandidat på et listeforslag som er satt frem av noen andre enn et registrert politisk parti vedkommende er medlem av.*

*(2) Kandidater som er satt opp på listeforslag må søke om fritak innen den frist fylkesvalgstyret setter, ellers tapes retten til å strykes av listeforslaget.*

*(3) En valgt representant eller vararepresentant som ikke plikter å motta valget, må sende skriftlig melding om valget mottas eller ikke, innen tre dager etter å ha mottatt melding om valget fra fylkesvalgstyret. Ellers anses valget mottatt.*

#### Til § 3-2

Henvisninger:

- Alminnelig motiver: kapittel 10.1
- Gjeldende valglov: kapittel III, § 25 nr. 5, § 56
- NOU- forslaget: § 13

Bestemmelsen bygger på Grunnlovens bestemmelser om rett til fritak i § 63. Forslaget forutsetter at Grunnloven § 63 endres i henhold til fremsatt forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag*, forslag I.

*(1)* Bestemmelsen viderefører gjeldende rett med unntak av at retten til aldersbestemt fritak ikke er videreført. Bestemmelsen bygger på en forutsetning om at Grunnloven § 63 første ledd bokstav c oppheves.

(2) Bestemmelsen som fastsetter at kandidater må søke fritak fra å stå på en liste innen en viss frist, har tidligere stått i bestemmelsen om valgstyrets behandling av listeforslagene (§ 25 nr. 5).

(3) Bestemmelsen viderefører regelen som tidligere har stått i kapitlet om valgoppgjøret (§ 56). Selv om retten til å søke fritak fra å stå på listeforslag er tapt ved oversittet frist, har den som er valgt som stortingsrepresentant, likevel rett til å påberope seg fritaksgrunnene etter valget. Dette er motsatt av hva som gjelder for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, og har sin bakgrunn i ordlyden i Grunnloven § 63 første setning som sier at fritaksretten tilkommer «Enhver, som *vælges* til Repræsentant». Det anses således ikke forenlig med Grunnloven å frata noen retten til å påberope seg en fritaksgrunn allerede før vedkommende er valgt.

### § 3-3 Valgbarhet ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

(1) Valgbar til fylkestinget og pliktig til å ta i mot valg er alle som har stemmerett ved valget og som står innført i folkeregisteret som bosatt i en av kommunene i fylket på valgdagen, og som ikke er utelukket eller fritatt.

(2) Valgbar til kommunestyret og pliktig til å ta i mot valg er alle som har stemmerett ved valget og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen, og som ikke er utelukket eller fritatt.

(3) Utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret er:

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann og
- b) den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er
  - administrasjonssjef eller dennes stedfortreder,
  - sekretær for kommunestyret eller fylkestinget,
  - ansvarlig for regnskapsfunksjonen, eller
  - ansvarlig for revisjonen.

(4) I fylkeskommuner eller kommuner som har parlamentarisk styreform, er ansatte i sekretariatet til rådet som har fått myndighet delegert fra rådet, ikke valgbare.

(5) Om en person skal utelukkes fra valg avhenger av om vedkommende innehar stillingen når fylkestinget eller kommunestyret trer i funksjon.

#### Til § 3-3

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 10.2
- Gjeldende valglov: §§ 12-14
- NOU-forslaget: §§ 14-15

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett med unntak av at leder for forvaltningsgren i kommunen eller fylkeskommunen ikke lenger er utelukket fra valg. Problemer som eventuelt vil kunne oppstå i enkeltsaker på grunn av kombinasjonen ansatt - folkevalgt, må vurderes og løses ut fra habilitetsreglene i kommuneloven § 40 nr. 3 og forvaltningslovens kapittel II. Fylkestinget/kommunestyret tar stilling til om den enkelte representant er inhabil fra sak til sak. Vedkommende kan også, etter søknad, bli fritatt fra behandlingen av en sak etter bestemmelsene i kommuneloven § 40 nr. 4. Av hensyn til sammenheng i bestemmelsene om valgbarhet i valgloven og kommuneloven, fore-

slår departementet at en opphever utelukkelsesgrunnen «leder av forvaltningsgren» også i kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav b, som regulerer valgbarhet til kommunale og fylkeskommunale organer.

### § 3-4 Rett til å kreve fritak fra fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

- (1) Rett til å kreve seg fritatt fra valg til fylkesting eller kommunestyre har
- a) den som vil ha fylt 67 år innen utgangen av valgåret,
  - b) den som har gjort tjeneste som medlem av henholdsvis fylkestinget eller kommunestyret de siste fire år,
  - c) den som har rett til fritak etter andre lover,
  - d) den som er ført opp som kandidat på et listeforslag som er satt frem av noen andre enn et registrert politisk parti vedkommende er medlem av, og
  - e) den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet vil kunne skjønne sine plikter i vervet.

(2) Kandidater som er satt opp på listeforslag må søke om fritak innen den frist fylkesvalgstyret eller valgstyret setter, ellers tapes retten til å strykes fra listeforslaget. Den som har fritaksgrunn, men som unnlater å påberope seg retten til fritak fra å stå på liste, kan ikke påberope seg dette forhold som fritaksgrunn etter å ha blitt valgt.

(3) En valgt representant eller vararepresentant som ikke plikter å motta valget, må sende skriftlig melding om valget mottas eller ikke, innen tre dager etter å ha mottatt melding om valget. Ellers anses valget mottatt.

#### Til § 3-4

Henvisninger:

- Alminnelig motiver: kapittel 10.2
- Gjeldende valglov: kapittel III, §§ 26, 62, 67
- NOU-forslaget: § 14

(1) Bestemmelsen bygger på gjeldende rett. Imidlertid er aldersgrensen for rett til fritak etter bokstav a hevet fra 65 til 67 år. Videre har departementet fulgt opp utvalgets forslag om en fritaksregel for kandidater som ikke uten «uforholdsmessig vanskelighet» kan skjønne sine plikter i vervet. Forslaget innebærer at fritak på dette grunnlag kan påberopes allerede i forbindelse med behandlingen av listeforslagene. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommuneloven § 15 nr. 2. Selv om det er tale om «uforholdsmessighet» er det ikke gitt at vedkommende har krav på fritak, jf. lovens uttrykk «kan». Departementet understreker at det uansett skal mye til for at fritak skal kunne innvilges. Det antas at de tilfeller hvor fritak kan forsvares, ikke vil by på tvil i praksis.

(2) I motsetning til ved stortingsvalg er det en forutsetning for å søke fritak etter at man er valgt, at man ikke kunne ha påberopt seg fritaksgrunnen allerede da man ble underrettet om at man var satt opp på listeforslaget. Har man for eksempel valgt å ikke påberope seg retten til fritak fra å stå på liste på grunn av alder, kan man ikke påberope seg denne fritaksgrunnen etter at man er valgt. Har fritaksgrunnen oppstått etter at listeforslagene er godkjent, har imidlertid den som er blitt valgt, rett til å kreve fritak etter valget.

(3) Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

## **Kapittel 4 Valgorganene**

### **§ 4-1 Valgstyret**

*I hver kommune skal det være et valgstyre som velges av kommunestyret selv.*

#### *Til § 4-1*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 8.3
- Gjeldende valglov: §15
- NOU-forslaget: §16

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, med unntak av at formannskapet ikke lenger må være valgstyre. Utvalgets forslag om å videreføre bestemmelsen om at valgstyret skal kunne oppnevne sine egne hjelpere er ikke fulgt opp. Den enkelte kommune vil dermed selv kunne bestemme organiseringen av administrative valgoppgaver. Bestemmelsen forutsetter videre at kommunestyret selv avgjør hvilket organ som skal være valgstyre, det vil si om formannskapet skal tillegges oppgavene eller om de skal legges til et annet organ. Valgstyret skal ha minst 3 medlemmer, jf. kommuneloven § 10 nr. 1.

### **§ 4-2 Stemmestyre**

*Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal et stemmestyre med minst tre medlemmer administrere stemmegivningen på hvert sted. Kommunestyret kan delegere oppnevningen av stemmestyre til valgstyret.*

#### *Til § 4-2*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 8.3
- Gjeldende valglov: § 28 første ledd
- NOU-forslaget: § 17

Bestemmelsen er i samsvar med utvalgets forslag og tilsvarer § 28 første ledd i gjeldende lov. Reglene i gjeldende lov om sammensetning og valg av stemmestyrene er ikke videreført. Det vil dermed være opp til det enkelte kommunestyret å bestemme hvordan stemmestyrene skal oppnevnes og settes sammen. Bestemmelsen om at stemmestyret skal bestå av minst 3 medlemmer videreføres. Dette må ses i sammenheng med at stemmestyret ikke kan anses som et fast utvalg i kommunelovens forstand og dermed ikke omfattes av bestemmelsen om antall medlemmer i faste utvalg, jf. kommuneloven § 10.

### **§ 4-3 Fylkesvalgstyret**

*I hvert fylke skal det ved stortingsvalg og fylkestingsvalg være et fylkesvalgstyre som velges av fylkestinget selv.*

#### *Til § 4-3*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 8.3

- Gjeldende valglov: § 16
- NOU-forslaget: § 18

Bestemmelsen tilsvare § 16 i dagens lov og er i samsvar med utvalgets forslag, med unntak av forslaget om å videreføre bestemmelsen i gjeldende lov om at fylkesvalgstyret selv oppnevner de nødvendige hjelpere. Departementet mener at den enkelte fylkeskommune selv bør kunne bestemme organiseringen av administrative valgoppgaver. Bestemmelsen forutsetter videre at fylkeskommunen selv avgjør hvilket organ som skal være valgstyre. Det er dermed ikke lenger et krav om at fylkesutvalget skal fungere som fylkesvalgstyre. Fylkesvalgstyret skal ha minst 3 medlemmer, jf. kommuneloven § 10 nr. 1.

#### § 4-4 Riksvalgstyret

*(1) I de år det avholdes stortingsvalg oppnevner Kongen et riksvalgstyre. Riksvalgstyret skal fordele de stortingsmandatene som er utjevningsmandater.*

*(2) Riksvalgstyret skal ha minst fem medlemmer med varamedlemmer. Kongen oppnevner leder og nestleder, og bestemmer hvem som skal fungere som arbeidshjelp.*

*(3) Møtene i riksvalgstyret holdes for åpne dører.*

#### Til § 4-4

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 8.2.5
- Gjeldende valglov: §16a, jf. § 15
- NOU- forslaget: § 19

Bestemmelsen er videreføring av gjeldende rett. Det presiseres at riksvalgstyrets oppgave er å fordele utjevningsmandatene ved stortingsvalg. Utvalgets forslag om videreføring av bestemmelser om saksbehandlingen (adgang til fjernmøter og adgang til å holde møter for lukkede dører) er ikke fulgt opp, da de anses å ville være uten praktisk betydning. Nærmere bestemmelser om fordelingen av utjevningsmandatene er fastsatt i lovens kapittel 11.

### **Kapittel 5 Registrering av politiske partier**

#### § 5-1 Registreringsmyndigheten. Virkninger av registreringen

*(1) Et politisk parti som oppfyller vilkårene i § 5-2, kan søke om registrering av partinavnet i Partiregisteret som føres av Registerenheten i Brønnøysund.*

*(2) Før partiet kan bli registrert i Partiregisteret, må det registreres i Enhetsregisteret og tildeles et eget organisasjonsnummer, jf. enhetsregisterloven § 5. Når partiet er registrert i Enhetsregisteret legges de opplysninger som der er registrert, til grunn for Partiregisteret.*

*(3) Registrering i Partiregisteret innebærer at partiet får enerett til å stille valglistene under det registrerte navnet.*

#### Til § 5-1

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 7.1



- Gjeldende valglov: § 17
- NOU-forslaget: § 20 nr. 1

(1) Bestemmelsen slår fast at Partiregisteret administreres av Registerenheten i Brønnøysund. Notarius publicus i Oslo fritas for denne oppgaven. Loven gir ingen definisjon av hva som er et politisk parti. Registreringsmyndigheten skal således ikke foreta noen undersøkelse eller gjøre noen vurdering av den gruppering som søker.

(2) Bestemmelsen er ny. Partiregisteret skal bygge på opplysninger om partiet som er registrert i Enhetsregisteret. Det er således en nødvendig forutsetning for registrering i Partiregisteret at partiet også registreres i Enhetsregisteret og får eget organisasjonsnummer, jf. enhetsregistrerloven § 5. Det forutsettes at registreringen kan skje samtidig, så fremt vilkårene for registrering begge steder er oppfylt.

(3) Bestemmelsen fastsetter at den direkte rettsvirkning av å få registrert partinavnet er at man får enerett til å benytte navnet på valglistene.

#### *§ 5-2 Vilkår for registrering av partinavn i Partiregisteret*

*(1) For at et partinavn skal kunne bli registrert i Partiregisteret, må det ikke kunne forveksles med navnet på*

- a) *annet parti registrert i Partiregisteret eller*
- b) *samepolitisk enhet registrert hos Sametinget.*

*(2) Sammen med søknaden skal partiet legge ved følgende dokumentasjon:*

- a) *stiftelsesprotokoll for partiet,*
- b) *opplysning om hvem som er valgt til medlemmer i partiets hovedstyre og som har fullmakt til å representere partiet sentralt i saker etter denne loven,*
- c) *vedtekt som fastsetter hvilket organ i partiet som velger hovedstyre og*
- d) *erklæring fra minst 5000 personer med stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partinavnet registrert. Den som avgir erklæring, må ha nådd stemmerettsalderen innen utløpet av det kalenderår søknaden fremsettes. Settes søknaden frem mindre enn ett år før et valg, er det tilstrekkelig at stemmerettsalderen er nådd innen utløpet av valgåret. Av erklæringen skal fremgå navnet, fødselsdatoen og adressen til den som har avgitt den. Erklæringen skal være egenhendig underskrevet og datert av den som har avgitt den. Ingen erklæring skal være mer enn ett år eldre enn søknaden.*

*(3) Søknaden må ha blitt journalført hos registreringsmyndigheten innen 2. januar i valgåret, for at registreringen skal kunne få virkning ved valget.*

#### *Til § 5-2*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 7.1
- Gjeldende valglov: § 17
- NOU-forslaget: § 20 nr. 2-4, § 21 nr. 1-2

(1) Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, samtidig som det settes som vilkår at navnet heller ikke må kunne være utsatt for forveksling med registrert samepolitisk enhet. Dagens praksis for vurdering av forvekslingsfare forutset-

tes videreført. Utvalgets forslag om at navn heller ikke må kunne være utsatt for forveksling av andre enn språklige årsaker, er ikke fulgt opp.

(2) Utvalgets forslag om forenklinger i registreringsvilkårene følges ikke opp. Kravet om at det skal opplyses om hvem som er valgt til partiets hovedstyre innebærer ikke annet enn en identifisering av hvilke personer som har myndighet til å opptre på vegne av partiet sentralt i saker etter valgloven. Det forutsettes ikke i loven at hovedstyret skal ha andre, særskilte funksjoner. En forutsetning for at det skal være mulig å ta stilling til hvem som er lovlig valgt hovedstyre, er at partiet angir hvem som har kompetanse til å velge partiets hovedstyre.

De som avgir erklæring etter bokstav d, må som tidligere ha stemmerett ved stortingsvalg. Siden det foreslås å fremskynde fristen for å søke registrering med virkning for valget til 2. januar i valgåret, er det foreslått en justering i ordlyden med hensyn til når stemmerettsalderen må være nådd. Bakgrunnen er ønsket om å fange opp et årskull som ellers ikke lenger ville kunne avgi erklæring etter (2).

Det foreslås å videreføre regler om at underskrivernes fødselsdato og adresse skal være påført erklæringen. I tillegg presiseres at velgerens navn skal fremgå av erklæringen. Hvis navnet ikke fremgår, vil en signatur som er uleselig, etter omstendighetene ikke kunne godtas. Det legges ellers opp til at gjeldende rett videreføres, slik at registreringsmyndigheten skal legge til grunn at det er underskriverne selv som har skrevet under erklæringen, og at erklæringene og opplysningene er riktige, med mindre særlige forhold tilsier noe annet. Det vil imidlertid være søkerens ansvar å legge frem erklæringer i en form som gjør det mulig for registreringsmyndigheten å kunne føre kontroll med om vilkårene er oppfylt.

(3) Fristen for når søknaden må ha kommet inn til registreringsmyndigheten for å få virkning ved valget, er fremskyndet til 2. januar i valgåret. Søknader som kommer inn etter dette tidspunktet tas likevel under løpende behandling. Det er ikke noe i veien for at partiet stiller listeforslag under det navnet det er søkt om enerett til, selv om søknaden ikke er ferdigbehandlet. Noen enerett til navnet kan de imidlertid ikke gjøre krav på. Heller ikke vil partiet i slike tilfeller komme inn under de forenklete krav til listeforslag som på nærmere vilkår gjelder for registrerte partier. At det er søkt om registrering innen fristen, er ikke ment å utgjøre noen garanti for at registreringsmyndigheten og eventuelt klagenemnda, har fått ferdigbehandlet søknaden innen fristen for å levere listeforslag går ut. Partiet kommer i så fall inn under de reglene som gjelder for uregistrerte grupperinger.

### *§ 5-3 Endring av registrert partinavn. Sammenslåing av partier under nytt navn*

*(1) Et registrert politisk parti kan søke om å få endre det registrerte partinavnet. Bestemmelsene i § 5-2 gjelder tilsvarende. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å endre navnet på partiet. Hvis partiet fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 5-2 annet ledd bokstav d.*

*(2) Hvis to eller flere registrerte partier slår seg sammen og søker registrering under et nytt navn, anses det for søknad om navneendring. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å slå partiene sammen og søke registrering under et nytt navn. Hvis ett av partiene fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 5-2 annet ledd bokstav d.*

#### Til § 5-3

##### Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 7.1
- Gjeldende valglov: § 17 sjuende ledd
- NOU-forslaget: § 22

*(1)* Bestemmelsen om at det må dokumenteres oppslutning ved valg for ikke å være omfattet av det almennelige vilkåret om 5000 underskrifter, som gjelder ved registrering av partinavn, jf. § 5-2 annet ledd bokstav d, er ny. Dette kravet innebærer for nyregistrerte partier at de ikke kan søke om navneendring uten å måtte legge frem 5000 nye underskrifter, før de har deltatt ved minst ett stortingsvalg med sitt opprinnelige navn. Det er partiets hovedstyre som må fremme søknaden, jf. § 5-2 annet ledd bokstav b.

*(2)* Sammenslåing av partier under et nytt navn har tidligere vært betraktet som nyregistrering. Kravet om 5000 nye underskrifter har således kommet tilsvarende til anvendelse. Det er ikke grunnlag for en slik forskjellsbehandling så lenge ett av partiene oppfyller vilkåret for å søke om navneendring. Hvis ett av partiene oppfyller vilkårene for navneendring uten å måtte legge frem 5000 nye underskrifter, skal reglene om navneendring gjelde tilsvarende. Siden søknad om navneendring må settes frem av partiets hovedstyre, må hovedstyrene til samtlige involverte partier undertegne søknad om sammenslåing under nytt navn.

#### § 5-4 Avregistrering. Når et partinavn blir fritt

*(1) Virkningen av registreringen opphører og partinavnet blir fritt når partiet ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved to påfølgende stortingsvalg. Partinavnet skal da strykes fra Partiregisteret.*

*(2) Det samme gjelder fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn.*

#### Til § 5-4

##### Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 7.1
- Gjeldende valglov: § 17 tredje ledd
- NOU-forslaget: § 21 nr. 4-5

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Utvalgets forslag til endringer er ikke fulgt opp.

### § 5-5 Opplysning om hvem som sitter i partiets hovedstyre

(1) Registrerte partier skal ved endring av tidligere registrerte opplysninger, sende melding til Registerenheten i Brønnøysund om hvem som er medlemmer av partiets hovedstyre.

(2) Partiene skal innen 2. januar i valgåret sende inn oppdaterte opplysninger eller bekreftelse på de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret, om hvem som er medlemmer i partiets hovedstyre med virkning for valget. Registreringsmyndigheten skal i god tid innen fristen informere partiene om de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret.

#### Til § 5-5

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 7.1
- Gjeldende valglov:
- NOU-forslaget:

Bestemmelsen er ny og skal gjøre det mulig å identifisere hvem som har rett til å uttale seg på vegne av partiet sentralt i saker etter valgloven.

Det forutsettes at registreringsmyndigheten skal spille en aktiv rolle med hensyn til å få partiene til å sørge for at Partiregisteret er à jour med hvem som er medlemmer i partiets hovedstyre før et forestående valg. Partiene vil også, etter bestemmelsen i første ledd og etter bestemmelsene i enhetsregisterloven, være pålagt å sende inn opplysninger når det skjer endringer utenom valgår. I valgår er det imidlertid i samfunnets interesse å skape klarhet om hvem som skal kunne uttale seg til valgmyndighetene i saker etter valgloven. Det er derfor lagt opp til prosedyrer som kan avdekke og rydde av veien eventuell uenighet i tide før valglistene skal innleveres og godkjennes, jf. § 5-7.

### § 5-6 Kunngjøring av vedtak

Registreringsmyndigheten skal kunngjøre vedtak om registrering av nye partinavn eller sletting av navn fra Partiregisteret.

#### Til § 5-6

Henvisninger:

- Almennelige motiver:
- Gjeldende valglov: § 17 femte ledd annen setning
- NOU-forslaget: § 23

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men pålegger registreringsmyndigheten også å kunngjøre når partinavn ikke lenger oppfyller vilkårene for å være registrert i Partiregisteret. Det fastsettes ikke hvor kunngjøringen skal skje, men det forutsettes at dette fastsettes i forskrift. Det kan for eksempel tenkes at kunngjøring mest hensiktsmessig kan skje på Brønnøysundregistrenes internettsider.

### § 5-7 Klage

*(1) Registreringsmyndighetens vedtak etter denne lov kan påklages til en nemnd oppnevnt av departementet. Fristen for klage er tre uker. Nemndas vedtak kan bringes inn for domstolene. Søksmål må i tilfelle reises innen to uker fra det tidspunktet melding om nemndas vedtak med opplysning om søksmålsfristen kom frem til vedkommende part. En rettsavgjørelse har bare virkning for et forestående valg dersom den er rettskraftig senest 31. mars i valgåret.*

*(2) Nemndas vedtak i klagesaker skal kunngjøres.*

#### Til § 5-7

##### Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 7.1
- Gjeldende valglov: § 17 femte ledd første setning
- NOU-forslaget: § 24

*(1)* slår fast at dagens ordning med en klagenemnd videreføres. Nemnda skal oppnevnes av departementet og skal behandle klager på vedtak truffet i registreringssaker. Registreringsmyndigheten skal etter departementets forslag også treffe førsteinstansvedtak når det er tvist om hvem som har rett til å representere partiet. Klagenemnda skal således behandle både klager over registreringsvedtak og klager knyttet til hvem som må anses for å være lovlig valgt hovedstyre for partiet. Det er opp til departementet på fritt grunnlag å oppnevne medlemmene til klagenemnda. I henhold til etablert praksis, bør medlemmene av nemnda ha dommerkompetanse.

Dagens lov inneholder regler for hvem som har klagerett i saker om registrering av navn. Det anses ikke at det er behov for særregler på dette området. Forvaltningslovens bestemmelser vil gjelde tilsvarende. Dette innebærer at partiet som er part i saken har klagerett. Likeledes vil et parti som mener at det selv blir utsatt for forvekslingsfare ved registreringen, ha rettslig klageinteresse.

*(2)* Se merknad til § 5-6.

### § 5-8 Forskrift

*Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om registreringsordningen og om registreringsmyndighetens og klagenemndas virksomhet.*

#### Til § 5-8

##### Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 7.1
- Gjeldende valglov:
- NOU-forslaget:

Bestemmelsen er ny.

## **Kapittel 6 Krav til og behandling av listeforslag**

### **§ 6-1 Krav til listeforslaget**

*Fristen for innlevering av listeforslag er 31. mars i valgåret. Listeforslaget anses for innlevert når det er kommet inn til kommunen ved kommunestyrevalg og til fylkeskommunen ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Samme parti eller gruppe kan bare stille én liste i hvert valgdistrikt.*

*(2) Listeforslaget må oppfylle følgende vilkår:*

- a) *Det må angi hvilket valg det gjelder.*
- b) *Det må ha en overskrift som angir det parti eller den gruppe som har fremsatt forslaget. Hvis listeforslaget er satt frem av et registrert politisk parti, skal overskriften være enslydende med partiets registrerte navn. Overskriften må ellers ikke kunne forveksles med navnet på et registrert politisk parti, registrert samepolitisk enhet eller med overskriften på andre listeforslag i valgdistriktet.*
- c) *Det må angi hvilke kandidater som stiller til valg på listen. Kandidatene må ikke være felles med kandidater på andre listeforslag som gjelder samme valg i samme valgdistrikt. Antallet kandidater skal oppfylle kravene i § 6-2. Kandidatene skal være oppført med fornavn, etternavn og fødselsår. Opplysning om kandidatenes stilling eller bosted kan påføres. Dette skal gjøres hvis det er nødvendig for å unngå forveksling av kandidatene på listen.*
- d) *Listeforslaget må være underskrevet av et visst antall personer, jf. § 6-3.*
- e) *Det må inneholde navn på en tillitsvalgt og en vararepresentant blant dem som har skrevet under på listeforslaget. Disse skal ha myndighet til å forhandle med fylkesvalgstyret eller valgstyret om endringer på listeforslaget. Det bør også angis navn på et visst antall personer blant dem som har underskrevet på listeforslaget, som skal fungere som tillitsutvalg med myndighet til å trekke listeforslaget tilbake.*

*(3) Listeforslaget må ha vedlegg som nevnt i § 6-4.*

*(4) Listeforslaget skal ikke inneholde annen type informasjon til velgerne enn det som fremgår av denne paragrafen.*

### **Til § 6-1**

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 25
- NOU-forslaget: §§ 30, 31 og 32, forskrift om innlevering og krav til listeforslag §§ 1-7

Bestemmelsen angir krav som må være oppfylt for at et listeforslag kan godkjennes. Der hvor det er ulike krav for de enkelte valg, nærmere bestemt antall kandidater og underskrifter på listeforslagene, henvises det til disse bestemmelsene. Bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av gjeldende rett.

(1) I henhold til bestemmelsen skal listeforslaget være kommet inn til kommunen innen fristen den 31. mars. Etter gjeldende rett skal listeforslaget være «innlevert» innen fristen. Utvalget har gått inn for å videreføre gjeldende rett. På bakgrunn av erfaringer med at gjeldende bestemmelse har medført tolkingsproblemer i praksis, presiseres det nå at det er et krav av listeforslaget faktisk har kommet inn til kommunen eller fylkeskommunen. Det er ikke et

krav at det er kommet frem til selve valgstyret eller fylkesvalgstyret. Kravet må også anses å være oppfylt hvis listeforslaget er levert til lederen av valgstyret eller fylkesvalgstyret.

(2) *bokstav b* Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, med unntak av at registrerte politiske partier har enerett på sitt partinavn i alle valgkretser, også der hvor de ikke selv stiller liste. Uregistrerte politiske partier og andre grupperinger derimot, har bare rettsvern mot faren for forveksling i den valgkretsen hvor de stiller liste.

(2) *bokstav c* Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. I tillegg er det innført et nytt krav om at kandidatens fødselsår skal fremgå av listeforslaget. Det er også nytt at det står uttrykkelig i lovteksten at kandidatens stilling og/eller bostedsadresse kan oppføres også når det ikke er fare for forveksling kandidatene imellom. I så fall må samtlige kandidater på listeforslaget stå oppført med disse opplysningene. Dette er i henhold til den tolkning som har vært gjort av tilsvarende bestemmelse i gjeldende valglov.

### § 6-2 Antall kandidatnavn på listeforslaget

(1) *Ved stortingsvalg skal listeforslaget være utfyllt i rekkefølge med navnet på så mange kandidater som det skal velges representanter til Stortinget fra fylket. Forslaget kan i tillegg inneholde inntil seks andre navn.*

(2) *Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal listeforslaget være utfyllt i rekkefølge med minimum sju kandidater. Forslaget kan maksimalt inneholde et antall kandidatnavn som tilsvarer det antall representanter som skal velges til fylkestinget eller kommunestyret, med et tillegg av inntil seks andre navn.*

(3) *Ved kommunestyrevalg kan et visst antall av de øverste kandidatene på listeforslaget gis et stemmetillegg. Kandidatene får i så fall et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av det totale antall stemmer listen mottar ved valget. Avhengig av det antall kommunestyremedlemmer som skal velges, kan forslagstillerne gi stemmetillegg til følgende antall kandidater:*

- 11-23 medlemmer: inntil to
- 25-53 medlemmer: inntil fire
- 55 medlemmer eller flere: inntil seks

*Disse kandidatnavnene skal stå først på listeforslaget og med uthevet skrift.*

#### Til § 6-2

Henvisninger:

- Almennlige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 25
- NOU-forslaget: §§ 30, 31 og 32, forskrift om innlevering og krav til listeforslag §§ 1-7

Bestemmelsen omhandler antall kandidatnavn som må stå på listeforslagene for de enkelte valg og adgangen til å forhåndskumulere kandidater ved kommunestyrevalg.

(1) Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

(2) Bestemmelsen er ny. I stedet for at et listeforslag som tidligere må inneholde et antall kandidater som tilsvarer fylkestingets eller kommunesty-

rets medlemstall, er det tilstrekkelig med minimum sju kandidater. Det opprettholdes et maksimumskrav, men dette blir strengere enn i dag, slik at det bare er tillatt å føre opp like mange kandidater som det skal velges medlemmer til fylkestinget eller kommunestyret, med et tillegg på seks. Med et tillegg på seks kandidater oppnår man at reglene blir like for alle valg.

(3) Bestemmelsen er ny. Den rett de som fremmer listeforslaget i dag har til å forhåndskumulere så mange kandidater de vil, videreføres ikke. I stedet får de adgang til å bestemme at et visst antall kandidater, avhengig av hvor mange medlemmer det er i kommunestyret, skal gis et tillegg i sitt personlige stemmetall. Tillegget blir på 25 prosent, i motsetning til dagens regel som innebærer 100 prosent. Kandidaten(e) skal føres opp først på listeforslaget med uthevet skrift (fete typer, kursiv eller store bokstaver), ikke som i dag med samme navn to ganger.

### § 6-3 Antall underskrifter på listeforslaget

(1) For partier registrert i Partiregisteret som ved forrige stortingsvalg fikk en oppslutning på minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5000 stemmer i hele landet, er det tilstrekkelig at listeforslaget er underskrevet av minst to av styremedlemmene i partiets lokalavdeling i det fylket eller den kommunen listen gjelder. Det samme gjelder for partier som er blitt registrert i Partiregisteret etter forrige stortingsvalg. Underskriverne må ha stemmerett i valgdistriktet. Hvis et registrert politisk parti stiller listeforslag sammen med en uregistrert gruppe, gjelder likevel bestemmelsene i annet ledd.

(2) For øvrige forlagstillere gjelder følgende regler:

- a) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal listeforslaget være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i fylket ved det aktuelle valget.
- b) Ved kommunestyrevalg skal listeforslaget være underskrevet av et antall personer med stemmerett i kommunen som tilsvarer 2 prosent av antall stemmeberettigede innbyggere ved siste kommunestyrevalg. Listeforslaget skal likevel som et minimum være underskrevet av like mange stemmeberettigede personer i kommunen som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Underskrift fra 300 personer er i alle tilfeller tilstrekkelig.

### Til § 6-3

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 25
- NOU-forslaget: §§ 30, 31 og 32, forskrift om innlevering og krav til listeforslag § 4

(1) Bestemmelsen er delvis ny og i samsvar med utvalgets forslag. Det innføres et nytt krav om at registrerte politiske partier ved siste stortingsvalg må ha oppnådd et visst antall stemmer for å få levert inn listeforslag etter «forenklet modell», det vil si med underskrift fra to av styremedlemmene i lokallaget. Kravet vil ikke gjelde for nyregistrerte partier som ikke har hatt mulighet til å stille listeforslag ved stortingsvalg. Har partiet derimot avstått fra å stille liste ved et stortingsvalg, vil kravet om innsamling av underskrifter gjelde. For øvrig er det som etter gjeldende valglov forutsatt at det registrerte politiske partiet må ha et lokallag. Det er ikke lenger et krav i loven at det er lederen av



lokalavdelingen og sekretæren (eventuelt to styremedlemmer hvis disse ikke har stemmerett i kommunen/fylket) som må underskrive på listeforslaget. Det er tilstrekkelig at to styremedlemmer med stemmerett i valgkretsen underskriver.

(2) *bokstav a* Med «øvrige forslagstillere» menes grupperinger, politiske partier som enten ikke er registrert i Partiregisteret eller som ikke har fått det nødvendige antall stemmer eller registrerte politiske partier som ikke har noen lokalorganisasjon i den kommunen eller fylket hvor partiet ønsker å stille liste. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg videreføres gjeldende rett om at listeforslag fra disse forslagstillerne må være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i fylket eventuelt kommunen ved det aktuelle valget. Det er nytt at kravet om underskrifter også gjelder for partier som er registrert i Partiregisteret, men som ikke har fått en viss oppslutning ved stortingsvalg, jf. merknadene til første ledd.

(2) *bokstav b* Ved kommunestyrevalg er kravene skjerpet. Bestemmelsene er i overensstemmelse med utvalgets forslag. Det kreves et antall underskrivere som er satt til 2 prosent av antall stemmeberettigede i kommunen ved siste kommunestyrevalg. Det er innført maksimums- og minimumskrav, for at regelen ikke skal slå skjevt ut i forhold til varierende innbyggertall i kommunene.

#### § 6-4 Vedlegg til listeforslaget

*Listeforslaget skal ha følgende vedlegg:*

- a) *En oversikt over kandidatenes fødselsdato.*
- b) *En oversikt over fødselsdato og bostedsadresse til dem som har underskrevet på listeforslaget.*
- c) *Dersom en kandidat til fylkestingsvalg eller kommunestyrevalg ikke er innført i folkeregisteret som bosatt i fylket eller i kommunen når listeforslaget innleveres, må det ligge ved en erklæring fra kandidaten om at vedkommende vil være valgbar på valgdagen.*
- d) *Dersom en kandidat til fylkestingsvalg eller kommunestyrevalg ikke er valgbar på grunn av sin stilling, må det legges ved en erklæring fra kandidaten om at vedkommende vil ha fratrudd stillingen når fylkestinget eller kommunestyret trer i funksjon.*

#### Til § 6-4

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 25 nr. 3, § 26 nr. 1 femte ledd
- NOU-forslaget: §§ 30, 31 og 32

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

#### § 6-5 Tilbakekalling av listeforslaget

*Innlevert listeforslag kan kalles tilbake av tillitsutvalget. Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. april i valgåret.*

*Til § 6-5*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 25
- NOU-forslaget: §§ 30, 31 og 32, forskrift om innlevering og krav til listeforslag § 6

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen om antall personer og vararepresentanter i tillitsutvalget, samt hvem som skal utgjøre tillitsutvalget hvis det ikke er utpekt noen personer ved innlevering av listeforslaget, vil ikke lenger stå i loven som i dag, men fremgå av forskrift.

*§ 6-6 Valgmyndighetenes behandling av listeforslagene*

*(1) Listeforslagene skal legges ut til ettersyn etter hvert som de kommer inn.*

*(2) Vedkommende valgmyndighet avgjør innen 1. juni i valgåret om forslag til valglister og tilbakekallinger av listeforslag kan godkjennes.*

*(3) Dersom et listeforslag ved innleveringen ikke oppfyller lovens krav, skal valgmyndighetene gjennom forhandlinger med listeforslagets tillitsvalgte forsøke å bringe forslaget i samsvar med loven. Det samme gjelder erklæring om tilbakekalling av listeforslag.*

*(4) Valgmyndighetene skal underrette samtlige kandidater på listeforslagene om at de er satt opp på listeforslag og opplyse om adgangen til å søke om fritak. En underskriver eller en kandidat som står på flere listeforslag for samme valg, skal gis pålegg om å melde fra innen en bestemt frist hvilket forslag vedkommende vil stå på. Ellers settes vedkommende opp på det listeforslaget som ble innlevert først.*

*Til § 6-6*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 26
- NOU-forslaget: § 34, forskrift om behandling av listeforslag §§ 1-5

Bestemmelsen er i hovedtrekk en videreføring av gjeldende rett, men en god del av det som tidligere stod i lovteksten, forutsettes tatt inn i forskrift. Det gjelder blant annet bestemmelser om hvordan valgmyndigheten skal gå frem for å undersøke om kandidatene og underskriverne oppfyller de lovbestemte vilkår. (Fremleggelse av dokumentasjon, forhandlinger med listeforslagets tillitsmann etc.) Det er ikke tatt inn en egen bestemmelse som gjelder mulighet til å avhjelpe oversittelse av frist, da den alminnelige regelen i § 15-4 vil komme til anvendelse.

*§ 6-7 Offentliggjøring av godkjente valglister*

*Når listeforslagene er godkjent, skal valgmyndighetene legge de offisielle valglistene ut til gjennomsyn. Valgmyndighetene kunngjør overskriftene på de godkjente valglistene og opplyser om hvor de er lagt ut.*

### Til § 6-7

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 26
- NOU-forslaget: forskrift om behandling av listeforslag § 5

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett. Mindre detaljer som har stått i gjeldende valglov om at tillitsmannen for hver liste skal få tilsendt en avskrift av den godkjente listen, er tatt ut av loven, og vil bli tatt inn i forskrift. Det samme gjelder bestemmelsen om at fylkesvalgstyret skal sørge for at alle valgstyret i fylket får tilsendt et tilstrekkelig antall av alle de godkjente listene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, blant annet til oppslag i valglokalene. I stedet for gjeldende rett om at valgmyndighetene må slå opp de offisielle valglistene i eller ved sitt lokale, vil det være opp til valgmyndighetene å velge hvilket lokale de anser som best egnet. Det vil også være det samme om listene legges ut eller slås opp, så lenge de gjøres tilgjengelige for publikum. Det vil likeledes være opp til valgstyret å avgjøre hvordan kunngjøringen skal skje, det vil i praksis si hvilke aviser det skal annonseres i.

### § 6-8 Klage

*Klage med krav om endring av valgstyrets eller fylkesvalgstyrets vedtak om å godkjenne eller forkaste et listeforslag, må fremsettes innen sju dager etter offentliggjøringen av overskriftene på de godkjente valglistene. Dersom klagen er begrunnet i at enerett til partinavn er krenket, har også et registrert politisk parti klagerett. For øvrig gjelder bestemmelsene om klage i kapittel 13.*

### Til § 6-8

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 16
- Gjeldende valglov: § 70
- NOU-forslaget: §§ 101 og 102

Bestemmelsen er delvis ny. I første punktum innføres en særskilt klagefrist for klager med krav om endring av vedtak. Hvis det skal være mulig å få behandlet klagen og omgjort vedtaket med virkning for valget, er det nødvendig å fastsette en såpass kort frist av hensyn til de videre valgforberedelser. Imidlertid avskjæres ikke den alminnelige klageadgangen etter lovens kapittel 13. I annet punktum fastsettes at registrerte politiske partier har rett til å klage over valgmyndighetenes godkjenning av en listeoverskrift. Bakgrunnen er at partiet skal kunne ivareta sine rettigheter etter § 5-1 (3), selv om partiet ikke har stilt liste eller har medlemmer som har klagerett etter de alminnelige bestemmelsene. At de alminnelige bestemmelsene om klage kommer tilsvarende til anvendelse, innebærer blant annet at klagen skal være skriftlig og begrunnet og at departementet er klageinstans. Klage kan fremsettes for henholdsvis valgstyret eller fylkesvalgstyret ved lokalvalg, og ved stortingsvalg også for Fylkesmannen, departementet eller Stortinget.

### § 6-9 Forskrift

*Departementet kan gi forskrift om behandlingen av listeforslagene.*

### Til § 6-9

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov:
- NOU-forslaget: §§ 33 og 36

Bestemmelsen er ny. Gjeldende valglov har ikke hatt en forskriftshjemmel når det gjelder behandlingen av listeforslagene, men har i stedet regulert dette utfyllende direkte i loven.

## **Kapittel 7 Stemmesedler. Velgernes adgang til å endre på stemmesedler**

### § 7-1 Trykking av stemmesedler

*(1) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg sørger fylkesvalgstyret for at det blir trykket stemmesedler for alle godkjente valglister i fylket før forhåndsstemmegivningen starter innenriks.*

*(2) Ved kommunestyrevalg sørger valgstyret for at det blir trykket stemmesedler for alle godkjente valglister i kommunen før forhåndsstemmegivningen starter innenriks.*

### Til § 7-1

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 26 nr. 3
- NOU-forslaget: § 35, forskrift om utførelse, trykking og utsending av stemmesedler §§ 1-10

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men fristen for når de trykte stemmesedlene skal foreligge, er ikke lenger knyttet til en bestemt dato, men til forhåndsstemmegivningens start.

### § 7-2 Endringer på stemmeseddelen

*(1) Velgeren kan ved alle valg gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn.*

*(2) Velgeren kan ved kommunestyrevalg også gi én personstemme til en eller flere kandidater på andre valglister. Dette gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. Andre endringer på stemmeseddelen teller ikke med ved kandidatkåringen.*

### Til § 7-2

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4.2
- Gjeldende valglov: § 44 nr. 4 og nr. 5
- NOU-forslaget: §§ 64 og 65

De rettinger velgerne kan foreta seg er samlet i én paragraf og er delvis en videreføring av gjeldende rett. Adgangen til å stryke kandidater videreføres

ikke, og velgerne mister den adgang de i dag har til å endre rekkefølgen på kandidatene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.

(1) Velgernes rett til å gi én personstemme til en eller flere kandidater på valglisten utvides til å gjelde også ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, ikke bare som i dag ved kommunestyrevalg. Det er ingen begrensning med hensyn til antallet kandidater som kan gis en personstemme. Den enkelte kandidat kan ikke gis mer enn én personstemme.

(2) Ved kommunestyrevalg videreføres velgernes adgang til å gi personstemmer til kandidater på andre lister og derved påvirke kandidatkåringen på andre lister i tillegg til den vedkommende selv stemmer på. Det er ingen begrensning med hensyn til antallet. I motsetning til i dag, får slike rettinger ikke betydning for mandatfordelingen mellom listene. Det fremgår uttrykkelig at hvis velgeren foretar endringer av stemmeseddelen som ikke er i samsvar med loven, blir virkningen at valgmyndighetene ved valgoppgjøret ser bort fra disse. Stemmesedlene skal ikke forkastes av denne grunn.

### § 7-3 Forskrift

*Departementet kan gi forskrift om utføring, trykking og utsending av stemmesedler.*

#### Til § 7-3

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 11
- Gjeldende valglov: § 26 nr. 3
- NOU-forslaget: § 36

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

## **Kapittel 8 Forhåndsstemmegivningen**

### § 8-1 Perioden for forhåndsstemmegivningen

(1) Velgere som ønsker det, kan avgi forhåndsstemme fra 10. august i valgåret innenriks og fra 1. juli i valgåret utenriks og på Svalbard og Jan Mayen.

(2) Forhåndsstemmegivningen må ikke foregå senere enn siste fredag før valgdagen.

(3) Velgeren er selv ansvarlig for å avgi forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer inn til valgstyret innen valgdagen kl. 20.

#### Til § 8-1

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 12
- Gjeldende valglov: §§ 30 første ledd og 31
- NOU-forslaget: §§ 41 og 42

(1) og (2) Etter gjeldende valglov § 30 første ledd må velgeren «være forhindret fra å møte personlig på valginget» for å kunne avgi forhåndsstemme. I

praksis har det imidlertid ikke vært stilt et slikt krav. Bestemmelsen kodifiserer således gjeldende praksis. Bestemmelsene angir videre når forhåndsstemmegivningen skal begynne og hvor lenge den kan holde på. Innenriks foreslås det å forskyve starttidspunktet for forhåndsstemmegivningen fra 15. juli til 10. august. Utenriks og på Svalbard og Jan Mayen blir gjeldende rett videreført. Som i dag foreslås det at man ikke kan forhåndsstemme etter siste fredag før valgdagen. Det forutsettes at det alle ordinære arbeidsdager skal være mulig å avgi forhåndsstemme minst ett sted i kommunen. Valgstyret kan bestemme at ikke alle forhåndsstemmestedene skal være åpne for forhåndsstemmegivning alle dagene i perioden.

(3) Velgerens ansvar for å avgi forhåndsstemme til slik tid at den kommer frem til valgstyret i tide foreslås videreført. Fristen for når forhåndsstemmegivningen må være kommet frem, foreslås imidlertid endret fra kl. 24 dagen etter valgdagen til kl. 20 valgdagen. Gjeldende valglov § 31 annet ledd har en bestemmelse om at stemmemottaker ikke er forpliktet til å sette i verk særskilte foranstaltninger for at stemmegivningen skal komme frem til valgstyret i tide. Det at denne bestemmelsen ikke videreføres i forslaget til ny lov, innebærer likevel ikke at stemmemottakeren har en slik plikt. Dersom stemmemottakeren skulle hatt en slik plikt, ville det ha vært nødvendig å lovfeste dette. Bestemmelsen innebærer at velgeren må sørge for å avgi stemme så tidlig at den kommer frem til valgstyret i den kommunen velgeren er manntallsført innen valgdagen kl. 20. Velgeren må ta i betraktning at stemmegivningen blir sendt som A-post eller tilsvarende forsendelsesmåte utenriks.

#### § 8-2 Hvem kan motta forhåndsstemmer

(1) Som stemmemottaker innenriks fungerer

- a) stemmemottakere oppnevnt av valgstyret,
- b) sysselmannen på Svalbard. Sysselmannen kan oppnevne andre stemmemottakere.
- c) på Jan Mayen den departementet bestemmer.

(2) Som stemmemottaker utenriks fungerer

- a) utenriktjenestemann ved lønnet norsk utenriksstasjon. Etter særskilt bemyndigelse fra Utenriksdepartementet kan stemmegivning også foregå hos utenriktjenestemann ved ulønnet norsk utenriksstasjon. Stasjonssjefen kan når det finnes påkrevd, oppnevne en eller flere av stasjonens funksjonærer til å motta forhåndsstemmer.
- b) stemmemottakere oppnevnt av departementet dersom stemmegivningen foregår andre steder enn det som fremgår av bokstav a.

(3) Dersom en velger som oppholder seg utenfor riket ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, kan vedkommende avgi stemme ved brevpost uten at en stemmemottaker er til stede ved stemmegivningen.

#### Til § 8-2

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 12
- Gjeldende valglov: § 32
- NOU-forslaget: § 43

(1) Ansvar for å oppnevne det nødvendige antall stemmemottakere foreslås lagt til valgstyret. Bestemmelsen bygger på at ansvaret for forhåndsstemmegivningen tilbakeføres til kommunene.

(2) Bestemmelsen om stemmegivning om bord på norske skip i utenriksfart og oljeinstallasjoner utenfor norsk territorialfarvann o.l. foreslås opphevet, da disse anses som overflødige. Skulle det vise seg at det er nødvendig med stemmegivning om bord på slike skip/innretninger, kan departementet oppnevne en stemmemottaker der. Velgerne kan alternativt brevstemme, jf. neste ledd.

(3) Reglene om brevvalg, som i dag er begrenset til land hvor stemmegivning i overvær av stemmemottaker er i strid med vedkommende lands regelverk, foreslås utvidet til å gjelde i alle land utenfor rikets grenser. Adgangen til å brevstemme gjelder i tilfeller hvor velgeren ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker. I dette ligger at det vil være problematisk for velgeren å avgi stemme hos en stemmemottaker, f.eks. på grunn av lang reiseavstand.

### *§ 8-3 På hvilke steder kan det mottas forhåndsstemmer*

*(1) Stemmegivningen skal foregå i egnet lokale.*

*(2) Hos stemmemottaker oppnevnt av valgstyret foregår stemmegivning*

- a) på helse- og sosialinstitusjoner, og*
- b) der valgstyret ellers beslutter at det skal mottas forhåndsstemmer.*

*(3) Hos stemmemottaker på Svalbard foregår stemmegivning der sysselmannen bestemmer.*

*(4) Hos utenriktjenestemann ved norsk utenriksstasjon foregår stemmegivning på stasjonen. Stasjonssjefen kan bestemme at stemmemottak kan foregå utenfor stasjonens område.*

*(5) Hos oppnevnt stemmemottaker på Jan Mayen og utenfor riket, foregår stemmegivning der departementet bestemmer.*

*(6) Velgere som oppholder seg innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som på grunn av sykdom eller uførhet ikke kan avgi stemme etter annet ledd, kan etter søknad til valgstyret avgi forhåndsstemme der de oppholder seg. Valgstyret fastsetter selv fristen for når søknaden må være kommet inn til kommunen. Fristen må fastsettes til et tidspunkt innenfor perioden mellom tirsdag og fredag siste uke før valget. Søknadsfristen skal kunngjøres.*

### *Til § 8-3*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 12
- Gjeldende valglov: §§ 33 og 36
- NOU-forslaget: § 44

(1) Bestemmelsen er ny, men er i overensstemmelse med gjeldende praksis. At lokalet skal være «egnet» innebærer at rammene rundt forhåndsstemmegivningen skal være slik at velgerne føler seg bekvemme i situasjonen og trygge på at grunnleggende sikkerhetsrutiner blir ivaretatt. Lokaler hvor det blir avvirket forhåndsstemmegivning bør således ha et visst offisielt preg.

Stemmegivning er derfor først og fremst aktuelt i offentlige lokaler. Andre lokaler vil også kunne benyttes, men stemmegivning i lokaler med et kommersielt preg vil ikke tilfredsstillende kravet om at stemmegivningen skal foregå i rolige og verdige former. Det vil således ikke være adgang til å gjennomføre forhåndsstemmegivning i f.eks. butikker. Det organ som har ansvaret for å oppnevne stemmemottakere, må i det enkelte tilfelle foreta en konkret vurdering av om lokalet der stemmemottaket skal foregå, er egnet og av en slik art at stemmegivningen kan foregå i rolige og verdige former.

(2) Det foreslås i *bokstav a* at det skal avholdes forhåndsstemmegivning på alle helse- og sosialinstitusjoner, slik også gjeldende lov er blitt praktisert. For øvrig fastslår *bokstav b* at det skal avholdes forhåndsstemmegivning der valgstyret bestemmer. Regelen gir for det første hjemmel til å avholde forhåndsstemmegivning på andre typer institusjoner enn nevnt i bokstav a, f.eks. skoler, fengsler og militærleire. Andre aktuelle steder vil være kommunehuset, offentlige servicekontorer, bibliotek mv.

(3) Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett.

(4) Regelen om at stasjonssjefen kan bestemme at forhåndsstemmegivning kan arrangeres utenfor stasjonens område er ny i forhold til gjeldende rett, men i tråd med Valglovutvalgets innstilling.

(5) Bestemmelsen er i tråd med gjeldende valglov.

(6) Reglene om ambulerende stemmemottak foreslås forenklet en del i forhold til det som gjelder i dag. Det foreslås å overlate til valgstyret å sette en frist for når søknaden om å få stemme hjemme må være kommet inn til kommunen. Fristen kan fastsettes til mellom siste tirsdag før valgdagen (slik loven er i dag) og siste fredag før valgdagen. På denne måten kan kommunene fastsette søknadsfristen ut fra lokale forhold.

#### § 8-4 Fremgangsmåten ved stemmegivningen

(1) *Stemmegivningen skal foregå i enerom og usett. Stemmeseddelen skal legges i en egen stemmeseddelkonvolutt. Velger som har behov for det, kan selv be stemmemottaker om å få hjelp ved stemmegivningen. Velgeren peker selv ut en hjelper blant de personer som er tilstede. Stemmemottaker skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.*

(2) *Stemmemottaker skal påse at det fremgår av stemmegivningen hvem velgeren er, slik at det er mulig for valgstyret å identifisere vedkommende og krysse av ved rett navn i manntallet.*

(3) *Stemmemottaker kan forlange at velgeren legitimerer seg.*

#### Til § 8-4

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 12
- Gjeldende valglov: § 34 nr. 1 og 2
- NOU-forslaget: § 45

Bestemmelsen angir grunnleggende krav til fremgangsmåten ved stemmegivningen. Hvordan stemmegivningen praktisk skal foregå, vil bli fastsatt i forskrift.



(1) Dette er en videreføring av gjeldende rett. Bestemmelsen knesetter prinsippet om at velgeren skal kunne avgi stemme uten at noen får innsyn i hva vedkommende stemmer. Dersom velgeren ikke er i stand til å avgi stemme selv, kan dette prinsippet likevel fravikes for at velgeren skal få mulighet til å stemme.

(2) Innenriks skal stemmemottakeren legge ved et valgkort som identifiserer velgeren. Utenriks og på Svalbard og Jan Mayen skal omslagskonvolutten påføres opplysninger som gjør valgstyret i stand til å identifisere velgeren. Det vil bli gitt nærmere forskrifter om dette i medhold av § 8-6. For øvrig vises det til merknadene til § 10-1.

(3) Bestemmelsen er i tråd med gjeldende rett.

### § 8-5 Valgagitasjon m.m.

(1) Valgagitasjon er ikke tillatt i det rommet der forhåndstemmegivningen foregår.

(2) Uvedkommende må ikke få kunnskap om forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.

#### Til § 8-5

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 12
- Gjeldende valglov: § 34 nr. 5 første ledd
- NOU-forslaget: § 46

(1) Reglene om valgagitasjon foreslås begrenset noe i forhold til gjeldende rett. Forbudet vil gjelde bare i det rommet der forhåndsstemmegivningen foregår, ikke i de tilstøtende rommene.

(2) Dette er en videreføring av gjeldende rett.

### § 8-6 Forskrift

Departementet kan gi forskrift om

- a) gjennomføringen av forhåndstemmegivningen og
- b) utforming og bruk av valgkort.

#### Til § 8-6

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 12
- Gjeldende valglov: § 9 a
- NOU-forslaget: § 48

*Bokstav a)* Bestemmelsen er ny i forhold til dagens lov. Det kan gis regler som i nærmere detalj beskriver forhold i tilknytning til gjennomføringen av forhåndsstemmegivningen, f.eks. regler om den praktiske fremgangsmåten ved stemmegivningen.

*Bokstav b)* Bestemmelsen er noe endret i forhold til gjeldende rett. Det er valgstyrene som får ansvaret for at det utferdiges valgkort når velgerne kommer for å forhåndsstemme. Valgkortet skal følge stemmegivningen og fun-

gere som identifikasjon av velgerne. I tråd med gjeldende rett, kan det med hjemmel i denne bestemmelsen gis nærmere regler om valgkortets utforming. I tillegg kan det gis bestemmelser om bruk av valgkortene.

## **Kapittel 9 Tidspunktet for valg. Stemmegivningen på valget**

### **§ 9-1 Tidspunktet for valgene**

*(1) Valg av representanter til Stortinget skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned i det siste året av hver stortingsperiode.*

*(2) Valg av representanter til fylkesting og kommunestyre skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned hvert fjerde år. Valgene holdes i det andre året av hver stortingsperiode.*

#### *Til § 9-1*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 6.1
- Gjeldende valglov: § 24 første ledd
- NOU-forslaget: § 28

Forslaget viderefører gjeldende rett, og er i samsvar med utvalgets forslag.

### **§ 9-2 Fastsetting av valgdag**

*(1) Kongen fastsetter før hvert valg valgdagen til en mandag.*

*(2) Kommunestyret kan selv vedta at det på ett eller flere steder i kommunen skal holdes valg også søndagen før den offisielle valgdagen.*

#### *Til § 9-2*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 6.1
- Gjeldende valglov: § 24 annet ledd og § 27 annet ledd
- NOU-forslaget: § 29

Paragrafen viderefører gjeldende rett. Det er gjort en mindre redaksjonell endring i lovteksten: Vilkåret om at Kongen skal fastsette valgdagen «i god tid» før valget er tatt ut av teksten. Dette innebærer imidlertid ingen endringer i realiteten.

Utvalgets forslag om at loven ikke skal regulere ukedagen(e) for valget er ikke fulgt opp.

At det er kommunestyret selv som kan vedta å avholde todagersvalg, innebærer at denne myndigheten ikke kan delegeres til valgstyret.

### **§ 9-3 Tid og sted for stemmegivningen**

*(1) Kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, avgjør hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i. Folkeregistermyndigheten skal orienteres om endringer i stemmekretsinnndelingen innen 31. mars i valgåret.*

(2) Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå og fastsetter tiden for stemmegivningen. Stemmegivningen mandag må ikke foregå senere enn kl. 20.

(3) Valgstyret kunngjør tid og sted for stemmegivningen.

#### Til § 9-3

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 13
- Gjeldende valglov: § 27 første ledd, § 29
- NOU-forslaget: §§ 37-38

(1) Myndigheten til å fastsette antall stemmekretser legges til kommunestyret, men med adgang til delegasjon til valgstyret.

Som en konsekvens av forslaget om å forskyve «skjæringsdatoen», dvs. fristen for å registrere flyttinger med betydning for manntallsføringen, flyttes fristen for å orientere folkeregistermyndigheten om endringer i stemmekretsinnndelingen fra 15. februar til 31. mars i valgåret.

(2) Det vil fortsatt være valgstyrets ansvar å fastsette i hvilke lokaler i stemmekretsen stemmegivningen skal foregå. Det gis ikke nærmere regler i loven om utforming av stemmelokalene. Slike regler hører hjemme i forskrift.

Reglene om valglokales åpningstider er forenklet. Det anses tilstrekkelig med en generell regel om at velgerne skal gis rimelig anledning til å stemme, og at seneste tidspunkt for når stemmegivningen skal foregå er kl. 20. Med de begrensninger som følger av det lovbestemte siste tidspunktet for stemmegivningen mandag, vil det altså være opp til valgstyret i den enkelte kommune å fastsette tiden for stemmegivningen.

(3) Pålegget til valgstyrene om å kunngjøre valgtinget forenkles, slik at det ikke stilles krav i loven om tidspunktet for kunngjøringen. Det må være tilstrekkelig at plikten til kunngjøring lovfestes.

#### § 9-4 Ordensregler

(1) I valglokalet og i de rom som velgeren må passere for å komme frem til valglokalet, er det ikke tillatt å drive valgagitasjon eller å utføre handlinger som kan forstyrre eller hindre en normal gjennomføring av valghandlingen. Det er ikke tillatt for uvedkommende å føre kontroll med hvem som møter frem og avgir stemme, eller å foreta velgerundersøkelser eller liknende utspørring av velgerne.

(2) Uvedkommende må ikke få kunnskap om forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.

(3) Stemmestyrets leder eller nestleder kan om nødvendig bortvise den som opptrer i strid med reglene i denne paragrafen.

#### Til § 9-4

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 13
- Gjeldende valglov: § 38 femte, sjette og niende ledd
- NOU-forslaget: § 50

Reglene om opprettholdelse av ro og orden på valgtinget bygger på de bestemmelser som gjelder i dag, og som Valglovutvalget foreslår videreført. På noen punkter er det endringer i forhold til gjeldende rett.

Bestemmelsene om innsigelser mot valgets fremme, og behandlingen av slike innsigelser (dagens lov § 38 tredje og fjerde ledd) foreslås ikke videreført. Slike innsigelser kan påklages etter de ordinære klageregler, og særskilt regulering anses unødvendig. Bestemmelsen om at det ikke kan reises strid om stemmerett på valgtinget er ikke videreført, da bestemmelsen anses overflødig. Eventuelle klager kan leveres til valgstyret etter de vanlige klageregler.

(1) Forbudet mot valgagitasjon, velgerundersøkelse og liknende begrenses til å gjelde valglokalet (stemmelokalet) og de rom velgeren må begi seg gjennom for å komme til stemmelokalet. Forbudet gjelder ikke lenger «i umiddelbar nærhet av valglokalet».

(3) Valglovens bestemmelse om at den som blir bortvist kan klage til det samlede stemmestyret, blir ikke videreført. Slike avgjørelser kan eventuelt påklages etter de vanlige klagereglene.

#### § 9-5 Stemmegivning i valglokalet

(1) Når valgtinget åpner skal velgere som er innført i manntallet i kommunen gis adgang til å avgi stemme etter hvert som de møter frem.

(2) Stemmestyret setter et kryss i manntallet ved velgerens navn. Stemmestyret kan kreve at en ukjent velger legitimerer seg.

(3) Velgeren skal i enerom og usett brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på. Velgeren leverer stemmeseddelen til stemmestyret, som stempler den med et offisielt stempel. Velgeren legger selv stemmeseddelen ned i en urne.

(4) Velgere som ikke er innført i vedkommende del av manntallet, skal ikke legge stemmeseddelen i urnen. Etter at stemmeseddelen er blitt stemplet, skal velgeren selv legge den i en stemmesedelkonvolutt og gi denne til stemmestyret. Stemmestyret legger stemmesedelkonvolutten i en omslagskonvolutt, kleber den igjen og påfører den velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato.

(5) Velger som har behov for det, kan selv be stemmestyret om å få nødvendig hjelp ved stemmegivningen. Velgeren peker selv ut en hjelper blant de personer som er tilstede i valglokalet. Stemmestyret skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

#### Til § 9-5

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 13
- Gjeldende valglov: § 40, § 41
- NOU-forslaget § 55 og §§ 57-58

Bestemmelsen forutsetter at Grunnloven § 50 endres i henhold til fremsatt forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag, forslag B*, slik at § 50 tredje ledd, som gir adgang til å fastsette særskilte regler om stemmerett for personer som åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet oppheves. Dagens særregler er således ikke videreført i lovutkastet.

(1)-(3) Ordningen med bruk av stemmeseddelkonvolutt oppheves når velgeren avgir stemme i den stemmekretsen der vedkommende er manntallsført. I stedet innføres en ordning der stemmesedlene brettes sammen av velgerne inne i stemmeavluksene, og deretter stemples av stemmestyret før de legges ned i valgurnen. Dette er i samsvar med utvalgets forslag.

(4) Bestemmelsen tilsvarende stort sett gjeldende regler for behandlingen av stemmegivninger som skal legges i særskilt omslagskonvolutt i stedet for å gå rett i valgurnen. Det er nytt at stemmeseddelen skal stemples før den legges i egen konvolutt. Både rutinen med stemping og konvolutt skal sikre hemmelighet med hensyn til hva velgeren har stemt.

(5) Departementet går inn for å opprettholde ordningen der velgere som har behov for det, kan få nødvendig assistanse ved stemmegivningen. Det foreslås presisert i lovteksten at det er velgerens eget ønske som må komme til uttrykk overfor stemmestyret, ved at det er velgeren selv som må ta et initiativ til å få hjelp. Kravet om at hjelperen må ha fylt 14 år oppheves. Det er heller ikke regulert hvem som kan opptre som velgerens hjelper. Det foreslås tatt inn i loven en uttrykkelig bestemmelse om at stemmestyret plikter å orientere hjelperen om at han eller hun har taushetsplikt når det gjelder hvordan velgeren stemmer.

Hvis Grunnloven § 50 tredje ledd ikke skulle bli opphevet, synes det naturlig å videreføre dagens regler i valgloven. I så fall kan lovforslaget § 9-5 suppleres med et nytt fjerde ledd med følgende ordlyd:

*«Finner stemmestyret grunn til å anta at velgeren lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, skal en forholde seg som beskrevet i fjerde ledd. I tillegg skal stemmestyret påføre omslagskonvolutten en begrunnelse for hvorfor stemmegivningen er lagt til side, og om avgjørelsen er enstemmig. Valgstyret avgjør om stemmegivningen skal godkjennes.»*

Nåværende femte ledd blir i tilfelle nytt sjettede ledd.

#### § 9-6 Stemmegivning utenfor valglokalet

*Er velgeren ikke i stand til å bevege seg inn i valglokalet, kan vedkommende avgis stemme til to stemmemottakere umiddelbart utenfor valglokalet.*

#### Til § 9-6

Henvisninger:

- Almennelike motiver: kapittel 13
- Gjeldende valglov: § 40 tredje ledd, annet, tredje og fjerde punktum
- NOU-forslaget: § 56

Adgangen til å avgis stemme umiddelbart utenfor valglokalet, i overvær av to stemmemottakere, videreføres. Imidlertid går departementet inn for at de nærmere prosedyrene for slik stemmegivning tas inn i forskrift fremfor i lov. Dette er detaljer av praktisk art som etter departementets skjønn ikke trenger regulering i selve lovteksten.

### § 9-7 Avslutning av stemmegivningen

*Stemmelokalet stenges på det tidspunkt som er fastsatt. De velgere som da er til stede i valglokalet skal få avgi stemme.*

#### Til § 9-7

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 13
- Gjeldende valglov: § 42 første ledd første og andre punktum
- NOU-forslaget: § 60

Paragrafen innebærer en videreføring av gjeldende rett, og er i samsvar med utvalgets forslag. Ordlyden er noe forenklet.

### § 9-8 Oppbevaring og transport av valgmateriell

*Alt valgmateriell skal oppbevares og transporteres på betryggende måte.*

#### Til § 9-8

Henvisninger:

- Almennelig motiver: kapittel 13
- Gjeldende valglov: § 42 første ledd tredje, fjerde og femte punktum
- NOU-forslaget: § 61

Det gjøres ingen endringer i realiteten i forhold til gjeldende bestemmelser, men lovteksten er forenklet. Det er valgstyrets ansvar å sørge for forsvarlig oppbevaring av materiellet, og at materiellet blir transportert på en betryggende måte mellom stemmelokalene og valgstyrets lokaler. Nærmere regler om oppbevaring og transport av materiellet bør ikke tas inn i lovteksten, men heller fastsettes i forskrift. Innholdsmessig tilsvarer bestemmelsen utvalgets utkast.

### § 9-9 Offentliggjøring av valgresultater og prognoser

*Valgresultater og prognoser som er laget på grunnlag av undersøkelser foretatt den dag eller de dager valget foregår, kan ikke offentliggjøres før tidligst kl. 20 på valgdagen mandag.*

#### Til § 9-9

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 13
- Gjeldende valglov: § 43
- NOU-forslaget: § 51

Dagens regler videreføres i store trekk.

Når det gjelder sperrefrist for offentliggjøring av valgresultater m.m., finner departementet at denne fristen bør settes slik at en er sikker på at samtlige valglokaler er stengt. På den annen side bør ikke slik offentliggjøring utsettes lenger enn det som er strengt nødvendig for å sikre at velgerne ikke blir utsatt for uheldig påvirkning. Forbudet i dagens lov § 43 gjelder for det første offent-

liggjøring av faktiske valgresultater, for det andre av prognoser basert på intervjuer med velgere på valgdagene, hva enten det dreier seg om meningsmålinger eller valgdagsundersøkelser. Derimot er det ikke forbudt å offentliggjøre prognoser basert på undersøkelser som er foretatt tidligere. Departementet går inn for at kommunene skal stenge valglokalene senest kl. 20, og følger opp Valgløvetvalgets forslag om at sperrefristen skal være kl. 20, og ikke kl. 21, slik dagens ordning er.

#### *§ 9-10 Forskrift*

*Departementet kan gi forskrift om organiseringen og gjennomføringen av stemmegivningen på valgtinget, og om oppbevaring og transport av valgmateriell.*

#### *Til § 9-10*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 13
- Gjeldende valglov: § 38 åttende ledd, tredje punktum, § 40 femte ledd og § 42 annet ledd
- NOU-forslaget: § 63

Denne paragrafen gir hjemmel for departementet til å fastsette nærmere bestemmelser om organisering og gjennomføring av stemmegivning på valgtinget. Departementet kan gi slike bestemmelser bl.a. om utlegging av stemmesedler i stemmelokalene, prosedyrer for mottak av stemmegivninger utenfor valglokalet, oppbevaring, forsegling og transport av valgmateriell. Bestemmelsen innebærer i det vesentlige en videreføring av dagens bestemmelser.

### **Kapittel 10 Prøving av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, protokollering m.m.**

#### *§ 10-1 Godkjenning av stemmegivning avgitt på forhånd*

*(1) En forhåndsstemmegivning skal godkjennes dersom*

- a) *velgeren er innført i manntallet i kommunen,*
- b) *stemmegivningen inneholder tilstrekkelige opplysninger til å fastslå hvem velgeren er,*
- c) *stemmegivningen er avgitt til rett tid,*
- d) *stemmegivningen er levert til rett stemmemottaker med mindre den er avgitt som brevstemme,*
- e) *omslagskonvolutten ikke er åpnet eller forsøkt åpnet,*
- f) *velgeren ikke har avgitt godkjent stemmegivning på valgtinget, og*
- g) *stemmegivningen er kommet inn til valgstyret innen kl. 20 på valgdagen.*

*(2) Velgerens stemmegivning er godkjent når vedkommende er krysset av i manntallet.*

#### *Til § 10-1*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 14.1
- Gjeldende valglov: § 47

– NOU-forslaget: §§ 66-68, § 70

Bestemmelsen er ny, men realitetsinnholdet bygger på bestemmelser i gjeldende valglov. Bestemmelsen angir positivt hvilke vilkår som kreves for at en forhåndsstemmegivning skal kunne godkjennes. Det innebærer at dersom vilkårene er oppfylt skal stemmegivningen godkjennes, i motsatt fall må den forkastes.

(1) Her angis hvilke vilkår som må oppfylles for at en forhåndstemmegivning skal kunne godkjennes, enten den er avgitt innenriks eller utenriks, på Svalbard eller på Jan Mayen. Bestemmelsen får anvendelse ved alle valg.

Bestemmelsene i lovens kapittel 8 angir hvilken fremgangsmåte som skal følges for at velgere skal få anledning til å avgi forhåndsstemme. Vilråene i denne bestemmelsen korresponderer med de krav loven stiller ved avgivelse av en forhåndsstemmegivning. I tillegg stilles det som vilkår for godkjenning at velgeren ikke har avgitt stemme på valgtinget.

*Bokstav a)* Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Dersom en som har avgitt forhåndsstemme avgår ved døden, og derved strykes av manntallet, er ikke vilråene for å godkjenne stemmegivningen oppfylt.

*Bokstav b)* Hovedregel er at det ved stemmegivningen innenriks skal følge med et valgkort med opplysninger om velgerens navn, adresse, fødselsnummer etc. Dersom det i stedet ligger ved et annet dokument som inneholder tilstrekkelig opplysning til å identifisere velgeren, er det nok til at vilrået anses oppfylt. Ved stemmegivningen utenriks, på Svalbard og Jan Mayen er det ikke et krav for godkjenning at offisiell omslagkonvolutt er benyttet.

*Bokstav c)* At stemmegivningen er avgitt til rett tid innebærer at den er avgitt i det tidsrom forhåndsstemmegivningen kan foregå, jf. 8-1. Med mindre det er grunn til å anta at stemmegivningen er avgitt utenfor det tidsrom loven setter, skal stemmegivningen godkjennes.

*Bokstav d)* Stemmemottaker utenriks skal signere omslagskonvolutten og valgstyret kontrollerer at vedkommende er rett stemmemottaker. Med mindre det er grunn til å anta at stemmegivningen er avgitt til feil stemmemottaker, skal den godkjennes.

Loven bygger på at det er stemmemottakers ansvar å påse at den som avgir stemme er den vedkommende utgir seg for å være, jf. § 8-4, på samme måte som ved manntallsavkryssingen på valgtinget. Valgstyret skal således ikke etterprøve denne vurderingen i forbindelse med godkjenningen av stemmegivningen.

*Bokstav e)* Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

*Bokstav f)* Vilrået er en konsekvens av forslaget om at forhåndsstemmegivningen ikke lenger er endelig, og innebærer at valgstyret ikke kan foreta endelig godkjenning før stemmegivningen på valgtinget er avsluttet.

*Bokstav g)* Vilrået er en konsekvens av regelen om at dersom en stemmegivning skal telle med i oppgjøret, må den være kommet inn til valgstyret innen valgdagen mandag kl. 20, jf. § 8-1 tredje ledd. Stemmegivningen må fysisk være kommet inn. Det er ikke tilstrekkelig at en stemmegivning er poststemplet før dette tidspunktet, så lenge den ikke er kommet valgstyret i hende innen fristen.



(2) Selve avkryssingen i manntallet er den rutine som benyttes for å markere at vedkommende velger har avgitt godkjent stemmegivning, det vil si at vilkårene i første ledd er oppfylt.

#### § 10-2 Godkjenning av stemmegivning avgitt på valgtinget

(1) En stemmegivning avgitt på valgtinget skal godkjennes dersom

- a) velgeren er innført i manntallet i kommunen,
- b) velgeren har fått anledning til å avgi stemme, og
- c) velgeren ikke allerede har avgitt godkjent stemmegivning på valgtinget.

(2) Velgerens stemmegivning er godkjent når vedkommende er krysset av i manntallet.

#### Til § 10-2

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 14.1
- Gjeldende valglov:
- NOU-forslaget:

Bestemmelsen er ny. Realitetsinnholdet bygger imidlertid på bestemmelser i gjeldende valglov om stemmestyrenes kontroll ved gjennomføringen av stemmegivningen på valgtinget. Bestemmelsen angir positivt hvilke vilkår som kreves for at en stemmegivning avgitt på valgtinget skal kunne godkjennes. Det innebærer at dersom vilkårene ikke er oppfylt kan ikke stemmegivningen godkjennes.

(1) Bestemmelsene i lovens kapittel 9 angir hvilken fremgangsmåte som skal følges på valgtinget slik at velgeren får mulighet til å avgi stemme. Vilkårene i denne bestemmelsen korresponderer med de krav loven stiller ved avgivelse av en valgtingsstemmegivning. Vilkåret «velgeren har fått anledning til å avgi stemme» er oppfylt dersom vedkommende legger sin stemmegivning i urnen, men også dersom vedkommende velger å ikke legge en stemmegivning i urnen. En velger som er avkrysset i manntallet, men som har forlatt valglokalet uten å ha lagt en stemmeseddel i urnen, kan således ikke senere få godkjent en ny stemmegivning. Ønsker vedkommende å stemme på nytt må i tilfelle stemmegivningen legges i særskilt omslag med påtegning fra stemmestyret. Valgstyret vil da måtte forkaste stemmegivningen. Vilkåret i første ledd bokstav b anses også oppfylt for velgere hvis stemmegivning må legges i særskilt omslag.

(2) Selve avkryssingen i manntallet er den rutine som benyttes for å markere at vedkommende velger har avgitt godkjent stemmegivning, det vil si at vilkårene i første ledd er oppfylt.

#### § 10-3 Godkjenning av stemmesedler

(1) En stemmeseddel skal godkjennes dersom

- a) den har offentlig stempel når den er avgitt på valgtinget,
- b) det fremgår hvilket valg stemmeseddelen gjelder,
- c) det fremgår hvilket parti eller gruppe velgeren har stemt på, og
- d) partiet eller gruppen stiller liste i valgkretsen.

(2) *En avgitt stemmeseddel anses å være enslydende med den offisielle valglisten.*

(3) *Dersom velgeren har benyttet en trykt stemmeseddel som ikke er enslydende med den offisielle valglisten, skal det ses bort fra eventuelle endringer foretatt av velgeren.*

#### Til § 10-3

- Henvisninger:
- Alminnelige motiver: kapittel 14.1
- Gjeldende valglov: § 45
- NOU-forslaget: § 69, § 70.

#### Generelt

Bestemmelsen er ny, men realitetsinnholdet bygger på gjeldende rett og ulike bestemmelser i gjeldende valglov. Bestemmelsen angir positivt hvilke vilkår som kreves for at en stemmeseddel avgitt på forhånd eller på valgtinget skal kunne godkjennes. Det innebærer at dersom vilkårene er oppfylt skal stemmeseddelen godkjennes, i motsatt fall må den forkastes. Hensynet bak bestemmelsen er at en stemmeseddel ikke skal forkastes med mindre det er umulig å fastslå hva velgeren har ment. Vilråene er kumulative, det vil si at alle vilkår må være oppfylt før stemmeseddelen kan godkjennes. Departementet vil fastsette forskrifter om hvordan stemmesedlene skal utformes. Stemmesedler som ikke oppfyller kravene i forskriften skal imidlertid ikke uten videre forkastes.

(1) *Bokstav a)* Kravet om offentlig stempel er nytt og erstatter tidligere stemmeseddelkonvolutt. Mangler stemmegivninger avgitt på valgtinget offentlig stempel, må de forkastes. En underskrift fra valgfunksjonæren kan ikke erstatte stempelet. Kravet om offentlig stempel gjelder ikke stemmesedler avgitt på forhånd da stemmeseddelkonvolutt fortsatt vil være påkrevet. Har en stemmeseddel offentlig stempel, og det ikke kreves etter loven, er dette likevel ikke grunnlag for forkastelse av stemmeseddelen.

*Bokstav b)* For at det skal være mulig å fastslå hva velgeren har ment, må det fremgå hvilket valg stemmeseddelen gjelder for. Normalt vil det stå på stemmeseddelen hvilket valg den gjelder, og normalt vil det være ulik farge på stemmesedler til to ulike valg som avvikles samtidig. Kravet er ikke knyttet til at det nødvendigvis må fremgå av selve stemmeseddelen hvilket valg den gjelder. Dersom det i en stemmeseddelkonvolutt ved kommunestyre- og fylkestingsvalget ligger to stemmesedler og bare en av dem har valgbetegnelse, «fremgår» det av dette at den andre tilfaller det andre valget.

*Bokstav c)* En stemmeseddel uten kandidatnavn anses å inneholde de kandidatnavn som fremgår av den offisielle valglisten. Dersom en stemmeseddel kun inneholder kandidatnavn og dette er tilstrekkelig til å kunne fastslå til hvilket parti eller gruppe velgeren har ønsket å avgi sin stemme, må seddelen godkjennes.

På stemmeseddelen må det ellers klart være angitt hvilket parti eller gruppe velgeren har ment å stemme på. Ved eventuell tvil kan det legges vekt på språklig likhet mellom navnet på stemmeseddelen og den offisielle listeverskriften. «Politisk likhet» er ikke tilstrekkelig. Dersom velgeren har avgitt stemme på et parti som deltar i en fellesliste, skal stemmen tilfalle felleslisten.

*Bokstav d)* En stemmeseddel som gjelder et annet valgdistrikt enn den velgeren er manntallsført i, kan benyttes, såfremt partiet eller gruppen også stiller liste i den kretsen velgeren er manntallsført. Dette gjelder selv om stemmeseddelen er rettet. Rettingene skal imidlertid i slike tilfeller settes ut av betraktning. Har velgeren benyttet en stemmeseddel beregnet til sametingsvalget, skal den godkjennes dersom partiet eller gruppen også stiller ved stortingsvalget.

(2) Selv om velgeren benytter en annen stemmeseddel enn den offisielle, enten den er håndskrevet eller trykt, medfører ikke dette at stemmeseddelen skal forkastes av den grunn. En godkjent stemmeseddel som ikke er enslydende med den offisielle valglisten, skal anses å være enslydende med offisiell valgliste.

(3) Når en benyttet stemmeseddel ikke er enslydende med hensyn til kandidatnavnene på den offisielle listen, vil ikke rettinger på stemmeseddelen kunne tas i betraktning.

#### *§ 10-4 Prinsipper for opptelling av stemmesedler*

(1) Valgstyret er ansvarlig for opptelling av stemmesedler. Opptellingen foretas av de personer og på den måten valgstyret har bestemt.

(2) Særskilt opptelling av stemmesedler kan bare foretas dersom den delen eller de delene av manntallet opptellingen gjelder, inneholder minst 100 navn.

(3) Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal stemmesedlene telles opp hver for seg. Stemmesedlene kan telles opp samtidig, forutsatt at dette ikke fører til forsinkelse av valgoppgjøret ved fylkestingsvalget.

(4) Stemmesedler avgitt på forhånd og stemmesedler avgitt på valgtinget skal telles hver for seg.

(5) Stemmesedlene skal telles opp i to omganger, ved en foreløpig og en endelig opptelling.

#### *Til § 10-4*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 14.2
- Gjeldende valglov: §§ 46 og 48
- NOU-forslaget: §§ 71-74

Alle prinsipper for hvordan opptellingen av både forhåndsstemmene og valgtingsstemmene skal foregå, er samlet i denne bestemmelsen. Paragrafen er ny, men realitetsinnholdet bygger på bestemmelser i gjeldende valglov.

(1) Her fastslås prinsippet om at valgstyret er ansvarlig for all opptelling av stemmesedler i kommunen. Det bestemmer selv hvor opptellingen skal foregå. Opptelling kan foregå på stemmestedet, under ett for flere stemmesteder, eller hos valgstyret. Det er heller ikke noe i veien for at valgstyret bestemmer at stemmesedlene skal telles opp hos valgstyret i en annen kommune, eller hos fylkesvalgstyret. Endelig opptelling skal skje under valgstyrets tilsyn, jf. § 10-6 første ledd.

(2) Det er et vilkår for opptelling på stemmestedet eller stemmestedene at manntallet for den eller de delene opptellingen gjelder, inneholder minst 100 navn til sammen. Av dette følger forutsetningsvis at øvrige deler eller gjenstå-

ende deler av manntallet også må inneholde minst 100 navn. Bestemmelsen skal sikre at velgernes stemmegivninger forblir hemmelige. Kravet gjelder både ved foreløpig og endelig opptelling.

(4) Under hele opptellingen må stemmer avgitt på forhånd og stemmer avgitt på valgdagen holdes atskilt.

(5) Her fastslås prinsippet om at opptelling av stemmesedler skal skje i to omganger. Fremgangsmåten ved foreløpig og endelig opptelling fremgår av henholdsvis § 10-5 og § 10-6.

### *§ 10-5 Foreløpig opptelling*

*(1) Foreløpig opptelling av stemmesedler avgitt på valgtinget skal starte så snart som mulig etter at stemmegivningen på valgtinget er avsluttet.*

*(2) Foreløpig opptelling av stemmesedler avgitt på forhånd skal starte så snart alle stemmegivningene er godkjent.*

*(3) Dersom det foretas foreløpig opptelling hos valgstyret, bør valgtingsstemmegivninger avgitt ved andre stemmesteder i kommunen enn der velgeren er manntallsført, behandles før den foreløpige opptellingen starter. Godkjente stemmesedler blant disse skal telles sammen med de øvrige stemmesedlene. Forutsetningen er at dette kan skje uten særlig forsinkelse for opptellingen.*

*(4) Stemmesedler det er tvil om kan godkjennes, legges til side og holdes utenfor opptellingen.*

*(5) Hver listes stemmetall finnes ved å telle hvor mange stemmesedler som er avgitt til hver liste.*

### *Til § 10-5*

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 14.2
- Gjeldende valglov: § 46 og § 48
- NOU-forslaget: §§ 71-74

Bestemmelsen bygger på og viderefører gjeldende rett. Bestemmelsen er i stor grad forenklet og endret rent redaksjonelt.

(1) Valgstyret bestemmer hvor opptellingen skal skje, jf. § 10-4. Foreløpig opptelling av valgtingsstemmene skal begynne så snart som mulig. Det vil si at stemmegivningene må være kommet inn til opptellingsstedet dersom opptelling foregår et annet sted enn stemmegivningen. Dersom valgstyret selv foretar foreløpig opptelling av valgtingsstemmene for alle kretsene eller hele kommunen samlet, eller dersom det på et stemmested foretas felles opptelling for flere kretser, kan opptellingen starte før alle stemmene er kommet inn såfremt kravet til hemmelighold sikres, jf. § 10-4 annet ledd.

(2) Før forhåndsstemmegivningen kan godkjennes må det kontrolleres om velgeren har avgitt stemme på valgtinget. I tilfelle skal forhåndsstemmegivningen forkastes.

(3) Dersom valgstyret kun teller for noen av kretsene i kommunen, er det ikke mulig å kontrollere disse stemmegivningene mot samtlige kretsmanntall. Behandlingen av «fremmede» stemmegivninger må i tilfelle vente til alle kretsmanntallene er kommet inn, og først tas med i den endelige opptellingen.

(4) Før den foreløpige opptellingen starter må stemmer det er tvil om kan godkjennes eller ikke, legges til side. Disse stemmene skal holdes utenfor den foreløpige opptellingen og vurderes av valgstyret i forbindelse med den endelige opptellingen, jf. § 10-6 annet ledd. Dette sikrer at et foreløpig opptellingsresultat er tilgjengelig på et tidlig tidspunkt valgkvelden.

(5) Ved den foreløpige opptellingen telles bare valglistenes overskrift.

#### *§ 10-6 Endelig opptelling. Registrering av rettinger på stemmesedlene*

*(1) Endelig opptelling tar til umiddelbart etter at foreløpig opptelling er avsluttet og alle stemmene er kommet inn til valgstyret. Den endelige opptellingen skal foretas under valgstyrets tilsyn.*

*(2) Stemmesedlene fra den foreløpige opptellingen skal telles på nytt. Valgstyret avgjør om stemmesedler som ikke ble tatt med i den foreløpige opptellingen og stemmegivninger som stemmestyrene har lagt i særskilt omslag, skal godkjennes. Godkjente stemmesedler blant disse skal telles sammen med de øvrige stemmesedlene.*

*(3) Ved endelig opptelling av stemmesedler til kommunestyrevalget registrerer valgstyret også rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene.*

*(4) Ved stortingsvalget og fylkestingsvalget skal fylkesvalgstyrene i forbindelse med valgoppgjøret registrere rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene.*

#### *Til § 10-6*

##### *Henvisninger:*

- Alminnelige motiver: kapittel 14.2*
- Gjeldende valglov: § 48*
- NOU-forslaget: §§ 71-74*

Bestemmelsen bygger på gjeldende valglov, men er i stor grad forenklet og endret rent redaksjonelt.

*(1) Dersom foreløpig opptelling av valgtingsstemmene for hele eller deler av kommunen har foregått på stemmestedene, må alle stemmene fra stemmestedene ha kommet inn til valgstyret før opptellingen kan starte. Endelig opptelling må skje samlet under valgstyrets tilsyn, men må ikke nødvendigvis foretas hos valgstyret i kommunen eller av valgstyret selv.*

*(2) Ved den endelige opptellingen telles stemmene på nytt. I tillegg skal valgstyret ta stilling til om stemmer som ble lagt til side som «tvilsomme» i forbindelse med foreløpig opptelling, jf. § 10-5 fjerde ledd, skal godkjennes. Valgstyret skal også ta stilling til om stemmegivninger som ligger i særskilt omslag, skal godkjennes.*

#### *§ 10-7 Protokollering av valg*

*(1) Stemmestyret skal føre protokoll i forbindelse med gjennomføringen av valginget.*

*(2) Valgstyret skal føre protokoll i forbindelse med forberedelser og gjennomføring av valg.*

*(3) Fylkesvalgstyret skal føre protokoll i forbindelse med kontrollen med valgstyrets gjennomføring av stortingsvalg og fylkestingsvalg, samt valgoppgjøret.*

*Bekreftet kopi av fylkesvalgstyrets protokoll skal ved stortingsvalg sendes Stortinget og rik valgstyret.*

#### Til § 10-7

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 14.4
- Gjeldende valglov: §§ 39, 49, 53, 54, 61 og 66
- NOU-forslaget: §§ 54, 63, 75, 78, 82, 83, 84, 85

Bestemmelsen er ny, men realitetsinnholdet bygger på gjeldende valglov. Overordnet prinsipp om bokføring av forhåndsstemmegivning, valgting, valgoppgjør og kontroll er samlet i en bestemmelse. De nærmere detaljer om hva som skal bokføres i det enkelte tilfelle foreslås fastsatt ved forskrift. Forskrift om protokolleringen kan gis i medhold av § 10-10. Bestemmelsen gjelder ved alle valg med mindre annet er spesifisert.

(1) Bokføringen omfatter alt som behandles på og i tilknytning til valgdagen(e), herunder foreløpig opptelling av valgtingsstemmer, dersom ansvaret for dette er lagt til stemmestyret.

(2) Valgstyrets leder skal bokføre alt som «behandles og avgjøres i forbindelse med valget». Til dette hører protokollering av behandlingen og avgjørelser i forbindelse med godkjenning og forkasting av forhåndsstemmer og valgtingsstemmer, samt protokollering av valgoppgjøret ved kommunestyrevalget.

(3) Fylkesvalgstyret skal i tillegg til å foreta valgoppgjør, føre kontroll med gjennomføringen av stortingsvalget og fylkestingsvalget i kommunene i fylket, jf. § 10-9. Resultatet av kontrollen og valgoppgjøret skal bokføres.

#### § 10-8 Oversending av materiell ved stortingsvalg og fylkestingsvalg

(1) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal valgstyret så snart som mulig sende følgende materiell til fylkesvalgstyret:

- a) alle godkjente stemmesedler, sortert på urettede og rettede, de som er avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg,
- b) alle stemmegivninger og stemmesedler valgstyret har forkastet,
- c) alle valgkort fra forhåndsstemmegivningen,
- d) alle omslagskonvolutter fra forhåndsstemmegivningen utenriks og på Svalbard og Jan Mayen,
- e) bekreftet avskrift av det som er protokollert i forbindelse med valget, og
- f) kopi av innkomne klager.

(2) Oslo kommune skal sende det materiellet som er omtalt i første ledd til Fylkesmannen, så snart valgoppgjøret ved stortingsvalget er avsluttet.

(3) Materiellet skal pakkes i god orden i forsvarlig forseglet emballasje, og sendes på hurtigst betryggende måte.

#### Til § 10-8

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 14.5
- Gjeldende valglov: § 49

– NOU-forslaget: §§ 76, 77, 78

(1) og (2) Bestemmelsene er basert på de endringer som gjøres i regelverket for kontroll og godkjenning av valgene. Samme type materiell skal oversendes ved både stortingsvalg og fylkestingsvalg. Ved kommunestyrevalg er det ikke lenger nødvendig å videresende valgmateriell og møtebøker ettersom kommunestyret foretar en egengodkjenning av valget.

(3) Utvalget foreslår at departementet gis forskriftshjemmel til å fastsette bestemmelser om oversending og emballering av materiell som skal oversendes som nevnt i første ledd. Departementet mener det ikke er behov for en slik forskriftshjemmel. Det fremgår i stedet av loven hvilke krav som stilles til pakking, emballasje og oversending. Bestemmelsen er innholdsmessig en videreføring av gjeldende rett. Med «forsvarlig» menes at valgmateriellet bør pakkes i pappesker, kasser eller annen emballasje av tre, stål eller liknende. Det bør ikke benyttes kun innpakningspapir, plastposer eller liknende. Emballasjen må forsegles eller på annen måte låses, slik at uvedkommende ikke får tilgang til materiellet. Valgstyret bør oppnevne noen til å overvære transporten og til å ha ansvaret underveis. Det overlates ellers til valgstyret selv ut fra lokale forhold å avgjøre hvilke praktiske ordninger som bør brukes ved oversending av materiell.

#### § 10-9 Fylkesvalgstyrets kontroll ved stortingsvalg og fylkestingsvalg

(1) Fylkesvalgstyret skal kontrollere gjennomføringen av stortingsvalg og fylkestingsvalg i kommunene med grunnlag i det materiell det får tilsendt etter § 10-8. Dersom fylkesvalgstyret finner feil ved valgstyrets avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger eller stemmesedler, eller feil i valgstyrets opptelling, skal feilene rettes.

(2) I Oslo kommune gjennomføres kontrollen av stortingsvalg av Fylkesmannen. Dersom Fylkesmannen finner feil ved valgstyrets avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger eller stemmesedler, eller feil i valgstyrets opptelling, skal feilene protokolleres. Bekreftet kopi av Fylkesmannens protokoll skal sendes Stortinget og riksgjeldsstyret.

#### Til § 10-9

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 14.6 og 16.1
- Gjeldende valglov: §§ 50, 58
- NOU-forslaget: §§ 79, 80

Bestemmelsen bygger innholdsmessig på gjeldende rett.

(1) Bestemmelsen gir fylkesvalgstyret hjemmel til å kontrollere at gjennomføringen av valgene i den enkelte kommune i fylket er skjedd i samsvar med valglovens regler. I første rekke vil valgstyrenes møtebøker danne grunnlag for denne kontrollen. Bestemmelsen gir også fylkesvalgstyret hjemmel til å rette eventuelle feil begått av valgstyrene. Fylkesvalgstyrene må således også kontrollere at alle stemmegivninger og stemmesedler er godkjent eller forkastet i samsvar med valglovens bestemmelser. I tillegg må fylkesvalgstyret foreta en ny og samlet opptelling av alle godkjente stemmesedler for alle

kommunene i fylket som grunnlag for valgoppgjøret. Kontrollen må gjennomføres før valgoppgjøret tar til.

(2) Bestemmelsen får kun betydning ved stortingsvalget. Fylkesmannens kontroll tilsvarer fylkesvalgstyrenes kontroll etter første ledd. Av hensyn til tidsfaktoren skal Fylkesmannens kontroll utføres som en etterfølgende kontroll. Det vil si at Oslo valgstyre ikke skal utsette valgoppgjøret i påvente av Fylkesmannens kontroll. Eventuelle feil skal protokolleres og meldes til Stortinget og riksvalegstyret.

#### *§ 10-10 Forskrift*

*Departementet kan gi forskrift om prøving av stemmegivninger og stemmesedler, om opptelling av stemmesedler og om protokollering av valg.*

#### *Til § 10-10*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 14.2
- Gjeldende valglov:
- NOU-forslaget: §§ 71-74

Bestemmelsen er ny. Ettersom loven er vesentlig forenklet i forhold til i dag, vil det kunne bli nødvendig å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift.

### **Kapittel 11 Mandatfordelingen og kandidatkåringen**

#### *§ 11-1 Valgdistriktene ved stortingsvalg*

*Landet deles inn i 19 valgdistrikt. Hvert fylke utgjør et valgdistrikt.*

#### *Til § 11-1*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4.1
- Grunnloven: § 58
- NOU-forslaget: § 26

Bestemmelsen bygger på Grunnlovens bestemmelse om valgdistrikt, jf. Grunnloven § 58. Det forutsettes at Grunnloven § 57 endres i henhold til fremsatt forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag*, forslag D, alternativ 2.

Bestemmelsen bygger på siste ledd i ovennevnte forslag til § 57 i Grunnloven, hvor det forutsettes at nærmere bestemmelser om rikets inndeling i valgdistrikter fastsettes ved lov.

#### *§ 11-2 Antall stortingsrepresentanter. Distriktsrepresentanter og utjevningsrepresentanter*

*(1) Det skal velges 169 representanter til Stortinget.*

*(2) Av disse velges 150 som distriktsrepresentanter og 19 som utjevningsrepresentanter. Det skal velges en utjevningsrepresentant fra hvert valgdistrikt.*



*Til § 11-2*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4.1.
- Grunnloven: §§ 57 og 58
- NOU-forslaget: §§ 25 og 26

Bestemmelsen bygger på Grunnlovens bestemmelser om antall stortingsrepresentanter og antall utjevningsrepresentanter, jf. Grunnloven §§ 57-58. Det forutsettes at Grunnloven § 57 endres i henhold til fremsatt forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag*, forslag D, alternativ 2.

Paragrafen - som er i samsvar med utvalgets utkast - er ny i forhold til gjeldende valglov.

*§ 11-3 Fordeling av mandatene på valgdistriktene ved stortingsvalg*

*(1) Samtlige stortingsmandater skal fordeles på valgdistriktene. Fordelingen foretas av departementet hvert åttende år.*

*(2) Hvert valgdistrikts fordelingstall fastsettes ved at antallet innbyggere i valgdistriktet ved nest siste årsskifte før det aktuelle stortingsvalget adderes med antall kvadratkilometer i valgdistriktet multiplisert med 1,8.*

*(3) Hvert valgdistrikts fordelingstall divideres med 1-3-5-7 osv. De kvotienter som fremkommer nummereres fortløpende. Representantplassene fordeles på fylkene på grunnlag av de fremkomne kvotientene. Representantplass nr. 1 tilfaller det fylket som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tilfaller det fylket som har den nest største kvotienten osv. Dersom to eller flere fylker har samme kvotient, tilfaller representantplassen det fylket som har det høyeste fordelingstallet.*

*(4) Departementet underretter Stortinget om utfallet av mandatfordelingen.*

*Til § 11-3*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4.1.
- Grunnloven: § 58
- NOU-forslaget: § 27

Bestemmelsen bygger på Grunnlovens bestemmelser om antall stortingsrepresentanter og antall utjevningsrepresentanter, jf. Grunnloven §§ 57-58. Det forutsettes at Grunnloven § 57 endres i henhold til fremsatt forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag*, forslag D, alternativ 2.

Bestemmelsens første og annet ledd bygger på femte ledd i forslag til Grunnloven § 57. Her fastsettes hvordan hvert enkelt valgdistrikts fordelings-tall skal beregnes og mandatene fordeles hvert åttende år. Bestemmelsen samsvarer med utvalgets forslag.

Bestemmelsens tredje og fjerde ledd bygger på siste ledd i forslaget til Grunnloven § 57 hvor det forutsettes at nærmere bestemmelser om mandatene fordeling på valgdistriktene fastsettes ved lov. Utvalget har ikke fremmet forslag til bestemmelse med metode for fordeling av mandatene i henhold til forholdstallet.

Departementet legger til grunn St. Laguës rene metode i bestemmelsen om fordelingen av representantplasser på fylkene, slik at fordelingstallene divideres med 1-3-5-7-9, osv. (den rene oddetallsmetode). Det første delings-tallet skal altså ikke være 1,4 som ellers brukes ved fordelingen av representantplassene på valglistene. Den rene oddetallsmetode benyttes fordi den er nøytral i forhold til valgdistriktenes størrelse. Representantplassene fordeles fortløpende på grunnlag av kvotientenes størrelse. Antall representantplasser som tilfaller det enkelte valgdistrikt vil være det antall kvotienter distriktet har blant de 169 største kvotientene. Dersom flere distrikter får samme kvotient, er fordelingstallenes størrelse avgjørende.

#### *§ 11-4 Fordeling av distriktsmandatene mellom valglistene ved stortingsvalg*

*(1) Av det antall mandater hvert valgdistrikt skal ha i henhold til § 11-3, blir alle med unntak av ett å fordele som distriktsmandater. Det siste mandatet fordeles av riksvalgstyret som utjevningsmandat.*

*(2) Fylkesvalgstyret skal foreta valgoppgjør for fylket og fordele fylkets distriktsmandater mellom listene. Valglistenes stemmetall i alle kommunene i fylket legges sammen og mandatfordelingen skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode.*

*(3) St. Laguës modifiserte metode innebærer at hver listes stemmetall divideres med 1,4-3-5-7 osv. Hvert stemmetall skal divideres så mange ganger som det er nødvendig for å finne det antall mandater listen skal ha. Det første mandatet tilfaller den listen som har den største kvotienten. Det andre mandatet tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller mandatet den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall, avgjøres det ved loddrekning hvilken liste mandatet skal tilfalle.*

#### *Til § 11-4*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4.1 og 15
- Grunnloven: § 59
- Gjeldende valglov: §§ 50 og 51
- NOU-forslaget: § 79

Bestemmelsen bygger på Grunnlovens bestemmelser om fordeling av stortingsrepresentanter, jf. Grunnloven § 59. Det forutsettes at Grunnloven § 59 endres i henhold til fremsatt forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag*, forslag F, alternativ 1. Alternativ 1 er etter departementets syn mest fullstendig og i tråd med dagens ordning med hensyn til fordeling av distriktsmandatene i henhold til St. Laguës modifiserte metode, som forutsettes opprettholdt.

Forslaget er i samsvar med gjeldende rett når det gjelder fremgangsmåten for fordelingen av distriktsrepresentantene. Forslaget samsvarer også med realiteten i utvalgets forslag.

Selv om Grunnlovens regler beskriver St. Laguës modifiserte metode, er beskrivelsen av metoden tatt inn i valgloven, blant annet fordi valgoppgjøret

ved både fylkestingsvalg og kommunestyrevalg også skal foretas på grunnlag av denne metoden.

### § 11-5 Kåring av kandidater til distriktsmandatene ved stortingsvalg

(1) Når det er avgjort hvor mange distriktsmandater en valgliste skal ha, fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare settes ut av betraktning.

(2) Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens totale stemmetall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Øvrige kandidater kåres på grunnlag av deres rekkefølge på listen.

(3) Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Kandidatene til vararepresentantplassene fordeles på samme måte som representantene etter annet ledd.

#### Til § 11-5

Henvisninger:

- Almennelig motiver: kapittel 4.2
- Valgloven: § 52
- NOU-forslaget: § 82

Bestemmelsen er ny. Departementets forslag avviker fra utvalgets ved at det legges til grunn en «sperregrense» på åtte prosent, ikke fem som utvalget gikk inn for. Ellers er det gjort en forenkling i forhold til utvalgets forslag, ved at det ikke er lagt opp til beregning av de ulike listers fordelingstall. Loven angir kun den prosentsats med hensyn til personlige stemmer fra listens velgere, som er nødvendig for at en kandidat skal rykke forbi kandidater høyere opp på listen.

Forslaget samsvarer med gjeldende rett når det gjelder antall vararepresentanter hver liste kan få.

Bestemmelser om protokollering av valgoppgjør er tatt inn i § 10-7 i lovutkastet.

### § 11-6 Fordelingen av utjevningsmandatene på partiene og valgdistriktene ved stortingsvalg

(1) Riksvalgstyret skal foreta valgoppgjør for fordeling av utjevningsmandatene på grunnlag av de utskrifter som er sendt inn fra fylkesvalgstyrene.

(2) Riksvalgstyret fordeler utjevningsmandatene mellom partiene i henhold til Grunnloven § 59.

(3) Riksvalgstyret fordeler partienes utjevningsmandater med ett på hvert fylke, på følgende måte:

- a) For hvert fylke og for hvert parti som har vunnet minst ett utjevningsmandat, tas utgangspunkt i partiets stemmetall i fylket. Har partiet ikke fått noe distriktsmandat skal partiets stemmetall i fylket legges til grunn. Har partiet fått distriktsmandat, skal partiets stemmetall divideres med et tall som er én mer enn det dobbelte av antall distriktsmandater partiet har fått i fylket. Partiets stemmetall eller de fremkomne kvotienter divideres med det gjennomsnittlige antall stemmer per distriktsmandat i vedkommende fylke.

- b) *De fremkomne kvotientene for samtlige fylker og for samtlige partier som har vunnet minst ett utjevningsmandat, ordnes etter størrelse. Er flere kvotienter like store, er antall stemmer i vedkommende fylker avgjørende. I tilfelle stemmelikhet avgjøres rekkefølgen ved loddtrekning.*
- c) *Utjevningsmandat nr. 1 tildeles det partiet og det fylket som etter beregningen foran har den største kvotienten. Utjevningsmandat nr. 2 tildeles det partiet og det fylket som har den nest største kvotienten osv.*
- d) *Når et fylke er blitt tildelt et utjevningsmandat, kommer det ikke i betraktning ved de videre beregningene. Når et parti har fått det antall utjevningsmandater det skal ha i henhold til fordelingen etter annet ledd, kommer partiet ikke i betraktning ved de videre beregningene. Fordelingen fortsetter for de øvrige fylkene og de øvrige partiene inntil samtlige utjevningsmandater er fordelt.*

#### Til § 11-6

##### Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4 og 15
- Grunnloven: § 59
- Gjeldende valglov: § 55 første og annet ledd
- NOU-forslaget: §§ 86-88

Bestemmelsen bygger på Grunnlovens bestemmelser om fordeling av utjevningsrepresentanter til Stortinget, jf. Grunnloven § 59. Det forutsettes at Grunnloven § 59 endres i henhold til fremsatt forslag nr. 7 i Dokument nr. 12 (1999-2000) *Grunnlovsforslag*, forslag F, alternativ 1. Metoden for fordeling av utjevningsmandater mellom partiene vil således fortsatt gå frem av Grunnloven, mens nærmere bestemmelser om fordeling av partienes utjevningsmandater på valgdistriktene fastsettes ved lov, jf. siste ledd i forslaget til Grunnloven § 59.

Lovteksten er utformet på grunnlag av Valglovutvalgets forslag med visse redaksjonelle endringer.

#### § 11-7 Kåring av kandidater til utjevningsmandatene ved stortingsvalg

*Når det er avgjort hvilke partilister som får utjevningsmandater, skal riksvalgstyret utpeke listenes utjevningsrepresentanter og samtlige vararepresentanter. Ved dette oppgjøret ser en bort fra de som allerede er valgt som distriktsrepresentanter, og kårer kandidatene i fortsatt rekkefølge i henhold til § 11-5. Kandidater som ikke er valgbare settes ut av betraktning.*

#### Til § 11-7

##### Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4
- Gjeldende valglov: § 55 annet ledd
- NOU-forslaget: § 89

Forslaget er i samsvar med Valglovutvalgets forslag når det gjelder prinsippene for riksvalgstyrets kandidat kåring og i samsvar med gjeldende rett for så vidt som kåringen skjer i fortsatt rekkefølge etter samme prinsipper som gjelder for kåring av kandidatene til distriktsmandatene.

Ved oppgjøret ser en bort fra de kandidater som allerede er utpekt som distriktsrepresentanter. Grunnen til at samtlige vararepresentanter kåres av riksvallstyret når det gjelder de lister som oppnår utjevningsmandat, er at en ny kåring er nødvendig når en av representantene skal få plass som utjevningsrepresentant.

#### *§ 11-8 Fullmakter til de valgte stortingsrepresentantene*

*(1) Riksvallstyret utferdiger fullmakter for samtlige valgte stortingsrepresentanter og vararepresentanter. Fullmaktene sendes til Stortinget.*

*(2) Riksvallstyret skal protokollere resultatet av valgoppjøret og underrette Stortinget og fylkesvalgstyrene om dette.*

#### *Til § 11-8*

Henvisninger:

- Almennelige motiver:
- Gjeldende valglov: § 55 annet - sjuende ledd
- NOU-forslaget: § 90 og § 91 nr. 1

Paragrafen viderefører gjeldende rett og er i samsvar med utvalgets forslag. Ordlyden er imidlertid forenklet.

#### *§ 11-9 Underretning til de valgte stortingsrepresentantene*

*(1) Etter å ha mottatt melding fra riksvallstyret skal fylkesvalgstyret underrette de valgte representantene og vararepresentantene om valget og opplyse om retten til å søke om fritak fra valg.*

*(2) Er en kandidat blitt valgt til representant eller vararepresentant fra flere fylker, avgjør vedkommende selv hvilket valg som mottas. Skriftlig erklæring om hvilket valg som mottas skal sendes vedkommende fylkesvalgstyrene innen tre dager etter underretning om valget er mottatt fra fylkesvalgstyrene. Gir ikke vedkommende underretning som nevnt, anses valget mottatt i det fylket hvor vedkommende er stemmeberettiget, eller - hvis vedkommende ikke er stemmeberettiget i noen av fylkene - det fylket som kommer først i alfabetisk orden. Blir det valget vedkommende har mottatt kjent ugyldig, kan vedkommende avgi ny erklæring.*

#### *Til § 11-9*

Henvisninger:

- Almennelige motiver:
- Gjeldende valglov: §§ 56-57
- NOU-forslaget: § 91 nr. 2, § 92 og § 93

*(1) Paragrafen viderefører gjeldende rett og er i samsvar med utvalgets forslag. Ordlyden er imidlertid forenklet.*

*(2) Forslaget bygger i det vesentlige på gjeldende rett, men det gjøres følgende endringer:*

Dersom noen er valgt fra flere fylker, og ikke meddeler fylkesvalgstyrene hvilket valg som mottas, skal vedkommende - dersom han/hun ikke er stem-

meberettiget i noen av fylkene - anses valgt fra det fylket som står først i alfabetet, i stedet for det fylket som står først i ordenen etter Grunnloven § 58. Dette fordi Grunnlovens benevnelse av fylkene forutsettes opphevet.

For øvrig er lovteksten forenklet i forhold til dagens regler. Dette er imidlertid ikke ment å medføre realitetsendringer.

### *§ 11-10 Mandatfordeling og kandidatføring ved fylkestingsvalg*

*(1) Fylkesvalgstyret skal foreta valgoppgjør ved fylkestingsvalg. Valglistenes stemmetall i alle kommunene i fylket legges sammen og mandatfordelingen skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter § 11-4.*

*(2) Når det er avgjort hvor mange mandater en valgliste skal ha, fordeler fylkesvalgstyret representantplassene til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare settes ut av betraktning. Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens totale stemmetall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Øvrige kandidater kåres på grunnlag av deres rekkefølge på listen.*

*(3) Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Kandidatene til vararepresentantplassene fordeles på samme måte som representantene etter annet ledd.*

*(4) Dersom en valgliste får flere mandater enn det er valgbare kandidater på listen, fordeles det overskytende antall mandater mellom de øvrige listene i henhold til regelen i første ledd.*

#### *Til § 11-10*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4.2 og 15
- Gjeldende valglov: §§ 58 og 59
- NOU-forslaget: § 80

Bestemmelsen er i samsvar med gjeldende rett når det gjelder fordelingen av totalt antall representanter til valglistene. Departementet følger opp utvalgets forslag om å oppheve utjevningsordningen ved fylkestingsvalg.

Bestemmelsen innebærer at reglene om kandidatføringen ved fylkestingsvalg endres, slik at bestemmelsene blir tilsvarende som for stortingsvalg. Velgerne vil dermed ha tilsvarende muligheter ved begge valg når det gjelder å påvirke personvalget. For øvrig vises til merknadene til § 11-5.

### *§ 11-11 Underretning til de valgte fylkestingsrepresentantene*

*Fylkesvalgstyret skal underrette de valgte representantene og vararepresentantene om valget og opplyse om retten til å søke om fritak fra valg.*

#### *Til § 11-11*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4.1
- Gjeldende valglov: § 60
- NOU-forslaget: § 83

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett. Bestemmelsen er også i samsvar med utvalgets forslag.

### *§ 11-12 Mandatfordeling og kandidat kåring ved kommunestyrevalg*

*(1) Valgstyret skal foreta valgoppgjør ved kommunestyrevalg. Mandatfordelingen skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter § 11-4.*

*(2) Når det er avgjort hvor mange mandater en valgliste skal ha, fordeler valgstyret representantplassene til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare, settes ut av betraktning. Kandidater på listen som er satt opp med uthevet skrift, gis et antall personlige stemmer som tilsvarer 25 prosent av listens totale stemmetall, før de personlige stemmer velgerne har gitt til kandidatene telles opp. Deretter kåres kandidatene i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Har flere kandidater fått like mange stemmer, eller ingen stemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.*

*(3) Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Kandidatene til vararepresentantplassene fordeles på samme måte som representantene etter annet ledd.*

*(4) Dersom en valgliste får flere mandater enn det er valgbare kandidater på listen, fordeles det overskytende antall mandater mellom de øvrige listene i henhold til regelen i første ledd.*

#### *Til § 11-12*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 4.2 og 15
- Gjeldende valglov: § 64
- NOU-forslaget: § 81

Departementet slutter seg til Valglovutvalgets forslag om at gjeldende ordning for mandatfordelingen ved kommunestyrevalg oppheves, og erstattes av St. Laguës modifiserte metode, slik denne er kjent fra stortingsvalg og fylkestingsvalg. Selv om en opprettholder adgangen til å føre opp kandidater fra andre lister («slengere»), får dette ikke betydning for beregningen av oppslutningen om valglistene, kun for kandidat kåringen internt på den enkelte listen.

Dette medfører at en får samme valgoppgjørsmetode ved samtlige valg, samtidig som valgoppgjøret ved kommunestyrevalget forenkles.

Forslaget innebærer, som etter dagens regler, at antall personstemmer avgjør hvem som blir valgt som kommunestyrerepresentanter. Forslaget er i tråd med utvalgets forslag med hensyn til metode, men det er lagt til grunn en «sperregrense» på 25 prosent for å bli valgt foran de kandidater som forslags-tillerne ønsker å prioritere, ikke 20 prosent som foreslått av utvalget. Utfor-mingen av bestemmelsen er noe forenklet i forhold til utvalgets forslag.

### *§ 11-13 Underretning til de valgte kommunestyrerepresentantene*

*Valgstyret skal underrette de valgte representantene og vararepresentantene om valget og opplyse om retten til å søke om fritak fra valg.*

*Til § 11-13*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver:
- Valgloven: § 65
- NOU-forslaget: § 84

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og er i samsvar med utvalgets forslag.

**Kapittel 12 Flertallsvalg ved kommunestyrevalg***§ 12-1 Vilkårene for flertallsvalg*

*(1) Kommunestyrevalget holdes som flertallsvalg dersom det i en kommune ikke foreligger mer enn ett godkjent listeforslag.*

*(2) Valgstyret kunngjør at valget holdes som flertallsvalg og informerer om hvilke regler som gjelder for valget.*

*Til § 12-1*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17.2
- Gjeldende valglov: § 69
- NOU-forslaget: § 94

Forslaget er en videreføring av gjeldende rett og i samsvar med Valglovutvalgets forslag. Vilkårene for flertallsvalg er noe forenklet både i forhold til gjeldende lov og utvalgets forslag. Dette innebærer imidlertid ikke noen realitetssending.

Departementet går - i likhet med utvalget - inn for at reglene om flertallsvalg splittes opp i tre paragrafer, i stedet for å være samlet i én paragraf, slik tilfellet er i dag.

*§ 12-2 Fremgangsmåten ved flertallsvalg*

*(1) Velgerne stemmer med samme stemmeseddel på representanter og vararepresentanter.*

*(2) Stemmeseddelen kan inneholde høyst så mange navn som det skal velges representanter i kommunestyret, og like mange vararepresentanter.*

*Til § 12-2*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17.2
- Gjeldende valglov: § 69, nr. 2 første ledd, første og andre punktum
- NOU-forslaget: § 95

Forslaget er i samsvar med gjeldende rett og Valglovutvalgets forslag.



### § 12-3 Valgoppgjøret ved flertallsvalg

(1) Ved valgoppgjøret telles først de stemmer som er avgitt på representanter. Er det på stemmeseddelen ikke skilt mellom representanter og vararepresentanter, anses de først oppførte som representanter i det tillatte antall, og de følgende som vararepresentanter i det tillatte antall. Inneholder stemmeseddelen flere navn som representanter eller vararepresentanter enn tillatt, settes de overskytende navnene som står sist i rekkefølgen ut av betraktning.

(2) Et navn kan bare føres opp én gang på hver stemmeseddel.

(3) De som får flest stemmer er valgt.

(4) De som får flest stemmer når representantstemmer og vararepresentantstemmer telles under ett, blir valgt til vararepresentanter i den rekkefølgen stemmetallet viser og i et antall som svarer til representantenes.

(5) Hvis flere kandidater får like mange stemmer, avgjøres utfallet ved loddrekning.

#### Til § 12-3

Henvisninger:

- Almennlige motiver: kapittel 17.2
- Gjeldende valglov: § 69 nr. 2 første ledd, tredje punktum, andre og tredje ledd og nr. 3.
- NOU-forslaget: § 96

Forslaget viderefører gjeldende rett og er i samsvar med Valglovutvalgets forslag. Ordlyden er noe forenklet uten at dette har betydning for realiteten.

## **Kapittel 13 Prøving av valgets gyldighet. Klage**

### § 13-1 Klage ved stortingsvalg

(1) Alle som har stemmerett, kan klage over forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av stortingsvalget i det fylket vedkommende er manntallsført. Gjelder klagen spørsmål om stemmerett eller om adgangen til å avgi stemme, har også den som ikke er blitt manntallsført, klagerett.

(2) Klage må fremmes innen sju dager etter valgdagen. Klage over fylkesvalgstyrets valgoppgjør må fremmes innen sju dager etter at valgoppgjøret foreligger.

(3) Klagen skal være skriftlig og skal fremsettes for valgstyret, fylkesvalgstyret, Fylkesmannen, departementet eller Stortingets kontor.

(4) Stortinget er klageinstans for klager som gjelder stemmerett og retten til å avgi stemme. Departementet skal avgi uttalelse til Stortinget om klagesakene. Departementet er klageinstans for øvrige klager. Departementet skal oversende sine vedtak i klagesakene til Stortinget.

#### Til § 13-1

Henvisninger:

- Almennlige motiver: 16.4.2 og 16.4.4
- Gjeldende valglov: §§ 70 annet ledd og 72 annet ledd
- NOU-forslaget: § 101

(1) Bestemmelsen viderefører gjeldende rett med hensyn til hva som kan påklages og hvem som har klagerett. I henhold til Grunnloven § 55 kan valgstyrets kjennelser i forbindelse med stridigheter om stemmerett innankes for Stortinget. De saker det her er snakk om gjelder spørsmål om den enkeltes rett til å få delta ved valget, ikke spørsmål som gjelder hvor hver enkelt velger er blitt manntallsført. For denne type saker gjelder ikke kravet om stemmerett i første setning. For øvrig er det presisert at hver enkelt velger har klagerett over forhold i forbindelse med avviklingen av stortingsvalget i det fylket vedkommende er manntallsført.

(2) Klagefristen er forlenget i forhold til gjeldende rett, fra tre til sju dager etter valget.

(3) Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

(4) Bestemmelsens første og annet punktum viderefører gjeldende rett. Bestemmelsens tredje punktum innebærer en endring i det Stortinget tidligere har avgjort alle klager vedrørende stortingsvalget. Departementet har imidlertid forberedt alle saker og avgitt uttalelse. Siden prøvingen av valgets gyldighet er blitt foretatt av det nyvalgte Stortinget i forbindelse med prøvingen av de valgte representantenes fullmakter, har avgjørelse i klagesakene til nå først foreligget etter valget. Bestemmelsen innebærer at departementet kan ta stilling til klagesaker så snart som mulig og at avgjørelsen vil måtte legges til grunn av de lokale valgmyndigheter. Stortinget vil fortsatt ha det overordnede ansvar for å prøve om valget er gjennomført på lovlig måte. Departementet skal derfor oversende avgjørelsene i klagesakene til Stortinget, som kan prøve dem som en del av den alminnelige valgavviklingen.

Gjeldende rett foreslås videreført for så vidt som klager kan fremsettes til valgmyndigheter på alle nivå. Det anses ikke påkrevet med bestemmelser om saksforberedelsen og om ekspedering av saker. Av hensyn til tidsfaktoren bør innkomne klager fortrinnsvis ekspederes direkte til departementet, som vil innhente uttalelse fra valgstyret eller fylkesvalgstyret etter behov.

### § 13-2 Klage ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

(1) *Alle som har stemmerett, kan klage over forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av fylkestingsvalget i det fylket vedkommende er manntallsført, og ved kommunestyrevalget i den kommunen vedkommende er manntallsført. Gjelder klagen spørsmål om stemmerett eller om adgangen til å avgi stemme, har også den som ikke er blitt manntallsført, klagerett.*

(2) *Klage må fremmes innen sju dager etter valgdagen. Klage over valgoppgjøret må fremmes innen sju dager etter at valgoppgjøret er godkjent i fylkestinget eller kommunestyret.*

(3) *Klagen skal være skriftlig og skal fremsettes for valgstyret i kommunen ved kommunestyrevalg og for fylkesvalgstyret ved fylkestingsvalg. Gjelder klagen forhold av betydning for begge valg, anses den å gjelde begge og kan fremsettes enten for valgstyret eller fylkesvalgstyret.*

(4) *Departementet er klageinstans. Departementets vedtak i klagesaker etter denne paragraf er endelige og kan ikke bringes inn for domstolene.*

Til § 13-2

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 16.4.2. og 16.4.3
- Gjeldende valglov: paragrafen er delvis ny, delvis tilsvarende § 71
- NOU-forslaget: § 102

(1) Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

(2) Klagefristen er forkortet fra 30 til sju dager etter valget. Når det klages over valgoppgjøret er fristen sju dager etter at kommunestyrets eller fylkesvalgstyrets vedtak om å godkjenne valgoppgjøret foreligger.

(3) Bestemmelsen viderefører gjeldende rett.

(4) Bestemmelsen er videreføring av gjeldende rett. Imidlertid kan departementets avgjørelse i klagesaker som gjelder stemmerett og adgangen til å avgi stemme, ikke lenger bringes inn for Stortinget til overprøving.

Høyesteretts kjæremålsutvalg har i en kjennelse inntatt i Rettstidende 1962 s. 571, lagt til grunn at klagesaker i forbindelse med avviklingen av kommunestyrevalg ikke kan bringes inn for domstolene, idet domstolsbehandling vil være hensiktsløs da man ikke kan regne med endelig avgjørelse før kommunestyrets funksjonstid er helt eller på det nærmeste utløpt. Departementet mener det bør fastslås i loven at slike saker ikke kan bringes inn for domstolene.

### *§ 13-3 Kontroll av stortingsvalg. Ugyldig valg - omvalg*

(1) *Det nyvalgte Stortinget treffer vedtak om stortingsvalget er gyldig.*

(2) *Stortinget skal sørge for at feil blir rettet i den utstrekning det er mulig.*

(3) *Stortinget skal kjenne stortingsvalget i en kommune eller i et fylke ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget, og som det ikke er mulig å rette.*

(4) *Når valget i en kommune eller i et fylke er kjent ugyldig, påbyr Stortinget omvalg. Stortinget kan i særlige tilfeller påby omvalg i hele fylket selv om feilen ikke gjelder alle kommunene i fylket.*

### *Til § 13-3*

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 16.4.4
- Gjeldende valglov: §§ 72 til 74
- NOU-forslaget: § 100

(1) Bestemmelsen viderefører gjeldende rett

(2)-(4) Det er foretatt en justering med hensyn til når valget skal kjennes ugyldig. Stortinget skal ikke kjenne et valg ugyldig hvis det er mulig å rette en feil. Stortinget kan kreve feilen rettet av fylkesvalgstyret på adekvat måte, for eksempel ved ny opptelling eller nytt valgoppgjør. Ugyldighet blir således ikke lenger et vilkår for at Stortinget kan påby feil rettet, men et vilkår for at Stortinget kan påby omvalg. Fjerde ledd viderefører gjeldende rett, for så vidt som Stortinget i særlige tilfeller kan påby omvalg også i kommuner som ikke er rammet av feil.

### § 13-4 Kontroll av fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Ugyldig valg - omvalg

(1) Det nyvalgte fylkestinget treffer vedtak om fylkestingsvalget er gyldig. Det nyvalgte kommunestyret treffer vedtak om kommunestyrevalget er gyldig.

(2) Fylkestinget skal kjenne fylkestingsvalget i en kommune eller i hele fylket ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette.

(3) Kommunestyret skal kjenne kommunestyrevalget i kommunen ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette.

(4) Hvis fylkestinget eller kommunestyret kjenner et valg ugyldig, skal det sendes melding til departementet, som påbyr omvalg. Ved fylkestingsvalg kan departementet i særlige tilfeller påby omvalg i hele fylket, selv om feilen ikke gjelder alle kommunene i fylket.

(5) Bestemmelsen i kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll gjelder tilsvarende. Fristen for å fremsette begjæring om lovlighetskontroll er likevel sju dager etter at fylkestinget eller kommunestyret har truffet vedtak etter første ledd.

#### Til § 13-4

##### Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 16.4.2 og 16.4.3
- Gjeldende valglov:
- NOU-forslaget: § 84

Det anses ikke påkrevd å ha med en bestemmelse om at fylkestinget eller kommunestyret først skal sørge for at feil blir rettet før de eventuelt kjenner kommunestyrevalget eller fylkestingsvalget ugyldig. At disse har adgang til å rette sine egne feil, vil følge av almennelige forvaltningsrettslige prinsipper og valglovens system. At fylkesvalgstyret skal rette feil begått av valgstyret i forbindelse med forberedelse og gjennomføring av henholdsvis stortingsvalg og fylkestingsvalg, følger av bestemmelsene om fylkesvalgstyrets kontroll i § 10-9.

Det vil være departementet som har kompetanse til å påby omvalg og som skal fastsette nærmere bestemmelser om gjennomføring av eventuelt omvalg. Det er derfor nødvendig at departementet snarest underrettes om at valget er kjent ugyldig. Som regel vil fylkesvalgstyret/valgstyret oppdage feil, enten på egenhånd eller på bakgrunn av klage. Hvis det er en type feil som ikke kan rettes opp, og som antas å ville kunne være av betydning for fordelingen av mandatene mellom listene, bør valget kjennes ugyldig så snart som mulig, slik at forberedelser til eventuelt omvalg kan starte. Fylkesvalgstyret/valgstyret bør derfor i en slik situasjon snarest sørge for at fylkestinget eller kommunestyret sammenkalles for å drøfte saken. Med hensyn til vilkårene for omvalg er forslaget i samsvar med gjeldende rett og utvalgets forslag.

### § 13-5 Gjennomføring av omvalg

(1) Ved omvalg benyttes manntallet fra det opprinnelige valget. Manntallet skal oppdateres og feil rettes.

*(2) Dersom det er nødvendig av hensyn til en hensiktsmessig gjennomføring av omvalget, kan departementet gjøre unntak fra bestemmelser i denne lov.*

#### Til § 13-5

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 16.4.3 og 16.4.4
- Gjeldende valglov: §§ 79-81
- NOU-forslaget: § 106

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, for så vidt som de alminnelige reglene også vil gjelde ved valg som gjennomføres som omvalg. Det vil imidlertid kunne være behov for å fastsette kortere frister og iverksette andre foranstaltninger, som ikke nødvendigvis korresponderer med alminnelig prosedyre ved valg. Det anses ikke nødvendig å videreføre særskilte bestemmelser om manntallet i denne sammenheng, men det legges til grunn at dagens regel også må legges til grunn. Det er ikke aktuelt å fravike bestemmelser som er satt til vern om velgernes rettssikkerhet, og det vises i denne sammenheng også til formålsbestemmelsen.

### **Kapittel 14 Nytt valgoppgjør i perioden. Suppleringsvalg**

#### § 14-1 Nytt valgoppgjør til Stortinget

*(1) Fylkesvalgstyret skal, etter pålegg fra Stortinget, foreta nytt valgoppgjør hvis en representantplass i Stortinget blir stående ubesatt.*

*(2) Fylkesvalgstyret utferdiger fullmakt for den som er valgt til representant eller vararepresentant etter første ledd. I fullmakten angis hvilket nummer i rekkefølgen den valgte representanten skal ha. For vararepresentant angis hvilken eller hvilke representanter vedkommende skal erstatte, og nummeret i vararepresentanttrekken. Fullmakten sendes til Stortinget. For øvrig gjelder § 11-9 tilsvarende.*

#### Til § 14-1

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17.1
- Gjeldende valglov: § 83
- NOU-forslaget: § 107

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett og er i store trekk i samsvar med Valglovutvalgets forslag. Ordlyden i bestemmelsen er noe omformulert i forhold til dagens bestemmelse. Dette er gjort for å gjøre bestemmelsen enklere, uten at dette innebærer noe endring i realiteten.

#### § 14-2 Nytt valgoppgjør og suppleringsvalg til fylkestinget eller kommunestyret

*(1) Fylkesordføreren eller ordføreren skal sørge for at fylkesvalgstyret eller valgstyret foretar nytt valgoppgjør dersom en representantplass i fylkestinget eller kommunestyret blir stående ubesatt.*

(2) Det skal også foretas nytt valgoppgjør når en vararepresentantplass er blitt ledig, dersom fylkesordføreren eller ordføreren finner dette nødvendig.

(3) Er antallet av vararepresentanter eller av en gruppes vararepresentanter blitt utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpes ved nytt valgoppgjør etter annet ledd, kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen. Gruppen underretter deretter fylkesvalgstyret eller valgstyret, som velger vedkommende som vararepresentant dersom valgbarhetsvilkårene er oppfylt.

(4) Er kommunestyrevalget holdt som flertallsvalg, utpekes kandidaten til den ledige plassen av kommunestyret. Tredje ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

(5) For øvrig gjelder §§ 11-11 og 11-13 tilsvarende.

#### Til § 14-2

##### Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapitel 17.1
- Gjeldende valglov: §§ 84-85
- NOU-forslaget: §§ 108-109

Bestemmelsen viderefører i realiteten gjeldende rett. Departementet foreslår en systematisk endring i forhold til dagens lov. Nytt valgoppgjør og suppleringsvalg behandles i dag i to forskjellige paragrafer. Reglene bør samles i én paragraf.

Valglovutvalget går inn for at gjeldende bestemmelser om nytt valgoppgjør og suppleringsvalg behandles i to paragrafer, én som omhandler fylkestingsvalg og én som omhandler kommunestyrevalg. Departementet finner at begge valg mest hensiktsmessig kan behandles i én felles paragraf, og følger ikke utvalgets forslag her.

Bestemmelsene i §§ 11-11 og 11-13 om underretning til de valgte representantene ved det ordinære valget skal gjelde tilsvarende for den som blir valgt som representant ved suppleringsvalg i løpet av perioden.

## **Kapittel 15 Forskjellige bestemmelser**

### *§ 15-1 Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell*

*Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell etter at valget er over, skal skje i henhold til arkivlovens bestemmelser og forskrift gitt i medhold av denne.*

#### Til § 15-1

##### Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17
- Gjeldende valglov: §§ 41 siste ledd, 49 siste ledd, 54 annet ledd, 63 og 68
- NOU-forslaget: §§ 97 og 99

Bestemmelsen er helt ny og erstatter de særlige regler om oppbevaring av avkryssingsmanntall, stemmesedler etc. som finnes i valgloven i dag. Gjeldende bestemmelser om behandling av valgmateriell i valgloven har ikke vært

i samsvar med arkivloven (lov av 4. desember 1992 nr. 126) og forskrift gitt i medhold av denne, og videreføres derfor ikke.

### *§ 15-2 Tilgang til manntallet og det øvrige materiellet - offentlighet*

*(1) Om ikke annet følger av bestemmelser i denne lov eller i forskrift, kan tilgang til eller avskrift av manntallseksemplarer, herunder det som er brukt til avkrysning, bare gis eller utleveres*

- a) *til offentlig ansatte når det er nødvendig av hensyn til tjenesten, eller*
- b) *til forskere i vitenskapelig øyemed når det foreligger samtykke fra folkeregistermyndigheten.*

*(2) Tilgang til det øvrige valgmateriellet kan bare gis til forskere i vitenskapelig øyemed og etter samtykke fra vedkommende myndighet.*

#### *Til § 15-2*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17
- Gjeldende valglov: § 89
- NOU-forslaget: § 98

Bestemmelsen er delvis ny og fastslår at alt valgmaterieell som hovedregel skal være unntatt fra offentlighet. Bestemmelsen bygger på gjeldende rett og praksis. Gjeldende bestemmelser i valgloven om oppbevaring av brukte stemmesedler, har vært tolket slik at disse er unntatt fra offentlighet. Det fremgår nå av valgloven at alt valgmaterieell som velgerne har brukt under stemmegivningen, det vil si valgkort, stemmesedler, omslagskonvolutter og eventuelt andre ting, ikke er offentlige dokumenter etter offentlighetsloven.

(1) Bokstavene a-b angir hvilke personer som kan gis rett til innsyn i manntallet og er i samsvar med gjeldende rett. Imidlertid er regelen om adgang for «andre» til innsyn i manntallet ikke videreført, da den anses å være uten praktisk betydning.

(2) Forskeres rett til innsyn lovfestes og er ny. Det er bare forskere som kan få samtykke til innsyn i «det øvrige valgmateriellet».

### *§ 15-3 Taushetsplikt*

*(1) Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder tilsvarende ved valg.*

*(2) En person som assisterer en velger ved stemmegivningen og får kjennskap til hvordan vedkommende har stemt, har taushetsplikt om dette.*

#### *Til § 15-3*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17
- Gjeldende valglov: § 90
- NOU-forslaget: § 128

Bestemmelsen er ny, men er i realiteten en videreføring av gjeldende rett.

(1) Gjeldende særbestemmelse i valgloven er erstattet med en henvisning til forvaltningslovens regler.

(2) Det er nødvendig fortsatt å ha en slik særbestemmelse i valgloven om taushetsplikt for privatpersoner som bistår velgere som trenger hjelp ved stemmegivningen. Forvaltningsloven § 13 fastsetter bare taushetsplikt for personer som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf. §§ 13 til 13 e, vil gjelde offentlig ansatte og forskere som får tilgang til manntallet og det øvrige valgmateriellet etter § 15-2 første og annet ledd.

#### *§ 15-4 Beregning av frister. Oppreisning for oversittet frist*

(1) Hvis en dato som er utgangspunktet for en frist faller på en helligdag, begynner fristen å løpe nærmest påfølgende hverdag.

(2) Hvis en dato for avslutningen av en frist faller på en helligdag, løper fristen ut den nærmest påfølgende hverdag.

(3) Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder tilsvarende i de tilfeller hvor en dato som er det tidligste eller seneste tidspunktet for noen handling etter denne lov, faller på en helligdag.

(4) Oppreisning for oversittet frist etter denne lov kan bare gis hvis fristoversittingen skyldes forhold den som plikter å overholde fristen ikke hadde herredømme over, og heller ikke kunne forutse.

#### *Til § 15-4*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17
- Gjeldende valglov: § 86
- NOU-forslaget: § 125

Bestemmelsen er i det vesentlige en videreføring av gjeldende rett.

(4) Bestemmelsen slår fast hvilke forhold som må være tilstede for at en fristoversittelse kan avhjelpest, og er en lovfesting av den tolkning som har vært gjort av gjeldende valglov.

#### *§ 15-5 Opplysningsplikt*

*Alle offentlig ansatte plikter så langt det er mulig å gi valgmyndighetene de opplysninger de måtte kreve til bruk ved forberedelse og gjennomføring av valg.*

#### *Til § 15-5*

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17
- Gjeldende valglov: § 87
- NOU-forslaget: § 126

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett, men opplysninger til bruk for manntallsføringen er utelatt i ordlyden i forhold til gjeldende valglov. Oppgaven er en del av valgforberedelsene som det ikke er nødvendig å nevne spesielt.



### § 15-6 Oppgaver til valgstatistikk

*Fylkesvalgstyrene og valgstyrene plikter å gi de oppgaver som departementet eller Statistisk sentralbyrå finner er nødvendige for å publisere valgresultater eller utarbeide offisiell valgstatistikk.*

#### Til § 15-6

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17
- Gjeldende valglov: § 88
- NOU-forslaget: § 127

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende rett og praksis, men ordlyden er endret.

Det er presisert at departementet og Statistisk sentralbyrå kan kreve oppgaver av valgmyndighetene, da det i praksis er disse som innhenter slike opplysninger. Dette gjelder også innhenting av foreløpige og endelige valgresultater for publisering i media på valgkvelden slik praksis også er i dag.

### § 15-7 Kommuner som utgjør et eget fylke

*(1) Denne lovs bestemmelser om fylkestingsvalg gjelder ikke i de tilfeller hvor en kommune utgjør et eget fylke og hvor det derfor ikke avholdes fylkestingsvalg.*

*(2) Det skal likevel også i disse kommuner være adgang til å avgi forhåndstemme til fylkestingsvalg for velgere som har stemmerett i en kommune som utgjør en del av et annet fylke.*

#### Til § 15-7

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 17
- Gjeldende valglov: § 94
- NOU-forslaget: § 129

Paragrafen er en videreføring av gjeldende rett.

### § 15-8 Utgifter som dekkes av statskassen

*Statskassen dekker utgifter til kommunenes og fylkeskommunenes lovpålagte virksomhet ved stortingsvalg.*

#### Til § 15-8

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 8.4
- Gjeldende valglov: § 91
- NOU-forslaget: §§ 120-122

Bestemmelsen fastslår at det er staten som skal bære utgiftene ved avviklingen av stortingsvalg. Staten dekker likevel bare de nødvendige utgiftene.

Etter valgloven av 1985 fikk kommunene refundert utgiftene sine ved stortingsvalg gjennom øremerkede tilskudd. Det foreslås at denne øremerkede tilskuddsordningen legges inn i inntektssystemet, slik at kommunenes utgifter i forbindelse med stortingsvalg i fremtiden blir dekket gjennom overføringer via inntektssystemet. Innlemmingen i inntektssystemet innebærer at kommunesektoren som helhet fullt ut får dekket sine utgifter ved stortingsvalg. Den enkelte kommune har imidlertid ikke krav på å få dekket sine utgifter krone for krone.

Det er ikke foreslått andre regler for utgiftsdekning. Dette innebærer at øvrige utgifter skal bæres av det organ hvor utgiften pådras. I praksis betyr dette at staten dekker utgiftene til stortingsvalg, og at kommunene og fylkeskommunene stort sett dekker utgiftene ved valg av henholdsvis kommunestyre og fylkesting.

## **Kapittel 16 Ikrafttredelses- og overgangsregler. Endringer i andre lover**

### **§ 16-1 Ikrafttredelse**

*(1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.*

*(2) Fra samme tid oppheves lov av 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven).*

### **§ 16-2 Overgangsregler**

*(1) § 5-2 annet ledd bokstav d gjelder ikke for partier som var registrert etter § 17 i lov 1. mars 1985 nr. 3, dersom disse søker om registrering i Partiregisteret innen 2. januar 2005. Partier som ikke har søkt om registrering innen denne fristen, mister eneretten til partinavnet etter stortingsvalget i 2005.*

*(2) For å kunne stille listeforslag under det navn partiet var registrert med etter § 17 i lov 1. mars 1985 nr. 3, må partiet være registrert i Partiregisteret.*

### **Til § 16-2**

*(2) Bestemmelsen innebærer at partier som er registrert etter valgloven § 17 og som ønsker å stille liste under partinavnet ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003, må søke om innføring i Partiregisteret innen 2. januar 2003. Tilsvarende frist ved stortingsvalget i 2005 blir 2. januar 2005.*

### **§ 16-3 Endringer i andre lover**

Fra den tid loven her trer i kraft, gjøres følgende endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven):

§ 12 skal lyde:

§ 12. Kommunedelsutvalg.

1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
2. *Kommunestyret kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.*

3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen eller et arbeidsutvalg myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. *Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.*
6. *For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.*
7. *Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.*

§ 14 nr. 1 bokstav b skal lyde:

b) Utelukket fra valg er fylkesmannen, assisterende fylkesmann, og den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er sekretær for kommunestyret eller *fylkestinget*, har ansvaret for regnskapsfunksjonen i kommunen eller fylkeskommunen, eller foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er ansatte i sekretariatet til rådet som har fått myndighet delegert fra rådet, ikke valgbare.

§ 14 nr. 1 bokstav c første setning skal lyde:

Rett til å kreve seg fritatt fra valg har den som har fylt 67 år før valgperioden tar til, samt den som har gjort tjeneste som medlem av vedkommende organ de siste fire år.

Nytt kapittel 6A skal lyde:

*Kapittel 6A. Innbyggerinitiativ.*

*§ 39a. Innbyggerinitiativ.*

1. *Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget.*
2. *Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.*
3. *Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode. Et forslag kan heller ikke settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet.*
4. *Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragraf og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler.*

Til § 16-3

Endring i kommuneloven § 12

Henvisninger:

- Almennelige motiver: Kapittel 6.4
- Gjeldende kommunelov: § 12

Paragraf 12 nr. 1 tilsvarer gjeldende kommunelov § 12 nr. 1 og 2. Paragraf 12 nr. 2 innebærer at det enkelte kommunestyret ved vanlig flertallsbeslutning kan beslutte at direkte valg til kommunedelsutvalg skal gjelde i forhold til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen. Vedtaket om direkte valg gjelder inntil det blir endret eller opphevet av kommunestyret. Departementet kan ikke se at det er nødvendig å lovregulere eller forutsette at de som stiller til valg bør være bosatt i vedkommende kommunedel, jf. kapittel 6.4.4. Dette bør være opp til det enkelte kommunestyret.

Bestemmelsene i § 12 nr. 3 og nr. 4 er uendret. Når det gjelder direkte valgte kommunedelsutvalg er det en forutsetning at disse gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang.

Endringen i § 12 nr. 5 innebærer at bestemmelsen om at kommunestyret selv når som helst kan omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg, ikke gjelder når kommunedelsutvalget er direkte valgt. Kommunestyre som vedtar å holde direkte valg, binder dermed kommunen for det aktuelle valget og kommende periode.

Kommunestyret vil formelt være ansvarlig for de avgjørelser utvalget treffer. I tilfeller der utvalget klart går ut over sin kompetanse eller på annen måte opptrer i strid med sentrale forutsetninger for virksomheten, vil likevel kommunestyret ha en mulighet for sentral styring. Av hensyn til utvalgenes legitimitet bør kommunestyret bare vurdere omgjøring av utvalgenes avgjørelser og tilbaketrekking av fullmakter i spesielle tilfelle, jf. kapittel 6.4.2.

I henhold til § 12 nr. 7 kan departementet i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg, herunder hvor langt valglovens regler anses å passe, jf. § 12 nr. 6.

### *Til § 16-3*

#### *Endring i kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav b*

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 10.2
- Gjeldende kommunelov: § 14 nr. 1 bokstav b

Endringen innebærer at leder av forvaltningsgren ikke lenger er utelukket fra valg til kommunestyret og fylkestinget. Endringen har sammenheng med forslaget til endring i valglovens bestemmelse om hvem som er utelukket fra valg. Det vises til merknadene til forslag til § 3-2 i valgloven.

#### *Endring i kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav c*

Henvisninger:

- Almennelige motiver: kapittel 10.2
- Gjeldende kommunelov: § 14 nr. 1 bokstav c

Endringen innebærer at retten til å kreve seg fritatt for valg til kommunestyret og fylkesting på grunn av høy alder er endret slik at vedkommende må ha fylt 67 år før valgperioden tar til. Forslaget har sammenheng med forslaget til endring i valglovens bestemmelse om rett til fritak på grunn av alder. Det vises til merknadene til utkast til ny § 3-2 i valgloven.

### Nytt kapittel 6A i kommuneloven

Henvisninger:

- Alminnelige motiver: kapittel 5.4
- NOU-forslaget:

Bestemmelsen om innbyggerinitiativ forslås tatt inn i et nytt kapittel 6A i kommuneloven.

*Nr. 1.* Bestemmelsen slår fast at det er enkeltpersoner i vedkommende kommune som har rett til å sette frem innbyggerinitiativ. Departementet foreslår at de som er registrert i folkeregisteret som bosatt i kommunen eller fylkeskommunen kan sette frem innbyggerinitiativ, ikke bare de stemmeberettigede. Forslaget innebærer at for eksempel ungdom under stemmerettsalderen kan sette frem innbyggerinitiativ.

Begrepet «virksomhet» er hentet fra kommuneloven § 2 og retter seg mot kommunens og fylkeskommunens arbeidsområde i vid forstand. Det heter her at loven gjelder kommunens virksomhet. I dette inngår den virksomhet som kommunen og fylkeskommunen faktisk driver eller kan drive. Begrepet omfatter både lovpålagte oppgaver og andre oppgaver de utfører. Kommunestyret og fylkestinget *selvs* skal ta stilling til forslaget, dersom et visst antall personer står bak forslaget.

*Nr. 2.* Det kan ikke kreves at kommunestyret eller fylkestinget innen fristen på 6 måneder har tatt endelig beslutning i enhver sak som fremmes gjennom innbyggerinitiativ. Et initiativ kan fremmes vedrørende forhold med komplekse og vidtrekkende konsekvenser, hvor det kanskje kreves samordning med kommuneplan etc. Det må være tilstrekkelig at saken er behandlet i kommunestyret eller fylkestinget og at det er fastsatt et løp for hvordan saken skal behandles videre.

*Nr. 3.* Det kan ikke fremmes innbyggerinitiativ i saker som har samme innhold som et forslag som ligger til behandling, eller som tidligere er behandlet i kommunestyret eller fylkestinget i samme kommunestyreperiode eller fylkestingsperiode, og heller ikke før det er gått fire år siden sist forslaget ble fremmet. Det vil likevel ikke være noe til hinder for at saken tas opp på nytt av kommunen eller fylkeskommunen, enten på bakgrunn av initiativ fra innbyggerne eller politikerne.

*Nr. 4.* Forslag som er satt frem gjennom innbyggerinitiativ og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av særlige regler. Reglene om enkeltvedtak reiser særlige spørsmål i forhold til innbyggerinitiativet. Bestemmelsen gjør ikke innskrenkninger i reglene om klage eller omgjøring som følger av forvaltningsloven. Det er i prinsippet ikke noe i veien for at innbyggere gjennom innbyggerinitiativ kan «løfte» et enkeltvedtak opp til behandling i kommunestyret/fylkestinget, dersom det ikke finnes sperrer for dette i lovverket. De alminnelige bestemmelser om saksbehandling, klage, rettslig klageinteresse, taushetsplikt etc. gjelder imidlertid også i slike saker.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

# Forslag til lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

## Kapittel 1 Lovens formål og virkeområde

### § 1-1 Lovens formål

Formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.

### § 1-2 Lovens virkeområde

(1) Denne loven gjelder ved

- a) valg av representanter til Stortinget,
- b) valg av representanter til fylkesting og
- c) valg av representanter til kommunestyre.

(2) Det fremgår av det enkelte kapittel eller den enkelte bestemmelse hvilket virkeområde reglene har.

## Kapittel 2 Stemmerett og manntall

### § 2-1 Stemmerett ved stortingsvalg

(1) Stemmerett ved stortingsvalg har norske statsborgere som oppfyller følgende vilkår:

- a) vedkommende vil ha fylt 18 år innen utgangen av valgåret,
- b) vedkommende har ikke mistet stemmeretten etter Grunnloven § 53 og
- c) vedkommende er, eller har noen gang vært, folkeregisterført som bosatt i Norge.

(2) Ansatte i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand har stemmerett uavhengig av vilkåret i bokstav c.

(3) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i en kommune på valgdagen.

### § 2-2 Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

(1) Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg har de som har stemmerett ved stortingsvalg etter § 2-1.

(2) I tillegg har personer som ikke er norske statsborgere, men som for øvrig fyller vilkårene i § 2-1, stemmerett dersom de

- a) har stått innført i folkeregisteret som bosatt i Norge de tre siste årene før valgdagen, eller
- b) er statsborger i et annet nordisk land og er blitt folkeregisterført som bosatt i Norge senest 30. juni i valgåret.

(3) For å utøve stemmeretten må velgeren være innført i manntallet i en kommune på valgdagen.

#### *§ 2-3 Valgstyrets ansvar for å føre manntall*

(1) Valgstyret er ansvarlig for at det blir ført et manntall over alle personer med stemmerett i kommunen.

(2) Valgstyret fører et felles manntall for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

#### *§ 2-4 I hvilke kommuner velgerne skal manntallsføres*

(1) Stemmeberettigede som er registrert med bostedsadresse i Norge, skal føres inn i manntallet i den kommunen der de var folkeregisterført som bosatt den 30. juni i valgåret.

(2) Stemmeberettigede på Svalbard og Jan Mayen skal manntallsføres i den kommunen der de sist var folkeregisterført som bosatt.

(3) Stemmeberettigede som er bosatt utenfor Norge, skal føres inn i manntallet i den kommunen der de sist var folkeregisterført som bosatt. Utenlandsboende som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i Norge noen gang i løpet av de 10 siste år før valgdagen, må likevel søke valgstyret om å bli innført i manntallet. Søknaden må inneholde forsikring om at vedkommende fortsatt er norsk statsborger.

(4) Utenlandsboende som er ansatt i diplomatiet eller konsulatvesenet og deres husstand, skal manntallsføres i den kommunen der de sist var registrert som bosatt. Manntallsføringen skjer uavhengig av utenlandsoppholdets lengde. Dersom de ikke noen gang har vært folkeregisterført som bosatt i Norge, skal de manntallsføres i Oslo kommune.

#### *§ 2-5 Folkeregistermyndighetens ansvar*

Folkeregistermyndigheten skal på hensiktsmessig måte stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen.

#### *§ 2-6 Utlegging av manntallet til offentlig ettersyn*

(1) Valgstyret skal legge manntallet ut til offentlig ettersyn så snart det lar seg gjøre. Manntallet skal ligge ute til og med valgdagen.

(2) Valgstyret kunngjør tid og sted for utleggingen og opplyser også om adgangen til og fremgangsmåten for å kreve feil rettet.

#### *§ 2-7 Krav om retting. Oppdatering*

(1) Den som mener at vedkommende selv eller noen annen uriktig er blitt innført eller utelatt fra manntallet i kommunen, kan kreve at valgstyret retter opp feilen.

(2) Kravet skal være skiftlig og begrunnet.

(3) Valgstyret kan oppdatere manntallet så lenge det er praktisk mulig.

#### *§ 2-8 Underretning om endringer i manntallet*



Valgstyret skal snarest sende melding til den som berøres av oppdateringer i manntallet som er foretatt på grunnlag av søknad om innføring, krav om retting eller at valgstyret er blitt oppmerksom på feil.

### § 2-9 Forskrift

Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om

- a) manntallsføringen og valgstyrets behandling og oppdatering av manntallet og
- b) tilgang til og bruk av manntallseksemplarer.

## Kapittel 3 Valgbarhet. Plikt til å ta i mot valg

### § 3-1 Valgbarhet ved stortingsvalg

(1) Valgbar til Stortinget og pliktig til å ta i mot valg er alle som har stemmerett ved valget, og som ikke er utelukket eller fritatt.

(2) Utelukket fra valg til Stortinget er

- a) ansatte i departementene med unntak av statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere,
- b) dommere i Høyesterett og
- c) ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet.

(3) Om en person skal utelukkes fra valg til Stortinget avhenger av om vedkommende innehar stillingen på valgdagen.

### § 3-2 Rett til å kreve fritak fra stortingsvalg

(1) Rett til å kreve seg fritatt fra valg til Stortinget har

- a) den som er stemmeberettiget i et annet valgdistrikt enn der vedkommende er satt opp som kandidat på listeforslag,
- b) den som har møtt som representant på alle Storting etter forrige valg, og
- c) den som er ført opp som kandidat på et listeforslag som er satt frem av noen andre enn et registrert politisk parti vedkommende er medlem av.

(2) Kandidater som er satt opp på listeforslag må søke om fritak innen den frist fylkesvalgstyret setter, ellers tapes retten til å strykes av listeforslaget.

(3) En valgt representant eller vararepresentant som ikke plikter å motta valget, må sende skriftlig melding om valget mottas eller ikke, innen tre dager etter å ha mottatt melding om valget fra fylkesvalgstyret. Ellers anses valget mottatt.

### § 3-3 Valgbarhet ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg

(1) Valgbar til fylkestinget og pliktig til å ta i mot valg er alle som har stemmerett ved valget og som står innført i folkeregisteret som bosatt i en av kommunene i fylket på valgdagen, og som ikke er utelukket eller fritatt.

(2) Valgbar til kommunestyret og pliktig til å ta i mot valg er alle som har stemmerett ved valget og som står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunen på valgdagen, og som ikke er utelukket eller fritatt.

(3) Utelukket fra valg til fylkestinget eller kommunestyret er:

- a) fylkesmannen og assisterende fylkesmann og
- b) den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er
  - 
  - administrasjonssjef eller dennes stedfortreder,

- sekretær for kommunestyret eller fylkestinget,
- ansvarlig for regnskapsfunksjonen, eller
- ansvarlig for revisjonen.

(4) I fylkeskommuner eller kommuner som har parlamentarisk styreform, er ansatte i sekretariatet til rådet som har fått myndighet delegert fra rådet, ikke valgbare.

(5) Om en person skal utelukkes fra valg avhenger av om vedkommende innehar stillingen når fylkestinget eller kommunestyret trer i funksjon.

#### *§ 3-4 Rett til å kreve fritak fra fylkestingsvalg og kommunestyrevalg*

(1) Rett til å kreve seg fritatt fra valg til fylkesting eller kommunestyre har

- a) den som vil ha fylt 67 år innen utgangen av valgåret,
- b) den som har gjort tjeneste som medlem av henholdsvis fylkestinget eller kommunestyret de siste fire år,
- c) den som har rett til fritak etter andre lover,
- d) den som er ført opp som kandidat på et listeforslag som er satt frem av noen andre enn et registrert politisk parti vedkommende er medlem av, og
- e) den som ikke uten uforholdsmessig vanskelighet vil kunne skjønne sine plikter i vervet.

(2) Kandidater som er satt opp på listeforslag må søke om fritak innen den frist fylkesvalgstyret eller valgstyret setter, ellers tapes retten til å strykes fra listeforslaget. Den som har fritaksgrunn, men som unnlater å påberope seg retten til fritak fra å stå på liste, kan ikke påberope seg dette forhold som fritaksgrunn etter å ha blitt valgt.

(3) En valgt representant eller vararepresentant som ikke plikter å motta valget, må sende skriftlig melding om valget mottas eller ikke, innen tre dager etter å ha mottatt melding om valget. Ellers anses valget mottatt.

### **Kapittel 4 Valgorganene**

#### *§ 4-1 Valgstyret*

I hver kommune skal det være et valgstyre som velges av kommunestyret selv.

#### *§ 4-2 Stemmestyrer*

Foregår stemmegivningen på flere steder i kommunen, skal et stemmestyre med minst tre medlemmer administrere stemmegivningen på hvert sted. Kommunestyret kan delegere oppnevningen av stemmestyrer til valgstyret.

#### *§ 4-3 Fylkesvalgstyret*

I hvert fylke skal det ved stortingsvalg og fylkestingsvalg være et fylkesvalgstyre som velges av fylkestinget selv.

#### *§ 4-4 Riksvalgstyret*

(1) I de år det avholdes stortingsvalg oppnevner Kongen et riksvalgstyre. Riksvalgstyret skal fordele de stortingsmandatene som er utjevningsmandater.

(2) Riksvalgstyret skal ha minst fem medlemmer med varamedlemmer. Kongen oppnevner leder og nestleder, og bestemmer hvem som skal fungere som arbeidshjelp.

(3) Møtene i riksvalgstyret holdes for åpne dører.

## Kapittel 5 Registrering av politiske partier

### § 5-1 Registreringsmyndigheten. Virkninger av registreringen

(1) Et politisk parti som oppfyller vilkårene i § 5-2, kan søke om registrering av partinavnet i Partiregisteret som føres av Registerenheten i Brønnøysund.

(2) Før partiet kan bli registrert i Partiregisteret, må det registreres i Enhetsregisteret og tildeles et eget organisasjonsnummer, jf. enhetsregisterloven § 5. Når partiet er registrert i Enhetsregisteret legges de opplysninger som der er registrert, til grunn for Partiregisteret.

(3) Registrering i Partiregisteret innebærer at partiet får enerett til å stille valgliste under det registrerte navnet.

### § 5-2 Vilkår for registrering av partinavn i Partiregisteret

(1) For at et partinavn skal kunne bli registrert i Partiregisteret, må det ikke kunne forveksles med navnet på

- a) annet parti registrert i Partiregisteret eller
- b) samepolitisk enhet registrert hos Sametinget.

(2) Sammen med søknaden skal partiet legge ved følgende dokumentasjon:

- a) stiftelsesprotokoll for partiet,
- b) opplysning om hvem som er valgt til medlemmer i partiets hovedstyre og som har fullmakt til å representere partiet sentralt i saker etter denne loven,
- c) vedtekt som fastsetter hvilket organ i partiet som velger hovedstyre og
- d) erklæring fra minst 5000 personer med stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partinavnet registrert. Den som avgir erklæring, må ha nådd stemmerettsalderen innen utløpet av det kalenderår søknaden fremsettes. Settes søknaden frem mindre enn ett år før et valg, er det tilstrekkelig at stemmerettsalderen er nådd innen utløpet av valgåret. Av erklæringen skal fremgå navnet, fødselsdatoen og adressen til den som har avgitt den. Erklæringen skal være egenhendig underskrevet og datert av den som har avgitt den. Ingen erklæring skal være mer enn ett år eldre enn søknaden.

(3) Søknaden må ha blitt journalført hos registreringsmyndigheten innen 2. januar i valgåret, for at registreringen skal kunne få virkning ved valget.

### § 5-3 Endring av registrert partinavn. Sammenslåing av partier under nytt navn

(1) Et registrert politisk parti kan søke om å få endre det registrerte partinavnet. Bestemmelsene i § 5-2 gjelder tilsvarende. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å endre navnet på partiet. Hvis partiet fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 5-2 annet ledd bokstav d.

(2) Hvis to eller flere registrerte partier slår seg sammen og søker registrering under et nytt navn, anses det for søknad om navneendring. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å slå partiene sammen og søke registrering under et nytt navn. Hvis ett av partiene fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 5-2 annet ledd bokstav d.

#### *§ 5-4 Avregistrering. Når et partinavn blir fritt*

(1) Virkningen av registreringen opphører og partinavnet blir fritt når partiet ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved to påfølgende stortingsvalg. Partinavnet skal da strykes fra Partiregisteret.

(2) Det samme gjelder fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn.

#### *§ 5-5 Opplysning om hvem som sitter i partiets hovedstyre*

(1) Registrerte partier skal ved endring av tidligere registrerte opplysninger, sende melding til Registerenheten i Brønnøysund om hvem som er medlemmer av partiets hovedstyre.

(2) Partiene skal innen 2. januar i valgåret sende inn oppdaterte opplysninger eller bekreftelse på de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret, om hvem som er medlemmer i partiets hovedstyre med virkning for valget. Registreringsmyndigheten skal i god tid innen fristen informere partiene om de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret.

#### *§ 5-6 Kunngjøring av vedtak*

Registreringsmyndigheten skal kunngjøre vedtak om registrering av nye partinavn eller sletting av navn fra Partiregisteret.

#### *§ 5-7 Klage*

(1) Registreringsmyndighetens vedtak etter denne lov kan påklages til en nemnd oppnevnt av departementet. Fristen for klage er tre uker. Nemndas vedtak kan bringes inn for domstolene. Søksmål må i tilfelle reises innen to uker fra det tidspunktet melding om nemndas vedtak med opplysning om søksmålsfristen kom frem til vedkommende part. En rettsavgjørelse har bare virkning for et forestående valg dersom den er rettskraftig senest 31. mars i valgåret.

(2) Nemndas vedtak i klagesaker skal kunngjøres.

#### *§ 5-8 Forskrift*

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om registreringsordningen og om registreringsmyndighetens og klagenemndas virksomhet.

## **Kapittel 6 Krav til og behandling av listeforslag**

### *§ 6-1 Krav til listeforslaget*

(1) Fristen for innlevering av listeforslag er 31. mars i valgåret. Listeforslaget anses for innlevert når det er kommet inn til kommunen ved kommunestyrevalg og til fylkeskommunen ved stortingsvalg og fylkestingsvalg. Samme parti eller gruppe kan bare stille én liste i hvert valgdistrikt.

(2) Listeforslaget må oppfylle følgende vilkår:

- a) Det må angi hvilket valg det gjelder.
- b) Det må ha en overskrift som angir det parti eller den gruppe som har fremsatt forslaget. Hvis listeforslaget er satt frem av et registrert politisk parti, skal overskriften være enslydende med partiets registrerte navn. Overskriften må ellers ikke kunne forveksles med navnet på et registrert politisk parti, registrert samepolitisk enhet eller med overskriften på andre listeforslag i valgdistriktet.
- c) Det må angi hvilke kandidater som stiller til valg på listen. Kandidatene må ikke være felles med kandidater på andre listeforslag som gjelder samme valg i samme valgdistrikt. Antallet kandidater skal oppfylle kravene i § 6-2. Kandidatene skal være oppført med fornavn, etternavn og fødselsår. Opplysning om kandidatens stilling eller bosted kan påføres. Dette skal gjøres hvis det er nødvendig for å unngå forveksling av kandidatene på listen.
- d) Listeforslaget må være underskrevet av et visst antall personer, jf. § 6-3.
- e) Det må inneholde navn på en tillitsvalgt og en vararepresentant blant dem som har skrevet under på listeforslaget. Disse skal ha myndighet til å forhandle med fylkesvalgstyret eller valgstyret om endringer på listeforslaget. Det bør også angis navn på et visst antall personer blant dem som har underskrevet på listeforslaget, som skal fungere som tillitsutvalg med myndighet til å trekke listeforslaget tilbake.

(3) Listeforslaget må ha vedlegg som nevnt i § 6-4.

(4) Listeforslaget skal ikke inneholde annen type informasjon til velgerne enn det som fremgår av denne paragrafen.

#### *§ 6-2 Antall kandidatnavn på listeforslaget*

(1) Ved stortingsvalg skal listeforslaget være utfyllt i rekkefølge med navnet på så mange kandidater som det skal velges representanter til Stortinget fra fylket. Forslaget kan i tillegg inneholde inntil seks andre navn.

(2) Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal listeforslaget være utfyllt i rekkefølge med minimum sju kandidater. Forslaget kan maksimalt inneholde et antall kandidatnavn som tilsvarer det antall representanter som skal velges til fylkestinget eller kommunestyret, med et tillegg av inntil seks andre navn.

(3) Ved kommunestyrevalg kan et visst antall av de øverste kandidatene på listeforslaget gis et stemmetillegg. Kandidatene får i så fall et tillegg i sitt personlige stemmetall som tilsvarer 25 prosent av det totale antall stemmer listen mottar ved valget. Avhengig av det antall kommunestyremedlemmer som skal velges, kan forslagstillerne gi stemmetillegg til følgende antall kandidater:

- 
- 11-23 medlemmer: inntil to
- 25-53 medlemmer: inntil fire
- 55 medlemmer eller flere: inntil seks

Disse kandidatnavnene skal stå først på listeforslaget og med uthevet skrift.

#### *§ 6-3 Antall underskrifter på listeforslaget*

(1) For partier registrert i Partiregisteret som ved forrige stortingsvalg fikk en oppslutning på minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5000 stemmer i hele landet, er det tilstrekkelig at listeforslaget er underskrevet av minst to av styremedlemmene i partiets lokalavdeling i det fylket eller den kommunen listen gjelder. Det samme gjelder for partier som er blitt registrert i Partiregisteret etter forrige stortingsvalg. Underskriverne må ha stemmerett i valgdistriktet. Hvis et registrert politisk parti stiller listeforslag sammen med en uregistrert gruppe, gjelder likevel bestemmelsene i annet ledd.

(2) For øvrige forslagstillere gjelder følgende regler:

- a) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal listeforslaget være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i fylket ved det aktuelle valget.
- b) Ved kommunestyrevalg skal listeforslaget være underskrevet av et antall personer med stemmerett i kommunen som tilsvarer 2 prosent av antall stemmeberettigede innbyggere ved siste kommunestyrevalg. Listeforslaget skal likevel som et minimum være underskrevet av like mange stemmeberettigede personer i kommunen som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Underskrift fra 300 personer er i alle tilfeller tilstrekkelig.

#### *§ 6-4 Vedlegg til listeforslaget*

Listeforslaget skal ha følgende vedlegg:

- a) En oversikt over kandidatenes fødselsdato.
- b) En oversikt over fødselsdato og bostedsadresse til dem som har underskrevet på listeforslaget.
- c) Dersom en kandidat til fylkestingsvalg eller kommunestyrevalg ikke er innført i folkeregisteret som bosatt i fylket eller i kommunen når listeforslaget innleveres, må det ligge ved en erklæring fra kandidaten om at vedkommende vil være valgbar på valgdagen.
- d) Dersom en kandidat til fylkestingsvalg eller kommunestyrevalg ikke er valgbar på grunn av sin stilling, må det legges ved en erklæring fra kandidaten om at vedkommende vil ha fratrådt stillingen når fylkestinget eller kommunestyret trer i funksjon.

#### *§ 6-5 Tilbakekalling av listeforslaget*

Innlevert listeforslag kan kalles tilbake av tillitsutvalget. Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. april i valgåret.

#### *§ 6-6 Valgmyndighetenes behandling av listeforslagene*

(1) Listeforslagene skal legges ut til ettersyn etter hvert som de kommer inn.

(2) Vedkommende valgmyndighet avgjør innen 1. juni i valgåret om forslag til valglister og tilbakekallinger av listeforslag kan godkjennes.

(3) Dersom et listeforslag ved innleveringen ikke oppfyller lovens krav, skal valgmyndighetene gjennom forhandlinger med listeforslagets tillitsvalgte forsøke å bringe forslaget i samsvar med loven. Det samme gjelder erklæring om tilbakekalling av listeforslag.

(4) Valgmyndighetene skal underrette samtlige kandidater på listeforslagene om at de er satt opp på listeforslag og opplyse om adgangen til å søke om fritak. En underskriver eller en kandidat som står på flere listeforslag for samme valg, skal gis pålegg om å melde fra innen en bestemt frist hvilket forslag vedkommende vil stå på. Ellers settes vedkommende opp på det listeforslaget som ble innlevert først.

#### *§ 6-7 Offentliggjøring av godkjente valglister*

Når listeforslagene er godkjent, skal valgmyndighetene legge de offisielle valglistene ut til gjennomsyn. Valgmyndighetene kunngjør overskriftene på de godkjente valglistene og opplyser om hvor de er lagt ut.

#### *§ 6-8 Klage*

Klage med krav om endring av valgstyrets eller fylkesvalgstyrets vedtak om å godkjenne eller forkaste et listeforslag, må fremsettes innen sju dager etter offentliggjøringen av overskriftene på de godkjente valglistene. Dersom klagen er begrunnet i at enerett til partinavn er krenket, har også et registrert politisk parti klagerett. For øvrig gjelder bestemmelsene om klage i kapittel 13.

#### *§ 6-9 Forskrift*

Departementet kan gi forskrift om behandlingen av listeforslagene.

### **Kapittel 7 Stemmesedler. Velgernes adgang til å endre på stemmesedler**

#### *§ 7-1 Trykking av stemmesedler*

(1) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg sørger fylkesvalgstyret for at det blir trykket stemmesedler for alle godkjente valglister i fylket før forhåndsstemmegivningen starter innenriks.

(2) Ved kommunestyrevalg sørger valgstyret for at det blir trykket stemmesedler for alle godkjente valglister i kommunen før forhåndsstemmegivningen starter innenriks.

#### *§ 7-2 Endringer på stemmeseddelen*

(1) Velgeren kan ved alle valg gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn.

(2) Velgeren kan ved kommunestyrevalg også gi én personstemme til en eller flere kandidater på andre valglister. Dette gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. Andre endringer på stemmeseddelen teller ikke med ved kandidatkåringen.

#### *§ 7-3 Forskrift*

Departementet kan gi forskrift om utføring, trykking og utsending av stemmesedler.

### **Kapittel 8 Forhåndsstemmegivningen**

### § 8-1 Perioden for forhåndsstemmegivningen

(1) Velgere som ønsker det, kan avgi forhåndsstemme fra 10. august i valgåret innenriks og fra 1. juli i valgåret utenriks og på Svalbard og Jan Mayen.

(2) Forhåndsstemmegivningen må ikke foregå senere enn siste fredag før valgdagen.

(3) Velgeren er selv ansvarlig for å avgi forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer inn til valgstyret innen valgdagen kl. 20.

### § 8-2 Hvem kan motta forhåndsstemmer

(1) Som stemmemottaker innenriks fungerer

–a) stemmemottakere oppnevnt av valgstyret,

–b) sysselmannen på Svalbard. Sysselmannen kan oppnevne andre stemmemottakere.

–c) på Jan Mayen den departementet bestemmer.

(2) Som stemmemottaker utenriks fungerer

–a) utenriktjenestemann ved lønnet norsk utenriksstasjon. Etter særskilt bemyndigelse fra Utenriksdepartementet kan stemmegivning også foregå hos utenriktjenestemann ved ulønnet norsk utenriksstasjon. Stasjonssjefen kan når det finnes påkrevd, oppnevne en eller flere av stasjonens funksjonærer til å motta forhåndsstemmer.

–b) stemmemottakere oppnevnt av departementet dersom stemmegivningen foregår andre steder enn det som fremgår av bokstav a.

(3) Dersom en velger som oppholder seg utenfor riket ikke har mulighet til å oppsøke en stemmemottaker, kan vedkommende avgi stemme ved brevpost uten at en stemmemottaker er til stede ved stemmegivningen.

### § 8-3 På hvilke steder kan det mottas forhåndsstemmer

(1) Stemmegivningen skal foregå i egnet lokale.

(2) Hos stemmemottaker oppnevnt av valgstyret foregår stemmegivning

–a) på helse- og sosialinstitusjoner, og

–b) der valgstyret ellers beslutter at det skal mottas forhåndsstemmer.

(3) Hos stemmemottaker på Svalbard foregår stemmegivning der sysselmannen bestemmer.

(4) Hos utenriktjenestemann ved norsk utenriksstasjon foregår stemmegivning på stasjonen. Stasjonssjefen kan bestemme at stemmemottak kan foregå utenfor stasjonens område.

(5) Hos oppnevnt stemmemottaker på Jan Mayen og utenfor riket, foregår stemmegivning der departementet bestemmer.

(6) Velgere som oppholder seg innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som på grunn av sykdom eller uførhet ikke kan avgi stemme etter annet ledd, kan etter søknad til valgstyret avgi forhåndsstemme der de oppholder seg. Valgstyret fastsetter selv fristen for når søknaden må være kommet inn til kommunen. Fristen må fastsettes til et tidspunkt innenfor perioden mellom tirsdag og fredag siste uke før valget. Søknadsfristen skal kunngjøres.

### § 8-4 Fremgangsmåten ved stemmegivningen

(1) Stemmegivningen skal foregå i enerom og usett. Stemmeseddelen skal legges i en egen stemmesedelkonvolutt. Velger som har behov for det,



kan selv be stemmemottaker om å få hjelp ved stemmegivningen. Velgeren peker selv ut en hjelper blant de personer som er tilstede. Stemmemottaker skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

(2) Stemmemottaker skal påse at det fremgår av stemmegivningen hvem velgeren er, slik at det er mulig for valgstyret å identifisere vedkommende og krysse av ved rett navn i manntallet.

(3) Stemmemottaker kan forlange at velgeren legitimerer seg.

#### *§ 8-5 Valgagitasjon m.m.*

(1) Valgagitasjon er ikke tillatt i det rommet der forhåndstemmegivningen foregår.

(2) Uvedkommende må ikke få kunnskap om forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.

#### *§ 8-6 Forskrift*

Departementet kan gi forskrift om

- a) gjennomføringen av forhåndstemmegivningen og
- b) utforming og bruk av valgkort.

### **Kapittel 9 Tidspunktet for valg. Stemmegivningen på valgetinget**

#### *§ 9-1 Tidspunktet for valgene*

(1) Valg av representanter til Stortinget skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned i det siste året av hver stortingsperiode.

(2) Valg av representanter til fylkesting og kommunestyre skal holdes i alle kommuner på en og samme dag i september måned hvert fjerde år. Valgene holdes i det andre året av hver stortingsperiode.

#### *§ 9-2 Fastsetting av valgdag*

(1) Kongen fastsetter før hvert valg valgdagen til en mandag.

(2) Kommunestyret kan selv vedta at det på ett eller flere steder i kommunen skal holdes valg også søndagen før den offisielle valgdagen.

#### *§ 9-3 Tid og sted for stemmegivningen*

(1) Kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, avgjør hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i. Folkeregistermyndigheten skal orienteres om endringer i stemmekretsinnndelingen innen 31. mars i valgåret.

(2) Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå og fastsetter tiden for stemmegivningen. Stemmegivningen mandag må ikke foregå senere enn kl. 20.

(3) Valgstyret kunngjør tid og sted for stemmegivningen.

#### *§ 9-4 Ordensregler*

(1) I valglokalet og i de rom som velgeren må passere for å komme frem til valglokalet, er det ikke tillatt å drive valgagitasjon eller å utføre handlinger som kan forstyrre eller hindre en normal gjennomføring av valghandlingen. Det er ikke tillatt for uvedkommende å føre kontroll med hvem som møter

frem og avgir stemme, eller å foreta velgerundersøkelser eller liknende utspørring av velgerne.

(2) Uvedkommende må ikke få kunnskap om forbruket av de forskjellige valglistenes stemmesedler.

(3) Stemmestyrets leder eller nestleder kan om nødvendig bortvise den som opptrer i strid med reglene i denne paragrafen.

#### *§ 9-5 Stemmegivning i valglokalet*

(1) Når valgtinget åpner skal velgere som er innført i manntallet i kommunen gis adgang til å avgi stemme etter hvert som de møter frem.

(2) Stemmestyret setter et kryss i manntallet ved velgerens navn. Stemmestyret kan kreve at en ukjent velger legitimerer seg.

(3) Velgeren skal i enerom og usett brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på. Velgeren leverer stemmeseddelen til stemmestyret, som stempler den med et offisielt stempel. Velgeren legger selv stemmeseddelen ned i en urne.

(4) Velgere som ikke er innført i vedkommende del av manntallet, skal ikke legge stemmeseddelen i urnen. Etter at stemmeseddelen er blitt stemplet, skal velgeren selv legge den i en stemmeseddelkonvolutt og gi denne til stemmestyret. Stemmestyret legger stemmeseddelkonvolutten i en omslagskonvolutt, kleber den igjen og påfører den velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato.

(5) Velger som har behov for det, kan selv be stemmestyret om å få nødvendig hjelp ved stemmegivningen. Velgeren peker selv ut en hjelper blant de personer som er tilstede i valglokalet. Stemmestyret skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

#### *§ 9-6 Stemmegivning utenfor valglokalet*

Er velgeren ikke i stand til å bevege seg inn i valglokalet, kan vedkommende avgi stemme til to stemmemottakere umiddelbart utenfor valglokalet.

#### *§ 9-7 Avslutning av stemmegivningen*

Stemmelokalet stenges på det tidspunkt som er fastsatt. De velgere som da er til stede i valglokalet skal få avgi stemme.

#### *§ 9-8 Oppbevaring og transport av valgmateriell*

Alt valgmateriell skal oppbevares og transporteres på betryggende måte.

#### *§ 9-9 Offentliggjøring av valgresultater og prognoser*

Valgresultater og prognoser som er laget på grunnlag av undersøkelser foretatt den dag eller de dager valget foregår, kan ikke offentliggjøres før tidligst kl. 20 på valgdagen mandag.

#### *§ 9-10 Forskrift*

Departementet kan gi forskrift om organiseringen og gjennomføringen av stemmegivningen på valgtinget, og om oppbevaring og transport av valgmateriell.

## Kapittel 10 Prøving av stemmegivninger og stemmesedler, optelling, protokollering m.m.

### § 10-1 Godkjenning av stemmegivning avgitt på forhånd

(1) En forhåndsstemmegivning skal godkjennes dersom

- a) velgeren er innført i manntallet i kommunen,
- b) stemmegivningen inneholder tilstrekkelige opplysninger til å fastslå hvem velgeren er,
- c) stemmegivningen er avgitt til rett tid,
- d) stemmegivningen er levert til rett stemmemottaker med mindre den er avgitt som brevstemme,
- e) omslagskonvolutten ikke er åpnet eller forsøkt åpnet,
- f) velgeren ikke har avgitt godkjent stemmegivning på valgtinget, og
- g) stemmegivningen er kommet inn til valgstyret innen kl. 20 på valgdagen.

(2) Velgerens stemmegivning er godkjent når vedkommende er krysset av i manntallet.

### § 10-2 Godkjenning av stemmegivning avgitt på valgtinget

(1) En stemmegivning avgitt på valgtinget skal godkjennes dersom

- a) velgeren er innført i manntallet i kommunen,
- b) velgeren har fått anledning til å avgi stemme, og
- c) velgeren ikke allerede har avgitt godkjent stemmegivning på valgtinget.

(2) Velgerens stemmegivning er godkjent når vedkommende er krysset av i manntallet.

### § 10-3 Godkjenning av stemmesedler

(1) En stemmeseddel skal godkjennes dersom

- a) den har offentlig stempel når den er avgitt på valgtinget,
- b) det fremgår hvilket valg stemmeseddelen gjelder,
- c) det fremgår hvilket parti eller gruppe velgeren har stemt på, og
- d) partiet eller gruppen stiller liste i valgkretsen.

(2) En avgitt stemmeseddel anses å være enslydende med den offisielle valglisten.

(3) Dersom velgeren har benyttet en trykt stemmeseddel som ikke er enslydende med den offisielle valglisten, skal det ses bort fra eventuelle endringer foretatt av velgeren.

### § 10-4 Prinsipper for optelling av stemmesedler

(1) Valgstyret er ansvarlig for optelling av stemmesedler. Optellingen foretas av de personer og på den måten valgstyret har bestemt.

(2) Særskilt optelling av stemmesedler kan bare foretas dersom den delen eller de delene av manntallet optellingen gjelder, inneholder minst 100 navn.

(3) Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg skal stemmesedlene telles opp hver for seg. Stemmesedlene kan telles opp samtidig, forutsatt at dette ikke fører til forsinkelse av valgoppgjøret ved fylkestingsvalget.

(4) Stemmesedler avgitt på forhånd og stemmesedler avgitt på valgtinget skal telles hver for seg.

(5) Stemmesedlene skal telles opp i to omganger, ved en foreløpig og en endelig opptelling.

#### *§ 10-5 Foreløpig opptelling*

(1) Foreløpig opptelling av stemmesedler avgitt på valgtinget skal starte så snart som mulig etter at stemmegivningen på valgtinget er avsluttet.

(2) Foreløpig opptelling av stemmesedler avgitt på forhånd skal starte så snart alle stemmegivningene er godkjent.

(3) Dersom det foretas foreløpig opptelling hos valgstyret, bør valgtingsstemmegivninger avgitt ved andre stemmesteder i kommunen enn der velgeren er manntallsført, behandles før den foreløpige opptellingen starter. Godkjente stemmesedler blant disse skal telles sammen med de øvrige stemmesedlene. Forutsetningen er at dette kan skje uten særlig forsinkelse for opptellingen.

(4) Stemmesedler det er tvil om kan godkjennes, legges til side og holdes utenfor opptellingen.

(5) Hver listes stemmetall finnes ved å telle hvor mange stemmesedler som er avgitt til hver liste.

#### *§ 10-6 Endelig opptelling. Registrering av rettinger på stemmesedlene*

(1) Endelig opptelling tar til umiddelbart etter at foreløpig opptelling er avsluttet og alle stemmene er kommet inn til valgstyret. Den endelige opptellingen skal foretas under valgstyrets tilsyn.

(2) Stemmesedlene fra den foreløpige opptellingen skal telles på nytt. Valgstyret avgjør om stemmesedler som ikke ble tatt med i den foreløpige opptellingen og stemmegivninger som stemmestyrene har lagt i særskilt omslag, skal godkjennes. Godkjente stemmesedler blant disse skal telles sammen med de øvrige stemmesedlene.

(3) Ved endelig opptelling av stemmesedler til kommunestyrevalget registrerer valgstyret også rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene.

(4) Ved stortingsvalget og fylkestingsvalget skal fylkesvalgstyrene i forbindelse med valgoppgjøret registrere rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene.

#### *§ 10-7 Protokollering av valg*

(1) Stemmestyret skal føre protokoll i forbindelse med gjennomføringen av valgtinget.

(2) Valgstyret skal føre protokoll i forbindelse med forberedelser og gjennomføring av valg.

(3) Fylkesvalgstyret skal føre protokoll i forbindelse med kontrollen med valgstyrets gjennomføring av stortingsvalg og fylkestingsvalg, samt valgoppgjøret. Bekreftet kopi av fylkesvalgstyrets protokoll skal ved stortingsvalg sendes Stortinget og riksgvalgstyret.

#### *§ 10-8 Oversending av materiell ved stortingsvalg og fylkestingsvalg*

(1) Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skal valgstyret så snart som mulig sende følgende materiell til fylkesvalgstyret:

–a) alle godkjente stemmesedler, sortert på urettede og rettede, de som er

- avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg,
- b) alle stemmegivninger og stemmesedler valgstyret har forkastet,
  - c) alle valgkort fra forhåndsstemmegivningen,
  - d) alle omslagskonvolutter fra forhåndsstemmegivningen utenriks og på Svalbard og Jan Mayen,
  - e) bekreftet avskrift av det som er protokollert i forbindelse med valget, og
  - f) kopi av innkomne klager.

(2) Oslo kommune skal sende det materiellet som er omtalt i første ledd til Fylkesmannen, så snart valgoppgjøret ved stortingsvalget er avsluttet.

(3) Materiellet skal pakkes i god orden i forsvarlig forseglet emballasje, og sendes på hurtigst betryggende måte.

#### *§ 10-9 Fylkesvalgstyrets kontroll ved stortingsvalg og fylkestingsvalg*

(1) Fylkesvalgstyret skal kontrollere gjennomføringen av stortingsvalg og fylkestingsvalg i kommunene med grunnlag i det materielle det får tilsendt etter § 10-8. Dersom fylkesvalgstyret finner feil ved valgstyrets avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger eller stemmesedler, eller feil i valgstyrets opptelling, skal feilene rettes.

(2) I Oslo kommune gjennomføres kontrollen av stortingsvalg av Fylkesmannen. Dersom Fylkesmannen finner feil ved valgstyrets avgjørelser om å godkjenne eller forkaste stemmegivninger eller stemmesedler, eller feil i valgstyrets opptelling, skal feilene protokolleres. Bekreftet kopi av Fylkesmannens protokoll skal sendes Stortinget og riksvalegstyret.

#### *§ 10-10 Forskrift*

Departementet kan gi forskrift om prøving av stemmegivninger og stemmesedler, om opptelling av stemmesedler og om protokollering av valg.

## **Kapittel 11 Mandatfordelingen og kandidatkåringen**

#### *§ 11-1 Valgdistriktene ved stortingsvalg*

Landet deles inn i 19 valgdistrikt. Hvert fylke utgjør et valgdistrikt.

#### *§ 11-2 Antall stortingsrepresentanter. Distriktsrepresentanter og utjevningsrepresentanter*

(1) Det skal velges 169 representanter til Stortinget.

(2) Av disse velges 150 som distriktsrepresentanter og 19 som utjevningsrepresentanter. Det skal velges en utjevningsrepresentant fra hvert valgdistrikt.

#### *§ 11-3 Fordeling av mandatene på valgdistriktene ved stortingsvalg*

(1) Samtlige stortingsmandater skal fordeles på valgdistriktene. Fordelingen foretas av departementet hvert åttende år.

(2) Hvert valgdistrikts fordelingstall fastsettes ved at antallet innbyggere i valgdistriktet ved nest siste årsskifte før det aktuelle stortingsvalget adderes med antall kvadratkilometer i valgdistriktet multiplisert med 1,8.

(3) Hvert valgdistrikts fordelingstall divideres med 1-3-5-7 osv. De kvotienter som fremkommer nummereres fortløpende. Representantplassene fordeles på fylkene på grunnlag av de fremkomne kvotientene. Representantplass

nr. 1 tilfaller det fylket som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tilfaller det fylket som har den nest største kvotienten osv. Dersom to eller flere fylker har samme kvotient, tilfaller representantplassen det fylket som har det høyeste fordelingstallet.

(4) Departementet underretter Stortinget om utfallet av mandatfordelingen.

#### *§ 11-4 Fordeling av distriktsmandatene mellom valglistene ved stortingsvalg*

(1) Av det antall mandater hvert valgdistrikt skal ha i henhold til § 11-3, blir alle med unntak av ett å fordele som distriktsmandater. Det siste mandatet fordeles av riksvvalgstyret som utjevningsmandat.

(2) Fylkesvalgstyret skal foreta valgoppgjør for fylket og fordele fylkets distriktsmandater mellom listene. Valglistenes stemmetall i alle kommunene i fylket legges sammen og mandatfordelingen skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode.

(3) St. Laguës modifiserte metode innebærer at hver listes stemmetall divideres med 1,4-3-5-7 osv. Hvert stemmetall skal divideres så mange ganger som det er nødvendig for å finne det antall mandater listen skal ha. Det første mandatet tilfaller den listen som har den største kvotienten. Det andre mandatet tilfaller den listen som har den nest største kvotienten osv. Hvis flere lister har samme kvotient, tilfaller mandatet den av listene som har størst stemmetall. Har de samme stemmetall, avgjøres det ved loddtrekning hvilken liste mandatet skal tilfalle.

#### *§ 11-5 Kåring av kandidater til distriktsmandatene ved stortingsvalg*

(1) Når det er avgjort hvor mange distriktsmandater en valgliste skal ha, fordeler fylkesvalgstyret disse til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare settes ut av betraktning.

(2) Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens totale stemmetall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Øvrige kandidater kåres på grunnlag av deres rekkefølge på listen.

(3) Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Kandidatene til vararepresentantplassene fordeles på samme måte som representantene etter annet ledd.

#### *§ 11-6 Fordelingen av utjevningsmandatene på partiene og valgdistriktene ved stortingsvalg*

(1) Riksvvalgstyret skal foreta valgoppgjør for fordeling av utjevningsmandatene på grunnlag av de utskrifter som er sendt inn fra fylkesvalgstyrene.

(2) Riksvvalgstyret fordeler utjevningsmandatene mellom partiene i henhold til Grunnloven § 59.

(3) Riksvvalgstyret fordeler partiens utjevningsmandater med ett på hvert fylke, på følgende måte:

–a) For hvert fylke og for hvert parti som har vunnet minst ett utjevningsmandat, tas utgangspunkt i partiets stemmetall i fylket. Har partiet ikke fått noe distriktsmandat skal partiets stemmetall i fylket legges til grunn. Har partiet fått distriktsmandat, skal partiets stemmetall divideres med et tall som

er én mer enn det dobbelte av antall distriktsmandater partiet har fått i fylket. Partiets stemmetall eller de fremkomne kvotienter divideres med det gjennomsnittlige antall stemmer per distriktsmandat i vedkommende fylke.

- b) De fremkomne kvotientene for samtlige fylker og for samtlige partier som har vunnet minst ett utjevningsmandat, ordnes etter størrelse. Er flere kvotienter like store, er antall stemmer i vedkommende fylker avgjørende. I tilfelle stemmelikhet avgjøres rekkefølgen ved loddtrekning.
- c) Utjevningsmandat nr. 1 tildeles det partiet og det fylket som etter beregningen foran har den største kvotienten. Utjevningsmandat nr. 2 tildeles det partiet og det fylket som har den nest største kvotienten osv.
- d) Når et fylke er blitt tildelt et utjevningsmandat, kommer det ikke i betraktning ved de videre beregningene. Når et parti har fått det antall utjevningsmandater det skal ha i henhold til fordelingen etter annet ledd, kommer partiet ikke i betraktning ved de videre beregningene. Fordelingen fortsetter for de øvrige fylkene og de øvrige partiene inntil samtlige utjevningsmandater er fordelt.

#### *§ 11-7 Kåring av kandidater til utjevningsmandatene ved stortingsvalg*

Når det er avgjort hvilke partilister som får utjevningsmandater, skal riksvalgstyret utpeke listenes utjevningsrepresentanter og samtlige vararepresentanter. Ved dette oppgjøret ser en bort fra de som allerede er valgt som distriktsrepresentanter, og kårer kandidatene i fortsatt rekkefølge i henhold til § 11-5. Kandidater som ikke er valgbare settes ut av betraktning.

#### *§ 11-8 Fullmakter til de valgte stortingsrepresentantene*

(1) Riksvalgstyret utferdiger fullmakter for samtlige valgte stortingsrepresentanter og vararepresentanter. Fullmaktene sendes til Stortinget.

(2) Riksvalgstyret skal protokollere resultatet av valgoppgjøret og underrette Stortinget og fylkesvalgstyrene om dette.

#### *§ 11-9 Underretning til de valgte stortingsrepresentantene*

(1) Etter å ha mottatt melding fra riksvalgstyret skal fylkesvalgstyret underrette de valgte representantene og vararepresentantene om valget og opplyse om retten til å søke om fritak fra valg.

(2) Er en kandidat blitt valgt til representant eller vararepresentant fra flere fylker, avgjør vedkommende selv hvilket valg som mottas. Skriftlig erklæring om hvilket valg som mottas skal sendes vedkommende fylkesvalgstyret innen tre dager etter underretning om valget er mottatt fra fylkesvalgstyrene. Gir ikke vedkommende underretning som nevnt, anses valget mottatt i det fylket hvor vedkommende er stemmeberettiget, eller - hvis vedkommende ikke er stemmeberettiget i noen av fylkene - det fylket som kommer først i alfabetisk orden. Blir det valget vedkommende har mottatt kjent ugyldig, kan vedkommende avgi ny erklæring.

#### *§ 11-10 Mandatfordeling og kandidatkåring ved fylkestingsvalg*

(1) Fylkesvalgstyret skal foreta valgoppgjør ved fylkestingsvalg. Valglistenes stemmetall i alle kommunene i fylket legges sammen og mandatfordelingen skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter § 11-4.

(2) Når det er avgjort hvor mange mandater en valgliste skal ha, fordeler fylkesvalgstyret representantplassene til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare settes ut av betraktning. Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens totale stemmetall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Øvrige kandidater kåres på grunnlag av deres rekkefølge på listen.

(3) Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Kandidatene til vararepresentantplassene fordeles på samme måte som representantene etter annet ledd.

(4) Dersom en valgliste får flere mandater enn det er valgbare kandidater på listen, fordeles det overskytende antall mandater mellom de øvrige listene i henhold til regelen i første ledd.

#### *§ 11-11 Underretning til de valgte fylkestingsrepresentantene*

Fylkesvalgstyret skal underrette de valgte representantene og vararepresentantene om valget og opplyse om retten til å søke om fritak fra valg.

#### *§ 11-12 Mandatfordeling og kandidatkåring ved kommunestyrevalg*

(1) Valgstyret skal foreta valgoppgjør ved kommunestyrevalg. Mandatfordelingen skjer i henhold til St. Laguës modifiserte metode etter § 11-4.

(2) Når det er avgjort hvor mange mandater en valgliste skal ha, fordeler valgstyret representantplassene til kandidatene på listen. Kandidater som ikke er valgbare, settes ut av betraktning. Kandidater på listen som er satt opp med uthevet skrift, gis et antall personlige stemmer som tilsvarer 25 prosent av listens totale stemmetall, før de personlige stemmer velgerne har gitt til kandidatene telles opp. Deretter kåres kandidatene i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Har flere kandidater fått like mange stemmer, eller ingen stemmer, er rekkefølgen på listen avgjørende.

(3) Hver liste skal så vidt mulig tildeles så mange vararepresentanter som den får representanter, med tillegg av tre. Kandidatene til vararepresentantplassene fordeles på samme måte som representantene etter annet ledd.

(4) Dersom en valgliste får flere mandater enn det er valgbare kandidater på listen, fordeles det overskytende antall mandater mellom de øvrige listene i henhold til regelen i første ledd.

#### *§ 11-13 Underretning til de valgte kommunestyrerepresentantene*

Valgstyret skal underrette de valgte representantene og vararepresentantene om valget og opplyse om retten til å søke om fritak fra valg.

## **Kapittel 12 Flertallsvalg ved kommunestyrevalg**

### *§ 12-1 Vilkårene for flertallsvalg*

(1) Kommunestyrevalget holdes som flertallsvalg dersom det i en kommune ikke foreligger mer enn ett godkjent listeforslag.

(2) Valgstyret kunngjør at valget holdes som flertallsvalg og informerer om hvilke regler som gjelder for valget.

### *§ 12-2 Fremgangsmåten ved flertallsvalg*



(1) Velgerne stemmer med samme stemmeseddel på representanter og vararepresentanter.

(2) Stemmeseddelen kan inneholde høyst så mange navn som det skal velges representanter i kommunestyret, og like mange vararepresentanter.

#### *§ 12-3 Valgoppgjøret ved flertallsvalg*

(1) Ved valgoppgjøret telles først de stemmer som er avgitt på representanter. Er det på stemmeseddelen ikke skilt mellom representanter og vararepresentanter, anses de først oppførte som representanter i det tillatte antall, og de følgende som vararepresentanter i det tillatte antall. Inneholder stemmeseddelen flere navn som representanter eller vararepresentanter enn tillatt, settes de overskytende navnene som står sist i rekkefølgen ut av betraktning.

(2) Et navn kan bare føres opp én gang på hver stemmeseddel.

(3) De som får flest stemmer er valgt.

(4) De som får flest stemmer når representantstemmer og vararepresentantstemmer telles under ett, blir valgt til vararepresentanter i den rekkefølgen stemmetallet viser og i et antall som svarer til representantenes.

(5) Hvis flere kandidater får like mange stemmer, avgjøres utfallet ved loddtrekning.

### **Kapittel 13 Prøving av valgets gyldighet. Klage**

#### *§ 13-1 Klage ved stortingsvalg*

(1) Alle som har stemmerett, kan klage over forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av stortingsvalget i det fylket vedkommende er manntallsført. Gjelder klagen spørsmål om stemmerett eller om adgangen til å avgi stemme, har også den som ikke er blitt manntallsført, klagerett.

(2) Klage må fremmes innen sju dager etter valgdagen. Klage over fylkesvalgstyrets valgoppgjør må fremmes innen sju dager etter at valgoppgjøret foreligger.

(3) Klagen skal være skriftlig og skal fremsettes for valgstyret, fylkesvalgstyret, Fylkesmannen, departementet eller Stortingets kontor.

(4) Stortinget er klageinstans for klager som gjelder stemmerett og retten til å avgi stemme. Departementet skal avgi uttalelse til Stortinget om klagesakene. Departementet er klageinstans for øvrige klager. Departementet skal oversende sine vedtak i klagesakene til Stortinget.

#### *§ 13-2 Klage ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg*

(1) Alle som har stemmerett, kan klage over forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av fylkestingsvalget i det fylket vedkommende er manntallsført, og ved kommunestyrevalget i den kommunen vedkommende er manntallsført. Gjelder klagen spørsmål om stemmerett eller om adgangen til å avgi stemme, har også den som ikke er blitt manntallsført, klagerett.

(2) Klage må fremmes innen sju dager etter valgdagen. Klage over valgoppgjøret må fremmes innen sju dager etter at valgoppgjøret er godkjent i fylkestinget eller kommunestyret.

(3) Klagen skal være skriftlig og skal fremsettes for valgstyret i kommunen ved kommunestyrevalg og for fylkesvalgstyret ved fylkestingsvalg. Gjelder klagen forhold av betydning for begge valg, anses den å gjelde begge og kan fremsettes enten for valgstyret eller fylkesvalgstyret.

(4) Departementet er klageinstans. Departementets vedtak i klagesaker etter denne paragraf er endelige og kan ikke bringes inn for domstolene.

#### *§ 13-3 Kontroll av stortingsvalg. Ugyldig valg - omvalg*

(1) Det nyvalgte Stortinget treffer vedtak om stortingsvalget er gyldig.

(2) Stortinget skal sørge for at feil blir rettet i den utstrekning det er mulig.

(3) Stortinget skal kjenne stortingsvalget i en kommune eller i et fylke ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget, og som det ikke er mulig å rette.

(4) Når valget i en kommune eller i et fylke er kjent ugyldig, påbyr Stortinget omvalg. Stortinget kan i særlige tilfeller påby omvalg i hele fylket selv om feilen ikke gjelder alle kommunene i fylket.

#### *§ 13-4 Kontroll av fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Ugyldig valg - omvalg*

(1) Det nyvalgte fylkestinget treffer vedtak om fylkestingsvalget er gyldig. Det nyvalgte kommunestyret treffer vedtak om kommunestyrevalget er gyldig.

(2) Fylkestinget skal kjenne fylkestingsvalget i en kommune eller i hele fylket ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette.

(3) Kommunestyret skal kjenne kommunestyrevalget i kommunen ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette.

(4) Hvis fylkestinget eller kommunestyret kjenner et valg ugyldig, skal det sendes melding til departementet, som påbyr omvalg. Ved fylkestingsvalg kan departementet i særlige tilfeller påby omvalg i hele fylket, selv om feilen ikke gjelder alle kommunene i fylket.

(5) Bestemmelsen i kommuneloven § 59 om lovlighetskontroll gjelder tilsvarende. Fristen for å fremsette begjæring om lovlighetskontroll er likevel sju dager etter at fylkestinget eller kommunestyret har truffet vedtak etter første ledd.

#### *§ 13-5 Gjennomføring av omvalg*

(1) Ved omvalg benyttes manntallet fra det opprinnelige valget. Manntallet skal oppdateres og feil rettes.

(2) Dersom det er nødvendig av hensyn til en hensiktsmessig gjennomføring av omvalget, kan departementet gjøre unntak fra bestemmelser i denne lov.

## **Kapittel 14 Nytt valgoppgjør i perioden. Suppleringsvalg**

#### *§ 14-1 Nytt valgoppgjør til Stortinget*

(1) Fylkesvalgstyret skal, etter pålegg fra Stortinget, foreta nytt valgoppgjør hvis en representantplass i Stortinget blir stående ubesatt.

(2) Fylkesvalgstyret utferdiger fullmakt for den som er valgt til representant eller vararepresentant etter første ledd. I fullmakten angis hvilket nummer i rekkefølgen den valgte representanten skal ha. For vararepresentant angis hvilken eller hvilke representanter vedkommende skal erstatte, og nummeret i vararepresentantrekken. Fullmakten sendes til Stortinget. For øvrig gjelder § 11-9 tilsvarende.

#### *§ 14-2 Nytt valgoppgjør og suppleringsvalg til fylkestinget eller kommunestyret*

(1) Fylkesordføreren eller ordføreren skal sørge for at fylkesvalgstyret eller valgstyret foretar nytt valgoppgjør dersom en representantplass i fylkestinget eller kommunestyret blir stående ubesatt.

(2) Det skal også foretas nytt valgoppgjør når en vararepresentantplass er blitt ledig, dersom fylkesordføreren eller ordføreren finner dette nødvendig.

(3) Er antallet av vararepresentanter eller av en gruppes vararepresentanter blitt utilstrekkelig, og forholdet ikke kan avhjelpest ved nytt valgoppgjør etter annet ledd, kan vedkommende gruppe selv utpeke den som skal rykke inn på den ledige vararepresentantplassen. Gruppen underretter deretter fylkesvalgstyret eller valgstyret, som velger vedkommende som vararepresentant dersom valgbarhetsvilkårene er oppfylt.

(4) Er kommunestyrevalget holdt som flertallsvalg, utpekes kandidaten til den ledige plassen av kommunestyret. Tredje ledd annet punktum gjelder tilsvarende.

(5) For øvrig gjelder §§ 11-11 og 11-13 tilsvarende.

## **Kapittel 15 Forskjellige bestemmelser**

### *§ 15-1 Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell*

Oppbevaring, avhending og tilintetgjøring av valgmateriell etter at valget er over, skal skje i henhold til arkivlovens bestemmelser og forskrift gitt i medhold av denne.

### *§ 15-2 Tilgang til manntallet og det øvrige materiellet - offentlighet*

(1) Om ikke annet følger av bestemmelser i denne lov eller i forskrift, kan tilgang til eller avskrift av manntallseksemplarer, herunder det som er brukt til avkryssing, bare gis eller utleveres

–a) til offentlig ansatte når det er nødvendig av hensyn til tjenesten, eller  
–b) til forskere i vitenskapelig øyemed når det foreligger samtykke fra folke-registermyndigheten.

(2) Tilgang til det øvrige valgmateriellet kan bare gis til forskere i vitenskapelig øyemed og etter samtykke fra vedkommende myndighet.

### *§ 15-3 Taushetsplikt*

(1) Forvaltningslovens bestemmelser om taushetsplikt gjelder tilsvarende ved valg.

(2) En person som assisterer en velger ved stemmegivningen og får kjennskap til hvordan vedkommende har stemt, har taushetsplikt om dette.

### *§ 15-4 Beregning av frister. Oppreisning for oversittet frist*

(1) Hvis en dato som er utgangspunktet for en frist faller på en helligdag, begynner fristen å løpe nærmest påfølgende hverdag.

(2) Hvis en dato for avslutningen av en frist faller på en helligdag, løper fristen ut den nærmest påfølgende hverdag.

(3) Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder tilsvarende i de tilfeller hvor en dato som er det tidligste eller seneste tidspunktet for noen handling etter denne lov, faller på en helligdag.

(4) Oppreisning for oversittet frist etter denne lov kan bare gis hvis fristoversittingen skyldes forhold den som plikter å overholde fristen ikke hadde herredømme over, og heller ikke kunne forutse.

#### *§ 15-5 Opplysningsplikt*

Alle offentlig ansatte plikter så langt det er mulig å gi valgmyndighetene de opplysninger de måtte kreve til bruk ved forberedelse og gjennomføring av valg.

#### *§ 15-6 Oppgaver til valgstatistikk*

Fylkesvalgstyrene og valgstyrene plikter å gi de oppgaver som departementet eller Statistisk sentralbyrå finner er nødvendige for å publisere valgresultater eller utarbeide offisiell valgstatistikk.

#### *§ 15-7 Kommuner som utgjør et eget fylke*

(1) Denne lovs bestemmelser om fylkestingsvalg gjelder ikke i de tilfeller hvor en kommune utgjør et eget fylke og hvor det derfor ikke avholdes fylkestingsvalg.

(2) Det skal likevel også i disse kommuner være adgang til å avgi forhåndstemme til fylkestingsvalg for velgere som har stemmerett i en kommune som utgjør en del av et annet fylke.

#### *§ 15-8 Utgifter som dekkes av statskassen*

Statskassen dekker utgifter til kommunenes og fylkeskommunenes lovpålagte virksomhet ved stortingsvalg.

### **Kapittel 16 Ikrafttredelses- og overgangsregler. Endringer i andre lover**

#### *§ 16-1 Ikrafttredelse*

(1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

(2) Fra samme tid oppheves lov av 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg (valgloven).

#### *§ 16-2 Overgangsregler*

(1) § 5-2 annet ledd bokstav d gjelder ikke for partier som var registrert etter § 17 i lov 1. mars 1985 nr. 3, dersom disse søker om registrering i Partiregisteret innen 2. januar 2005. Partier som ikke har søkt om registrering innen denne fristen, mister eneretten til partinavnet etter stortingsvalget i 2005.

(2) For å kunne stille listeforslag under det navn partiet var registrert med etter § 17 i lov 1. mars 1985 nr. 3, må partiet være registrert i Partiregisteret.

### § 16-3 Endringer i andre lover

Fra den tid loven her trer i kraft, gjøres følgende endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven):

§ 12 skal lyde:

#### § 12. Kommunedelsutvalg.

- 1. Kommunestyret kan selv opprette kommunedelsutvalg for deler av kommunen. Kommunestyret velger selv medlemmer og varamedlemmer til utvalget, og blant medlemmene leder og nestleder.
- 2. *Kommunestyret kan fatte vedtak om at medlemmene til ett eller flere kommunedelsutvalg i kommunen skal velges av innbyggerne i vedkommende kommunedel (direkte valg). Der medlemmene til kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg, velger utvalget selv leder og nestleder.*
- 3. Kommunestyret fastsetter selv kommunedelsutvalgenes arbeidsoppgaver. Kommunedelsutvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker vedrørende kommunedelen hvor ikke annet følger av lov.
- 4. Kommunedelsutvalget kan gi lederen eller et arbeidsutvalg myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i typer av saker som ikke er av prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.
- 5. Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. *Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg.*
- 6. *For gjennomføringen av direkte valg til kommunedelsutvalg gjelder bestemmelsene i valgloven så langt de passer.*
- 7. *Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om direkte valg til kommunedelsutvalg.*

§ 14 nr. 1 bokstav b skal lyde:

- b) Utelukket fra valg er fylkesmannen, assisterende fylkesmann, og den som i vedkommende kommune eller fylkeskommune er administrasjonssjef eller dennes stedfortreder, er sekretær for kommunestyret eller *fylkestinget*, har ansvaret for regnskapsfunksjonen i kommunen eller fylkeskommunen, eller foretar revisjon for kommunen eller fylkeskommunen. I kommuner og fylkeskommuner med parlamentarisk styreform er ansatte i sekretariatet til rådet som har fått myndighet delegert fra rådet, ikke valg-bare.

§ 14 nr. 1 bokstav c første setning skal lyde:

Rett til å kreve seg fritatt fra valg har den som har fylt 67 år før valgperioden tar til, samt den som har gjort tjeneste som medlem av vedkommende organ de siste fire år.

Nytt kapittel 6A skal lyde:

#### *Kapittel 6A. Innbyggerinitiativ.*

**§ 39a. Innbyggerinitiativ.**

- 1. Kommunestyret eller fylkestinget plikter selv å ta stilling til et forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet, dersom minst 2 prosent av innbyggerne, alternativt 300 i kommunen eller 500 i fylket, står bak forslaget.*
- 2. Kommunestyret eller fylkestinget skal ta stilling til forslaget senest 6 måneder etter at det er fremmet. Initiativtakerne skal informeres om de avgjørelser som treffes og de tiltak som gjennomføres som følge av forslaget.*
- 3. Et forslag med samme innhold kan ikke fremmes to ganger i løpet av samme valgperiode. Et forslag kan heller ikke settes frem på nytt før det er gått fire år siden forslaget sist ble fremmet.*
- 4. Et forslag som er fremmet etter reglene i denne paragraf og som blir nedstemt i kommunestyret eller fylkestinget, kan ikke påklages med mindre dette følger av andre regler.*

## Vedlegg 1

## «Lovspeil»

Det gis nedenfor en oversikt over de aktuelle paragrafer i departementets lovforslag, sett i forhold til

- gjeldende lov av 1. mars 1985 nr. 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg
- forslaget fra Valgløutvalget i NOU 2001:3.

<i>Departementets lovutkast</i>		<i>Gjeldende valglov</i>	<i>NOU-forslaget</i>
<b><i>Kapittel 1 Formål, virkeområde</i></b>			
§ 1-1	Lovens formål	ingen tilsvarende §	§ 1
§ 1-2	Lovens virkeområde	§ 1	§ 2
<b><i>Kapittel 2 Stemmerett, manntall</i></b>			
§ 2-1	Stemmerett ved stortingsvalg	§ 3	§§ 3 og 5 nr. 1
§ 2-2	Stemmerett ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg	§ 3	§§ 4 og 5 nr. 1
§ 2-3	Valgstyrets ansvar for å føre manntall	§ 4	§§ 5 nr. 2, 6 og 8
§ 2-4	I hvilken kommune velgerne skal manntallføres	§ 5	§§ 6-7
§ 2-5	Folkeregistermyndighetens ansvar	§ 5 nr. 1	§ 6 nr. 1
§ 2-6	Utlekking av manntallet til offentlig ettersyn	§ 7	§ 9
§ 2-7	Krav om retting. Oppdatering	§§ 7-10	§§ 10-11
§ 2-8	Underretning om endring i manntallet	§ 10 annet ledd	§ 11 nr. 6
§ 2-9	Forskrift	§ 4 annet ledd	§ 12
<b><i>Kapittel 3 Valgbarhet. Plikt til å ta imot valg</i></b>			
§ 3-1	Valgbarhet ved stortingsvalg	§§ 12-13	§ 13
§ 3-2	Rett til å kreve fritak fra stortingsvalg	§§ 14, 25 nr. 5, 56	§ 13
§ 3-3	Valgbarhet ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg	§§ 12-13	§§ 14-15
§ 3-4	Rett til å kreve fritak fra fylkestingsvalg og kommunestyrevalg	§§ 14, 25 nr. 5, 62, 67	§§ 14-15
<b><i>Kapittel 4 Valgorganene</i></b>			
§ 4-1	Valgstyret	§ 15	§ 16
§ 4-2	Stemmestyre	§ 28 første ledd	§ 17
§ 4-3	Fylkesvalgstyret	§ 17	§ 18
§ 4-4	Riksvalgstyret	§ 16 a, jf. § 15	§ 19
<b><i>Kapittel 5 Registrering av politiske partier</i></b>			
§ 5-1	Registreringsmyndigheten. Virkning av registreringen	§ 17, § 26 nr. 1, 8. ledd	§ 20 nr. 1
§ 5-2	Vilkår for registrering	§ 17	§§ 20-21
§ 5-3	Endring av navn. Sammenslåing av partier	§ 17, 7. og 8. ledd	§ 22

§ 5-4	Avregistrering. Når et partinavn blir fritt	§ 17, 3. ledd	§ 21
§ 5-5	Opplysning om partiets hovedstyre	ingen tilsvarende §	ingen tilsvarende §
§ 5-6	Kunngjøring av vedtak	§ 17, 5. ledd	§ 23
§ 5-7	Klage	§ 17, 5. ledd	§ 24
§ 5-8	Forskrift	ingen tilsvarende §	ingen tilsvarende §
<b>Kapittel 6 Krav til og behandling av listeforslag</b>			
§ 6-1	Krav til listeforslaget	§ 25	§§ 30-32
§ 6-2	Antall kandidater på listeforslaget	§ 25	§§ 30-32
§ 6-3	Antall underskrifter på listeforslaget	§ 25	§§ 30-32
§ 6-4	Vedlegg til listeforslagene	§ 25 nr. 3, § 26 nr. 1, 5. ledd	§§ 30-32
§ 6-5	Tilbakekalling av listeforslag	§ 25	§§ 30-32
§ 6-6	Valgmyndighetens behandling av listeforslag	§ 26	§ 34
§ 6-7	Offentliggjøring av godkjente lister	§ 26	Forskrift om listeforslag § 5
§ 6-8	Klage	§ 70	§§ 101-102
§ 6-9	Forskrift	ingen tilsvarende §	§§ 33 og 36
<b>Kapittel 7 Trykking av stemmesedler. Retting</b>			
§ 7-1	Trykking av stemmesedler	§ 26 nr. 1	§ 35, forskrift om stemmesedler §§ 1-10
§ 7-2	Endringer på stemmesedlene	§ 44 nr. 4-5	§§ 64-65
§ 7-3	Forskrift	§ 26 nr. 3	§ 36
<b>Kapittel 8 Forhåndsstemmegivningen</b>			
§ 8-1	Perioden for forhåndsstemmegivningen	§ 30, 1. ledd og § 31	§§ 41 og 42
§ 8-2	Hvem kan motta forhåndsstemmer	§ 32	§ 43
§ 8-3	På hvilke steder kan det mottas forhåndsstemmer	§§ 33 og 36	§ 44
§ 8-4	Fremgangsmåten ved stemmegivningen	§ 34 nr. 1-2	§ 45
§ 8-5	Valgagitasjon m.m.	§ 34 nr. 5, 1. ledd	§ 46
§ 8-6	Forskrift	§ 9 a	§ 48
<b>Kapittel 9 Tidspunkt for valg. Stemmegivning på valgtinget</b>			
§ 9-1	Tidspunkt for valg	§ 24, 1. ledd	§ 28
§ 9-2	Fastsetting av valgdag	§ 24, 2. ledd	§ 29
§ 9-3	Tid og sted for stemmegivningen	§ 27, 1-2. ledd, § 29, 1 ledd	§§ 37-38
§ 9-4	Ordensregler	§ 38, 2., 5-6. ledd	§ 50
§ 9-5	Stemmegivning i valglokalet	§ 40, 1-3. ledd, § 41 1-2. ledd	§§ 55, 57-58
§ 9-6	Stemmegivning utenfor valglokalet	§ 40, 3. ledd	§ 56
§ 9-7	Avslutning av stemmegivningen	§ 42, 1. ledd	§ 60



§ 9-8	Oppbevaring og transport av materiell	§ 42, 1. ledd	§ 61
§ 9-9	Offentliggjøring av valgresultater og prognoser	§ 38, 9. ledd, § 43	§ 51
§ 9-10	Forskrift	§ 38, 8., § 40, 5., § 42, 2. ledd	§ 63
<i>Kapittel 10 Prøving av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, protokollering m.m.</i>			
§ 10-1	Godkjenning av stemmegivninger avgitt på forhånd	§ 47	§§ 66-68 og § 70
§ 10-2	Godkjenning av stemmegivninger avgitt på valgtinget	ingen tilsvarende §	ingen tilsvarende §
§ 10-3	Godkjenning av stemmesedler	§ 45	§ 69 og § 70
§ 10-4	Prinsipper for opptelling av stemmesedler	§§ 46, 48	§§ 71-74
§ 10-5	Foreløpig opptelling	§§ 46, 48	§§ 71-74
§ 10-6	Endelig opptelling hos valgstyret. Registrering av rettinger på sedlene	§ 48	§§ 71-74
§ 10-7	Protokollering av valg	§§ 39, 49, 53, 54, 61, 66	§§ 54, 63, 75, 78, 82, 83, 84, 85
§ 10-8	Oversending av materiell ved stortingsvalg og fylkestingsvalg	§ 49	§§ 76-78
§ 10-9	Fylkesvalgstyrets kontroll ved stortingsvalg og fylkestingsvalg	§§ 50, 58	§§ 79-80
§ 10-10	Forskrift	ingen tilsvarende §	§§ 71-74
<i>Kapittel 11 Mandatfordeling og kandidatføring</i>			
§ 11-1	Valgdistriktene ved stortingsvalg	Grunnloven § 57	§ 26
§ 11-2	Antall stortingsrepresentanter. Distrikts- og utjevningsrepresentanter	Grunnloven §§ 57-58	§§ 25-26
§ 11-3	Fordeling av representantplassene på valgdistriktene ved stortingsvalg	Grunnloven §§ 57-58	§ 27
§ 11-4	Fordeling av distriktsmandater mellom listene ved stortingsvalg	Grunnloven § 59, valgloven §§ 50-51	§ 79
§ 11-5	Kåring av kandidater til distriktsmandatene ved stortingsvalg	§ 52	§ 82
§ 11-6	Fordeling av utjevningsmandatene ved stortingsvalg	Grunnloven § 59, valgloven § 55, 1.-2. ledd	§§ 86-88
§ 11-7	Kåring av kandidater til utjevningsmandater ved stortingsvalg	§ 55, 2. ledd	§ 89
§ 11-8	Fullmakter til de valgte stortingsrepresentantene. Innberetning til Stortinget	§ 55, 2.-7. ledd	§§ 90-91 nr. 1
§ 11-9	Underretning til de valgte stortingsrepresentantene.	§§ 56-57	§§ 91 nr. 2 og 92
§ 11-10	Mandatfordeling og kandidatføring ved fylkestingsvalg	§§ 58-59	§ 80
§ 11-11	Underretning til de valgte fylkestingsrepresentantene	§ 60	§ 83
§ 11-12	Mandatfordeling og kandidatføring ved kommunestyrevalg	§ 64	§ 81

§ 11-13	Underretning til de valgte kommunestyrerepresentantene	§ 65	§ 84
<i>Kapittel 12 Flertallsvalg ved kommunestyrevalg</i>			
§ 12-1	Vilkårene for flertallsvalg	§ 69	§ 94
§ 12-2	Frengangsmåten ved flertallsvalg	§ 69	§ 95
§ 12-3	Valgoppgjøret ved flertallsvalg	§ 69	§ 96
<i>Kapittel 13 Prøving av valgets gyldighet. Klage</i>			
§ 13-1	Klage ved stortingsvalg	§§ 70, 2. ledd, 72, 2. ledd	§ 101
§ 13-2	Klage ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg	§ 71	§ 102
§ 13-3	Kontroll av stortingsvalget. Ugyldig valg - omvalg	§§ 72-74	§ 100
§ 13-4	Kontroll av fylkestingsvalg og kommunestyrevalg. Ugyldig valg - omvalg	ingen tilsvarende §	§ 84
§ 13-5	Gjennomføring av omvalg	§§ 79-81	§ 106
<i>Kapittel 14 Nytt valgoppgjør i perioden. Suppleringsvalg</i>			
§ 14-1	Nytt valgoppgjør til Stortinget	§ 83	§ 107
§ 14-2	Nytt valgoppgjør og suppleringsvalg til fylkestinget og kommunestyret	§§ 84-85	§§ 108-109
<i>Kapittel 15 Forskjellige bestemmelser</i>			
§ 15-1	Oppbevaring, avhendelse og tilintetgjøring av valgmateriell	§§ 41, 49, 54, 63, 68	§§ 97, 99
§ 15-2	Tilgang til manntallet og det øvrige materiellet - offentlighet	§ 89	§ 98
§ 15-3	Taushetsplikt	§ 90	§ 128
§ 15-4	Beregning av frister. Oppreisning for oversittet frist.	§ 86	§ 125
§ 15-5	Opplysningsplikt	§ 87	§ 126
§ 15-6	Oppgaver til valgstatistikk	§ 88	§ 127
§ 15-7	Kommuner som utgjør et eget fylke	§ 94	§ 129
§ 15-8	Utgifter som dekkes av statskassen	§ 91	§ 120

## Vedlegg 2

# Stemmegivning og informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

Rapport fra Einar Nødtvedt (Siv.ing&M.A.ESST), Senit AS, avlevert til Kommunal- og regionaldepartementet juni 2001.

## 1 Innledning

---

### 1.1 Bakgrunn

Valglovutvalget ble nedsatt i oktober 1997. Utvalget skulle gjennomgå valgloven og valgpraksis, med formål å komme med forslag til forbedringer i loven og i praktisk gjennomføring av politiske valg. Utvalget skulle også se på forholdet mellom valgordning og demokrati, og hadde i tillegg anledning til å ta opp andre problemstillinger rundt valgordningen (eks. stemmerettsalder). Utvalget leverte sin innstilling 30. januar 2001<sup>3)</sup>.

Innstillingen diskuterer på flere steder forhold rundt bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i forbindelse med valg. I innstillingens kapittel 5: Det representative demokrati, diskuteres bruk av ny teknologi som en mulighet for å bedre tilgjengeligheten og derigjennom deltagelsen i valgprosessen<sup>4)</sup>. Kapittel 9.3: IKT og demokrati, diskuterer teknologien som mulig hjelpemiddel i en utvikling mot et mer direkte demokrati (trykk-knappdemokratiet) der IKT-løsninger benyttes til å etablere en mer forbedret to-veis kommunikasjon mellom politikere og velgere<sup>5)</sup>. Utvalget går inn for at valgloven bør ha en generell forsøksbestemmelse som blant annet vil kunne gi rom for utprøving av ny teknologi i stemmegivningen<sup>6)</sup>.

Det har vært en viss interesse rundt bruk av teknologi i stemmegivningen i Norge i mange år. Problemene under presidentvalget i USA høsten 2000 har skapt en ytterligere interesse og behov for å vurdere bruk av IKT i stemmegivningen. På denne bakgrunn ønsker Kommunal- og regionaldepartementet å supplere Valglovutvalgets innstilling med en tilleggsrapport som tar sikte på å analysere muligheter og begrensninger ved bruk av IKT i selve valgbehandlingen.

### 1.2 Leseanvisning

Rapporten er ment å være et supplement til Valglovutvalgets innstilling og bygger på det arbeidet som er gjort. Rapporten diskuterer i hovedsak rammer, muligheter og forutsetninger for utvidet bruk av moderne IKT i selve valgbehandlingen, dvs. den konsentrere seg om løsninger som gjør det mulig for velgeren selv å registrere sin stemme elektronisk. Notatet tar utgangspunkt i krav til funksjonalitet, sikkerhet og kostnader, og trekker i stor grad på tidligere utført arbeid både i Norge og internasjonalt. Notatet går ikke i detalj inn

<sup>3)</sup> NOU 2001:3 Velgere, valgordning, valgte, 30. januar 2001 Oslo

<sup>4)</sup> Ibid, side 59

<sup>5)</sup> Ibid, side 212 ff

<sup>6)</sup> Ibid, side 257

på de tekniske muligheter og utfordringer som ligger i IKT. Den som er interessert i dette vil finne store mengder litteratur om emnet, noe av denne er inkludert i referanselisten (se undervedlegg).

Notatet starter med en gjennomgang av historikk og status på bruk av teknologi i valghandlingen i Norge og i enkelte andre land. Deretter trekker kapittel 3 opp de grunnleggende elementer i en valgløsning. I kapittel 4 skisseres muligheter og begrensninger forbundet med innføring av elektronisk valg. Her presenteres også en del innspill fra den internasjonale debatten rundt internettvalg. Kapittel 5 beskriver de viktigste rammebetingelsene for en IKT-basert løsning, og i kapittel 6 diskuteres mulige løsningsalternativer i noe mer detalj. Kapittel 7 presenterer konklusjonen og legger fram forslag til videre arbeid.

### 1.3 Definisjoner og forkortelser

**Elektronisk valg:** Teknologi som gjør det mulig for velgeren å registrere sin stemme direkte i elektronisk form fra en valgterminal (telefon, PC eller dedisert utstyr).

**Internettvalg:** Elektronisk valg basert på bruk av internett-teknologi.

**DRE:** Direct Recording Electronic - teknologisk løsning som gjør det mulig for velgeren selv å registrere sin stemme til elektronisk medium ved hjelp av skreddersydd utstyr i valglokalet.

**OMR:** Optical Mark Reading - løsning basert på maskinell (optisk) lesing av stemmesedler for å finne markeringer, dvs. partikoder og/eller rettelser, i forhåndsdefinerte felt.

**ACM:** Association for Computing Machinery - USAs dataforening.

**FEC:** Federal Election Commission - føderalt kontor som overvåker valg i USA.

## 2 Historikk og status for IKT og valg

---

### 2.1 Norge

Informasjonsteknologi har vært benyttet til gjennomføring av valgoppgjør i mange år i Norge. KVALG - det gamle Kommunedatamiljøets systemløsning for valgoppgjør, har vært i drift på stormaskinplattform siden 1987. Kommunedata (Ephorma) utviklet også en systemløsning basert på elektronisk stemmegivning som ble benyttet under en folkeavstemning i 1989 i den daværende Moland kommune i Aust-Agder om sammenslåing med Arendal. Firmaet Scanvest var i en periode en betydelig leverandør av administrative systemer til kommunemarkedet, og tilbød også valgløsninger til sine kunder. Oslo kommune, og et fåtall andre, større kommuner, har benyttet optiske lesere og tilhørende beregningsmoduler ved valgoppgjør siden 1981.

Kommunal- og regionaldepartementet har siden 1995 gjennomført en godkjenningssprosess for valgoppgjørssystemer. Dette omfatter systemløsninger som benyttes til registrering av stemmegivning, sammenstilling, beregning og rapportering av valgresultat. Kravet til godkjenning ble tatt inn i valgloven for å sikre at IKT-systemene som ble brukt foretok sine beregninger på en standardisert måte. Det var også et viktig ønske å sikre at valgorganisasjonene

kunne ha tillit til at systemene utførte sine oppgaver sikkert og nøyaktig. Valglovutvalget foreslår at ordningen skal avskaffes.

I 1988/89 gjennomførte Oslo kommune et prosjekt for å vurdere bruk av elektronisk stemmegivning. Det ble gjennomført en behovs- og funksjonsanalyse samt en kartlegging av markedet. I forbindelse med Oslo kommunes initiativ fremmet Kommunal- og arbeidsdepartementet et forslag om endring i valgloven for å tillate forsøksordninger med bruk av elektronisk stemmegivning. Endringsforslaget ble behandlet i Utenriks- og konstitusjonskomiteen som ikke fant å kunne gå inn for forslaget. Oslo kommune avbrøt etter dette sitt prosjekt. Gjennom sitt forprosjekt hadde Oslo kommune snakket med flere leverandører både i Norge og internasjonalt. En av leverandørene (daværende SDS) utviklet en prototype (CIVIS) og brukte denne i flere skolevalg og i demonstrasjonsøyemed.

Ved valget i 1993 søkte flere kommuner (deriblant Oslo) om tillatelse til å bruke elektroniske manntall i valglokalet på valgdagen. Oslos løsning var basert på direkte kommunikasjon fra valglokalene mot en sentral database. På grunn av en programmeringsfeil i kommunikasjonsutstyret brøt løsningen sammen relativt raskt etter at valglokalene åpnet. Dette skapte store problemer for gjennomføringen av valget i Oslo, og medførte at tilliten til tekniske løsninger til bruk ved valg fikk en betydelig knekk både i Stortinget og blant publikum generelt. Det er grunn til å merke seg at selv om Bergen kommune, som benyttet en annen (PC-basert) løsning, ikke hadde de samme problemene, så oppstod det også der kjøproblemer i forbindelse med manntallsavkryssingen.

Ephorma har utviklet en internettløsning for stemmegivning som er blitt benyttet ved valg av tillitsvalgte i Telenor. I Moland kommune i Hordaland gjennomføres det for tiden et omfattende teknologisk eksperiment der all kommunens innbyggere blir gitt bredbåndsaksess. Det finnes flere initiativ som ønsker å utnytte denne teknologien, og internetvalg er en mulig utnyttelse.

## 2.2 USA

I USA har man vesentlig lengre og mer omfattende erfaring med bruk av IKT i forbindelse med valg enn i Norge. Følgende tabell gir en oversikt over metoder/teknologier som ble benyttet ved valgene i 1996<sup>7)</sup> og 1988<sup>8)</sup>:

Tabell 19.1: Tekniske løsninger i USA

Teknologi	1996	1988
Papir	1,7 %	11,3 %
Spakterminaler	20,7 %	33,9 %
Hullkort	37,3 %	44,6 %
Optisk lesning - OMR	24,6 %	7,5 %

<sup>7)</sup> Federal Election Commission, Washington DC, 2001, <http://www.fec.gov/>

<sup>8)</sup> Saltman, Roy G, Accuracy, Integrity and Security in Computerized Vote-Tallying, 1988, NBS Special Publication 500-158, Gaithersburg, Maryland

Tabell 19.1: Tekniske løsninger i USA

Direkte elektronisk - DRE	7,7 %	2,7 %
---------------------------	-------	-------

Tradisjonelle papirstemmesedler som håndtelles benyttes, som vist i tabellen, i stadig færre valgkretser. En annen teknologi som er på vei ut er såkalte spakterminaler (lever machines). Dette er mekaniske enheter der velgeren indikerer sine valg ved å løfte en spak som står ved siden av hver enkelt kandidat/sak. Stemmen registreres ved at velgeren drar i et håndtak (dette gjøres i mange tilfeller automatisk når velgeren forlater avlukket) som overfører velgerens markeringer til et sett med tellehjul.

Hullkortteknologien ble tatt i bruk på 60-tallet, og er i stor grad basert på forhåndspereforerte kort der velgeren markerer sine valg ved å presse ut en bit av stemmeseddelen ved hjelp av en spesiell pinne. Det var denne type løsning som ble brukt i de distriktene i Florida som hadde de største problemer ved fjorårets presidentvalg. Et av de store problemene med denne teknologien er at de forhåndspereforerte feltene i noen tilfeller ikke faller helt av, men blir hengende i en eller flere sider (hanging chad). Hvis velgeren ikke presser hardt nok, eller hvis maskinen ikke tømmes regelmessig, kan man også oppleve at velgeren bare oppnår å lage en bulk i den forhåndspereforerte biten uten at denne løsner (pregnant chad). Problemene med denne teknologien har vært kjent lenge<sup>9)</sup>. Dette har imidlertid ikke forhindre at teknologien fortsatt er den mest vanlig brukte i USA.

Den mest utbredte av de nyere teknologiene er optisk lesning - også kalt OMR (Optical mark reading). Dette er en teknologi som er lik den Oslo og noen andre norske kommuner (Drammen, Trondheim) har benyttet i de siste tiår. Velgeren markerer sine valg med (spesial) penn på en spesielt utformet stemmeseddel. Stemmeseddelen mates inn i en optisk leser som automatisk tolker markeringene og lagrer resultatet i elektronisk form. I USA finnes det to alternative løsninger for lesing av stemmesedler, stemmesedlene kan leses enten i det velgeren legger den i urnen, eller sentralt i valghovedkvarteret etter at valget er avsluttet (Oslos modell)

Direkteregistrert elektronisk stemmegivning (DRE) er den nyeste og mest avanserte løsningen som for øyeblikket er i bruk i USA. Med denne løsningen registrerer velgeren selv sin stemme i elektronisk form fra spesielle valgterminaler basert på IKT. I USA er denne typen systemer stort sett modellert etter de tradisjonelle spakterminalene. Hele stemmeseddelen er synlig på maskinens frontpanel, og velgeren markerer sine valg ved å trykke på «knapper» ved siden av sine kandidater/saker. Stemmene registreres direkte i elektronisk minne.

Det er i USA gjennomført enkelte prøveprosjekter der Internett har blitt brukt i politiske valg. Det finnes flere leverandører som tilbyr valgløsninger basert på internetteknologi. Disse systemløsningene har i hovedsak vært benyttet i valg til styre i næringsliv og frivillige organisasjoner. Primærvalget til presidentkandidat for det demokratiske parti i Arizona våren 2000 var det første bindende, offentlige valg der Internett ble brukt i tillegg til tradisjonell

<sup>9)</sup> Saltman, op.cit

stemmegivning. Erfaringene fra dette forsøket var i hovedsak positive, men det har i ettertid blitt reist flere innvendinger mot gjennomføringen.

USA har en egen føderal institusjon, Federal Election Commission <sup>10)</sup>, som bistår statlige og lokale myndigheter i forbindelse med de fleste aspekter rundt valg og valgoppgjør. FEC har blant annet utviklet en egen standard for test og godkjenning av valgsystemer. Denne standarden er kun rådgivende, og det er frivillig for leverandører og la seg teste. Det virker imidlertid som om standardene har en viss tyngde, og de fleste valgorganisasjoner ser ut til å foretrekke løsninger fra leverandører med godkjente systemer. Standarden er nå gjenstand for en revisjon og kommer til å få med krav til internettløsninger.

### 2.3 Sverige

Sverige gjennomførte en valglovsutredning tidlig på nittitallet. I en delrapport fra utvalget diskuteres bruk av teknologi i valghandlingen <sup>11)</sup>. På dette tidspunkt var ikke Internett noe reelt alternativ, og utredningen analyserte primært løsninger basert på DRE teknologi og optisk lesning. Konklusjonen var at det ikke ble ansett som økonomisk forsvarlig å satse på DRE utstyr i Sverige. Til det er det for få valg, utstyret for kostbart, og det svenske valgsystemet for forskjellig i forhold til de land der denne type teknologi er utbredt. Dette ble vurdert til å ville medføre omfattende tilpasninger som ville fordyre løsningene ytterligere.

Sverige har nylig avsluttet en ny utredning av tekniske og administrative forhold rundt valgavviklingen. Sluttrapporten diskuterer blant annet bruk av Internett i stemmegivningen. I en SOU (2000:125) presenteres utvalgets arbeid og konklusjoner <sup>12)</sup>. I løpet av utredningen har utvalget tatt kontakt med alle medlemsland i EU samt Norge, Island og Sveits for å kartlegge hvilke land som har gjennomført eller planlegger å gjennomføre internettvalg eller forsøk med samme. Kartleggingen viser at det ikke er noen europeiske land som har gjennomført politiske valg ved hjelp av Internett. Enkelte land er i ferd med å innføre elektroniske valg, men disse er foreløpig basert på dedisert utstyr (ref. DRE).

Utredningen definerer fem grunnleggende krav som må være oppfylt i forbindelse med internettvalg:

- Bare personer med stemmerett skal kunne avgi stemme
- Det skal bare være mulig å avgi en stemme pr. stemmeberettiget
- Krav til hemmelig valg må være absolutt
- Avgitt stemme må ikke kunne endres av noen annen
- Systemet må kunne sammenstille valgresultatet på flere nivå.

I utredningen presenteres et forslag til teknisk løsning for stemmegivning over Internett som etter utvalgets mening dekker de grunnleggende krav. Utvalget er i hovedsak positive til internettvalg, men på grunn av sikkerhetsmessige forhold, og frykt for at velgerne ikke skal ha tillit til Internett som sikkert medium, tror de ikke tiden er moden for en omfattende bruk av internett-

<sup>10)</sup> Federal Election Commission, op. cit.

<sup>11)</sup> VAL, Organisation, Teknikk, Ekonomi, SOU 1992:118

<sup>12)</sup> SOU 2000:125

valg. Utvalget anbefaler en trinnvis implementering der man først har som mål å kunne tilby en løsning som baserer seg på bruk av stemmeterminaler i kontrollerte omgivelser (valglokalet). Som et første steg på veien til dette målet anbefaler man at det startes forsøk under skolevalgene i forbindelse med valget i 2002.

## 2.4 Øvrige land

Det arbeides med videreutvikling av valg og valgssystemer i mange land. Enqueten som ble gjennomført av det svenske valglovutvalget (se punkt 2.3) viser at selv om det er stor interesse for internettvalg hos valgansvarlige over hele Europa så er usikkerheten stor. Det er mange land som ønsker å komme i gang med forsøksvirksomhet, men det later ikke til at det er noen som vurderer Internett som et fullverdig alternativ på kort sikt.

Belgia og Nederland er de land som er kommet lengst i innføringen av elektroniske valgløsninger. I Nederland er 80 prosent av alle stemmer elektroniske <sup>13)</sup>, man ønsker å gjennomføre forsøk med bruk av Internett i stemmegivningen ved valgene i 2003. I Belgia kunne alle som ønsket det avgi stemme elektronisk ved siste valg. I Irland har regjeringen i prinsippet besluttet å innføre elektroniske valg. Der har man konkludert med at man ikke skal benytte Internett i første omgang. I Storbritannia arbeides det aktivt med å forbedre dagens valgsystem, men det finnes ingen planer om å ta i bruk Internett i selve valgbehandlingen.

## 3 Valgsystem

---

### 3.1 Dagens løsning

Valgbehandlingen har tradisjonelt (dvs. de siste 150 år) vært gjennomført i kontrollerte valglokaler som administreres av en «profesjonell» valgorganisasjon, og overvåkes av politiske utnevnte kontrollører. Prinsippet om hemmelig valg, dvs. at velgeren skal kunne avgi sin stemme i enerom uten innsyn og mulighet for påvirkning fra andre, er en sentrale bærebjelke i valgbehandlingen.

I dagens valgsystem er hovedprinsippet at velgeren forutsettes å komme til sitt valglokale (dvs. der han eller hun er manntallsført) for å avgi stemme. I Norge er det også mulig å avgi stemme i andre valglokaler på selve valgdagen (fremmedstemme). I tillegg gir den norske (og de fleste andre lands) valglov velgeren mulighet for å stemme før valgdagen (forhåndsstemme). Forhåndsstemmegivningen var i Norge opprinnelig ment som et alternativ for de som hadde «gyldig» grunn til å være borte på selve valgdagen. Senere endringer i valgloven har svekket kravet til dokumentasjon av gyldig fravær, og Valglovutvalget anbefaler at forhåndsstemmegivning skal være tilgjengelig uten begrensninger eller kontroll for alle som ønsker det.

Ved fremmøte kontrollerer valgfunksjonæren at velgeren er stemmeberettiget ved å kontrollere velgerens navn (og eventuelt tilleggsopplysninger) mot manntallet. Etter godkjenning settes det kryss i manntallet, og samtidig

<sup>13)</sup> van Vijk, Hans, 2000, Experts: E-voting could have prevented U.S. election confusion, <http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/11/08/e.voting.no.gamble.idg/>



får velgeren en stemmeseddelkonvolutt. Velgeren går deretter til valgavlukket der han/hun skjermes fra innsyn velger en partiliste. Om ønskelig kan velgeren foreta rettelser på partilisten. Velgeren legger så stemmeseddelen i konvolutten og legger deretter konvolutten i valgurnen.

I mange kommuner er det vanlig å gjennomføre den foreløpige opptellingen av stemmesedlene i valglokalet og finne antall stemmer som er avgitt pr. parti i kretsen. Stemmesedlene overføres deretter til den sentrale valgadministrasjonen for videre behandling, det vil si endelig opptelling og oppgjør, herunder mandatfordeling og kandidatkåring, av alle kretsene samlet. I andre kommuner utføres både den foreløpige og den endelige opptellingen sentralt hos valgstyret.

### 3.2 Overordnet prosessbeskrivelse

Valghandlingen slik den er beskrevet over (stemmegivningen og valgoppgjøret) kan deles inn i følgende sentrale aktiviteter:

- Identifisering av velgeren/den stemmeberettigede
- Stemmegivning
- Lagring av avgitte stemmer
- Transport/overføring av avgitte stemmer og ev. foreløpig resultat
- Telling, sammenstilling og beregning.

#### *Identifisering*

Identifiseringen har to hovedformål: sikre at bare de som er stemmeberettigede får avgi stemme, og sperre for at velgeren kan stemme flere ganger. I Norge er det manntallet som angir hvem som er stemmeberettiget i en krets/kommune. I dagens valgløsning blir det offisielle manntallet utlagt i det enkelte valglokalet. Valgfunksjonæren kontrollerer at velgeren er registrert, at han ikke allerede har stemt, og krysser av i manntallet.

Forhåndsstemmen er etter gjeldende lov å betrakte som endelig, dvs. at velger som har avgitt forhåndsstemme ikke kan stemme på nytt på valgdagen. For å sikre seg mot at en som har stemt på forhånd også stemmer på valgdagen, blir manntallet oppdatert slik at alle som har avgitt forhåndsstemme er kryssset av i en egen kolonne. Muligheten for at en forhåndsstemme kan være avgitt i annen kommune like før valget (opptil dagen før) gjør at det kan oppstå situasjoner der en forhåndsstemme ikke har kommet fram til hjemkommunen før valgtinget åpner. Hvis en velger i slike tilfeller avgir stemme på valgdagen, innebærer dette at forhåndsstemmen må underkjennes.

Den norske valgloven inneholder en bestemmelse som tillater velgeren å avgi stemme i andre lokaler enn der han/hun er manntallsført (fremmedstemme). Fremmedstemmene behandles spesielt og lagres i omslagskonvolutt som identifiserer velgeren. Hvis velgeren prøver å avgi stemme på flere steder/måter, er det valgtingsstemmen fra hjemmekretsen som skal telle. I kommuner med mer enn ett valglokale må det derfor etableres et kontrollapparat som sikrer mot at velgeren får avgitt dobbeltstemme.

### *Stemmegivning*

Etter at velgeren er identifisert gis han/hun mulighet for å avgi en (og bare en) stemme pr. valg (kommune, fylke, storting). Den norske valgordningen gir mulighet for et kombinert parti/personvalg. I kommunevalget er velgerens mulighet for å påvirke hvem som blir valgt meget stor gjennom muligheten for rettinger, dvs. kumuleringer, strykninger og slengere, og valgsystemets følsomhet for slike rettinger. Ved stortingsvalg er rettemulighetene mer begrenset, og påvirkningseffekten er svært teoretisk, i og med at mer enn 50 prosent må ha gjort samme endring for at det skal kunne påvirke kandidatkåringen.

Dagens valgsystem, der velgeren stemmer i enerom i et kontrollert miljø, er en av de beste garantier mot salg av stemmer eller utilbørlig påvirkning av velgeren. For alle valgløsninger som baserer seg på stemmegivning utenfor kontrollerte lokaler er beskyttelse mot denne type mislighold eller påvirkning svært vanskelig.

### *Lagring*

Etter at velgeren har avgitt sin stemme må stemmeseddelen oppbevares på en forsvarlig måte til valget er ferdig og opptellingen kan begynne. I den norske valgloven er det stilt spesielle krav til oppbevaring av forhåndsstemmer. Stemmer avgitt i valglokalet oppbevares i dag i urnen fram til valglokalet stenger og stemmene enten undergis foreløpig opptelling i stemmelokalet eller fraktes til sentralt opptellingssted.

### *Overføring*

Velgeren avgir sin stemme i et valglokale som normalt ligger et annet sted en opptellingslokalet. Dette innebærer at velgerens stemme må overføres. I dagens papirbaserte løsning innebærer dette transport av valgurner eller esker med stemmesedler. Dette er en type transport som kan beskyttes ved hjelp av fysisk sikring.

### *Oppgjør*

Valgoppgjøret foretas etter at alle stemmer er samlet inn og eventuelle «dobbelstemmer» (ref. forhånd/fremmed) er eliminert. Tellingen utføres i to steg: Først en foreløpig telling som kan gi en første idé om valgresultatet, og deretter en endelig telling der det tas stilling til eventuelle forkastelser og der alle rettelser også tas med. Etter at alle stemmer og rettelser er talt opp, gjennomføres valgoppgjøret som beregner mandatfordelingen og kandidatkåringen. De fleste norske kommuner benytter allerede i dag en eller annen form for IKT-basert oppgjørssystem. Selve oppgjørprosessen vil derfor i liten grad påvirkes av innføring av nye elektroniske løsninger for stemmegivning.

## **3.3 Krav til valgløsninger**

### *Grunnleggende krav*

Retten til å avgi stemme er en fundamental rettighet, og valghandlingen er en av bærebjelkene i det demokratiske system. Valgapplikasjonen er spesiell ved

at den bare benyttes i en begrenset periode hvert annet år. Når systemet er i bruk er imidlertid oppmerksomheten rundt bruken stor, og kravet til pålitelighet høyt. Det må derfor stilles spesielle krav til IKT-applikasjoner som skal støtte valgbehandlingen. Saltman (1988)<sup>14)</sup> definerer tre hovedkrav til valgssystemer:

- nøyaktighet
- integritet
- sikkerhet

*Nøyaktighet* innebærer at systemløsningen så langt det er praktisk mulig registrerer og behandler stemmene korrekt, uten å introdusere feil og mangler. Det er i denne sammenheng verdt å nevne at det er betydelige feilkilder i manuell håndtering av stemmesedler (dobbelstemmer, stemmesedler som mistes, sedler som telles mer enn en gang, manglende telling, feiltelling etc.). Kravene til IKT løsninger bør være at de gir en høyere nøyaktighet enn manuelle systemer, ikke at de skal være fullstendig feilfrie.

Med systemets *integritet* menes at løsningen gjør alt det den er ment å gjøre, og ikke noe som den ikke skal gjøre. I et IKT-system innebærer det at det må være garantier mot at såkalt skjult kode legger til eller fjerner stemmer eller på annen måte påvirker resultatet på en utilbørlig måte. For å sikre seg mot at systemet inneholder «uønsket funksjonalitet» som kan påvirke valgresultatet må det gjennomføres omfattende tester for å kontrollere systemet.

*Sikkerhet* mot misbruk, feil og sabotasje er et nøkkelkrav. Valgsystemet må være sikret mot misbruk, det vil si forsøk på manipulering av valgresultatet, både fra den enkelte velger, fra valgfunksjonær og fra eksterne aktører. Systemet må videre være sikret mot feil på utstyr og programvare, og det må inneholde funksjonalitet som gjør det vanskelig for både velger og valgfunksjonær å gjøre feil. En annen sikkerhetsrisiko er sabotasje fra velger, funksjonær og tredje part.

I den moderne, demokratiske tradisjon er i tillegg prinsippet om hemmelig valg viktig. Velgeren skal avgi sin stemme i enerom, uten mulighet for innsyn eller utilbørlig påvirkning fra andre. Utfra dette prinsipp blir personvernet og sikkerhet for at valgbehandlingen er hemmelig et viktig krav. Ved valg av systemløsninger bør også hensynet til beskyttelse mot salg av stemmer ivaretas.

Saltman og flere andre valg eksperter legger stor vekt på at valgløsninger må være åpne for innsyn og kontroll. Det må være mulig for valgorganisasjoner og valgkontrollører uten spesiell IKT-kompetanse å forsikre seg at prosessen har gått som ønsket. Bruk av logger (audit trails) og kontrollrapporter vil være et viktig verktøy for valgorganisasjonene til å dokumentere at valget har blitt gjennomført på en nøyaktig og sikker måte, og at velgernes og systemets integritet er i behold. Det er også mange som mener at det er svært viktig at det er mulig å gjennomføre en manuell kontrolltelling<sup>15)</sup>.

I den siste svenske valgutredningen og i enkelte amerikanske kilder legges det også vekt på at velgeren selv må ha muligheten til å kontrollere sin egen stemme etter at den er avgitt. Den svenske valglovutredningen har spe-

<sup>14)</sup> Saltman op.cit.

<sup>15)</sup> Mercuri Rebecca, Rebecca Mercuri's Statement on Electronic Voting, [http://mainline.brynmawr.edu/\\$100rmercuri/notable/RMstatement.html](http://mainline.brynmawr.edu/$100rmercuri/notable/RMstatement.html)

sifisert en løsning som vil åpne for innsyn i stemmegivninger fra velgeren og velgeren alene.

### *Brukeraksept*

IKT generelt og Internett spesielt åpner for mange nye muligheter i forbindelse med gjennomføring av politiske valg. Internett ble imidlertid ikke utviklet primært for sikre transaksjoner, og løsninger som benytter Internett er sårbare for misbruk og sabotasje. Det har forekommet mange sikkerhetsproblemer, og disse er blitt utførlig beskrevet gjennom massemedia. Ved en eventuell bruk av internett-teknologi i valghandlingen blir det derfor en stor utfordring å kunne presentere en løsning som inngir tillit hos tilnærmet alle velgere.

Innføring av IKT-baserte valgløsninger vil stille store krav til brukervennlighet. Et godt system for valg bør være enkelt å bruke samtidig som det sikrer at velgeren ikke kan gjøre feil. Det er imidlertid et problem at krav til sikkerhet og personvern hensyn ofte virker i motsatt retning av brukervennlighet og fleksibilitet. Det er en stor utfordring å legge forholdene til rette slik at valghandlingen ikke blir komplisert og vanskelig å gjennomføre som følge av kontroll og sikkerhetsmessige aspekter.

### *Tilgjengelighet*

Ved valg av systemløsning for stemmegivning er det viktig at løsningen ikke virker diskriminerende. Selv om store deler av befolkningen har tilgang på Internett så er det fortsatt en betydelig gruppe som ikke kan eller vil bruke denne type teknologi. I overskuelig framtid vil det derfor være behov for å tilby denne gruppen en mulighet for å avgi stemme i tradisjonelle valglokaler ved hjelp av stemmesedler i papir.

## **4 Forutsetninger og rammer for bruk av IKT i valg**

---

### **4.1 Gevinstmuligheter**

Utvidet bruk av IKT i selve valghandlingen gir mange gevinstmuligheter. De viktigste blant disse anses å være:

- tilgjengelighet
- enkelhet
- sikkerhet (mot menneskelige feil)
- hurtighet

Motivasjonen bak å ta i bruk ny teknologi ved stemmegivning er i stor grad ønske om å bedre valgdeltagelsen. Vestlige demokratier har i de siste tiår opplevd at valgdeltagelsen faller. Lav valgdeltagelse kan ses som en trussel mot demokratiet, og de fleste land og politikere jakter på tiltak som kan snu den fallende trenden. Bruk av moderne teknologi, og da særlig bruk av Internett, oppfattes av mange som en måte å forenkle valghandlingen og derved å øke valgdeltagelsen. Internett-teknologi gir også forbedret mulighet for å avgi stemme for velgere med forskjellige typer handikap. Særlig vil velgere med syns- og bevegelsesvansker lettere kunne avgi sin stemme.

For å avgi stemme må man i dag begi seg til et stemmelokale. I en travel hverdag kan dette være et problem for mange. Endringene i valgloven når det gjelder forhåndsstemmegivning har i noen grad hatt som mål å gjøre det enklere å stemme. En åpning for å avgi stemme hjemmefra vil kunne være et annet tiltak for å oppnå det samme. Håpet er at ved å gjøre det enklere å avgi stemme så vil deltagelsen øke. Det argumenteres også for at internettteknologien er de unges medium, og ved å åpne for stemmegivning over Internett håper man å kunne trekke de unge med i valget.

Dagens stemmebehandling er basert på et stort antall manuelle aktiviteter, noe som innebærer at det er et stort rom for feil i håndtering av avgitte stemmer. Et godt, elektronisk valgsystem vil kunne bidra til å redusere velgerens mulighet til å gjøre feil som kan føre til at stemmen forkastes. IKT-løsninger vil også forenkle og delvis eliminere den manuelle behandlingen av stemmesedler, dvs. mottak, sortering, transport, og telling. Forkjemperne for elektroniske valg argumenterer for at man ved direkte registrering reduserer antall steg i prosessen fra velgerens intensjon til ferdig opptalt stemme, og at når stemmen finnes i elektronisk form og telles av en maskin kan det ikke oppstå feil i denne delen av prosessen.

Presset fra publikum, og kanskje særlig media, på valgorganisasjonen om raskest mulig presentasjon av resultater er stort. Innføring av ny teknologi vil kunne bidra til at dette kravet kan imøtekommes. For rask offentliggjøring av resultater tidlig har ført til flere overtramp (eksempelvis ble Florida gitt først til Gore, deretter til Bush og tilslutt ført opp som - «too close to call» i løpet av valgnatten).

#### 4.2 Ulemper/Risikofaktorer

Samtidig som det utvilsomt finnes store potensielle gevinster ved innføring av IKT så finnes det også ulemper og risikofaktorer. Blant de viktigste av denne type elementer er:

- feil fra velger, valgfunksjonær
- misbruk, dvs. forsøk på å påvirke valgresultatet på en ulovlig måte
- sabotasje, dvs. forsøk på å forhindre andre fra å stemme
- personvern, hemmelig valg, stemmesalg
- tilgjengelighet
- valgbehandlingen som høytid.

Innføring av teknologi i en prosess vil alltid introdusere elementer av risiko. Store deler av kostnadene forbundet med utvikling og drift av IKT-systemer er nettopp rettet mot å beskytte systemet mot sabotasje, feil og misbruk.

Et godt IKT-system til bruk i valg må ha innebygget beskyttelse mot feil. Velgerne må hjelpes slik at de trygt kan registrere sin egen stemme uten at den blir rotet bort eller ødelagt. Valgfunksjonærene må forhindres fra ved en feil å slette eller ødelegge data. Løsningen må sikres mot feil i programvare og på alle utstyrskomponenter (inkludert strømforsyning og kommunikasjonsnettverk). Denne type teknisk sikring etableres gjerne ved hjelp av duplisering i komponenter, og gjennom omfattende tester av funksjonalitet.

I et valgsystem må det bygges inn sikkerhet som hindrer både velger, valgfunksjonær og eksterne i å påvirke resultatet på en utilbørlig måte. Denne

type sikkerhet fordrer gode rutiner for identifisering og overføring. Data må lagres på en sikker måte og forsøk på inntrenging må kunne identifiseres og stoppes.

Internettløsninger har vist seg særlig sårbare for sabotasje, og dette, kombinert med den oppmerksomhet som ligger i et valg, gjør at det er spesielt viktig å beskytte seg mot angrep hvis en åpen internettløsning blir valgt. Amerikanske kilder (f.eks. Avi Rubin<sup>16)</sup>) fokuserer på tre primære trusler ved bruk av åpen internettløsning:

- Sperreangrep (Denial-of-service)
- Stemmetryveri
- Villedning (misdirection)

Sperreangrep oppstår når en eller flere eksterne aktører prøver å stoppe et nettsted ved å drukne det i trafikk slik at vanlige brukere ikke kommer gjennom. Store kommersielle nettsteder som eBay og Amazon har flere ganger opplevd slike angrep.

Stemmetryveri innebærer at velgerens stemme fanges opp og/eller endres på veien mellom valgterminalen og serveren. Dette kan skje enten på velgerens terminal (virusprogram) eller i overføringen fra valgterminal til server. Et slikt stemmetryveri kan gjennomføres ved hjelp av et såkalt «trojansk hest» virus. Dette er programkode som lastes inn på en PC fra Internett uten at brukeren merker dette. Programmet vil startes av forhåndsdefinerte parametre (for eksempel dato - valgdagen) og vil da kunne gripe inn i valghandlingen uten at velgeren merker dette. Det er mulig å beskytte seg mot stemmetryveri ved hjelp av kryptering og viruskontroll.

En siste viktig trussel er villedning. Her lures velgeren til å tro at han har kommet til det autoriserte valgstedet mens han/hun i virkeligheten er havnet på hjemmesiden til en svindler.

Prinsippet om hemmelig valg står sentralt i det norske (og vestlige) demokrati. Innføring av IKT-løsninger innebærer at det må legges vekt på å sikre personvernet, spesielt velgerens egen oppfatning av hemmelighold. Tillit vil være av avgjørende betydning for å ta i bruk løsningen. Utsending av velgeridentifikasjon i form av valgkort, PIN-koder etc. vil representere en betydelig risiko, og vil også medføre store kostnader. Valgsendingen kan stjeles, og ved mulig overgang til desentralisert stemmegivning forsvinner dagens visuelle kontroll av kjønn og alder. Ved å flytte stemmegivningen ut av kontrollerte lokaler åpner man også for utilbørlig press fra omgivelsene og for mulig salg av stemmer.

Det er ikke gitt at alle velgere uten videre vil akseptere (ha tillit) til en elektronisk løsning. De fleste har hørt skrekkhistorier om feil og sammenbrudd i tekniske løsninger. Noen vil på grunn av økonomi, alder, teknologiforståelse eller andre forhold kunne føle seg presset til å la være å stemme. Det er derfor antatt at man i overskuelig fremtid vil måtte opprettholde den tradisjonelle løsninger for stemmegivning parallelt med nye, elektroniske. En slik duplisering av stemmesystemer vil fjerne de fleste av de potensielle gevinster ved elektro-

<sup>16)</sup> Rubin Avi, Security Considerations for Remote Electronic Voting over the Internet, <http://avirubin.com/e-voting.security.html>

nisk stemmegivning over Internett. Innføring av ny teknologi vil medføre en vesentlig kostnadsøkning, uten at man oppnår store forbedringer.

Tilgang til Internett er ikke likt fordelt i befolkningen. Mange frykter derfor at innføring av denne type løsninger vil favorisere velstående og velutdannede velgere. Dette anses å være et spesielt stort problem av amerikanske kommentatorer. Det legges derfor av alle vekt på at det skal etableres ekstra valgterminaler i offentlige lokaler (bibliotek, kommunehus etc.). Det er verdt å understreke at intet valgsystem vil være helt nøytralt når det gjelder tilgjengelighet. Dagens løsning kan sies å favorisere folk med god tid.

Et siste argument mot internettvalg som ofte fremføres er vurderingen av valghandlingen som en høytidelig handling. Det er mange observatører som understreker viktigheten av denne typen ritualer. Velgeren må i dag (stort sett) begi seg til et valglokale der han identifiserer seg og mottar en stemmeseddelskonvolutt før valghandlingen utføres skjermet fra innsyn i et eget avlukke. Stemmeseddelen plasseres i valgurnen under kontroll av valgfunksjonær. Hele prosessen er spesiell og preget av en viss høytidelighet. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at man ved den utvidede mulighet for forhåndsstemmegivningen, og da særlig stemmegivning på Posten, allerede har åpnet for stemmegivning i «vanlige» omgivelser uten særlig preg av høytid.

### 4.3 Kostnader

Gjennomføring av valg medfører en betydelig kostnad for de lokale valgorganisasjonene og sentrale myndigheter. Kostnadene kan deles inn i følgende hovedkategorier:

- Materiell (informasjonsmateriell, stemmesedler, konvolutter)
- Utstyr (valglokalet, valgavlukker, datamaskiner)
- Personell (valgadministrasjon, stemmemottak, opptelling)

Tall fra Valglovutvalgets innstilling antyder at de direkte kostnader på kommunalt nivå for å motta en stemme ligger på 20-30 kroner<sup>17)</sup>. I tillegg kommer kostnader som dekkes på sentralt nivå. Tall fra den svenske valglovinstillingen fra 1992 indikerer en total kostnad pr. stemme på nærmere 80 kroner<sup>18)</sup>. Innføring av ny teknologi vil kunne bidra til å redusere kostnader på mange områder. Ved å fjerne (ev. redusere behovet for) stemmeseddelen spares trykkekostnader. Norge har en meget liberal politikk når det gjelder trykking og distribusjon av stemmesedler. Særlig for kommuner som benytter optisk lesing (som krever spesiell kvalitet og nøyaktighet i trykket) utgjør stemmesedler en vesentlig kostnad.

Innføring av ny teknologi vil normalt medføre reduksjon i bemanningen. Løsninger som gir velgeren adgang til selv å registrere sin stemme på elektronisk medium vil redusere behovet for manuell behandling av stemmesedler. Desentralisert stemmegivning via åpne internettløsninger vil også redusere behovet for bemanning i valglokalene. Elektronisk valg vil medføre at stemmene er tilgjengelig elektronisk noe som vil bidra til å redusere behovet for

<sup>17)</sup> NOU 2001:3, op.cit

<sup>18)</sup> VAL, Organisation, Teknikk, Ekonomi, SOU 1992:118, side ?.

tellekorps. Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på at valgorganisasjonen delvis er bemannet med frivillige som mottar en relativt beskjeden godtgjørelse for sin innsats.

Utvidet bruk av IKT vil imidlertid medføre en økning i utstyrs kostnader både til anskaffelse og ved drift. Ved bruk av dedisert utstyr (dvs. utstyr som utelukkende kan/skal benyttes til valg) er det viktig å være oppmerksom på at for en systemløsning til valgformål, som bare skal være i bruk i en meget begrenset periode vært annet (fjerde?) år, må det stilles spesielt stor krav til gevinst. Det er videre et viktig punkt at bruk av dedisert utstyr normalt vil gi en vesentlig høyere anskaffelseskostnad enn bruk av standard utstyr. Ved bruk av generelt utstyr (dvs. PC) må man være oppmerksom på at den raske teknologiske utviklingen vil kunne føre til behov for hyppig oppgradering eller utskifting av utstyr. Klargjøring av utstyr for bruk i valg vil også være en kostnad så lenge det er valgorganisasjonen som står som ansvarlig for valgterminalene.

#### 4.4 Internettvalg - diskusjoner internasjonalt

Internettvalg har for tiden en relativt stor oppmerksomhet. I dette kapittelet oppsummeres enkelte diskusjoner rundt temaet fra internasjonale (primært amerikanske) kilder.

##### *California Internet Voting Task Force*

I USA finnes det et stort antall grupperinger som er engasjert i diskusjoner rundt bruk IKT, og da særlig Internett, ved stemmegivning. Staten California har nedsatt en komité (California Internet Voting Task Force) som leverte en rapport i januar 2000<sup>19)</sup>. I et vedlegg til utvalgets rapport blir de tekniske aspekter rundt internettvalg diskutert relativt detaljert. Arbeidsgruppen er i utgangspunktet positive til bruk av Internett i valghandlingen, men påpeker at det er lite rom for feil i gjennomføringen av valg. Gruppen understreker at de sikkerhetsmessige utfordringene forbundet med åpent internettvalg er formidable, og de konkluderer med at det for tiden ikke finnes noen fullgode løsninger for gjennomføring av internettvalg.

Arbeidsgruppen konkluderer med at på kort sikt må innføring av internettvalg være et supplement til og ikke en erstatning for dagens valgsystemer. Gruppen anbefaler videre en evolusjonær snarere enn en revolusjonær strategi der man innfører internettstemmegivning i følgende fire steg:

1. valglokale med manuell velgerkontroll (manntallsavkryssing)
2. offentlig lokale med manuell velgerkontroll
3. offentlig lokale med automatisk velgerkontroll
4. vilkårlig (privat) lokale med automatisk velgerkontroll

En slik stegvis innføring vil gjøre det mulig for valgorganisasjoner og myndigheter å lære hvordan prosessene kan utvikles, og vil samtidig muliggjøre en nødvendig utvikling av sikkerhetsteknologien. Ved å gjennomføre innføringen stegvis oppnår man også å redusere risikoen for alvorlige feil.

<sup>19)</sup> California Internet Voting Task Force, A Report on the Feasibility of Internet Voting, January 2000, <http://www.ss.ca.gov/executive/ivote/final-report.htm/>



*ACM (Association for Computing Machinery - USAs dataforening)*

ACM har engasjert seg i diskusjonene rundt bruk av IKT og internettvalg gjennom sin publikasjon: The Risk Digest. I desember 2000 utgaven advarer diskusjonsforumets administrator, Peter Neumann <sup>20)</sup>, mot at man skal bruke problemene som oppstod under presidentvalget i år 2000 som et påskudd til ukritisk å ta i bruk Internett i valghandlingen. Neumann mener at internettvalg ikke er noe reelt alternativ før man har funnet forsvarlige løsninger på problemene rundt sikkerhet og personvern.

Det er i USA gjennomført enkelte prøveprosjekter der Internett har blitt brukt i politiske valg. Primærvalget til presidentkandidat for det demokratiske parti i Arizona våren 2000 er det første bindende, offentlige valg der Internett ble brukt i tillegg til tradisjonell stemmegivning. Ved gjennomføringen av dette valget kunne man stemme både over Internett og på tradisjonell måte i valglokalet. Stemmegivning via Internett var ikke tilgjengelig på selve valgdagen. Erfaringene fra dette forsøket var i hovedsak positive, blant annet gikk valgdeltagelsen betydelig opp. I ettertid har det blitt reist flere innvendinger mot gjennomføringen. Blant de viktigste innvendingene har vært påstanden om at det ikke var lik tilgang for alle velgere til å avgi sin stemme. I tillegg har det vært rettet kritikk mot sikkerheten, særlig i håndtering av velgeridentifikasjon.

Januarutgaven av «Communications of the ACM» inneholder en diskusjon for og mot internettvalg basert på erfaringene fra primærvalget i Arizona. Argumentasjonen mot bruk av internettvalg er ført i pennen av VIPs Deborah Phillips og Hans a. von Spokovsky <sup>21)</sup> og følger stort sett argumentasjonen fra VIPs hjemmeside (jf. avsnittet om frivillige organisasjoner). Argumentasjonen for kommer fra representanter for leverandøren av systemet som ble brukt i Arizona, election.com <sup>22)</sup>. I følge leverandøren er alle kritiske problemer løst. Det er interessant å legge merke til at man ved dette primærvalget avsluttet internettvalget dagen før selve valgdagen. Det er grunn til å tro at dette i hovedsak var på grunn av usikkerhet i tilgjengelighet og sårbarhet for sperreangrep.

*Rebecca Mercuri*

Valgteknologieksperten Rebecca Mercuri har i lengre tid drevet et personlig korstog mot elektroniske valg generelt og internettvalg spesielt. Hun har en eget hjemmeside <sup>23)</sup> der hun har samlet egne og andres artikler om temaet. Mercuri har publisert flere artikler i samarbeid med Neumann/ACM (se over). Mercuris hovedtese <sup>24)</sup> er at elektroniske valg løsninger ikke er verifi-

<sup>20)</sup> Neumann Peter G, 2000, Internet and Electronic Voting, The Risk Digest, Volume 21, Issue 14, Tuesday 12 December 2000, <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/21.14.html#subj1/>

<sup>21)</sup> Phillips, Deborah M. & Hans A. von Spokovsky, Gauging the Risk of Internet Elections, Communications of the ACM, January 2001/Vol. 44, No.1, side 73

<sup>22)</sup> Mohen Joe & Julia Glidden, The case for Internet Voting, Communications of the ACM, January 2001/Vol. 44, No.1, side 72

<sup>23)</sup> Mercuri Rebecca, <http://mainline.brynmawr.edu/~rmercuri/notable/evote.html>

serbare, dvs. det er ikke mulig for velgeren å være sikker på at hans stemme blir opptalt som avgitt. Hun mener også at det bør stilles krav til at det skal være mulig å gjennomføre manuelle kontrolltelling. Mercuri mener at sikkerheten både for internettvalg og for de eksisterende DRE- og OMR-løsninger er for dårlig og fraråder generelt å basere valgsystemer på bruk av eksisterende IKT.

### *Frivillige organisasjoner*

Det er etablert flere frivillig organisasjon som vurderer muligheter og begrensninger i det amerikanske valgsystem. En av disse, VIP (Voting Integrity Project), har gjennomført et eget prosjekt for å se på internettvalg <sup>25)</sup>. Gruppen fremstår i utgangspunktet som positiv til internettvalg, men påpeker at det er mange utfordringer som må overvinnes. VIP fokuserer på at man må løse sentrale problemer innen sikkerhet, tilgjengelighet og tillit. VIP konkluderer derfor at det ikke bør åpnes for internettvalg på det nåværende tidspunkt, men anbefaler at det gjennomføres omfattende kontrollerte tester for å prøve ut alternative løsninger.

En annen organisasjon, Election Center, arbeider på uavhengig basis for å styrke demokratiet og har som medlemmer valgfunksjonærer og offentlige ansatte. De har satt som sitt mandat blant annet å evaluere ny teknologi og har i den sammenheng listet opp en del sentrale krav <sup>26)</sup>. Election Center er ifølge deres hjemmeside hverken for eller mot internettvalg, men legger vekt på de mange krav som må være oppfylt før man fullt ut kan stole på en internettløsning. De støtter forsøk med bruk av Internett i forbindelse med valg.

### *Leverandører*

Firmaet SafeVote har etablert en hjemmeside og et nyhetsbrev (The Bell) som argumenterer for å ta i bruk internett-teknologi i valghandlingen <sup>27)</sup>. SafeVote anbefaler at man skal basere seg på valgterminaler som står i kontrollerte omgivelser. Dette for å sikre terminalen mot «hacking» og velgeren mot uønsket påvirkning. SafeVote har lagt fram en omfattende argumentasjon både mot eksisterende valgteknologi og mot en åpen internettstemmegivning fra valgterminaler (dvs. PCer) som står utenfor det offentlige rom. Hjemmesiden til SafeVote har en omfattende samling med lenker til andre aktører og interessenter.

Et såkalt «White paper <sup>28)</sup>» ført i pennen av representanter for en annen leverandør, SecurPoll.com, er også i hovedsak svært positivt innstilt til internettvalg.

<sup>24)</sup> Mercuri Rebecca, Rebecca Mercuri's Statement on Electronic Voting, op. cit

<sup>25)</sup> VIP Projects Voting Technology, <http://www.voting-integrity.org/projects/votingtechnology/>

<sup>26)</sup> Lewis R. Doug, Election Center, Internet Voting Overview, <http://www.electioncenter.org/voting/InetVotingOverview.html>

<sup>27)</sup> The Bell, SafeVote Newsletter on Privacy, Security and technology in Internet Voting, 2000-2001, [www.thebell.net](http://www.thebell.net)

<sup>28)</sup> Dictson Derek & Dan Ray, The Modern Democratic Revolution: An Objective Survey of Internet-Based Elections, January 2000,

### *IT-kommisjonen i Sverige*

I Sverige har IT-kommisjonen <sup>29)</sup>, utarbeidet en egen statusrapport om internettvalg <sup>30)</sup>. Rapporten tar opp problemstillingene som er diskutert over, i hovedsak basert på de samme kilder, og innhenter i tillegg synspunkter fra ledende svenske statsvitere og valgforskere. Rapporten konkluderer med at det fortsatt er mange hindringer som må passeres før internettvalg er et realistisk alternativ. Rapporten konkluderer også med at internettvalg bør være en del av en større diskusjon om modernisering av den demokratiske prosessen.

## **5 Teknisk løsning for valg (stemmegivning og opptelling)**

---

### **5.1 Komponenter i elektroniske valgløsninger**

Innføring av teknologi som åpner for at velgeren selv registrerer sin stemme på et elektronisk medium vil innebære å ta i bruk en teknisk løsning som grovt sett består av tre hovedkomponenter:

- valgterminal  
Dette er det utstyret som velgeren benytter for å registrerer sine valg. Dette notatet diskuterer løsninger basert på telefon, PC eller dedisert valgterminal. Valgterminalen må sikres mot feil, innsyn og sabotasje. En programmerbar, privat terminal utenfor valgorganisasjonens kontroll (dvs. PC) er mer sårbar for angrep og feil enn en terminal som står i kontrollerte omgivelser, og som er satt opp av valgfunksjonærer.
- overføringsnett  
Dette omfatter teknologien som benyttes for overføring av stemmegivning fra valgterminal til server, eventuelt fra lokal server til sentral server. I de tilfeller hvor terminal og server står i samme lokale representerer dette en beskjeden risiko. Der hvor overføringen benytter seg av offentlige nett finnes det en risiko for innsyn og manipulering. Overføring som baserer seg på moderne krypteringsteknologi med personlige, digitale signaturer eller Smartkort anses av enkelte å kunne sikre en forsvarlig sikkerhet i overføringen.
- valgserver  
Valgserveren mottar og behandler stemmer fra valgterminalene. Det kan tenkes løsninger med flere nivåer av servere, ett nivå som står desentralt mens et annet nivå (hovedserver) står sentralt. I en slik modell vil data overføres i større grupper til den sentrale valgserver der oppgjøret skal finne sted. Dette kan skje over telekommunikasjonsnettet eller ved at den lokale serverens lagringsenhet transporteres til sentralt sted. En åpen internettløsning vil måtte basere seg på en (muligens flere) sentral server. Dette gjør at en slik løsning er sårbar for «hacking» og andre typer for

<sup>29)</sup> IT-kommisjonen är en statlig kommitté tillsatt av regeringen i syfte att vara regeringens rådgivare i IT-frågor. IT-kommisjonenens arbete går ut på att sprida information om de problem och möjligheter som utveckling och användning av informationsteknik innebär. Den övergripande uppgiften är att analysera informationsteknikens påverkan på samhällsutvecklingen. IT-kommisjonen ska genom råd och föreslagna åtgärder också medverka till att information sprids till allmänheten.

<sup>30)</sup> Olsson Anders R, E-röstning: En lägesrapport, <http://www.itkommisjonen.se/extra/document/?id=20>

sabotasje.

## 5.2 Spesielle krav til løsning ved bruk av IKT

### *Identifisering*

Dagens løsning for manntallskontroll basert på papirkopier av manntallet utlagt i valglokalet vil kunne brukes også i framtida hvis utstyr og valghandling foregår i kontrollerte lokaler. Løsninger som baserer seg på at velgeren skal avgi sin stemme utenfor valglokalet må baseres på en langt mer omfattende verifisering av velgeridentitet. På kort sikt vil dette måtte baseres på utsendelse av unike PIN-koder til alle velgere. På noe lengre sikt vil digitale signaturer og eventuelt smartkort være det beste alternativet. Uansett må det etableres et omfattende apparat for distribusjon av velgeridentifikasjon. Åpen distribusjon av velgeridentifikasjon gjennom posten vil være meget sårbar for misbruk i form av tyveri.

I den grad man tar i bruk Internett til valghandlingen vil det også være naturlig å koble manntallet og identifiseringen opp mot en felles, sentralisert manntallsdatabase. Dette vil gjøre det mulig å avvise velgere som forsøker å stemme for andre gang uansett om de har stemt fra privat terminal, eller har avgitt stemme fra annet valglokale.

### *Stemmegivning*

Dagens papirbaserte teknologi er velkjent og lett å bruke. Innføring av ny teknologi vil stille krav til brukervennlighet og opplæring. Systemer som skal støtte valghandlingen må inneholde funksjoner som gjør det mulig å velge parti og foreta rettelser i henhold til gjeldende valglov.

Det må legges vekt på å utvikle en løsning som hindrer velgeren å gjøre feil. Spesielt viktig i denne sammenheng er å sikre at velgeren fullfører valghandlingen, dvs. at det ikke skal være mulig å forlate valgterminalen med skjermbildet «åpent» og uten at stemmen er lagret.

Selve valghandlingen vil variere i kompleksitet og tidsforbruk avhengig av valgtype og velgerens ønske om å rette. Det er en utfordring å designe og utvikle en løsning som er like brukervennlig og effektiv som dagens papirbaserte løsning.

Behovet for overvåking og kontroll av valget gjør at det er behov for en mest mulig komplett logg av alle avgitte stemmer. Loggen bør skrives ut til papir. Igjen er det en utfordring å sikre at det ikke skal være mulig å koble velger og stemme.

### *Lagring*

Hvis det åpnes for internettvalg samtidig som man kan stemme på tradisjonell måte i valglokalet må den elektroniske stemmen holdes separat (sammen med velger id) inntil valglokalet er stengt slik at det kan sjekkes om velgeren også har avgitt stemme i valglokalet. Denne siste stemmen vil ligge i urnen og kan ikke gjenfinnes, det er derfor internettstemmen som må underkjennes. Velgeridentifikasjonen og avgitt stemme må lagres på en slik måte at verken

valgfunksjonær eller andre kan få tilgang til begge informasjonsmengdene samtidig.

### *Overføring*

I en ny løsning basert på IKT vil digital overføring av stemmesedler via kommunikasjonsnett være et alternativ. Dette stiller andre krav til sikkerhet i overføringen og vil måtte baseres på kryptering og streng kontroll for å sikre overføringen mot innsyn, tap av informasjon og manipulering.

### *Oppgjør*

Oppgjørsgjerdelen er som vist den del av stemmeprosessen der bruk av IKT har kommet lengst i Norge. Innføring av ny teknologi for å registrere stemmegivninger vil i utgangspunktet ikke forandre oppgjørsgjerdelen. Direkte registrering av stemmer til elektronisk medium vil redusere antall manuelle behandlinger av stemmesedlene i forbindelse med oppgjøret.

## **5.3 Løsningsdimensjoner**

Det finnes mange forskjellige muligheter for å ta i bruk IKT i stemmegivningen. Valget av løsning kan kategoriseres/dimensjoneres ut fra flere akser. Dette notatet benytter stemmested og teknologi som nøkkeldimensjoner.

### *Stemmested*

Det er naturlig å vurdere stemmestedet som en viktig parameter for valg av teknologi og diskusjon rundt gevinster og konsekvenser. Det skilles i denne rapporten mellom tre forskjellige typer stemmesteder:

- Sentralisert  
Dette innebærer at valghandlingen (forhånd eller valgting) foregår i lokaler som administreres og overvåkes av valgorganisasjonen. Dette er det tradisjonelle valglokale slik vi kjenner det fra Norge.
- Desentralisert - offentlig  
Dette er en situasjon der valghandlingen foregår offentlig, men i lokaler som ligger utenfor valgorganisasjonen. Stemmegivning på Posten er et typisk eksempel på dette, men ved innføring av Internett kan man også tenke seg at velgeren kan avgi stemme fra terminaler eller info-kiosker som er plassert på offentlige kontorer, dvs. plasser som kommunebygg, bibliotek etc.
- Desentralisert - privat  
Under dette alternativet går man enda et skritt mot «privatisering» av valghandlingen ved å åpne for at velgeren kan avgi stemme fra en terminal som ligger utenfor det offentlige rom, og derigjennom også utenfor valgorganisasjonens kontroll. En åpning for poststemmer hjemmefra vil være et eksempel på denne type stemmegivning. Telefonstemming og internettstemming fra PC plassert privat eller hos arbeidsgiver er andre eksempler.

### Teknologi

Den andre nøkkeldimensjonen i en diskusjon om IKT og valg blir naturligvis teknologi. Det finnes et stort antall muligheter, men i dette notatet er det forsøkt å avgrense diskusjonen til de mest realistiske/relevante.

- Papir - manuell telling  
Dette er den løsning som benyttes i de fleste norske kommuner. IKT inngår normalt i siste fase av valgoppgjøret (beregning og rapportering). Dette alternativet vil ikke bli diskutert videre. Løsningen påvirkes i liten grad av stemmestedet, selv om poststemmer (dvs. stemmegivning hjemme) er en mulig videreutvikling.
- Papir - optisk lesing  
Denne løsningen brukes i Norge i dag av Oslo og et begrenset antall andre storkommuner. IKT spiller en noe større rolle enn ved tradisjonelle valg gjennom bruk av optiske lesere som leser partikoder og velgerens rettelser direkte fra stemmeseddelen og overfører dette til elektronisk medium. Alternativet gir et raskere oppgjør og bidrar til å redusere tellekorpset. Dette alternativet vil ikke bli diskutert videre
- Telefon - Call center  
Moderne, digital telefonteknologi åpner for dialogstyring og dataregistrering, og denne muligheten vil også kunne benyttes ved valg. Løsningen er kun relevant for desentralisert bruk, fra velgerstyrte terminaler (egen telefon).
- Telefon - SMS  
Nyere, digitale mobiltelefon tjenester inneholder mulighet for å sende og motta korte tekst meldinger (SMS). Løsningen er meget populær blant unge, og det dukker stadig opp nye tjenester som bygger på denne teknologien. Det er under etablering løsninger som vil kunne betjene valg inkludert funksjoner for pålogging, valg og sikker overføring.
- Elektronisk (dedisert utstyr)  
Dediserte terminaler for direkte registrering av stemmegivning er den mest utbredte av de avanserte teknologiske løsningene både i USA og Europa. Løsningen vil kunne bygge på eksisterende teknologi fra norske og internasjonale leverandører. Denne type utstyr anses på grunn av kostnader kun å være interessant i forbindelse med sentraliserte løsninger.
- Elektronisk - Internett kontrollert  
Mulighetene og begrensningene ved å ta i bruk Internett er som vist store. Mange (bl. a. Sverige, California) ser en stegvis innføring av Internett som mest realistisk, og foreslår derfor å begynne med sentraliserte internett-løsninger der valgterminalen er under valgorganisasjonens kontroll.
- Elektronisk - Internett privat  
For mange er det først når man kan ta i bruk internettløsninger fra «egen» terminal at man har nådd målet. Dette er det mest ytterliggående og risikofylte alternativet, men vurderes samtidig å være den løsningen som kan bli mest brukervennlig (bekvem) og gir også best lønnsomhet. Det er mange utfordringer som må løses før dette kan være realistisk. Anbefales ikke av noen.

### Løsningsalternativer

Tabellen nedenfor sammenfatter kombinasjonen av mulige teknologiske løsninger og stemmested. Enkelte av kombinasjonene anses som ikke relevante (I/R), andre innebærer en videreføring av dagens teknologiske løsninger og vil ikke bli diskutert nærmere. Tallene etter den enkelte løsning refererer til kapittelnummer i neste kapittel.

Tabell 19.2: Løsningsrom

Teknologi	Sentralisert (Valgorg.)	Desentralisert (offentlig)	Desentralisert (privat)
Papir (manuell telling)	Dagens løsning i de fleste norske kommuner	Posten (?) Ulike offentlige kontor	Poststemmer (?)
Papir (optisk lesning)	Oslo et.al.	Posten (?) Ulike offentlige kontor	Poststemmer (?)
Telefon - Call center	I/R	I/R	Telefoni (6.1)
Digital telefon (Mobil - ISDN)	I/R	I/R	SMS (6.2)
Elektronisk (dedisert utstyr)	DRE (Direkte Registrert Elektronisk) (6.3)	I/R	I/R
Elektronisk (Internett)	Kontrollert Internett (6.4)	Kontrollert Internett (Info Kiosker) (6.4)	Åpent Internett (6.5)

I det videre vil notatet fokusere på fem hovedløsninger:

1. Desentralisert (privat) ved hjelp av telefon
2. Desentralisert (privat) ved hjelp av SMS
3. Dedisert elektronisk utstyr i valglokalet
4. Valg fra internett-terminaler plassert i kontrollerte lokaler
5. Åpent internettvalg fra terminaler plassert privat eller på jobb

## 6 Mulige løsninger

### 6.1 Telefoni

#### Beskrivelse av løsningen

Det vil kunne være mulig å gjennomføre valg ved hjelp av eksisterende telefonteknologi basert på bruk av digitale hussentraler og automatisk telefonsvare. En slik løsning vil være tilgjengelig for de aller fleste velgere, og vil ikke kreve investeringer i valgterminaler. Denne type løsning ble analysert av Saltman i 1991<sup>31)</sup>.

Løsningen vil måtte baseres på at velgeren får tilsendt en velgeridentifikasjon (PIN kode) for å kunne identifisere seg. Det antas også at det vil være behov for å sende ut en omfattende brukerveiledning med oversikt over gyldige partikoder og kandidater. Valghandlingen vil starte ved at velgeren ringer ett (av flere) oppgitt nummer. Systemet vil be om velgeridentifisering, og

<sup>31)</sup> Saltman, Roy G, 1991, Vote-by-Phone - Promises and Pitfalls, The Risk Digest, Volume 11, Issue 75, Wednesday May 29 1991, <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/11.75.html/>

først når denne er tastet inn og godkjent vil velgeren kunne avgi sin stemme. Systemet vil kunne avvise velgere som allerede har stemt. Valgsystemet vil lede velgeren gjennom en dialog der systemet lister opp alternativer og velgeren foretar sine valg ved hjelp av telefonens taster. Dialogen må legges opp slik at velgeren kan få gjentatt veiledninger og alternativer, og den må også gi rom for å gå tilbake i prosessen.

Når velgeren er ferdig settes det kryss i manntallet. Deretter lagres stemmen digitalt og kryptert sammen med velgerens identifikasjon, men skilt fra denne slik at innsyn forhindres. Alle automatisk registrerte stemmer vil være tilgjengelige idet valglokalet stenger og opptelling kan starte umiddelbart etter valgtingsstemmene er kontrollert mot eventuelle manuelt avgitt forhånds- og fremmede stemmer.

For velgere som ikke har tilgang til telefon, eller som av andre grunner ikke ønsker å benytte muligheten til å stemme ved hjelp av telefon, må det gis mulighet til å stemme i valglokalet. Dette kan gjennomføres enten ved hjelp av tradisjonelle metoder, eller ved hjelp av lånt utstyr.

### *Fordeler*

Stemmegivning fra telefon bør kunne etableres relativt raskt og med relativt beskjedne investeringer i systemløsninger og utstyr. Telefoner er meget utbredt, og valgterminalen er i utgangspunktet tilgjengelig for alle. «Call center» teknologien er kjent, og sammen med en god veiledningen vil den kunne medføre at feil unngås (færre forkastelser). Stemmene registreres elektronisk, og opptellingen vil kunne gjennomføres raskt og sikkert, uten omfattende manuell behandling.

### *Ulemper/Risiko*

Selv om teknologien er kjent er den ikke nødvendigvis likt. Altfor mange har, ved innringing til Call-center tilknyttet større organisasjoner, endt opp i tilsynelatende endeløse køer der man venter og venter uten å komme frem. Det vil også være en stor utfordring å utvikle et system som er tilstrekkelig brukervennlig, og som bidrar til at brukeren ikke gjør feil (for eksempel brukeren avslutter for tidlig). Løsningen vil være sårbar for såkalte sperreangrep (Denial of Service), og det må også etableres løsninger som sikrer mot avbrudd og utfall i tjenesten. Det er behov for sikkerhetstiltak som beskytter velgeren og stemmene fra misbruk og sabotasje. Hackerrisikoen er noe lavere enn for andre elektroniske løsninger, men en viss sikkerhet mot hacking må bygges inn i løsningen.

Løsningen innebærer omfattende kostnader i utsending av brukeridentifikasjon og veiledning. Stemmegivning over telefon vil kunne bli svært tidkrevende, særlig hvis velgeren ønsker å gjennomføre omfattende rettelser. For øvrig vil generelle innvendinger som gjelder desentraliserte løsninger gjelde for telefonvalg. Det er umulig å garantere at velgeren ikke selger sin stemme eller blir påvirket av andre i forbindelse med stemmegivningen.



## 6.2 SMS

### *Beskrivelse av løsning*

SMS er en ny, digital tjeneste som gjør det mulig å sende og motta korte meldinger ved hjelp av GSM mobiltelefoner. Teknologien åpner for dialog, og vil kunne benyttes til å avgi stemme fra mobiltelefon. Tjenesten har hatt en formidabel vekst i det siste året, og Norge ligger langt fremme i utviklingen og bruk av SMS.

Løsningen vil igjen baseres på utsendelse av velgeridentifikasjon. I en SMS-løsning vil dialogen være tekstbasert og begrenset til relativt liten plass (displayet på mobiltelefonen) slik at det er grunn til å tro at valgmateriellet også for denne type løsning må inneholde relativt omfattende instruksjoner og en fullstendig oversikt over gyldige partikoder og kandidater.

Velgeren starter valghandlingen ved å sende en melding til valgserver (som vil ha flere nummer) og vil få tilbake en kvitteringsmelding med beskjed om å identifisere seg. Velgeren taster inn sin id/kode og denne kontrolleres mot sentrale registre. Når velgeren er godkjent vil systemet lede velgeren gjennom valgprosessen steg for steg (partivalg, rettelser) før valghandlingen avsluttes med en bekreftelse. Som for telefonialternativet forutsettes det at velgeren vil få mulighet til å angre og gå tilbake i prosessen hvis det er behov for det.

Avkryssing, lagring, og opptelling vil følge de samme prinsipper som de som ble skissert for telefonistemmer. For velgere uten tilgang til mobiltelefon vil det måtte etableres egne løsninger basert på tradisjonell stemmegivning eller utlån av mobiltelefoner i valglokalet.

### *Fordeler*

Stemmegivning ved hjelp av SMS-teknologi har mange av de samme fordelene som telefonstemmegivning. Teknologien er meget utbredt og godt kjent i deler av befolkningen. Tekstdialog kan være lettere å holde styr på og vil derfor kunne være mer akseptabel for velgeren enn løsning basert på tale. Stemmene lagres elektronisk og opptellingen vil kunne gjennomføres raskt og sikkert.

### *Ulemper/Risiko*

SMS-teknologien er relativt ny, og bruken er stort sett avgrenset til ungdomsmiljøet. Muligheten for «Hacking» er til stede, men risikoen for dette anses å være beskjeden. Sikkerhet i overføring vil være en utfordring, men kan ivaretas av kryptering. Denne type løsning er også sårbar for sabotasje, særlig sperreangrep.

Det vil antageligvis være behov for betydelig systemutvikling for å sikre valghandlingens krav til brukervennlighet, effektivitet og sikkerhet. Selve stemmegivningen kan også bli svært tidkrevende, spesielt for velgere som ønsker å utføre mange rettelser på stemmeseddelen.

En SMS-løsningen vil innebære relativt betydelige kostnader til utsendelse av velgeridentifikasjon og veiledning. Som for de andre alternativene som er basert på at velgeren avgir stemme utenfor kontrollerte valglokaler er

også dette alternativet sårbart for stemmesalg, tyveri av velgeridentifikasjon og utilbørlig påvirkning av velgeren under selve valghandlingen. Det er en viss risiko for at valg via SMS vil medføre en trivialisering av selve valghandlingen.

### 6.3 Direkte registrert elektronisk (DRE)

#### *Beskrivelse av løsning*

Dette løsningsforslaget vil være basert på at velgeren avgir sin stemme på dedisert teknisk utstyr som styres av valgorganisasjonen og benyttes i kontrollerte lokaler (ref. DRE-løsninger i kapittel 2.2). Det vil kreve at valgorganisasjonen anskaffer og vedlikeholder utstyret og vil kreve relativt omfattende investeringer.

Velgeridentifisering ved dette alternativet kunne gjennomføres på tradisjonell måte med manuell kontroll og avkryssing i manntallet. Etter å ha blitt kryssset av vil velgeren motta en brikke eller et smartkort som åpner valgterminalen for registrering av en stemme. Autorisasjonskortet er velgeruavhengig, og det vil ikke være noen mulighet for å koble stemmegiver og stemme. Velgere som ønsker å avgi fremmedstemme må gjøre dette ved hjelp av tradisjonelle papirstemmesedler for å sikre seg mot at velgeren avgir mer enn en stemme.

DRE-teknologien gir et stort antall forskjellige muligheter når det gjelder utstyr og stemmegivning. Valgterminalen kan være en standard PC eller en spesialutviklet enhet. Inntastingen kan foregå ved hjelp av tastatur eller berøringsfølsom skjerm. Oppsett og klargjøring av valgterminal vil være strengt kontrollert, noe som reduserer mulighet for inntrenging fra utsiden. Løsningen bør ha innebygd omfattende loggefunksjoner slik at det vil kunne være mulig å gjennomføre omtelling hvis dette vurderes å være nødvendig.

Stemmene vil lagres i elektronisk form og vil være tilgjengelig umiddelbart etter at valglokalene stenger. Opptellingen vil kunne foretas med et minimum av manuelle operasjoner og resultatet vil meget raskt kunne legges fram.

#### *Fordeler*

Dediserte valgløsninger, der utstyret står i kontrollerte omgivelser og settes opp og kontrolleres av valgorganisasjonen er relativt enkle å kontrollere og overvåke. Kommunikasjon (overføring fra terminal til server) kan gjennomføres i meget kontrollerte former, enten ved hjelp av egne datalagringskassetter, eller ved hjelp av kryptert og kontrollert overføringsnett i lukket miljø. Dediserte løsninger vil kunne skreddersys til valghandlingen, og vil kunne gjøres meget brukervennlige. En dedisert løsning vil i liten grad gi mulighet for «Hacking» fra tredje part. Som for alle de andre alternativene ligger det en vesentlig rasjonaliseringsgevinst i at stemmene ligger lagret elektronisk.

#### *Ulemper/Risiko*

Dediserte løsninger vil antageligvis falle svært kostbart. Svenskene anslo anskaffelseskostnaden for Sverige i 1992 til å være over 150 millioner kroner. New York City hadde et budsjett på 60 millioner dollar for innkjøp av DRE-

utstyr i 1992. Innføringen av DRE-utstyr i New York ble for øvrig avbrutt som følge av feil og mangler som ble oppdaget under akseptanseprøvene<sup>32)</sup>. En slik investering forutsetter at kostnadene kan avskrives over mange valg. Dagens raske teknologiske utvikling gjør at løsningene fort kan bli foreldet. Utstyr som bare benyttes en gang annet hvert år gir også en betydelig risiko ved at både selve utrustningen og kompetansen om bruk ikke blir holdt vedlike.

Ved bruk av DRE-teknologi er det en forutsetning at utstyret er sikret mot alle typer feil og misbruk fra velgerens side. Enkelte valgteknologiekspert legger vekt på at ved bruk av DRE-utstyr er det vanskelig å beskytte valghandlingen mot utro tjenere i leverandørens rekker. Denne innvendingen kan imidlertid imøtegås hvis det gjennomføres omfattende tester kombinert med en formell sertifiseringsprosedyre. Eksisterende DRE-løsninger er i stor grad utviklet for andre lands formål (valglov) og en norsk løsning vil kreve omfattende tilpasning eller komplett ny utvikling, noe som vil gjøre løsningen enda mer kostbar.

#### 6.4 Kontrollert Internett

##### *Beskrivelse av løsningen*

Bruk av internett-teknologi i kontrollerte omgivelser er et alternativ som har mange tilhengere. En slik løsning tillater utprøving av teknologien i sikre omgivelser, og anses som et nødvendig første skritt før man åpner for desentraliserte løsninger. En kontrollert internettløsning vil på mange måter ligne DRE-løsningen, men baserer seg på standard webteknologi, noe som vil kunne gi betydelige reduksjoner i kostnader. I forhold til en åpen internettløsning vil risikoen for misbruk og sabotasje reduseres vesentlig.

Prosessen vil være tilsvarende som den som er skissert for DRE-løsningen. Velgeridentifikasjon kan i dette tilfelle gjøres enten på tradisjonell måte ved hjelp av papirbasert manntall, eller ved hjelp av et interaktivt manntall på valgserveren. I det første alternativet vil det ikke være mulig å koble velgeridentitet og stemme, i det andre alternativet må det legges vekt på å holde de to informasjonsmengdene samlet samtidig som at det ikke må være mulig å koble de to informasjonsmengdene.

Selve valghandlingen vil kunne gjennomføres som en styrt dialog med omfattende interaktiv brukerveiledning for de som har behov for det. Systemet må inneholde mulighet for å angre/gå tilbake i prosessen, og må også ha funksjonalitet som sikrer mot at velgeren ufrivillig avbryter prosessen uten at stemmen er registrert. Rettelser vil være tidkrevende, og spesielt slengere (hvis muligheten opprettholdes) vil kreve ekstra logikk.

Som for de andre alternativene vil stemmene bli lagret elektronisk og vil være tilgjengelig umiddelbart. Det må stilles omfattende krav til logging (audit trail).

<sup>32)</sup> Mercuri Rebecca, Voting Automation /Early and Often?), Inside Risks 125, CACM 43, November 2000, <http://mainline.brynmawr.edu/~rmercuri/notable/Papers/voteauto>

### *Fordeler*

En kontrollert internettløsning vil være basert på kjent og testet teknologi med de økonomiske og bruksmessige fordeler dette gir. Ved å plassere valgterminalen i et kontrollert miljø sikres valgorganisasjonen full kontroll på oppsett av terminalen, og mulighetene for kontroll og overvåking av valgprosessen er også gode. En kontrollert løsning begrenser mulighetene for sabotasje og misbruk fra utsiden.

Bruken av eksisterende teknologi vil legge forholdene til rette for gjenkjenning, noe som reduserer mulighetene for feil. Internett-teknologien har også vist at det er fullt mulig å utvikle brukervennlige løsninger.

En kontrollert internettløsning vil basere seg på elektronisk lagring av avgitte stemmer, noe som igjen bidrar til en raskere og sikrere behandling og sammenstilling av stemmer.

### *Ulemper/Risiko*

Selv om en kontrollert internettløsning er vesentlig enklere å overvåke enn en fullstendig åpen internettløsning, vil det fortsatt være mulighet for feil, misbruk og sabotasje. De viktigste kildene for denne type problemer vil være «insidere», dvs. valgfunksjonærer og leverandører. Det bør derfor utvikles test- og godkjenningsprosedyrer som beskytter løsningen mot angrep fra disse gruppene. Systemet må også sikres mot at velgeren fusker eller får tilgang til andre stemmer enn sin egen. Endelig må løsningen sikres mot strømbrudd og utstyrsfeil.

Ikke alle vil være like motiverte til å ta i bruk internettløsninger, og for disse må det etableres alternative løsninger. Dette innebærer at det vil være behov for å opprettholde et tradisjonelt valgsystem parallelt med internettvalget. Dette innebærer økte kostnader.

## **6.5 Åpent Internett**

### *Beskrivelse av løsningen*

Den desentraliserte internettløsningen der velgeren stemmer fra egen PC hjemmefra eller fra arbeidsplassen er det store målet til de mest teknologifrelste. Her er gevinstpotensialet størst, men samtidig er mulighetene for at noe kan gå galt også store. Sentralt i dette konseptet står ønsket om å kunne benytte eksisterende utstyr og teknologi for å redusere kostnader og tidsbruk på alle ledd i prosessen. I utgangspunktet kan man tenke seg valghandlingen utført fra PC, Palm-top eller WAP-telefon.

Denne løsningen må, som for de andre desentraliserte alternativene (SMS og telefoni), baseres på utsendelse av en velgeridentifikasjon (PIN, digital signatur) til alle stemmeberettigede. Velgeren vil gå til valgets hjemmeside og vil bli bedt om å identifisere seg. Etter at dette er gjort vil velgeren gå inn i en dialog med systemet på samme måte som i de andre alternativene. Det må stille store krav til brukervennlighet og systemet må gi mulighet for å angre. Når velgeren er ferdig må data krypteres og overføres til valgserver.

Enkelte prosjekter og valgeksperter mener at det må stilles krav om at velgeren selv skal kunne kontrollere sin stemme etter at den er avgitt for å kunne forsikre seg om at stemmen ikke er blitt endret. For å kunne ivareta dette kra-

vet må det etableres løsninger som lagrer velgeridentifikasjon og stemme på en slik måte at velgeren kan kontrollere sin stemme. Ingen andre må få tilgang til begge informasjonsmengdene samtidig.

### *Fordeler*

En fullskala, desentralisert internettløsning byr på store fordeler. For de som har tilgang på Internett vil løsningen bety en vesentlig forenkling i valghandlingen, og vil således kunne bidra til høyere valgdeltagelse. Kostnadene til utstyr og valglokaler forventes å gå ned etterhvert som systemet tas i bruk, men i oppstartsperioden vil det være behov for duplisering av utstyr.

Stemmegivningen kan kombineres med informasjonsinnhenting om partier og kandidater, og løsningen vil således kunne bidra til en mer kvalifisert stemmegivning. For øvrig vil (som for alle alternativene) stemmene være lagret elektronisk noe som vil redusere antall manuelle behandlinger og derigjennom antall feil. Valgresultatet vil være raskt tilgjengelig.

### *Ulemper/Risiko*

Samtidig som de potensielle fordeler ved bruk av åpent Internett er store er også risikosiden betydelig. Dette gjelder først og fremst sabotasje og misbruk fra eksterne. Ved bruk av desentraliserte valgterminaler har ikke valgorganisasjonen noen kontroll på utstyret som velgeren bruker. Det betyr at virus av typen trojansk hest (se kapittel 4.2) eller lignende kan ligge på velgerens terminal. Denne typen software kan gripe inn i stemmeprosessen og forandre velgerens stemme uten at dette er synlig for velgeren. Det går an å beskytte seg mot denne type software, men dette vil antageligvis forutsette at velgeren gjennomfører valghandlingen fra en maskin som er startet fra en ren versjon av operativsystemet. Dette vil igjen måtte baseres på at valgorganisasjonen distribuerer en egen CD-ROM til alle velgere sammen med annet valgmaterie-ll.

Informasjonen i en åpen internettløsning er sårbar for innsyn, men det antas at dette på noe lengre sikt vil kunne sikres gjennom bruk av avanserte krypteringsalgoritmer. Valgserveren vil være sårbar for sperre- (Denial-of-Service) og for villedningsangrep.

Det er ikke gitt at alle potensielle velgere vil ha full aksept til en internettløsning. Det er også et problem at for å oppnå en akseptabel sikkerhet vil man måtte etablere så mange sikkerhetsforanstaltninger at det vil gå utover brukervennligheten.

Som for de andre desentraliserte løsningene er det ingen sperre for at en person kan benytte velgeridentiteten til en annen. Det er av enkelte foreslått bruk av såkalte biometriske identifikasjon (fingeravtrykk, øyescan, etc), men selv denne metoden er ikke sikker mot utilbørlig påvirkning fra omgivelsene.

## 7 Konklusjon

---

### 7.1 Oppsummering

#### *Åpent Internett*

Den ideelle løsningen synes for de fleste å være en åpen internettløsning. Denne løsningen har potensiale til å forenkle valghandlingen samtidig som den kan bidra til å redusere kostnader, korte ned opptellingstiden og begrense muligheten for feil i behandling av stemmesedler. Som diskusjonen over viser er det imidlertid mye som må på plass før en slik løsning kan la seg realisere.

Det er relativt enkelt å utvikle en løsning som tar imot stemmer via Internett. Det vil være behov for å legge stor vekt på brukervennlighet og effektivitet, men dette bør kunne bygges inn i løsningen. Det er imidlertid gode argumenter som sier at det per i dag ikke er mulig å utvikle en sikker løsning for stemmegivning over Internett. Krav til velgeridentifikasjon, sikker overføring og sikkerhet mot misbruk og sabotasje kan vanskelig løses i en åpen internettløsning med dagens teknologi. Innføring av digitale signaturer og/eller utvidet bruk av Smartkort vil kunne bidra til å heve sikkerheten til akseptable nivå.

Utviklingen innen teknologien gjør at det er grunn til å håpe (tro) at det innen overskuelig framtid (dvs. 3-5 år) vil eksistere brukervennlige og sikre løsninger for å utføre valghandlingen over Internett. Forhåpentligvis vil også slike forbedrede sikkerhetsløsninger bli gjort tilgjengelig uten at kostnadene ved utvikling og bruk blir for høye.

Uansett teknologisk utvikling så vil det ikke være mulig å opprettholde kravet om hemmelig valg hvis man åpner for desentral stemmegivning. I det øyeblikket stemmegivningen flyttes ut av kontrollerte omgivelser vil det ikke lenger være mulig å beskytte seg mot at enkelte velgere presses til å avgi stemme mot sin overbevisning. Desentrale valg åpner også for salg av stemmer på en helt annen måte en dagens løsning der selve stemmegivningen foregår uten innsyn. Kravet om hemmelig valg blir for mange det største hinder for en åpen internettløsning.

#### *Andre løsninger*

De andre løsningene antas alle å gi mindre gevinst enn en åpen internettløsning, samtidig som kostnadene blir like store eller større. Tradisjonell telefoni (call center) anses ikke å være noe godt alternativ, til det er løsningen ikke brukervennlig nok. Det er også vanskelig å se for seg en løsning basert på SMS-teknologien som vil tilfredstille grunnleggende krav til brukervennlighet og effektivitet. I tillegg er SMS teknologien på begynnerstadiet, og bør utvikles videre før den kan benyttes i valghandlingen.

Hvis man ønsker å skifte ut dagens valgløsninger, så er DRE eller kontrollert Internett de mest nærliggende valg i dag. Begge disse alternativene gir mulighet for utprøving av teknologi i kontrollerte omgivelser. Samtidig innebærer slike løsninger en betydelig reduksjon i risiko for «hacking» i forhold til åpent Internett. Begge løsningene vil kreve betydelige investeringer, spesielt vil DRE-løsninger som baseres på dedisert utstyr medføre en kraftig kostnadsøkning.

Uansett valg av løsning vil det være behov for å opprettholde muligheten til å avgi stemme på tradisjonell måte. Dette innebærer at man ved innføring av ny teknologi vil få økte kostnader i forbindelse med oppretthold av to parallelle løsninger.

### *Videre fremdrift*

De fleste observatører og eksperter synes å mene at internettvalg fra privat/kontrollert terminal er det ideelle mål når det gjelder å ta i bruk IKT under valg. De fleste er også tilsynelatende enige om at dette målet ikke kan realiseres med dagens teknologi, hovedsakelig på grunn av sikkerhetsrisikoen. Det er ingen som ønsker å avfeie all bruk av Internett i forbindelse med stemmegivning, men enkelte, spesielt Rebecca Mercuri, er svært skeptiske til om det noen gang vil være mulig å utvikle en internettløsning som tilfredsstillende de grunnleggende krav til sikkerhet mot feil, misbruk og sabotasje.

Diskusjonen rundt bruk av Internett i valgbehandlingen går derfor i stor grad på hvor lang tid det vil gå før teknologien (og velgerne) er moden. Leverandører av internettløsninger og de teknologifrelste er utålmodige og vil gjerne komme igang så fort som mulig. Andre grupperinger, inkludert leverandører, IT-eksperter, politikere, uavhengige interessegrupper og valgfunksjonærer, er forsiktigere, og ønsker ikke å åpne for internettstemmer før teknologien er utviklet videre og omfattende tester gjennomført.

De fleste land ønsker å komme igang og foreslår derfor at det iverksettes forsøk for å prøve ut den nye teknologien. Det skisseres i utgangspunktet tre alternativer:

1. demonstrasjonsvalg - dvs. skolevalg, prøvevalg etc. utenfor den normale valgprosessen
2. parallelle valg - dvs. åpning for at velgeren kan stemme vha. ny teknologi etter at vanlig stemme er avgitt
3. forsøksvirksomhet i et begrenset antall kommuner/kretser.

Valglovutvalgets innstilling åpner for en generell forsøksordning. Hvis man ønsker å forsette arbeidet med internettvalg i norsk regi bør dette arbeidet legges opp slik at det faller inn under denne type forsøksordninger. Selve utviklingen og utprøving av nye løsninger bør utføres i regi av valgorganisasjonene i samarbeid med systemleverandørene.

### Undervedlegg 1

#### Generelle referanser

Følgende publikasjoner og nettsteder gir tilgang til omfattende skriftlig og elektronisk materiale som er av interesse i diskusjonen.

NOU 2001:3, Velgere, valgordning, valgte, 30. januar 2001, Oslo

SOU 2000:125, Valtekniska utredningen

SOU 1992:118, VAL: Organisation, Teknikk, Ekonomi, Federal Election Commission, Washington DC, 2001, <http://www.fec.gov/>

California Internet Voting Task Force, *A Report on the Feasibility of Internet Voting*, January 2000, <http://www.ss.ca.gov/executive/ivote/final-report.htm/>

VIP Projects Voting Technology, <http://www.voting-integrity.org/projects/votingtechnology/>

Election Center, <http://www.electioncenter.net/>

Mercuri Rebecca, <http://mainline.brynmawr.edu/~rmercuri/notable/evote.html>

The Bell, *SafeVote Newsletter on Privacy, Security and technology in Internet Voting*, 2000-2001, [www.thebell.net](http://www.thebell.net)

### Spesielle referanser (ref. også fotnoter)

Elliott David M, *Examining Internet Voting in Washington*, <http://www.electioncenter.net/voting/InetVotingWhitePaper.html>

Rubin Avi, *Security Considerations for Remote Electronic Voting over the Internet*, <http://avirubin.com/e-voting.security.html>, AT&T Labs - Research, Florham Park, NJ

Phillips, Deborah M. & Hans A. von Spokovsky, *Gauging the Risk of Internet Elections*, Communications of the ACM, January 2001/Vol. 44, No.1, side 73

Mohen Joe & Julia Glidden, *The case for Internet Voting*, Communications of the ACM, January 2001/Vol. 44, No.1, side 72

Dictson Derek & Dan Ray, *The Modern Democratic Revolution: An Objective Survey of Internet-Based Elections*, January 2000,

Neumann Peter G, 2000, *Internet and Electronic Voting*, The Risk Digest, Volume 21, Issue 14, Tuesday 12 December 2000, <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/21.14.html#subj1/>

Mercuri Rebecca, *Voting Automation (Early and Often?)*, Inside Risks 125, CACM 43, November 2000, <http://mainline.brynmawr.edu/~rmercuri/notable/Papers/voteauto>

Olsson Anders R, *E-röstning: En lägesrapport*, <http://www.itkommissionen.se/extra/document/?id=20>

van Vijk, Hans, 2000, *Experts: E-voting could have prevented U.S. election confusion*, <http://www.cnn.com/2000/TECH/computing/11/08/e.voting.no.gamble.idg/>

Saltman, Roy G, *Accuracy, Integrity and Security in Computerized Vote-Tallying*, 1988, NBS Special Publication 500-158, Gaithersburg, Maryland

Saltman, Roy G, 1991, *Vote-by-Phone - Promises and Pitfalls*, The Risk Digest, Volume 11, Issue 75, Wednesday May 29 1991, <http://catless.ncl.ac.uk/Risks/11.75.html/>

WIRED, Vol 9, No. 04, *Debugging Democracy*

---

---