



DET KONGELEGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 44

(2004–2005)

---

Om lov om endringer i lov 28. juni 2002  
nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og  
kommunestyre (valgloven)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	5	3.4.1	Innleiing .....	22
1.1	Innleiing .....	5	3.4.2	Valdeltaking .....	22
1.2	Hovudinnhaldet i høyringsnotatet ....	6	3.4.3	Informasjon til veljarar og valfunksjonærar .....	23
1.3	Høyringa .....	6	3.4.3.1	Innleiing .....	23
1.4	Samandrag av proposisjonen .....	7	3.4.3.2	Informasjon til veljarar .....	23
			3.4.3.3	Informasjon til valfunksjonærar .....	24
<b>2</b>	<b>Oppfølging av oppmodingsvedtak</b> .....	8	3.4.4	Hemmeleg val .....	24
2.1	Innleiing .....	8	3.4.4.1	Innleiing .....	24
2.2	Blindeskrift på listene .....	8	3.4.4.2	Utforming av røystesetlane .....	25
2.3	Veljarpåverknad .....	8	3.4.4.3	Bretting av røystesetlane .....	25
2.3.1	Innleiing .....	8	3.4.4.4	Røysteavlukka .....	26
2.3.2	Evaluering av personvalordninga ved fylkestingsval .....	8	3.4.5	Røystegiving i vallokalet .....	26
2.3.2.1	Bakgrunn .....	8	3.4.6	Blanke røyster .....	27
2.3.2.2	Rokkansenterets analyse .....	9	3.5	Anna evaluering .....	28
2.3.3	Vurderinga og lovforslaget til departementet .....	11	3.5.1	Innleiing .....	28
2.4	Behandling av klager ved stortingsval .....	12	3.5.2	Lokalvalundersøkinga .....	28
2.4.1	Innleiing .....	12	3.5.3	Personvalordninga .....	29
2.4.2	Oppfølginga frå departementet .....	12	3.5.4	Tilrettelegging for blinde veljarar ....	29
2.5	Lokale folkerøystingar .....	12	3.5.5	Forsøk med elektronisk røystegiving .....	29
2.5.1	Innleiing .....	12	3.5.6	Forsøk med eigen valdag i Nittedal kommune .....	30
2.5.2	Oppfølginga frå departementet .....	12	3.5.7	Forsøk med direkteval av ordførar ..	30
2.5.2.1	Innleiing .....	12			
2.5.2.2	Gjeldande rett og praksis .....	12	<b>4</b>	<b>Omtale av forslag til endringar i vallova</b> .....	31
2.5.2.3	Folkerøystingar i Danmark og Sverige .....	13	4.1	Registrerte politiske parti .....	31
2.5.2.4	NIBR-rapport 2004:17 Jan Erling Klausen: Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett .....	14	4.1.1	Gjeldande rett .....	31
2.5.2.5	Utgreiing av jur.dr. Caroline Taube ved UiO: Lokala bindande folkomröstningar .....	15	4.1.2	Høyringsnotatet .....	31
2.5.2.6	Merknader frå departementet .....	15	4.1.3	Høyringsfråsegnene .....	32
2.5.2.7	Den endelege vurderinga og konklusjonen til departementet .....	19	4.1.4	Vurderinga og forslaget til departementet .....	32
<b>3</b>	<b>Evaluering av valet i 2003</b> .....	20	4.2	Røyster frå veljarar med sjeleleg svekking eller nedsett medvit .....	32
3.1	Evaluering av den praktiske gjennomføringa – arbeidsmåte .....	20	4.2.1	Gjeldande rett .....	32
3.2	Statistikk .....	20	4.2.2	Høyringsnotatet .....	33
3.2.1	Valdeltaking .....	20	4.2.3	Høyringsfråsegnene .....	33
3.2.2	Førehandsrøystegiving .....	20	4.2.4	Vurderinga og forslaget til departementet .....	33
3.2.3	Forkastingar .....	20	4.3	Assistert røystegiving .....	36
3.3	Prinsipielle vurderingar av behov for endringar i regelverket .....	21	4.3.1	Gjeldande rett .....	36
3.4	Omtale av problemstillingar som er vurderte i proposisjonen, men der det ikkje er føreslått endringar i regelverket .....	22	4.3.2	Høyringsnotatet .....	36
			4.3.3	Høyringsfråsegnene .....	37
			4.3.4	Vurderinga og forslaget til departementet .....	38
			4.4	Valtingsrøystegivinga – avslutning av røystegivinga i vallokalet .....	39
			4.4.1	Gjeldande rett .....	39
			4.4.2	Høyringsnotatet .....	39
			4.4.3	Høyringsfråsegnene .....	40
			4.4.4	Vurderinga og forslaget til departementet .....	40

4.5	Ikkje-valbare kandidatar og utrekning av listerøyster .....	40	4.8.3	Høyringsfråsegnene .....	42
4.5.1	Gjeldande rett .....	40	4.8.4	Vurderinga og forslaget til departementet .....	42
4.5.2	Høyringsnotatet .....	40	4.9	Klageinstans ved stortingsval .....	43
4.5.3	Høyringsfråsegnene .....	40	4.9.1	Behandlinga i kontroll- og konstitusjonskomiteen av St.meld. nr. 40 i Innst. S. nr. 33 (2004–2005) .	43
4.5.4	Vurderinga og forslaget til departementet .....	41	4.9.2	Vurderinga og forslaget til departementet .....	43
4.6	Fordelinga av mandata på valdistrikta ved stortingsval .....	41	4.10	Stryking av kandidatar ved stortingsval .....	43
4.6.1	Gjeldande rett .....	41	4.10.1	Innleiing .....	43
4.6.2	Høyringsnotatet .....	41	4.10.2	Vurderinga og forslaget til departementet .....	44
4.6.3	Høyringsfråsegnene .....	41			
4.6.4	Vurderinga og forslaget til departementet .....	41	<b>5</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvensar .....</b>	<b>45</b>
4.7	Fordeling av utjamningsmandata på partia og valdistrikta ved stortingsval .....	41	<b>6</b>	<b>Merknader til dei ulike reglane i lovforslaget .....</b>	<b>46</b>
4.7.1	Gjeldande rett .....	41			
4.7.2	Høyringsnotatet .....	42			
4.7.3	Høyringsfråsegnene .....	42			
4.7.4	Vurderinga og forslaget til departementet .....	42			
4.8	Klage og erklæring om ugyldig val ..	42			
4.8.1	Gjeldande rett .....	42			
4.8.2	Høyringsnotatet .....	42			
				<b>Forslag til lov om endringar i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)</b>	<b>48</b>



DET KONGELEGE  
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 44

(2004–2005)

## Om lov om endringar i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

*Tilråding frå Kommunal- og regionaldepartementet av 28. januar 2005,  
godkjend i statsråd same dagen.  
(Regjeringa Bondevik II)*

### 1 Bakgrunn

#### 1.1 Innleiing

Den nye vallova vart vedteken i 2002. Kommunesyre- og fylkestingsvalet i 2003 var såleis første gong eit val vart halde etter den nye lova. Den nye vallova er mindre detaljert når det gjeld praktiske forhold enn det den gamle var. Sentrale endringar var

- etablering av ny registreringsordning for dei politiske partia
- endra krav til kor mange underskrifter det må vere på listeforslag som blir sette fram frå andre enn registrerte politiske parti og registrerte politiske parti som ikkje oppnådde ei nærmare fastsett oppslutning ved siste stortingsval
- endringar i reglane om personval som gjer det lettare for veljarane å påverke rekkjefølgja på dei kandidatane partia har sett opp
- kortare periode for førehandsrøysting innanriks
- ikkje bruk av røystesetelkonvoluttar på valtinget
- enklare reglar for prøving av røystegivingar og røystesetlar
- ordninga med utjæmningsmandat ved fylkestingsval vart ikkje ført vidare

- ny oppgjersmetode ved kommunestyrevalet
- kommunestyra og fylkestinga skal sjølv vurdere om valet er gjennomført i samsvar med regelverket, og om det kan godkjennast

Departementet har evaluert gjennomføringa av valet, med særleg vekt på den praktiske gjennomføringa. Det har vore viktig for departementet å få fram årsakene til eventuelle manglar eller feil ved gjennomføringa av valet. Spørsmålet er om det er regelverket som ikkje er godt nok, eller om det først og fremst er spørsmål om å hauste erfaringar og lære av eventuelle feil.

Eit velfungerande demokrati har som føresetnad at det blir lagt til rette for brei folkeleg deltaking gjennom tenlege institusjonelle og praktiske ordningar. I denne proposisjonen blir ulike tiltak vurderte, og det blir fremma forslag som kan vere med på å få til dette. Proposisjonen inneheld forslag til endringar i vallova, der departementet meiner evalueringa og den etterfølgjande høyringsrunden har vist at det er behov for presiseringar og tillegg. Proposisjonen inneheld også ei drøfting av problemstillingar i samband med innføring av lokale bindande folkerøystingar. I Makt- og demokratiut-

greiinga, jamfør NOU 2003: 19, har ein drøfta korleis folkestyret har utvikla seg i Noreg, mellom anna når det gjeld fram møte ved val og andre former for deltaking i demokratiske prosessar. Regjeringa vil seinare i vår følgje opp denne utgreiinga og fremme ei melding som gir ei brei vurdering av demokratisk deltaking i Noreg.

## 1.2 Hovudinnhaldet i høyringsnotatet

Høyringsnotatet frå 4. juni 2004 inneheldt ei evaluering av den praktiske gjennomføringa av kommunestyre- og fylkestingsvalet 2003 og ein omtale av ein del forslag til lovendringar.

Evalueringsdelen inneheldt for det første ei utgreiing om korleis evalueringa gjekk føre seg. Det viktigaste grepet som vart gjort, var at departementet sette ned ei arbeidsgruppe med erfarne valmedarbeidarar frå kommunane og fylkeskommunane. Grappa vart bedt om å vurdere ulike problemstillingar. Vidare inneheldt evalueringa ein del statistikk om valdeltaking og forkastingar og ei utgreiing om dei prinsippa departementet la til grunn for si vurdering av behov for endringar i vallova. Endeleg inneheldt denne delen av høyringsnotatet ein omtale av visse problemstillingar der departementet har komme fram til at det ikkje er behov for lovendringar.

Stortinget har vedteke at veljarar som på valdagen har alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit, skal følgje særlege prosedyrereglar ved røystegivinga. På bakgrunn av dette vart det fremma forslag i høyringsnotatet om at tilsvarende reglar skal gjelde ved førehandsrøystegivinga, og at det blir lovfest at slike røystegivingar skal forkastast.

Det vart vidare føreslått presisert at veljarar som har møtt fram ved eit vallokale før det fastsette stengjetidspunktet, skal få røyste (det vil seie både veljarar som har komme inn i lokalet, og veljarar som står i kø utanfor lokalet). Vallova er i dag utydeleg på dette området, men forslaget er i tråd med praksis og med måten departementet tolkar lova på.

Veljarar som treng assistanse ved røystegivinga, skulle etter forslaget i høyringsnotatet ikkje lengre sjølv kunne bestemme kven dei ønskjer hjelp av. Det vart føreslått at hjelparane skulle vere røystemottakarar, valfunksjonærar eller medlemmer av røystestyret. Men veljarar med alvorlege psykiske eller fysiske funksjonshemmingar skulle framleis kunne peike ut sine egne hjelparar.

Dei andre lovendringane i høyringsnotatet var av teknisk karakter, som endringane og tilleggane i

reglane for a) registrerte politiske parti, b) fordeling av mandata på valdistrikta ved stortingsval, c) fordeling av utjanningsmandata på partia og valdistrikta ved stortingsval og d) vilkår for å erklære eit val for ugyldig.

## 1.3 Høyringa

Høyringsnotatet frå Kommunal- og regionaldepartementet vart sendt på ekstern høyring 4. juni 2004, med frist for å komme med fråsegner 6. september 2004.

Notatet vart sendt på høyring til desse instansane:

Kommunane  
Fylkeskommunane  
Fylkesmennene  
Departementa  
Dei politiske partia  
Kommunenes Sentralforbund  
Skattedirektoratet  
Statistisk sentralbyrå  
Riksarkivet  
Sivilombodsmannen  
Utlendingsdirektoratet  
Sametinget  
Kompetansesenter for likestilling  
Postens Sentralledelse  
Den norske dommerforening  
Den norske advokatforening  
Norsk rådmannsforum  
NKK/ Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring  
Norges kommunerevisorforbund  
Næringslivets Hovedorganisasjon  
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon  
Norsk arbeidsgiverforening for virksomheter med offentlig tilknytning (NAVO)  
Landsorganisasjonen i Norge  
Fagforbundet  
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund  
Kommunalansattes fellesorganisasjon  
Akademikerne  
Utdanningsforbundet  
Norsk Journalistlag  
Norsk presseforbund  
Norsk redaktørforening  
By- og bygdelagsforbundet/By- og bygdelisteorganisasjonen  
Ungdommenes Demokratiforum  
Eleverorganisasjonen i Norge  
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon  
 Norges handikapforbund  
 Statens råd for funksjonshemmede  
 SAFO – Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner  
 Norges døveforbund  
 Norges blindeforbund  
 Mental helse Norge  
 Norsk pensjonistforbund  
 Universitetet i Oslo  
 Universitetet i Bergen  
 NTNU – Universitetet i Trondheim  
 Universitetet i Tromsø  
 Handelshøyskolen BI  
 Institutt for samfunnsforskning  
 Norges forskningsråd  
 Brønnøysundregistra Partiregisteret  
 ErgoEphorma  
 Wang Global  
 Sem og Stenersen Prokom AS  
 Norsik A/S  
 Norsk Markedsanalyse Forening  
 Universitets- og Høgskoleutdannedes forbund  
 Kommunedata AL

Det har komme inn i alt 89 høyringsfråsegner. Dei fordeler seg slik:

Departement .....	11
Kommunar .....	48
Fylkeskommunar .....	6
Fylkesmenn .....	7
Andre instansar .....	17

Det er gjennomgåande få kommentarar frå høyringsinstansane til dei føreslåtte endringane i vallova som departementet har komme med. Dei høyringsinstansane som har merknader, sluttar seg stort sett til vurderingane og forslaga til departementet.

#### 1.4 Samandrag av proposisjonen

Denne proposisjonen inneheld få endringar i høve til forslaga i høyringsnotatet. I proposisjonen føreslår ein likevel å oppheve reglane for behandling av røyster frå veljarar med alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit, i motsetning til det som vart føreslått i høyringsnotatet. Det er i tillegg gjort visse mindre justeringar i lovteksten på nokre av forslaga.

Proposisjonen inneheld vidare eit heilt nytt forslag om at Riksvalstyret skal vere klageinstans ved stortingsval. Dette er ei oppfølging av Innst. S. nr. 33 (2004–2005) Om oppfølging av anmodningsvedtak nr. 519 (2002–2003) – klager ved stortingsvalg, jamfør St.meld. nr. 40 (2003–2004).

Departementet gjer også nærmare greie for nokre evalueringar og utgreiingar i samband med oppmodingsvedtak som berre vart kort nemnde i høyringsnotatet.

## 2 Oppfølging av oppmodingsvedtak

### 2.1 Innleiing

---

Dette kapitlet inneheld omtale av dei oppmodingsvedtaka i samband med val som Stortinget har gjort og bedt regjeringa følgje opp.

### 2.2 Blindeskrift på listene

---

Vedtak nr. 478, 19. juni 2002:

«Stortinget ber Regjeringa om å sørge for at partiets navn på lister også fremgår i form av blindeskrift.»

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bad i Innst. S. nr. 168 (2002–2003) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2001–2002 om at Stortinget i første melding om oppmodings- og utgreiingsvedtak etter at erfaringane frå kommunesyrevalet er oppsummerte, vart orientert om den ordninga som er sett i verk, har vist seg å vere god nok til å oppfylle intensjonen bak Stortingets vedtak.

Departementet orienterte Stortinget i St.meld. nr. 4 (2004–2005) om resultatet av evalueringa til departementet av ordninga som skulle sikre at blinde veljarar greidde å røyste på eiga hand utan at dei måtte få hjelp frå andre.

### 2.3 Veljarpåverknad

---

#### 2.3.1 Innleiing

Vedtak nr. 518, 16. juni 2003:

«Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang og evaluering av ordningen med velgerpåvirkning ved fylkestingsvalget 2003 og forutsetter at resultatet av gjennomgangen fremmes for Stortinget på egnet måte.»

#### 2.3.2 Evaluering av personvalordninga ved fylkestingsval

Rokkansenteret har evaluert personvalordninga i ny vallov med utgangspunkt i kommunestyre- og

fylkestingsvalet i 2003. Den endelege rapporten låg ikkje føre tidsnok til at resultatata kunne presenterast i denne proposisjonen. Framstillinga til departementet baserer seg derfor på ein førebels analyse av personvalet ved fylkestingsvalet i 2003. Departementet vil komme tilbake til evalueringa, særleg ordninga med personval ved kommunestyreval, i kommuneproposisjonen våren 2005.

#### 2.3.2.1 Bakgrunn

Vallovutvalet føreslo ei rekkje endringar i personvalordninga i utgreiinga si (NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, valgte). Utvalet grunn gav forslaga sine slik:

- Eit større innslag av personval vil tilpasse valordninga til utviklinga på veljarnivå. Kunnskapssamfunnet har gitt eit kvalifisert veljarkorps der medbestemming blir oppfatta som ein viktig verdi.
- Auka innslag av personval vil kompensere for utviklinga med at stadig færre av veljarane er partimedlemmer. Ein mindre del av veljarane påverkar kva for kandidatar som endar opp på listene.
- Personval er viktig for veljarane. Særleg på lokalt nivå har dette tradisjonar. Her er det også gode føresetnader for å ha kunnskap om kandidatane.
- Vervet som folkevald er personleg, ikkje knytt til parti. Større innslag av personval formaliserer dette forholdet enda meir.
- Det er ein tendens til at politiske konfliktlinjer i dag ikkje berre går mellom partia, men også gjennom dei. Personval vil gi veljarane høve til å røyste på dei som har same oppfatninga som dei sjølve i aktuelle saker.

På bakgrunn av dette føreslo utvalet ei ny ordning som gjekk ut på at det kunne bli endringar i rekkjefølgja på listene ved fylkestingsval dersom minst fem prosent av veljarane gav ein kandidat personrøyst.

I Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) Om lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) sa departementet seg samd i konklusjonane til utvalet med omsyn til at ein bør styrkje innverkna-



den frå veljarane når det galdt personvalet. Departementet viste likevel til desse moglege negative effektane av redusert innverknad for partia:

- Ei svekking av den rolla partia speler, kan redusere drivkreftene i dei organiserte politiske fora, som alt er inne i ei negativ utvikling. Partia slit med å skaffe medlemmer og tillitsvalde. Det er vanskeleg å få dyktige folk til å engasjere seg i politisk arbeid. Tendensen kan styrkjast dersom det blir for usikkert kven som blir vald inn frå lista. I så fall kan den rolla partia har som kanalar for heilskapleg politikk, bli svekt, og tendensen til adhocpolitikk bli styrkt.
- Ein svekkjer høvet partia har til å sikre kontinuitet og konsekvens i vedtak som politiske organ tek. Utsiftinga i kommunestyra er alt i dag nokså stor.
- Partiinnverknad er med på å sikre representativitet geografisk, sosialt og kjønnsmessig. Representativiteten kan såleis bli svakare dersom partiinnverknaden blir svekt.

På bakgrunn av dette føreslo departementet visse justeringar for at ein skulle kunne ta omsyn til partiinteressene i litt større grad. Det vart føreslått ei sperregrense på åtte prosent personrøyster for at listerekkefølga skulle kunne endrast.

I Innst. O. nr. 81 (2001–2002) støtta kontroll- og konstitusjonskomiteen forslaget om å gi veljarane større innverknad ved val til fylkesting. Komiteen understreka i innstillinga kor viktig det er å finne fram til ein rett balanse mellom interessene til veljarane og partia. Komiteen uttalte at veljarane må sikrast reelt høve til å påverke kven som skal representere partiet i valperioden, samstundes som partia må ha høve til å sikre nokre av sine kandidatar. Fleirtalet i Stortinget slutta seg til framlegget frå departementet om ei sperregrense på åtte prosent.

### 2.3.2.2 Rokkansenterets analyse

#### *Innleiing*

Rokkansenterets analyse fokuserer på tre spørsmål ved fylkestingsvala i 2003 og den nye personvalordninga:

- Kven er kandidatane, og kvar står dei plassert?
- Kva for kandidatar får personrøystene til veljarane?
- Korleis har personvalordninga påverka utveljinga av representantar?

Spørsmåla gjeld både tilboda frå partia av kandidatar, etterspurnaden frå veljarane etter dei same kandidatane gjennom personrøyster, og korleis tilbod

og etterspurnad kombinert med sjølve valordninga påverka utveljinga av fylkestingsrepresentantar.

#### *Datagrunnlaget*

For å kunne svare på spørsmåla ovanfor vart det nytta opplysningar for alle kandidatar på fylkestingslistene, i alt 7 734 personar. For kvar kandidat vart det samla inn informasjon om kor mange personrøyster han eller ho hadde fått, rangeringa på listene før og etter at veljarane hadde retta, og om vedkommande vart vald inn eller ikkje. Bakgrunnsopplysningar om kandidatane inkluderer kjønn, alder, partitilknytning, partioppslutning og kommunetilhørslse. Data er samla inn av ErgoEphorma og gjennom direkte kontakt med fylkeskommunane.

I den endelege rapporteringa frå evalueringsprosjektet skal fleire datasett analyserast. Det gjeld Statistisk sentralbyrås data om oppslutninga frå veljarane om personvalet, data frå lokalvalundersøkinga om haldningane hos veljarane til personvalreforma og data frå ei spørjeundersøking blant listekandidatane til partia der det mellom anna er inkludert spørsmål om haldningane dei har til personval generelt og reforma spesielt. Her i proposisjonen vil resultatet av personvalreforma bli presentert på grunnlag av eit omfattande datasett som gir eksakt informasjon om sentrale eigenskapar ved alle fylkestingskandidatane i alle fylkeskommunane.

#### *Kandidattilbodet: Kven stilte, og kvar hamna dei?*

Det stilte i alt 7 334 kandidatar på listene til fylkestingsvalet i 2003. 728 representantar, eller omtrent kvar tiande kandidat, vart valde inn i fylkestinga. 1 160 kandidatar enda opp som vararepresentantar. Dei nye fylkestinga varierer nokså mykje når det gjeld storleik – frå 33 representantar i Hedmark til nesten dobbelt så mange i Hordaland (57).

Gjennomsnittleg 41 kandidatar stod på listene. Det største kandidattalet på ei enkelt liste var 63, mens det minste (lovlege) talet var sju kandidatar. Samanhengen mellom den fylkesvise veljaroppslutninga om partia og listene og kor mange kandidatar som var sette opp, var ikkje spesielt høg. Det tyder på at tilbodet av kandidatar ikkje berre var styrt av vinnarsjansane til partia.

#### *Den sosiale bakgrunnen til kandidatane*

Sjølv om den norske lokalpolitiske kvinnerepresentasjonen er høg samanlikna med mange andre land, har dei norske partia enno ikkje heilt klart å fjerne den skeive kjønnsfordelinga. Trass i ein balanse mellom talet på kvinner og menn i det norske sam-

funnet (50,4 prosent kvinner i januar 2003), stilte det berre 42,7 prosent kvinnelege fylkestingskandidatar i 2003. Dette er likevel ein svak auke samanlikna med det førre fylkestingsvalet.

Når det gjeld alder, er situasjonen ved fylkestingsvalet i 2003 stort sett den same som ved tidlegare val. Det er dei middelaldrande kandidatane som dominerer. Den gjennomsnittlege kandidaten er 48 år, og godt over halvparten (57 prosent) av kandidatane er mellom 40 og 50 år. Dette er meir enn dobbelt så mange som i befolkinga generelt. Dei kvinnelege kandidatane er gjennomsnittleg to år yngre enn mennene.

Den gjennomsnittlege kandidatplasseringa ved fylkestingsvalet låg rundt 21. plass. Kvinnene låg i gjennomsnitt ein plass lågare på listene enn mennene. Tre fylke på Sør-Vestlandet–Vest-Agder, Rogaland og Hordaland – skil seg ut med ei klart lågare gjennomsnittleg kvinneplassering enn dei andre fylka. I Buskerud og Aust-Agder står derimot dei kvinnelege kandidatane (gjennomsnittleg) litt høgare på listene enn mennene. Blant dei etablerte partia var det SV, Venstre og Høgre som plasserte kvinnene (relativt sett) høgare opp på listene enn mennene.

Når det gjeld korleis partia vel ut toppkandidatar – eit kandidatur som gjerne er knytt til posisjonen som fylkesordførar – var berre 23 prosent av dei i alt 218 kandidatane kvinner.

Sjølv om kvinnene er underrepresenterte heilt på toppen, er det samstundes eit fleirtal av kvinner på andreplass i partia (58 prosent). Den skeive fordelinga er heller ikkje så dramatisk for verken tredje-, fjerde- eller femteplassen som for toppkandidaten. Dessutan forveirar ikkje den opphavlege skeivfordelinga seg noko meir når vi går frå det totale kvinnelege kandidattilbodet til det kvinnelege representanttilbodet – i begge tilfella ligg prosentdelen på rundt 43.

Når det gjeld alder, var berre 13 prosent av toppkandidatane under 35 år. Likevel var den gjennomsnittlege listeplasseringa til dei yngre kandidatane litt betre enn for dei eldre kandidatane (19. plass for dei yngre mot 21. plass for dei eldre). Dei yngre kandidatane er altså overrepresenterte øvst på lista, men underrepresenterte aller øvst på lista.

#### *Kven fekk personrøystene?*

Ein gjennomsnittleg fylkestingskandidat fekk 109 personrøyster. Røystene var likevel svært ujamt fordelte mellom kandidatane. Mange kandidatar fekk få personrøyster, få kandidatar fekk mange personrøyster. 84 kandidatar fekk ikkje ei einaste personrøyst. Den kandidaten som fekk flest personrøy-

ster, innkasserte derimot meir enn 8 000 slike røyster.

Ein gjennomsnittleg kvinneleg kandidat fekk færre personrøyster enn ein mannleg kandidat, 104 til kvinna mot 113 røyster til mannen. Blant dei etablerte partia var det berre i SV og Venstre at dei kvinnelege kandidatane fekk fleire personrøyster enn mennene. Blant fylka skilde Vestfold seg ut med flest personrøyster samla sett (322 røyster per kandidat), noko ein må sjå i samheng med mobiliseringa rundt «Vestfoldlisten mot bomringer». Kandidatane frå denne lista fekk i gjennomsnitt fleire personrøyster enn alle andre lister i landet (338 per kandidat).

#### *Konsekvensane av personvalordninga*

I landet sett under eitt vart det for perioden 2003–2007 valt inn 152 færre fylkestingsrepresentantar enn for perioden før. 728 kandidatar fekk plass i fylkestinga denne gongen. Reduksjonen speglar ein nedgang i storleiken på fylkestinga over fleire periodar og må også sjåast i samheng med at sjukehusdrifta ikkje lenger høyrer med til styringsområdet til fylkeskommunane.

Det er ei kjønnsmessig skeivfordeling av representantar. Berre rundt 43 prosent av både representantane og vararepresentantane var kvinner. Denne skeive fordelinga er likevel ikkje større enn i kandidatmassen som heilskap. Blant dei etablerte partia var kvinnedelen blant representantane høgast i Venstre (52 prosent) og SV (50 prosent) og lågast i FrP (28 prosent).

#### *Kor stor var veljarinnverknaden på representantutveljinga?*

Listeplasseringa avgjer ikkje i seg sjølv utveljinga av representantane. Også veljaropplutninga partiet får, og måten valordninga gjer om partirøyster og personrøyster til mandat på, har noko å seie. For å finne fram til dei representantane som berre har personrøystene å takke for mandatet sitt, vart det gjort ein enkel eliminasjonsprosess i fire steg:

Først vart dei kandidatane identifiserte som fekk meir enn åtte prosent personrøyster. Berre 210 kandidatar, eller tre prosent, greidde det.

Neste steg var å sjå bort frå alle dei som ikkje vart valde inn til fylkestinget, og som sjølv sagt derfor ikkje kunna ha komme inn på personrøyster. Etter dette stod det att 87 kandidatar med meir enn åtte prosent personrøyster og som vart valde inn.

Neste steg var å eliminere kandidatar som ikkje gjekk fram på lista. Dette gjeld mellom anna dei kandidatane som alt stod på førsteplass, og som

dermed ikkje kunne ha komme høgare på lista. Etter at det var gjort, stod ein att med 18 fylkestingsrepresentantar som både gjekk fram på lista og oppnådde meir enn åtte prosent personrøyster.

Det siste steget var å fjerne dei kandidatane som sjølv om personrøystene fekk dei oppover på lista, likevel ville ha vorte valde inn. Etter at ein hadde teke vekk desse, stod ein att med berre ni kandidatar som vart valde inn på personrøyster, og som elles ikkje ville ha komme inn. Dette vil seie at ni andre kandidatar hamna utanfor fylkestinget trass i dei prioriteringane partia hadde gjort.

### Konklusjon

Berre ni av 728 fylkestingsrepresentantar vart valde inn på personrøyster. Eller sagt på ein annan måte: 98,8 prosent av kandidatane vart valde inn på grunnlag av den rangeringa partia hadde gjort av kandidatane på listene. Effekten av personrøyster på representantutveljinga var såleis nærmast usynleg.

### 2.3.3 Vurderinga og lovforslaget til departementet

Som nemnt ovanfor understreka kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. O. nr. 81 (2001–2002) kor viktig det var å finne den rette balansen mellom interessene til veljarane og partia ved fastsetjinga av reglane for personval til kommunestyre og fylkesting. Veljarane skulle vere sikra reell innverknad på kven som vart vald inn frå dei ulike listene, samstundes som partia også skulle kunne sikre nokre av kandidatane sine.

Reglane om personval ved stortingsval vart behandla av Stortinget i Innst. O. nr. 102 (2002–2003). Komiteen viste her til innføring av veljarinnverknad på personvalet ved fylkestingsval. Fleirtalet i komiteen gjekk inn for at ordninga med personval i første omgang vart avgrensa til å gjelde ved fylkestingsval. Det vart likevel uttalt at ein etter valet i 2003 burde ta ein gjennomgang og ei evaluering av ordninga. Grunngevinga for dette ser ut til å vere at ein var usikker på korleis ei slik ordning ville slå ut. Det vart sagt at dersom ordninga berre vart nytta av eit lite, medvite mindretal, ville desse i realiteten få ein etter måten stor og lite demokratisk innverknad på kven som vart vald.

Rokkansenterets evaluering av personvalordninga ved fylkestingsval viser at personrøystene frå veljarane fekk svært avgrensa innverknad på kven av kandidatane som vart valde frå dei ulike listene. Det vart slik sjølv om over 23 prosent av veljarane nytta seg av retten til gjere endringar på røystesetlane. Dette må seiast å vere eit svært høgt tal til å

vere første gong det var reelt høve for veljarane til å påverke personvalet ved slike val. Talet på veljarar som endra noko på røystesetlane, var berre litt lågare enn ved til dømes kommunestyrevala i 1987 og 1995, der 24 prosent (1987) og 26,5 prosent (1995) av veljarane retta på røystesetlane.

Slik departementet ser det, viser erfaringane frå fylkestingsvalet i 2003 at veljarane i stor grad deltok ved personvalet, men at dei endringane dei gjorde på røystesetlane, berre i svært liten grad påverka kva for personar som faktisk vart valde inn frå dei ulike listene. Ut frå desse erfaringane burde det å vedta ein tilsvarende regel for personval til Stortinget ikkje føre til at veljarane vil få ein for stor innverknad på kandidatføringa slik at partia får mindre å seie her. Departementet viser her til fråsegnen frå kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. O. nr. 81 (2001–2002) (i samband med behandlinga av valreglane for val til kommunestyre og fylkesting) om at veljarane må sikrast reelt høve til påverke kven som skal representere partiet, samstundes som partia må ha høve til å sikre nokre av kandidatane sine. Men slik departementet ser det, blir avvegningane ikkje heilt dei same ved stortingsval som ved fylkestingsval. Det er fordi talet på kandidatar som blir valde frå kvar valkrins, er mykje lågare ved stortingsval enn ved fylkestingsval. I mange krinsar vil derfor fleire parti berre få valt inn éin representant, noko som kan svekkje høvet partia har til å sikre nokre av dei kandidatane dei helst vil ha, dersom veljarane skulle få reell innverknad på personvalet.

Stortinget bad i sitt oppmodingsvedtak regjeringa om å ta ein gjennomgang og ei evaluering av ordninga med veljarpåverknad ved fylkestingsval og fremme resultatet av gjennomgangen for Stortinget på ein høveleg måte. Departementet går no ut frå – på bakgrunn av det som er nemnt til slutt i det førre avsnittet – at det ikkje er aktuelt med ei ny vurdering av spørsmålet om endringar i personvalreglane ved stortingsval.

Dersom Stortinget likevel på bakgrunn av gjennomgangen og evalueringa av ordninga med veljarpåverknad ved fylkestingsval ønskjer å innføre ei tilsvarende ordning ved stortingsval, kan dette gjerast ved at ein vedtek endringar i vallova § 7–2 og § 11–5.

§ 7–2 første og andre ledd kan slåast saman til eit nytt første ledd og får denne ordlyden:

*(1) Velgeren kan ved alle valg gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn.*

Noverande tredje og fjerde ledd blir nye andre og tredje ledd.

I tillegg må § 11–5 første ledd endrast og kan få denne ordlyden:

*(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. Kandidater på listen som har oppnådd et personlig stemmetall på minst åtte prosent av listens stemmetall, kåres i rekkefølge etter antall mottatte personlige stemmer. Øvrige kandidater kåres på grunnlag av deres rekkefølge på listen.*

Dersom disse forslaga blir vedtekne, kan ikkje forslaget til departementet om endring av § 7–2 første ledd vedtakast samstundes. Sjå nærmare om dette i kapittel 4.10.

## 2.4 Behandling av klager ved stortingsval

### 2.4.1 Innleiing

Vedtak nr. 519, 16. juni 2003:

«Stortinget ber Regjeringen foreta en vurdering av alternative løsninger når det gjelder hvilken instans som skal gis myndighet til å ta stilling til klagesaker før valget og før det nye Stortinget avgjør klagen med endelig verkning, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

### 2.4.2 Oppfølginga frå departementet

Departementet fremma 28. mai 2004 ei eiga stortingsmelding om klager ved stortingsval (St.meld. nr. 40 (2003–2004) Om oppfølging av anmodningsvedtak nr. 519 (2002–2003) – klager ved stortingsvalg). Stortingets behandling av denne meldinga og av lovforslaget til departementet er behandla i kapittel 4.9.

## 2.5 Lokale folkerøystingar

### 2.5.1 Innleiing

Vedtak nr. 520, 16. juni 2003:

«Stortinget ber Regjeringen utrede problemstillinger knyttet til lokale folkeavstemninger. Utredningen skal både omfatte prinsipielle konsekvenser av bindende folkeavstemninger, og belyse hvilke virkninger en modell der et bestemt antall innbyggere i en kommune kan kreve en

sak opp til folkeavstemning, kan ha for lokaldemokratiet.

Stortinget ber Regjeringa på egnet måte legge fram resultatet av utredningen.»

### 2.5.2 Oppfølginga frå departementet

#### 2.5.2.1 Innleiing

Kommunal- og regionaldepartementet engasjerte på bakgrunn av Stortingets oppmødingsvedtak forskar II Jan Erling Klausen ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og jur.dr. Caroline Taube ved Universitetet i Oslo (UiO) til å skrive om bindande lokale folkerøystingar frå ein samfunnsvitskapleg og ein juridisk innfallsvinkel. Framstillinga til departementet her byggjer på desse to utgreiingane.

#### 2.5.2.2 Gjeldande rett og praksis

##### Forholdet til Grunnlova

Grunnlova § 49 byggjer på ideen om eit representativt system: «Folket udøver den lovgivende Magt ved Stortinget.» Spørsmålet om folkerøystingar er ikkje regulert i Grunnlova. Grunnlova § 49 har likevel ikkje vore til hinder for at Stortinget har vedteke å halde rådgivande folkerøystingar.

##### Forholdet til kommunelova

Kommunelova byggjer på same måten som Grunnlova på det representative systemet, jamfør kommunelova § 6, der det heiter:

«Kommunestyret og fylkestinget er de øverste kommunale og fylkeskommunale organer. De treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak.»

Fordi kommunelova baserer seg på prinsippet om at innbyggjarane blir representerte ved kommunestyret og andre folkevalde organ, kan ikkje kommunestyret fråskrive seg si lovpålagde plikt til å gjere vedtak på vegne av kommunen. Dermed kan kommunestyret ikkje vedta at ei sak skal bli bindande avgjort i ei folkerøysting utan heimel i lov.

Sjølv om spørsmålet om folkerøystingar ikkje er regulert i kommunelova eller i vallova, har ein likevel sett det slik at bruk av lokale rådgivande folkerøystingar ligg innanfor kommunelovsystemet. Kommunane står i dag så å seie heilt fritt til å avgjere om det skal haldast lokale folkerøystingar. Etter at reglane i alkohollova om rett til å krevje rådgivande folkerøysting om alkoholomsetning fall

bort i 1989, er det berre spørsmålet om målform i skolen, jamfør opplæringslova § 2–5 siste ledd første punktum («I samband med skifte av hovudmål eller når eit fleirtal i kommunestyret eller minst §042 av dei røysteføre krev det, skal det haldast rådgjevande røysting.»), som er omfatta av retten til å krevje rådgivande folkerøysting.

Dermed er det med dette eine unntaket kommunestyret i kvar kommune som avgjer kva for emne det skal røystast over, og som fastset spørsmålsformuleringa for røystingane. Alle gjennomførte folkerøystingar har vore rådgivande, og utfallet av folkerøystingane har ikkje lagt formelle bindingar på seinare vedtak i kommunestyret. Ei anna sak er at det for mange kommunestyrerepresentantar politisk sett kan vere vanskeleg å gjere vedtak i strid med utfallet av ei folkerøysting. Eit kommunestyre kjenner seg dermed «politisk bunde» av utfallet av ei lokal folkerøysting og vil ofte klargjere dette før folkerøystinga skal haldast.

I 2003 fekk kommunelova ein ny regel om innbyggjarinitiativ, jamfør § 39a. Etter denne regelen pliktar eit kommunestyre sjølv å ta stilling til eit forslag som gjeld verksemda i kommunen, dersom det bak forslaget står minst 2 prosent av innbyggjarane, alternativt 300 personar i kommunen (talet må fastsetjast på bakgrunn av det innbyggjartalet kommunen har på det aktuelle tidspunktet). Departementet har gått ut frå at denne regelen også kan nyttast til å krevje at kommunestyret tek spørsmålet om å halde ei folkerøysting opp til vurdering, men fleirtalet i kommunestyret står da fritt til å avgjere at det ikkje skal haldast folkerøysting.

#### *Bruken av lokale folkerøystingar i Noreg*

Etter rapporten frå NIBR (som baserer seg på Aimee Lind Adamiaks undersøking presentert i boka *Valgdeltagelse og lokaldemokrati* (Adamiak 2002)) vart det i perioden 1970–2000 halde i alt 514 folkerøystingar i norske kommunar. Nesten halvparten av røystingane har dreidd seg om opplæringspråket i skolen og drygt ein firedel om sals- og skjenkjeløyve for alkohol. Deretter følgjer røystingar om skolekrinsreguleringar og territoriale røystingar, slik som kommunesamanslåing eller grensejustering, og ein del andre ulike temaområde. Det er ingenting som tyder på at bruken av folkerøysting er på veg nedover, truleg heller tvert imot. Dette kjem ikkje minst av at det har vore fleire territoriale røystingar dei siste åra.

#### *2.5.2.3 Folkerøystingar i Danmark og Sverige*

##### *Danmark*

Den danske kommunelova – *lov om kommunernes styrelse av 9. juni 2004 nr. 439* – har ingen reglar om folkerøystingar. Danmark hadde tidlegare reglar i særlovgivinga om lokale folkerøystingar, både rådgivande og bindande, men desse er no oppheva.

Danske kommunestyre står fritt med omsyn til om dei vil ha rådgivande folkerøystingar. Dette instituttet er likevel ikkje mykje nytta. Dei siste ti åra har det berre vore halde 28 rådgivande folkerøystingar. Med unntak av to folkerøystingar har alle saman dreidd seg om kommunesamanslutningar.

Folketinget avviste i 1997 eit forslag frå Sosialistisk Folkeparti om at bindande folkerøysting skulle haldast når minst 10 prosent av dei røysteføre ved det siste kommunestyrevalet bad om det (folkeinitiativ). Og minst 5 prosent av dei røysteføre ved det siste kommunestyrevalet skulle også kunne be om at eitt eller fleire forslag vart behandla av kommunestyret eller fylkestinget (innbyggjarinitiativ). Forslaget inneheldt ei avgrensing når det galdt kva for spørsmål som kunne leggast ut til folkerøysting.

I dag er det ingen diskusjon om å utvikle eller innføre bindande folkerøystingar i Danmark.

##### *Sverige*

I den svenske kommunelova (§ 34) er det ein regel om at ein kan skaffe seg oversyn over synspunkta til innbyggjarane som ein del av ei saksførebuing. Dette kan skje mellom anna gjennom folkerøystingar. Dersom eit fleirtal i kommunestyret vedtek å leggje ei sak ut til folkerøysting, skal ho gjennomførast i samsvar med reglane i vallova. I tillegg har Sverige ei eiga lov om kommunale folkerøystingar som regulerer gjennomføringa av slike røystingar. Alle folkerøystingar i Sverige er rådgivande.

Det er ikkje regulert i lov kva slags spørsmål det kan vere folkerøysting om. Ein har gått ut frå at folkerøystingar berre kunne nyttast i spørsmål som låg innanfor ansvarsområdet til ein kommune. Men ein forvaltningsdomstol slo nyleg fast at det ikkje finst rettslege avgrensingar for å halde folkerøysting også i saker som ligg utanfor ansvarsområdet til ein kommune.

Det har vore halde 68 folkerøystingar i Sverige sidan 1977, og 30 av dei har vore spørsmål om kommuneinndelingar. Forklaringa på dette er at Sverige sidan 1979 har hatt ein eigen regel (§ 24, jamfør § 1) i lova om endringar i Sveriges inndeling i kommunar og landsting, der det står at ein kan skaffe seg oversyn over kva folket lokalt meiner, ved hjelp av mellom anna folkerøystingar.

Ordninga med «folkinitiativ» har sidan 1994 eksistert i Sverige. Dersom minst 5 prosent av dei røysteføre ønskjer folkerøysting om ei eller anna sak, skal kommunestyret – dersom to tredelar av kommunestyrerepresentantane røystar for – leggje spørsmålet ut til rådgivande folkerøysting. Ordninga har vore lite nytta i praksis. I alt er om lag 80 saker aktualiserte som «folkinitiativ», men berre fem har resultert i folkerøystingar.

Sidan det er kommunestyra som i mange saker har avvist å gjennomføre folkerøystingar, er det fremma fleire forslag om å redusere talet på kommunestyrerepresentantar som må røyste for at eit spørsmål skal leggjast ut til folkerøysting. Justitiedepartementet fremma nyleg eit nytt forslag, som inneber at heile ordninga med folkinitiativ blir avskaffa, men at kommunestyret under visse føresetnader må avgjere å halde «samråd». Dersom minst 10 prosent av dei røysteføre i ein kommune fremmar eit forslag om å halde «samråd i viss fråga», og minst ein tredel av dei kommunerepresentantane som er til stades i kommunestyret, støttar dette kravet, skal spørsmålet leggjast ut til «samråd». På denne måten blir kommunestyra tvinga til å handle etter folkeviljen, samstundes som dei kan velje mellom ulike typar av samråd: opinionsundersøkingar, opne diskusjonar, høyringar eller folkerøystingar.

#### 2.5.2.4 NIBR-rapport 2004:17 Jan Erling Klausen: Bindende lokale folkeavstemninger med folkelig initiativrett

I rapporten blir problemstillingar i samband med bruk av folkerøystingar tekne opp i stor breidd, mellom anna ved at ein ser på bruken av folkerøystingar i relasjon til ulike demokratisyn. Konklusjonane er dels baserte på empirisk materiale, dels på teoretiske resonnement. Det empiriske materialet kjem frå Sveits og USA, som begge er land med mykje bruk av folkerøystingar etter initiativ frå innbyggjarar, og frå ei spørjeundersøking blant lokalpolitikkarar i norske kommunar der det er halde folkerøystingar.

I rapporten blir det mellom anna peikt på desse forholda:

- Det er ikkje gitt at folkerøystingar vil gi eit betre samsvar mellom «fleirtalsviljen» og politikken som blir ført. Minoritetar som i det representative demokratiet kan få delvis gjennomslag for sakene sine gjennom forhandlingar med majoriteten, kan ved folkerøystingar tape saker som er av stor interesse for dei, men av lita interesse blant resten av veljarane. Det er også mogleg at det skjer ein agenda-manipulasjon ved at dei som formår spørsmålsstillinga i folkerøystinga, ikkje tek med viktige avgjerdsalternativ.

- Erfaringane frå USA er dels knytte til den omfattande bruken av politiske konsulentfirma i samband med at det blir teke initiativ til ei folkerøysting. Dette vil vere ein fordel for dei ressurssterke innbyggjarane som lettast kan betale for denne typen tenester. Valdeltakinga ser heller ikkje ut til å bli styrkt av folkerøystingar. Dessutan har rettsstellet truleg fått ei sterkare rolle ved at det blir trekt inn både i samband med førebuinga av folkerøystinga og i vurderinga av utfallet etterpå.
- I Sveits blir det ofte halde folkerøystingar, men deltakinga er generelt låg. Erfaringar frå Sveits viser også at retten til å ta initiativ til å få i stand ei folkerøysting, ikkje alltid resulterer i ei folkerøysting, men i ein politisk prosess der omsynet til det standpunktet initiativtakarane har, blir teke vare på i dei ordinære politiske kanalane gjennom forhandlingar.
- Kommunepolitikarane i 17 norske kommunar der det er gjennomført folkerøystingar, ser nok så positivt på at folkerøystingar kan utløyse folkeleg engasjement i kommunepolitikken fordi sakene får stor merksemd. Halvparten av dei spurde trur at færre vil engasjere seg i dei politiske partia, og tre av fire trur at aksjonsgrupper kjem til å bli meir attraktive enn partiaktivitet og deltaking i kommunestyre. Eit klart fleirtal av dei spurde politikarane meinte at folkerøystingar i høg grad eller i nokon grad er ein god måte å avgjere viktige saker i kommunepolitikken på, men dette gjeld først og fremst saker om kommuneinndeling.

Det vart stilt fleire spørsmål om korleis folkerøystingar verkar inn på kommunepolitikken. Nesten ni av ti meinte at mange folkerøystingar kan gjere det vanskeleg for kommunestyret å gjere vedtak ein meiner er nødvendige sjølv om dei er upopulære, og eit stort fleirtal meiner det er rett at lokale folkerøystingar gjer det mindre attraktivt å vere medlem av kommunestyret, fordi røystingane bind opp kommunestyret. Samstundes meiner eit stort fleirtal at det er noko eller svært rett at ei folkerøysting kan gjere det enklare for kommunestyret å handtere vanskelege saker. Fleirtalet av dei spurde kommunepolitikarane meinte at lokale folkerøystingar berre bør vere rådgivande. Blant dei som har gjort seg opp ei meining, var det likevel eit lite fleirtal i favør av folkeleg initiativrett til folkerøysting.

I rapporten blir det peikt på at innføring av lokale folkerøystingar med initiativrett kan gi ein meir konfliktfylt kommunepolitikk. Alternativt kan det innførast ordningar som gjer at lokalpolitikken blir meir innretta mot meningsutveksling og dialog

slik at ein på den måten kan få til semje. Det blir reist tvil om den forma for deltaking som folkerøystingar inneber, er eigna til å styrkje den typen demokratisk deltaking som ofte blir framheva som ønskjeleg. Og det blir hevda at ei slik reform kan styrkje «aksjonsgruppedemokratiet», noko som kanskje vil gå ut over deltakinga i det representative systemet. Interesse for å vere med i partiaktivitetar kan bli mindre, og partia kan endre karakter i ei retning der dei blir mest opptekne av å handtere ulike initiativ og raskt ta stilling til ulike standpunkt framfor å arbeide med overordna langsiktig politikk og mobilisere ved val.

#### 2.5.2.5 *Utgreiing av jur.dr. Caroline Taube ved UiO: Lokala bindande folkomrøstningar*

Her følgjer eit utdrag av Taubes samandrag:

«Utredningen gæller r ttslige problemst llninger i f rbindelse med bindande folkomr stning på kommunal nivå. I utredningen diskuteres inte rådgivande folkomr stningar.

Efter några terminologiske anmärkingar presenteras f rst reglar, praktiske erf renheter och diskussioner om eventuelle reformer i Danmark, Finland och Sverige. Framställningen visar att det inte i något av dessa länder på regeringshåll finns en önskan om att införa bindande folkomr stningar. Vidare ges en översikt över Kalifornien och Schweiz där det finns viktiga inslag av direktdemokrati. Även om det ofta sker hänvisningar till dessa länder i den norske debatten  r överförbarheten till norske f rholdanden liten. Denna  versikt tjänar därför främst till att oppnå en bättre kunnskap om hur folkomröstning som regelbundet komplement kan utformas och fungera.

Den del som rör konstitutionelle aspekter tar sin utgångspunkt i innebörden av lokalt självstyre och hur detta kan förhålla sig till det norske systemet för representativ demokrati. Till skillnad från de allra fleste europeiske konstitutioner saknar den norske en reglering om lokalt självstyre och kommunernas roll. I den mån det ändå föreligger en kommunal autonomi i praxis b r dette kunna utgöra ett argument för att tillåta lokal bindande folkomröstning som alternativ beslutsform i den omfatning som følger av lag: «Autonomi» g ller inte primärt för kommunen men för befolkningen i det aktuelle området.

Tyngdepunktene av utredningen behandlar ulike r ttslige fr gest llninger ifråga om bindande folkomr stningar. Vad g ller kretsen av r stber ttigede diskuteres möjligheten att utvidga den så att også grunneiere i en kommune eventuelt skulle kunna delta i folkomröstning om

saker som omedelbart ang r dem (såsom eieendomsskatt och fastighetsrelaterade spørsmål). Därefter görs en gjennomg ng av de typar av kommunale avgj relser som skulle kunne komme ifråga f r folkomröstning. H r understryks att de som förefaller mest lämplige  r så kallade politiske projekt. Det är dock problematisk at politiske projekt samtidigt kan ha karakterene av enkeltvedtak eller forskrift eftersom de tv  siste kategoriene (særskilt enkeltvedtak som leder till spørsmål om r tts kerhet i f rholdande till enskildte personer)  r d ligt  gnede f r folkomr stning. Dette st ller spesielle krav på saksbehandling, begrunnelsen samt avgjørelsens utformning ved en eventuell folkomr stning. Ocks  visse ekonomiske beslut och skattevedtak kan komme ifr ga f r folkomr stning under visse f ruts tninger.

I det lagf rslag som presenteras föreslås en generell best mmelse i kommuneloven som tydeligg r at den beslutskompetens som normalt tillkommer kommunestyret kan ges kommunens befolkning direkt. Vidare föreslås meir detaljerte reglar om tv  s tt at initiere folkomr stning, dels folkeinitiativ med obligatorisk folkomr stning d r kraven st lles relativt høgt vad g ller underskriftskrav, dels folkomr stning som ett kontrollmedel som en politisk minoritet i ett kommunestyre kan anv nde. I både situasjonene avgränsas negativt de spørsmål som ikke kan legges ut till folkomr stning.»

#### 2.5.2.6 *Merknader frå departementet*

Departementet vil under dette punktet vurdere om det er ønskjeleg   innføre eit nytt politisk verkemiddel i Noreg, som bindande lokale folkerøystingar vil vere. Først vil vi peike på dei rettslege rammene som eksisterer i dag.

#### *Konstitusjonelle avgrensingar*

Når vi skal sjå på dei konstitusjonelle avgrensingane som finst, er det naturleg først   sjå på kva som ligg i omgrepet lokalt sjølvstyre. Når vi bruker dette omgrepet, kan det vere nyttig   skilje mellom to sentrale sider av rolla til kommunane. Den eine gjeld omfanget av dei oppgåvene kommunane har. Den andre gjeld valfridommen dei har innanfor dei rammene som lovgivinga til kvar tid legg opp til.

Sjølv om Noreg ikkje har grunnlovfest prinsippet om lokalt sjølvstyre, ser ein på prinsippet som vel innarbeidd i det norske samfunnssystemet og i forvaltninga. I tillegg må vi seie at prinsippet kjem eksplisitt til uttrykk i kommunelovgivinga.

Som nemnt f r går ein ut frå at kommunestyret står fritt til   halde rådgivande folkerøysting i dei

spørsmåla kommunestyret har til behandling. Om kommunestyret kjenner seg bunde av resultatet av ei slik røysting, er eit politisk spørsmål kommunestyret sjølv må avgjere.

Innføring av bindande lokale folkerøystingar vil krevje endringar av kommunelova § 6. Slik som denne paragrafen lyder no, utelukkar han overføring av avgjerdsrett utan at dette er heimla: «Kommunestyret er det kompetente organet i kommunale saker» så langt ikke annet følger av lov eller delegasjonsvedtak». Avgjerdsrett på vegner av kommunen som andre utøver – folkevalde organ eller tilsette – må med andre ord ha positiv heimel, anten i lovreglar eller i lovleg delegasjonsavgjerd (frå kommunestyret eller på vegne av dette).

Neste spørsmål blir om det også er nødvendig med ei grunnlovsending på grunn av prinsippet om det representative demokratiet. Spørsmålet er med andre ord om bindande lokale folkerøystingar vil vere i strid med ideen i Grunnlova om det representative demokratiet på nasjonalt nivå.

Alle freistnader på å innføre direkte demokratiske verkemiddel i Grunnlova har så langt vorte avviste. Men at Grunnlova teier når det gjeld det kommunale sjølvstyret og kor langt det rekk, har ikkje vore tolka dit at ho er til hinder for bindande eller for rådgivande lokale folkerøystingar. Med andre ord verkar det som at det ikkje er konstitusjonelle hindringar for at Stortinget utan grunnlovsending kan innføre ein heimel i kommunelova som tillet bindande lokale folkerøystingar.

Kva for spørsmål som eignar seg for å bli avgjorde på denne måten, og korleis gjennomføringa skal vere, reiser mange spørsmål som blir nærmare drøfta nedanfor. Konklusjonen er likevel at vi står fritt til å innføre bindande lokale folkerøystingar.

#### *Ulike modellar for lovfesting av bindande lokale folkerøystingar*

Når det gjeld kva verknader ei folkerøysting skal ha, er det naturleg å skilje mellom rådgivande og bindande folkerøystingar. I begge tilfella rettar folkerøystinga seg mot vedtak i ei folkevald forsamling, men det er berre når folkerøystinga er bindande, at dei folkevalde blir juridisk forplikta til å følgje resultatet av røystinga. Det inneber at eit eventuelt kommunestyrevedtak i strid med røystingsresultatet vil vere ugyldig. Bindande folkerøystingar kan reknast som ei form for direkte demokrati, innbyggjarane avgjer saka direkte og set det representative systemet, nemleg kommunestyret, til sides.

Det er også viktig å skilje mellom folkerøystingar og innbyggjarinitiativ. Formålet med folkerøystingar er at politiske avgjerder skal takast utanfor

den representative demokratiske prosessen. Meininga med eit innbyggjarinitiativ er det motsette, nemleg å få sett på den representative politiske dagsordenen saker som folk i lokalsamfunnet er opptekne av. Innbyggjarinitiativet kan såleis gjere sitt til at saker som engasjerer lokalsamfunnet, blir kanaliserte inn i den representative prosessen på ein formell og ordna måte.

Nedanfor drøftar vi problemstillingar rundt ei eventuell innføring av bindande folkerøystingar, mellom anna kva for modellar som i tilfelle vil vere dei mest aktuelle.

Folkerøysting er ei nemning som dekkjer eit breitt spekter av ulike ordningar. Det kan derfor vere nyttig å skilje mellom nokre hovudtypar (rådgivande og/eller bindande):

For det første har vi dei såkalla obligatoriske folkerøystingane der det følgjer av lova at det skal vere folkerøysting i bestemte saker. Som nemnt ovanfor har vi i dag berre ein slik heimel i opplæringslova § 2–5. For det anna har vi dei fakultative folkerøystingane som kan utløysast når visse krav er innfridde, til dømes når ei viss mengd med røysteføre krev det. Den siste kategorien er dei frivillige folkerøystingane – som blir initierte av den folkevalde forsamlinga sjølv – ved ei fleirtalsavgjerd i kommunestyret.

Utover desse hovudtypane kan vi for det første tenkje oss ei ordning der eit vedtak i kommunestyret må leggjast ut til folkerøysting for å bli gyldig. Folkerøystinga er her eit nødvendig ledd i avgjerdsprosessen. I eit slikt system må det regulerast kor mange av dei røysteføre som må ha vore med i røystinga for at ei folkerøysting skal få bindande karakter.

Når det gjeld kva type spørsmål som det kan vere naturleg å få avgjort ved folkerøystingar, kan ein ta ei negativ og/eller ei positiv avgrensing. Ei negativ avgrensing vil vere at spørsmålet som skal avgjerast, må liggje innanfor kompetanseområdet til kommunen. Positiv avgrensing ligg føre når høvet til eller plikta til å halde folkerøystingar går fram av særlov. Det står til dømes i inndelingslova § 10 at kommunestyret bør sørge for å få fram synspunkta til innbyggjarane på eit forslag om endring av kommunegrensene, og at ei slik høyring kan vere folkerøysting, opinionsundersøking, spørjeundersøking eller møte eller skje på andre måtar.

Utgangspunktet er at det bør vere eit spørsmål eller ei sak som gjeld lokale forhold innanfor kommunen, og at det må vere ein type spørsmål som eignar seg til å bli svart på i ei folkerøysting. Der som ein legg til grunn at eit spørsmål i ei folkerøysting skal svarast på med ja eller nei, blir neste spørsmål om det er mogleg å ta ei juridisk avgren-



sing av kva slags type tema som kan eller skal vere gjenstand for folkerøysting.

Det verkar ikkje naturleg å halde folkerøystingar i saker om vedtak som gjeld individ og deira plikter eller rettar, og der spørsmål om rettstryggleik eller høve til å klage vil stå svært sentralt. Utgangspunktet må derfor vere at folkerøystingar bør avgrensast til meir generelle spørsmål og som ikkje direkte gjeld einskildindivid.

Også spørsmålet om korleis eit kommunestyre skal stille seg til resultatet av ei folkerøysting, må avklarast. Kva skil dette vedtaket frå andre typar vedtak? Vil det vere mogleg for kommunestyret å endre eller justere eit slikt vedtak? Blir det nødvendig å halde ei ny folkerøysting? Og vil resultatet av ei frivillig halden, bindande folkerøysting vere bindande for eit nytt kommunestyre etter eit nytt val?

Slike spørsmål er berre nokre døme på dei mange ulike forholda og problemstillingane som må avklarast og fastsetjast dersom Stortinget ønskjer å innføre ei ordning med bindande lokale folkerøystingar.

Vallovutvalet gjekk inn for at kommunestyra skulle kunne vedta å utløyse både rådgivande og bindande folkerøystingar i saker som høyrer inn under kompetanseområdet til kommunane og fylkeskommunane (jamfør NOU 2001:3 kapittel 9.2.8). Men utvalet gjekk ut frå at reglane vart forma slik at ei lokal folkerøysting ikkje batt handlefriheten til statsorgana på ein slik måte at omsynet til nasjonal styring ikkje vart godt nok teke vare på.

Norsk kommunepolitikk er tett integrert i nasjonal politikk, særleg ved at det meste av verksemda til kommunane er regulert i særlovgivinga med tilhøyrande forskrifter. Ei ordning med bindande lokale folkerøystingar med folkeleg initiativrett må derfor formast slik at ho ikkje får konsekvensar for statleg styring.

Erfaringar internasjonalt tyder på at desse problema kan reduserast gjennom måten folkerøystingane blir regulert på. Her er skiljet mellom referendum og initiativ særskilt relevant. «Initiativ» inneber at det blir røysta over forslag til lover eller andre vedtak som forslagsstillaren har forma, til dømes ei gruppe innbyggjarar.

«Referendum» rettar seg derimot mot lover eller andre reglar som alt eksisterer som saker i ei folkevald forsamling – anten som forslag eller som vedtak. Referendum kan dreie seg om anten å gjere om eller oppheve vedtak som alt er sette ut i livet, eller å hindre at avgjerder som nyleg er tekne, kan ta til å gjelde. Det kan setjast opp ulike retningslinjer for desse typane av ordningar, noko som er gjort både i Sveits og i delstatar i USA, og lovgivaren står fritt til å velje kva ordning som skal innførast. Der-

som bindande lokale folkerøystingar med folkeleg initiativrett berre blir innførte som referendum, vil røystingane berre gripe inn i den vedtaksmakta som alt ligg hos kommunane, og det blir ikkje nødvendig med ei grensedraging mot meir nasjonale spørsmål.

Slik departementet ser det, må rommet for lokale folkerøystingar avgrensast i visse typar av saker. Det gjeld saker som fell utanfor ansvarsområdet til kommunestyret, personalsaker, saker som gjeld dei lovfeste rettane til borgarane, og saker som gjeld spørsmål om rase eller religion og livssyn.

Vi har ovanfor kort drøfta og skissert dei problemstillingane av rettsleg karakter vi står overfor når vi ser på dei ulike modellane med bindande lokale folkerøystingar. Slik vi vurderer dette, er det ingen rettslege forhold som utelukkar innføring av bindande lokale folkerøystingar. Men det vil krevje eit større utgreiings- og regelverksarbeid før vi – avhengig av kva for ein modell som eventuelt blir vald – kan seie meir konkret korleis dette bør regulerast i lov.

Nedanfor skal vi sjå på kva verknader bindande lokale folkerøystingar med folkeleg initiativrett kan få for det demokratiske samfunnet vårt. Slik departementet ser det, må dette aspektet vege tyngst når ein skal vurdere om bindande lokale folkerøystingar kan bli eit eigna verkemiddel for å skape større engasjement og deltaking i lokaldemokratiet.

#### *Demokratiomsynet – verknader av bindande lokale folkerøystingar med folkeleg initiativrett*

Innføring av bindande lokale folkerøystinga med folkeleg initiativrett vil supplere og dels erstatte dei eksisterande institusjonane for demokratisk avgjerdstaking i norske kommunar og fylkeskommunar. Slike folkerøystingar vil vere ein institusjon som skil seg sterkt frå dei etablerte, som er baserte på representasjon. Dei rådgivande folkerøystingane vi har i dag, er ei ordning som gir veljarane høve til å påverke og gi politiske signal til dei valde representantane. Bindande folkerøystingar inneber derimot at veljarane trekkjer tilbake det avgjerdsmandatet kommunestyret har fått, i ei konkret sak og overtek denne avgjerdsmakta sjølv.

Det er svært uvisst korleis verknadene av å innføre ei ordning med bindande lokale folkerøystingar kan bli. NIBR-rapporten viser at det er mange usikre moment knytte til det å overføre til Noreg erfaringane frå land der folkerøystingar ofte blir nytta, slik som Sveits og visse delstatar i USA. Det er ikkje minst fordi det er vanskeleg å seie noko sikkert om kor ofte den nye typen røystingar kjem til å bli nytta. Men erfaringane frå andre land kan supp-

lerast med erfaringane med lokale folkerøystingar her i landet og med generelle vurderingar som er baserte på demokratiteori.

Når det gjeld desse teoretiske vurderingane, er det for det første grunn til å peike på at bruk av folkerøystingar støttar opp om ei motsetningsbasert demokratiforståing, altså eit alternativ til ei demokratiforståing der ein legg vekt på drøftingar og å få til konsensus. Ideala om at ein gjennom ein informert debatt skal kunne komme fram til ei løysing som alt i alt er «best for bygda», blir avviste til fordel for ein avgjerdsprosedyre som framhevar motsetningane mellom to klart definerte alternativ. Både såkalla borgarråd og politiske komitear, der innbyggjarane kan vere med på å forme planar og politikk, er døme på strategiar for å auke det politiske engasjementet og der målet er å finne samlande løysingar. Det er ikkje slik at den eine demokratiforståinga er betre enn den andre – til dømes kan ein argumentere for at klare motsetningar skaper engasjement. Men valet av ordningar vil ha mykje å seie for korleis dette engasjementet slår ut i praksis.

For det andre kan ein generelt setje eit spørsmålsteikn ved den typen demokratisk deltaking som folkerøystingar representerer. Dersom formålet med auka deltaking er knytt til demokratisk læring, ved at innbyggjarane opparbeider «myndiggjerande» kompetanse som også styrkjer demokratiet i stort, spørst det om det å innføre ei ny valhandling er eit relevant verkemiddel. Det kan hende at verkemiddel som er baserte på dialog og samhandling, vil vere meir relevante.

#### *Aksjonsgrupper og representativt demokrati*

Basert på praksisen i dag med lokale rådgivande folkerøystingar viser utgreiinga frå NIBR at det er grunn til å tru at bindande lokale folkerøystingar med folkeleg initiativrett først og fremst vil bli nytta av organiserte grupper i lokalsamfunnet. Ein skil mellom permanente organisasjonar, slik som idrettslag, velforeiningar og kyrkjelydar, og grupper som organiserer seg ad hoc i samband med ei spesiell politisk sak – det vi kallar aksjonsgrupper. Slike grupper har alt ein nokså omfattande «meny» av verkemiddel dei kan velje frå, og kan bruke ein samansett strategi. Ei aksjonsgruppe kan stille liste ved kommunestyrevalet, og slike lister har i mange tilfelle fått stor oppslutning. Dei kan bruke innbyggjarinitiativet for å få saka inn på dagsordenen til kommunestyret, og dei kan mellom anna arrangere demonstrasjonar og folkemøte, skrive avisinnlegg, kontakte politikarar og gjennomføre underskriftskampanjar. I rapporten frå NIBR går ein ut frå at ak-

sjonsgruppedemokratiet allereie er den raskaste og minst arbeidskrevjande («mest kostnadseffektive») måten å få politisk innverknad på for folk flest.

Ein person som derimot vel å gå inn i lokallaget til eit parti eller la seg velje inn i kommunestyret, må setje seg inn i eit mangfald av saker, til skilnad frå aksjonsgrupper, som konsentrerer all energien sin om ei enkelt sak. Han eller ho må vidare forplikte seg til å stille opp på møte med jamne mellomrom og bind seg opp for fire år framover. Deltaking i aksjonsgrupper er mykje mindre forpliktande, sjølv om i alle fall elitane i desse gruppene må rekne med å bruke mykje tid og krefter på aksjonen mens han blir gjennomført.

NIBR-utgreiinga gir grunn til å hevde at den fremste praktiske konsekvensen av å innføre bindande lokale folkerøystingar med folkeleg initiativrett truleg vil vere at aksjonsgrupper får eit nytt, potensielt slagkraftig verkemiddel til på lista over moglege aksjonsformer. Dette kan gjere aksjonsgruppedemokratiet enda meir «attraktivt» samanlikna med det å vere med i det representative demokratiet. Spørsmålet er kva konsekvensar dette vil få, og om desse konsekvensane er ønskjelege eller ikkje.

For det første er eit styrkt «aksjonsgruppedemokrati» ein fordel på den måten at dette er ei heilt legitim form for politisk deltaking. NIBRs undersøkingar viser at dei fleste politikarar i kommunar der det er gjennomført rådgivande folkerøysting dei siste åra, trur at fleire folkerøystingar vil gi meir engasjement i kommunepolitikken, særleg fordi saken får stor merksemd.

Samstundes trur eit knapt fleirtal at dette auka engasjementet vil gjelde aksjonsgrupper, og at dette kan gå utover deltaking i partilaga og det representative systemet. Det kan hende at denne siste typen deltaking blir enda mindre attraktiv fordi balansen mellom innsats og innverknad tippar meir i favør av aksjonsgruppene. Og dersom mange store og kanskje engasjerande saker blir lyfte ut av partia og det representative systemet, kan denne effekten bli enda sterkare. Det er dermed liten grunn til å tru at valdeltaking og partiengasjement blir styrkte av denne typen reform, sjølv om den samla politiske deltakinga kanskje vil auke.

Eit anna forhold er at når aksjonsgruppene blir styrkte og det representative demokratiet blir svekt, kan dette også få konsekvensar for folkevalde organ. NIBRs spørjeundersøking blant kommunepolitikarar viser at eit fleirtal fryktar ein situasjon der det blir mindre attraktivt å vere medlem av kommunestyret, fordi røystinga bind opp avgjerdene. Dersom det stadig kjem bindande lokale folkerøystingar med folkeleg initiativrett, kan det vere

stor fare for at rekrutteringsgrunnlaget for kommunepolitikken blir svekt, og at færre vil ta attval. Kommunestyrerepresentantane vil oppleve at handlingsrommet deira blir avgrensa både ovanfrå (staten) og nedanfrå (innbyggjarinitiativ) – samstundes som dei blir sitjande att med ansvaret.

Eit argument som ofte blir nytta, er at politikken kjem til å endre seg dersom aksjonsgruppedemokratiet blir styrkt framfor det representative demokratiet. Fleirtalet av kommunepolitikarar i NIBR-undersøkinga fryktar at det blir vanskeleg å setje i verk upopulære, men nødvendige tiltak. Dei er redde for at eit auka fokus på einskildsaker vil gjere politikken mindre heilskapleg, og at politikken blir eit offer for raske og uføreseielege endringar i folke-meininga. Her kan ein likevel innvende at det ikkje er opplagt at det representative systemet alltid opptrer heilskapleg og langsiktig heller.

Generelt reknar ein gjerne med at partia blir svakare når bruken av folkerøysting aukar. Grunngevinga for dette er at den rolla partia spelar, først og fremst er knytt til det representative systemet, som bindande folkerøystingar går utanom. Historisk har folkerøystingar og andre direkte demokratiske verkemiddel vorte nytta for å svekkje partimakt. Men erfaringane frå Sveits tyder vel så mykje på at partia blir omskapte.

Partia må satse meir på massemobilisering og vil kanskje gjennomgå ei «profesjonalisering» og «effektivisering» for å handtere nye krav som blir stilte til partiorganisasjonane. Vektlegginga av tunge interne avgjerdsprosessar og brei mobilisering annakvart år må erstattast av raskare produksjon av nye standpunkt og meir vektlegging av eksterne aktivitetar, informasjon, stadig mobilisering og liknande tiltak. Ut frå erfaringar frå Sveits vil dei etablerte partia kanskje få færre plassar, og dette kan gi større rom for småparti og nye idear.

Eit tredje forhold som bør nemnast, er at aksjonsgrupper ofte blir organiserte for å protestere mot offentleg politikk. Det kan hende at ei styrking av aksjonsgruppedemokratiet fører til auka avstand mellom kommunen og innbyggjarane der, ved at deltaking i politiske prosessar minkar til fordel for deltaking mot politiske vedtak. Det går fram av NIBRs undersøking at fleire enn éin av tre kommunepolitikarar med konkret erfaring med folkerøystingar opplevde at desse aksjonsgruppene skapte eit motsetningsforhold mellom innbyggjarane og kommunestyret.

#### 2.5.2.7 *Den endelege vurderinga og konklusjonen til departementet*

Som nemnt ovanfor er det nyleg innført ei ordning med initiativrett for innbyggjarane i kommunelova § 39a. Gjennom denne ordninga får innbyggjarane rett til å setje saker på dagsordenen i kommunen, og dei kan også be kommunestyret om å leggje eit spørsmål ut til folkerøysting. Ordninga har berre eksistert sidan sommaren 2003, men har alt vorte kjend og nytta.

Departementet meiner det derfor er grunn til å sjå korleis denne ordninga påverkar lokaldemokratiet på litt lengre sikt, før det blir vurdert å innføre ein ny regel om bindande lokale folkerøystingar på bakgrunn av eit initiativ utanom kommunestyret. Eit slikt system måtte reknast som ei form for direkte demokrati, der innbyggjarane avgjer saka direkte og set det representative systemet (kommunestyret) til sides. Dette vil innebere eit grunnleggjande brot med det representative systemet som norsk kommunalforvaltning byggjer på. Departementet vil leggje vekt på at det representative systemet i større grad enn folkerøystingar om enkeltsaker gjer det mogleg å sikre ein heilskapleg lokal politikk.

Dei prinsipielle innvendingane vil ikkje vere så tunge ved innføring av bindande folkerøystingar når kvart kommunestyre står fritt til å vurdere når dette verkemiddelet skal nyttast. Departementet finn likevel ikkje tungtvegande grunnar som skulle tilseie at det blir innført heimel for bindande folkerøystingar berre i kommunar og fylkeskommunar. Slik departementet ser det, bør spørsmålet om innføring av bindande folkerøystingar i tilfelle vurderast på generelt grunnlag, som eit nytt verkemiddel for både nasjonale og lokale styresmakter.

Kommunal- og regionaldepartementet vil på bakgrunn av desse vurderingane rå ifrå ein heimel til å gjennomføre bindande folkerøystingar på lokalt nivå.

Slik departementet ser det, fungerer ordninga i dag med rådgivande folkerøystingar tilfredsstillande og gir kommunane den fleksibiliteten dei treng for å gjennomføre folkerøystingar etter behov og ønske når det er aktuelt. Ei eventuell lovregulering av ordninga med rådgivande folkerøystingar må bli generell for å femne alle typar forhold og kan opplevast meir som ei hindring enn ei hjelp for kommunane i gjennomføringa. Departementet finn det derfor heller ikkje formålstenleg å føreslå ei lovregulering av rådgivande folkerøystingar.

## 3 Evaluering av valet i 2003

### 3.1 Evaluering av den praktiske gjennomføringa – arbeidsmåte

Det er fleire ulike måtar å evaluere gjennomføringa av eit val på. Etter postrøystreforma i 1997 sende departementet ut eit omfattande evalueringsskjema til kommunane, fylkeskommunane og fylkesmennene. I samband med evalueringa av valet i 2003 valde departementet ein annan tilnæringsmåte. For å få ei meir heilskapleg og systematisk evaluering av valet vart det sett ned ei arbeidsgruppe av erfarne valmedarbeidarar frå kommunane og fylkeskommunane. I tillegg deltok departementet i arbeidsgruppemøta.

Mandatet arbeidsgruppa fekk, var å evaluere gjennomføringa av kommunestyre- og fylkestingsvalet 2003. På bakgrunn av førespurnader og meldingar til departementet, også valklager, bad departementet arbeidsgruppa om å vurdere ulike problemstillingar. Arbeidsgruppa stod i tillegg fritt til å ta opp andre spørsmål. Vidare vart arbeidsgruppa bedt om å skaffe informasjon både frå dei valansvarlege sentralt i kommunane og fylkeskommunane og frå medarbeidarar som var til stades i vallokala på valdagen. Evalueringa skulle først og fremst ta for seg den tekniske gjennomføringa av valet. Det vart fokusert på å få fram *årsakene* til eventuelle feil. For å kunne ta stilling til korleis ein skal kunne unngå feil ved framtidige val, er det avgjerande å få klarlagt om årsakene til eventuelle feil låg i sjølve regelverket, eller om det stort sett er spørsmål om å hauste erfaringar og lære av dei feila ein gjorde ved det førre valet.

### 3.2 Statistikk

#### 3.2.1 Valdeltaking

Den offisielle statistikken frå Statistisk sentralbyrå viser at ved kommunestyrevalet i 2003 var valdeltakinga 59,0 prosent, det vil seie ein nedgang på 2,4 prosentpoeng frå valet i 1999. Dette er den lågaste valdeltakinga sidan 1922. Ved fylkestingsvalet gjekk deltakinga ned frå 56,8 prosent i 1999 til 55,6 prosent i 2003. Dette er den lågaste valdeltakinga nokon gong ved eit fylkestingsval.

#### 3.2.2 Førehandsrøystegiving

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2003 var det om lag 249 000 personar som røysta på førehand. Dette utgjorde 12,0 prosent av dei som røysta. Ved lokalvalet i 1999 røysta omtrent 332 000 (15,6 prosent) på førehand og ved lokalvalet i 1995 rundt 179 000 (8,3 prosent). Postrøystegivinga vart i høve til deltakinga ein suksess da ho vart innført. På det tidspunktet hadde Posten eit omfattande ekspedisjonsnett. I tillegg var det mogleg å røyste på førehand til landpostbod. Førehandsrøystegivinga på Posten vart avvikla da den nye vallova vart vedteken. Bakgrunnen var at talet på postkontor vart sterkt redusert.

Når ein derfor skal vurdere oppslutninga om førehandsrøystegivinga ved valet i 2003, er det meir naturleg å samanlikne med oppslutninga ved valet i 1995. Både mengda og prosentdelen av førehandsrøyster var vesentleg høgare ved valet i 2003 enn ved valet i 1995, altså førre gongen kommunane hadde ansvaret for førehandsrøystegivinga. Dette tyder på at kommunane generelt har greidd å leggje til rette denne røystegivinga på ein god måte. Slik departementet ser det, har kommunane sjølv dei beste føresetnadene for å vite kor omfattande denne tilrettelegginga bør vere. Det er likevel grunn til å understreke at kommunane føre neste val nøye bør vurdere om det er mogleg å leggje opp førehandsrøystegivinga på ein enda betre måte. Truleg er det også behov for enda betre informasjon frå kommunane til veljarane om kvar og når dei kan røyste på førehand. Elles vil departementet leggje til at det ikkje er eit mål i seg sjølv at talet på førehandsrøyster er størst mogleg. Departementet vil likevel be kommunane leggje forholda best mogleg til rette, slik at det blir enkelt for veljarane å røyste på førehand, jamfør Innst. S. nr. 34 (2004–2005) om tiltak for å auke valdeltakinga.

#### 3.2.3 Forkastingar

Heile regelverket for godkjenning og forkasting av røystegivingar og røystesetlar vart gjennomgått i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) om forslag til ny vallov. I forslaget sitt til endringar la departementet avgjerande vekt på at *førrast moglege forhold skulle føre til forkastingar*, og at veljarane mest mogleg skulle

kunne stole på at røysta deira vart godkjend. Derfor vart svært mange av dei tidlegare forkastingsreglane i lova oppheva. Regelverket vart mykje forenkla og lettare å praktisere. Vallova gir veljarane mange høve til å røyste. Lova inneheld saman med valforskrifta tilsvarande mange prosedyrereglar som skal følgjast ved røystegivinga. Tidlegare var brot på prosedyrar i dei fleste tilfella grunn for forkasting, noko som ofte førte til urimelege resultat. I den nye vallova er mange slike grunnlag for forkastingar tekne bort.

Tilbakemeldingar frå kommunar og fylke tyder på at målsetjinga til departementet med endra regelverk har slått til. Evalueringsgruppa peiker i rapporten sin på at endringane i vallova alt har gjort sitt til å redusere feilkjelder og grunnlag for forkastingar. Arbeidsgruppa meiner det nye systemet i vallova har ført til at færre røystesetlar vart forkasta ved det siste valet enn før (når vi ser bort frå blanke røystesetlar).

Ut frå tal frå Statistisk sentralbyrå var det ved kommunestyrevalet 16 869 røystesetlar som vart forkasta. Dette er nesten 5 200 fleire enn ved valet for fire år sidan. Årsaka til den store auken er likevel at det er registrert 12 656 blanke røystesetlar i 2003. Til samanlikning var det berre 3 378 blanke røystesetlar ved kommunestyrevalet i 1999, altså ein auke på nesten 9 300. Auken i blanke røystesetlar er såleis mykje større enn den samla auken i forkasta røystesetlar.

Ser vi bort frå tomme konvoluttar (som var ein eigen forkastingsgrunn i 1999 (der det vart registrert 2 986 slike forkastingar)), gjekk talet på røyster som vart forkasta av andre årsaker enn at dei var blanke, ned frå 5 336 i 1999 til 4 213 i 2003. Av desse 4 213 røystesetlane vart 2 790 forkasta fordi dei mangla offisielt stempel. Grunnen til manglande stempel på røystesetlane (som var ein del av den nye reforma) var truleg i dei fleste tilfella at ein del veljarar hadde brukt ein blank røystesetel som omslag rundt sin «eigentlege» røystesetel. Dette gjorde at den inste røystesetelen måtte forkastast fordi han mangla stempel. Samstundes vart også den yste forkasta fordi han var utan innhald (blank). Ved framtidige val er det grunn til å tru at talet på røystesetlar utan stempel kjem til å bli redusert, både fordi veljarane vil vere betre kjende med den nye ordninga, og fordi dei ansvarlege for valet vil ha større fokus på denne feilkjelda i informasjonen sin til veljarane.

Ved fylkestingsvalet vart det ut frå tal frå SSB forkasta 20 090 røyster. Dette er om lag 10 700 fleire enn i 1999. Som for kommunestyrevalet er det også her blanke røyster som utgjer den store auken frå valet i 1999. I 1999 vart det levert 3 327 blanke

røyster, mens det i 2003 var heile 16 805, noko som er ein auke på nesten 13 500.

Som ved kommunestyrevalet gjekk talet på røyster som vart forkasta av andre årsaker enn at dei var blanke, ned frå 1999 til 2003. Når vi ser bort frå tomme konvoluttar (sjå ovanfor), gjekk talet på forkasta røyster ned frå 4 195 i 1999 til 3 285 i 2003. Av desse 3 285 vart 2 507 røystesetlar forkasta fordi dei mangla offisielt stempel.

Vi viser elles til kapittel 3.4.6, der det er forslag om å skilje ut blanke røyster i ein eigen kategori.

### 3.3 Prinsipielle vurderingar av behov for endringar i regelverket

Vi gjer i dette avsnittet nærmare greie for prinsippa som ligg til grunn for vurderinga av om det er behov for endringar i regelverket.

På bakgrunn av erfaringane departementet har fått, og ut frå tilbakemeldingar frå kommunane vil faren for feil ved gjennomføringa auke mykje ved stadige endringar i regelverket. Det er viktig at valordninga vår er mest mogleg stabil, både i høve til kvar veljar og alle dei mange valmedarbeidarane som skal stå for gjennomføringa av valet. I mandatet til vallovutvalet blir det nettopp peikt på at dei (inntil da) stadige endringane set store krav til opplærings- og informasjonsarbeid, og at ein ønskte å få ei lov som var robust i den meininga at ho ikkje stadig var utsett for endringar. Desse forholda vart det lagt vekt på da den nye vallova frå 2002 vart forma. Derfor meiner departementet at det må ligge ei streng vurdering til grunn når ein skal ta stilling til om regelverket bør reviderast på visse område.

Ved den nye vallova vart det innført til dels vesentlege endringar på ein del område. Særleg gjeld dette endring i reglar for personval, fjerning av røystesetelkonvolutten, endring av tidspunkt for avslutning av røystegiving på valdagen, endring av tid og stad for røystegiving på førehand osv.

Departementet meiner dei lokalt ansvarlege for valet vil ha lært mykje av erfaringane frå valet i 2003. Det er i tillegg grunn til å understreke at veljarane må få tid til å venje seg til nyordningar. Det at både veljarane og dei valansvarlege vil ha lært mykje av valet i 2003, saman med fokus på informasjon og rettleiing også i framtida, meiner departementet vil vere den beste løysinga for å hindre at dei same feila kjem att ved valet i 2005 og seinare val. Av erfaring veit vi at endra reglar aukar faren for mistydingar og feil. Det er heller ikkje noko som tilseier at detaljerte reglar i lov eller forskrift gir ei meir feilfri gjennomføring på alle plan enn det ein kan få til med rettleiing.

### 3.4 Omtale av problemstillingar som er vurderte i proposisjonen, men der det ikkje er føreslått endringar i regelverket

#### 3.4.1 Innleiing

I dette delkapitlet skal vi ta for oss ulike problemstillingar der departementet har vurdert om det trengst endringar i regelverket, men der departementet anten har komme til at eventuelle problem med praktiseringa av gjeldande regelverk betre kan løysast på andre måtar, eller meiner det er behov for meir kunnskap før ein eventuelt føreslår endringar.

Høyringsinstansane ser ut til å dele vurderingane til departementet i høyringsnotatet sidan nesten ingen høyringsinstansar har kommentert dei problemstillingane som blir omtalte her.

#### 3.4.2 Valdeltaking

Etter valet i 2003 var mange uroa over at valdeltakinga også denne gongen gjekk ned. Dette er ikkje spesielt for Noreg, men ein generell tendens i Vest-Europa. Spørsmålet er om det er noko vi kan gjere med sjølve valordninga for å auke valdeltakinga. Frå ulike hald er det til dømes føreslått å opne for røystegiving på førehand i eigen kommune laurdag og eventuelt søndag før valdagen, forlengje opningstida på valdagen måndag, starte førehandsrøystegivinga tidlegare osv.

Vallovutvalet såg i utgreiinga si, NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, folkevalgte, på årsakene til at valdeltakinga gjekk ned, og kva ein eventuelt kunne gjere med det. Utvalet uttaler mellom anna dette (NOU 2001: 3, s. 70):

«Når velgernes tilhørighet til de politiske partiene svekkes, minsker lysten til å stemme. Velgerne er ikke bare usikre på hvilket parti de skal stemme på, men stiller seg i økende grad spørsmålet om hvorvidt de skal delta i det hele tatt. Dette er utvilsomt bekymringsfullt. Gammel vane ser ikke lenger ut til å være nok for å få velgerne til urnene på valgdagen. Det kan se ut som om den enkelte i større grad stiller seg spørsmålet om hvor meningsfullt valget er, og hva som står på spill. Ser velgerne ingen forskjeller på de politiske partiene, kan det å bli hjemme bli sett på som et bevisst valg, ikke som et uttrykk for manglende politisk interesse og engasjement. Normen om å delta må suppleres med borgernes vurdering av de valgte organers betydning, og deres interesse for, hva disse politiske organene foretar seg. Forskning viser at stortingsvalgene oppfattes som viktigere enn lo-

kalvalgene, noe som ser ut til å gi stadig sterkere utslag over tid. Valgdeltakelsen er et komplekst sammensatt fenomen. Det er vanskelig å peke på forhold som kan øke deltakelsen substansielt, uten at det samtidig skapes grunnlag for negative effekter. Det gjelder forslag om påbud (stemmeplikt), premiering (skattefradrag) og en felles valgdag for alle typer valg. Det hører til det positive bildet at politikken i seg selv ser ut til å være den faktoren som har størst effekt på valgdeltakelsen. For de politiske partiene ligger dermed utfordringen i å utforme en politikk som svarer på dagens utfordringer.»

Vallovutvalet seier at valdeltakinga er eit komplekst samansett fenomen. Internasjonale studiar viser at praktiske forhold rundt valet er viktig for valdeltakinga. Men samanlikna med andre land legg Noreg forholda godt til rette i så måte. Etter det som går fram av ein forskingsrapport av Dag Arne Christensen (Rokkansenteret) og Tor Midtbø (Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen), ser verken det å auke talet på valstader eller det å innføre røystegiving på søndag ut til å ha nokon positiv effekt på valdeltakinga, sjølv om det å ha fleire vallokale kanskje vil ha ein positiv effekt i Nord-Noreg. Etter det vallovutvalet meiner, ser utfordringa ut til å vere å få dei politiske partia til å forme ein politikk som svarer til utfordringane i dag.

Det har dei siste åra vorte lansert og gjennomført mange forsøk der ein del av grunngevinga for forsøka har vore ein hypotese om at dette kunne vere tiltak som ville føre til høgare valdeltaking. Dette dreier seg om direkteval av ordførar, elektronisk røystegiving og eigen valdag. Evalueringa av desse forsøka underbyggjer likevel ikkje ein slik hypotese. Etter det departementet meiner, byggjer dette opp om utsegna til vallovutvalet om at valdeltakinga er eit komplekst samansett fenomen.

Slik departementet ser det, er det lite som tyder på at endringar i vallovgevinga for å gjere valet lettare tilgjengeleg for veljarane vil ha nokon særleg effekt på valdeltakinga. Innstillinga frå vallovutvalet er basert på diverse forskning som ikkje tyder på at det er vanskelege praktiske forhold generelt som er årsaka til den stadig lågare valdeltakinga. På den andre sida kan det vere at valet bør vere lettare tilgjengeleg for folk i somme kommunar. Men dette er noko som bør gjerast lokalt der det er aktuelt, og som ikkje er avhengig av endringar i vallova. Departementet meiner derfor at det i informasjonen til kommunane er grunn til å understreke kor viktig det er at kommunane ut frå lokale forhold vurderer kvar det skal haldast både røystegiving på førehand og valting.

Regjeringa peikte i mars 2004 ut ein lokaldemokratikommisjon. Denne kommisjonen fekk i oppdrag mellom anna å gjere greie for utviklinga i valdeltakinga, finne moglege forklaringar på kvifor færre innbyggjarar røystar, og føreslå tiltak for å styrkje valdeltakinga på kortare og lengre sikt. Departementet meiner at ein bør vente på tilrådingane frå kommisjonen før ein eventuelt føreslår lovendingar på dette området.

Departementet viser til Innst. S. nr. 34 (2004–2005) om tiltak for å auke valdeltakinga og vil følgje opp innstillinga og på ein tenleg måte orientere Stortinget om tiltak som er gjennomførte.

### 3.4.3 Informasjon til veljarar og valfunksjonærar

#### 3.4.3.1 Innleiing

Som nemnt ovanfor fører endringar i regelverket til større risiko for feil, både hos veljarane og hos valfunksjonærarane. Ved valet i 2003 var det til dels store endringar i reglane for korleis valet skulle gjennomførast. Departementet satsa derfor meir på faktainformasjon til veljarane ved valet i 2003 enn det som vanlegvis blir gjort. I tillegg la både kommunane og fylkeskommunane stor vekt på å informere både valmedarbeidarane og veljarane.

#### 3.4.3.2 Informasjon til veljarar

Departementet satsa altså meir enn vanleg på faktainformasjon til veljarane ved valet i 2003. Hovudsatsinga var ein TV-kampanje og ein husstandsbrosjyre. Departementet fekk Carat Insight til å evaluere kommunikasjonseffektane av informasjonskampanjen.

Hovudfunksjonen til TV-kampanjen var å gjere veljarane merksame på at det kom ein brosjyre i posten med informasjon om valet. Evalueringa viste at færre personar sa at dei hadde lagt merke til TV-reklamen ved valet i 2003 enn det evalueringa av infokampanjane ved vala i 2001 og 1999 viste.

Når det galdt husstandsbrosjyren, hugsa heile 73 prosent av dei spurde at dei hadde fått brosjyren. Dette blir i evalueringa vurdert som svært tilfredsstillande for eit tiltak av denne typen. Litt under 70 prosent av veljarane som hadde lese brosjyren, syntest informasjonen i brosjyren var svært eller ganske nyttig. Over 80 prosent av veljarane meinte også at innhaldet i brosjyren var lett å forstå.

Evalueringa viste vidare at veljarane generelt vurderte sin eigen kunnskap om valordninga som svært god. Nærmare 90 prosent syntest sjølv dei visste nok om kvar, når og korleis dei skal røyste. Eit litt lågare prosenttal meinte dei visste nok om

korleis dei skal gjere rettingar på røystesetlane (64 prosent).

Departementet satsa også på å nå veljarane gjennom valsida departementet hadde på Internett, *www.valg.no*. Her var ymse informasjon tilgjengeleg for veljarane.

Også kommunane og fylkeskommunane gav mykje rettleiing og informasjon til veljarane. Arbeidsgruppa som evaluerte valet, viser til desse informasjonstiltaka som kommunane og fylkeskommunane i større eller mindre grad gjennomførte:

- kunngjeringsar i dagspressa
- plakatar og brosjyrar
- forfilmar på kino
- TV-spottar
- internettsider
- valkort
- munnleg kommunikasjon i vallokala.

Slik departementet ser det, viser evalueringa at veljarane generelt har god kunnskap om korleis dei skal gå fram når dei skal røyste.

Dersom ein skal nå fram til veljarane med etter måten omfattande og til dels litt komplisert informasjon, bør veljarane få denne informasjonen før dei står i vallokalet klare til å røyste. Men informasjonsmengda er så stor i samfunnet i dag at folk vel bort mykje tilgjengeleg informasjon. Departementet meiner derfor at det også er svært viktig å nytte høvet mens veljarane er i sjølve vallokalet, til å gi kort og enkel informasjon om korleis dei praktisk skal gå fram i vallokalet. Som arbeidsgruppa som har evaluert valet, peiker på i rapporten sin, er veljarane mykje meir mottakelig for informasjon enn elles når dei er inne i vallokalet. I ein slik situasjon – til dømes når veljarane står i kø – kan informasjon om bruk av røystesetelen (korleis gi personrøyst, korleis brette setelen, hugs at han skal stemplast) bli oppfatta som relevant og derfor nå fram.

Det kan sjå ut til at ikkje alle veljarane var godt nok budde på at dei ikkje skulle bruke røystesetelkonvolutt på valdagen. Somme veljarar har brukt ein blank røystesetel som omslag utanpå partirøystesetelen. Konsekvensen av ein slik framgangsmåte er to forkasta røystesetlar. Partirøystesetelen skal forkastast fordi han ikkje har offentleg stempel. Den blanke røystesetelen, som ikkje er gitt til noko parti, kan heller ikkje godkjennast. På bakgrunn av statistikk frå SSB vart om lag 2 800 røystesetlar forkasta ved kommunestyrevalet fordi dei ikkje var stempla. I nokre tilfelle var det truleg røystemottakarane som hadde gløymt å stemple røystesetlane. Men i dei fleste tilfella var nok grunnen til forkastingar likevel at veljarane hadde brukt ein blank røystesetel som omslag for ein annan røyste-

setel, med det som resultat at berre den ytste (blanke) røystesetelen vart stempla.

Det er til dels store skilnader mellom kommunane i kor mange feil som er gjorde av veljarane eller valfunksjonærane. Det ligg nær å tru at skilnadene kommunane imellom i stor grad kan forkla- rast med kor godt dei har greidd å gi veljarane rele- vant informasjon i sjølve vallokalet om korleis dei skal gå fram for å røyste. Opplæring av valfunksjo- nærane og røystestyra kan vere ein annan faktor.

Departementet har fått mange innspel frå den nemnde arbeidsgruppa om informasjonstiltak som fungerte bra ved valet i 2003, og som bør formidlast vidare til kommunane, til dømes å hengje opp rett- leiing inne i røysteavlukket med døme på korleis røystesetelen skal brettast, eller å ha ein person som informerer veljarar som står i kø, om korleis røystegivinga skal gå føre seg. Departementet vil derfor i sin informasjon til kommunane føre det neste valet understreke kor viktig det er å gi slik in- formasjon, og komme med døme på korleis dei kan gi slik informasjon. I tillegg vil departementet i sin generelle informasjon til veljarane leggje stor vekt på korleis sjølve røystegivinga skal gjennomførast.

### 3.4.3.3 Informasjon til valfunksjonærer

Ansvaret for den praktiske gjennomføringa av val i Noreg ligg hos kommunane. Departementet har li- kevel eit overordna ansvar for å rettleie kommuna- ne i vallova og det tilhøyrande regelverket. I sam- band med den nye vallova heldt departementet fem regionale konferansar om den nye vallova. Mål- gruppa her var først og fremst lokalpolitikarar og administrativt ansvarlege for gjennomføringa av va- la. Føre kvart val held departementet dessutan ein sentral valkonferanse for fylkeskommunane og fyl- kesmennene, der det blir fokusert på praktiske for- hold i samband med valet. Fylkeskommunane og fylkesmennene held deretter konferansar for kom- munane i sine fylke.

Viktigast er likevel satsinga frå departementet på å bruke Internett som ei informasjonskjelde. På *www.valg.no* legg departementet ut informasjon som er tenkt for mellom andre valmedarbeidarar. Departementet etablerte i 2003 ei abonnementsord- ning, der dei som ville, kunne registrere seg. Dei fekk da e-postvarsel kvar gong det vart publisert ny- heiter på valsidene.

Den elektroniske valhandboka til departemen- tet var ei nysatsing ved valet i 2003. Denne boka in- neheld ein gjennomgang av heile vallovgivinga og er den viktigaste informasjonskjelda. Valhandboka blir kontinuerleg oppdatert og er tilgjengeleg for nedlasting på Internett. Valhandboka har effektivi-

sert rettleiinga frå departementet fordi ho erstattar mange tidlegare rundskriv. Ein finn også informa- sjon om særskilde tema, rundskriv, protokollar, re- gelverk med forarbeid osv. på valsidene til departe- mentet. Denne informasjonssatsinga ser ut til å ve- re godt motteken i kommunesektoren. Ut frå evalu- eringa til den nemnde arbeidsgruppa kan det like- vel sjå ut som om kommunane gjerne ønskjer at de- partementet legg ut dømesamlingar der kommunar viser korleis dei har gjort ting. Det kan til dømes ve- re å skaffe og formidle vidare gode døme frå nokre av dei på korleis ei handbok for røystestyra kan ve- re, korleis opplæringa av valfunksjonærane bør gjennomførast, døme på korleis røystesetlane kan formast, osv.

Sjølv om det er få feil ein røystemottakar i dag kan gjere som fører til at røystesetlane til veljarar ikkje blir godkjende, er det svært viktig at røyste- mottakarane kjenner regelverket ut og inn, slik at dei kan rettleie veljarane i korleis dei skal gjere «sin del av jobben». Departementet vil i sin informasjon til kommunane føre neste val understreke kor vik- tig det er at alle røystemottakarane får ei grundig opplæring i korleis røystemottaket skal vere.

## 3.4.4 Hemmeleg val

### 3.4.4.1 Innleiing

Det er eit grunnleggjande prinsipp i vallovgivinga at veljarane skal kunne røyste hemmeleg, jamfør formålsregelen i vallova (§ 1–1), som seier at

«formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hem- melige valg skal kunne velge sine representan- ter til Stortinget, fylkesting og kommunesty- rer».

Det var vallovutvalet som i innstillinga si, NOU 2001: 3, føreslo at røystesetelkonvoluttan vart av- skaffa ved røystegiving på valdagen. Utvalet kom med forslag om at veljaren i staden skulle brette sa- man røystesetelen i røysteavlukket, slik at ingen andre kunne sjå kva vedkommande hadde røysta, og deretter gå til urna. Der skulle røystesetelen stemplast av røystemottakaren før setelen vart lagd i urna av veljaren.

Departementet meiner det er grunn til å under- streke at det ikkje er nokon motstrid mellom hem- melege val og konvoluttfrie val. Det er også mange andre land som ikkje nyttar røystesetelkonvolutt. Visse føresetnader må likevel vere til stades, noko som også vallovutvalet gav uttrykk for:

- Røystesetlane må vere produsert slik at det ik- kje er mogleg å sjå gjennom dei etter at dei er bretta saman.



- Røystesetlane bør formast slik at dei innbyr til bretteing.
- Veljarane bør oppmodast til å brette røystesetlane.
- Veljarane må sjølve vere påpasselege.

I tillegg er det viktig at røysteavlukka er plasserte slik at det ikkje er mogleg å sjå kva for røystesetlar veljarar som er inne i avlukket, nyttar.

#### 3.4.4.2 *Utforming av røystesetlane*

Det følgjer av valforskrifta § 19 andre ledd at dei røystesetlane som skal nyttast på valtinget, skal produserast på ein slik måte at det ikkje er mogleg å sjå kva veljarane har røysta etter at røystesetelen er bretta saman. Det står også om krav til kor stor setelen skal vere, og fargen og innhaldet.

Det er mange måtar å oppfylle kravet på om at røystesetelen skal vere ugjennomsiktig. Nærmare forklaring av korleis valstyra og fylkesvalstyra kunne gå fram for å oppfylle dette kravet, vart gitt av departementet i valhandboka og i merknader til valforskrifta. Forskrifta seier sjølv ikkje noko om korleis røystesetlane skal produserast. Det er sluttresultatet det blir sett krav til, ikkje produksjonsmetoden. Det kan til dømes nyttast ein papirkvalitet som gjer det uråd å lese gjennom papiret kva veljaren har røysta etter at røystesetelen er bretta saman. Eit anna alternativ kan vere å leggje raster (trykk) på delar av baksida av røystesetelen. Dette kan vere nødvendig for at røystesetelen ikkje skal bli for tjukk. Kor mykje trykksverte som blir brukt ved trykkinga av røystesetlane, kan også spele inn i høve til kor lett det er å sjå gjennom røystesetelen. Dette siste forholdet kan likevel få noko å seie for kor lett det blir å lese røystesetlane, særleg for synshemma veljarar. Det er også mogleg å kombinere desse produksjonsmetodane. Poenget er at det ikkje skal vere råd å sjå kva veljaren har røysta etter at røystesetelen er bretta saman. Kvart valstyre og fylkesvalstyre må vurdere korleis dei ønskjer å oppfylle kravet om dette. Det er viktig at ein ber om å få prøvetrykk, slik at valstyret og fylkesvalstyret kan vere trygge på at kravet om at røystesetelen skal vere ugjennomsiktig, er oppfylt. Valstyret og fylkesvalstyret må ikkje overlata denne vurderinga til trykkjeriet dei bruker.

Arbeidsgruppa som har evaluert valet i 2003, seier at det ikkje er ønskeleg med fleire spesifikasjonar i forskrifta når det gjeld utforminga av røystesetlane. Gruppa peiker på at staten bør ha tillit til at kommunar og fylkeskommunar greier å produsere røystesetlar som oppfyller krava i forskrifta. Men dei uttaler at det kommunane kan ha behov

for, er ei dømesamling med gode løysingar og gode erfaringar med omsyn til korleis røystesetlane bør formast. Slike døme kan leggjast ut på internettsidene til departementet. Det kan dessutan vere mykje å hente ved eit samarbeid mellom kommunane i fylket og fylkeskommunen.

Valforskrifta § 19 andre ledd er ein enkel og klar regel. I merknadene til valforskrifta og i valhandboka er det forklart korleis kommunane skal kunne produsere røystesetlane for å oppfylle regelen. Det ser ut til at kommunane og fylkeskommunane generelt klarte å ta omsyn til dette regelverket. I dei få tilfella der røystesetlane ikkje godt nok oppfylte kravet til å vere ugjennomsiktige, ser departementet det slik at det ikkje var regelverket som var mangelfullt, men kommunane som ikkje passa godt nok på da røystesetlane vart produserte. Det er ikkje grunn til å tru at praktiseringa av reglane vil bli annleis ved at ein tek inn meir detaljerte reglar om produksjonen av røystesetlar i forskrift framfor å ha dei i rettleiinga til forskrifta slik ho lyder i dag. Regelen er dessutan heilt ny, og ein bør ikkje gripe til unødvendig detaljerte reglar før kommunane har fått høve til å tilpasse seg reglane. Departementet er likevel samd i at å leggje ut døme på korleis røystesetlane kan produserast i tråd med valforskrifta, til dømes på internettsidene til departementet, kan vere til hjelp for dei kommunane som er usikre på korleis dei skal gå fram. På bakgrunn av dette meiner departementet at regelverket inneheld dei nødvendige krava om korleis røystesetlar skal produserast.

#### 3.4.4.3 *Bretteing av røystesetlane*

Ein føresetnad for at det skal vere hemmeleg kva veljarane har valt, er at dei brettar røystesetelen slik at ingen kan sjå kva for ein røystesetel dei har brukt før dei går ut av røysteavlukka. Dette var nytt ved valet i 2003, og både departementet og kommunane hadde derfor førebudd ulike informasjonstiltak. Departementet fokuserte både i hushandsbrosjyren og på den plakaten departementet fekk laga til oppslag i vallokala, på at det ved valet i 2003 ikkje skulle nyttast konvolutt på valdagen. I staden skulle veljarane brette saman røystesetlane slik at ingen kunne sjå kva dei hadde røysta. I somme kommunar var det dessutan hengt opp døme inne i røysteavlukka på korleis røystesetlane skulle brettast. Mange røystesetlar var også merkte med brettekant og/eller hadde trykt på ei oppmoding til veljaren om å brette røystesetelen.

I evalueringsrapporten sin konkluderer arbeidsgruppa med at utfordringa var større enn ein hadde tenkt, og at informasjonstiltaka ikkje var gode nok.

Informasjonen må bli betre ved neste val. Arbeidsgruppa meiner likevel at dei fleste veljarane hadde oppfatta at dei skulle brette røystesetlane, og korleis dei skulle gjere det. Ved neste val vil enda fleire vere klar over at dei skal brette røystesetlane.

Arbeidsgruppa presiserer dessutan at fjerning av konvolutten har gjort sitt til at det har vorte eit heilt anna kvalitativt nivå på sjølve valoppgeret. Det blir peikt på at bruk av konvolutt hadde mykje skyld i at det mellom anna vart differansar mellom kor mange kryss det stod i manntalet, og kor mange røyster som var gitt. Valfunksjonærane greidde ikkje alltid å skilje ut røystesetlar som hadde klistra seg saman ved opninga av konvolutten, noko som gjennomgåande resulterte i at det vart for mange røystesetlar med i teljinga. Arbeidsgruppa uttaler at det å kutte ut konvolutten har gjort sitt til at ei av dei største feilkjeldene er eliminert. Gruppa understrekar vidare kor viktig det er at veljarane får tid til å venje seg til nye reglar og rutinar. Arbeidsgruppa rår sterkt til at ein ikkje endrar reglane på dette området føre valet i 2005.

Departementet har tiltru til at dei fleste veljarane no har fått med seg at dei skal brette røystesetelen. Røystegivinga bør derfor gå betre i 2005 enn ved valet i 2003. Det er også grunn til å tru at dersom regelverket blir endra enda ein gong, vil dette gjere folk meir forvirra. Det er likevel grunn til framleis å ha fokus på informasjon om den praktiske gjennomføringa av sjølve valhandlinga. Departementet vil følgje opp dette i informasjonsarbeidet sitt. Dette inkluderer å formidle vidare gode døme på lokale informasjonstiltak til dei i kommunane som har ansvaret for valet. For at regelverket skal fungere i tråd med intensjonane, er det likevel – slik vallovutvalet peiker på – ein føresetnad at veljarane sjølve er påpasselege.

#### 3.4.4.4 Røysteavlukka

Det følgjer av vallova § 9–5 tredje ledd (valtinget) og § 8–4 første ledd (røystegivinga på førehand) at røystegivinga skal gå føre seg «i enerom og usett», slik det også var etter den gamle vallova. Dette kan til dømes skje ved at ein bruker røysteavlukke eller egne rom.

Arbeidsgruppa som evaluerte valet, ser ingen spesielle problem med omsyn til korleis røysteavlukka er plasserte i vallokala. Fleire reglar om røysteavlukke er etter deira oppfatning ikkje nødvendige. Gruppa rår likevel til at departementet gir tips og rettleiing om ulike løysingar på plassering av røysteavlukke, godt skjerma bord, egne rom osv.

Erfaringa til departementet er at kommunane generelt legg til rette røystegivinga på dette feltet

på ein fullt ut tilfredsstillande måte. Men med fleire tusen vallokale og enda fleire tusen røysteavlukke er det likevel ikkje til å unngå at ein del valavlukke ikkje blir plasserte på den beste måten. At somme av dei burde ha vore plasserte annleis, meiner departementet kan best løysast ved at ein kjem med døme på korleis dei lokale valansvarlege bør leggje til rette for røystehandlinga, ikkje ved at ein gir detaljerte reglar i lov eller forskrift om utforminga og plasseringa av røysteavlukke. Det er ikkje noko som tilseier at plasseringa av avlukka vil bli betre – i dei få tilfella der dette har vore eit problem – dersom det er reglar i lov eller forskrift framfor i rettleiingsmateriell til kommunane. Departementet vil informere og rettleie om dette på internettsidene sine.

#### 3.4.5 Røystegiving i vallokalet

Fleire faktorar spelar inn for at røystegivinga i vallokalet skal gå utan problem, som til dømes at det blir kø. For det første er det avhengig av kor godt veljarane er vane med prosedyren dei skal følgje. Deretter spørst det kor mykje tid veljarane bruker inne i røysteavluaket. Til slutt har sjølvstapt kapasiteten i lokalet mykje å seie.

Etter den tidlegare vallova gjekk røystegivinga i vallokalet stort sett føre seg på denne måten:

- Valfunksjonærane sjekka om veljaren stod i manntalet.
- Veljaren fekk utdelt ein røystesetelkonvolutt.
- Veljaren gjekk til røysteavluaket og valde røystesetel eller røystesetlar.
- Veljaren gjekk til valurna og la konvolutten i urna.

For å kunne ha like god kontroll med veljarane når røystesetelkonvolutten vart fjerna, valde mange kommunar å endre rekkjefølgja som røystegivinga skulle skje i: Veljaren vart først vist til røysteavluaket der han eller ho skulle velje røystesetel (røystesetlar). Deretter skulle vedkommande gå til urnebordet, der valfunksjonærane sjekka om han eller ho stod i manntalet, og stempla røystesetelen (røystesetlane) før veljaren la setelen (setlane) i urna (urnene).

Reglane for personval vart endra føre valet i 2003. Departementet informerte mellom anna i hushandsbrosjyren om at endringane veljarane gjorde på røystesetlane, ville få meir å seie for kven som vart vald, og at det derfor var viktig at veljarane nytta seg av høvet til å endre på røystesetelen. Det var derfor grunn til å tru at mange veljarar ville gjere nettopp dette. Statistikk frå SSB over kor mange rettingar det var, viser at dette slo til. Ved kommunestyrevalet i 2003 var prosentdelen med retta røys-

tesetlar heile 37,0. Tilvarande tal for kommunestyrevalet i 1999 var 30,3 og for 1995 26,5 prosent.

Arbeidsgruppa som evaluerte valet, uttaler mellom anna dette:

«Man har over tid sett en økende aktivitet blant velgere med hensyn til å foreta rettelser på stemmeseddelen. For eksempel har antall oppførte slengere økt i Oslo fra 17 953 i 1995 til 27 960 i 2003. Dette innebærer at den enkelte velger bruker lengre tid i avlukket, noe man kompenserer for ved økt kapasitet i valglokale. Endringene av prosedyrene i valglokale som følge av ny valglov innebar også behov for økt kapasitet. Dette var man forberedt på, men erfaringene i ettertid viser at de tiltak som ble iverksatt, ikke var gode nok i alle sammenhenger. På grunnlag av kartlegginger ifm 2003-valget, må kapasiteten oppjusteres med nye og flere tiltak ved kommende valg. Det kan være aktuelt å øke antall stemmekretser, og dermed få flere lokaler. I det enkelte lokale kan man øke kapasiteten ved å få inn flere avlukker. For å redusere muligheten for kø ved avkryssingsbordene, bør man vurdere å redusere antall velgere pr. rode. I Oslo vil man for eksempel ved neste valg gå ned fra 1800 til 1500 velgere pr. rode.»

Valreglane vart endra på mange område føre valet i 2003. Men det var vanskeleg for dei valansvarlege nøyaktig å finne ut korleis dette ville påverke tidsbruken i røystelokalet. I ettertid ser vi at det somme stader vart kø i vallokala på valdagen. Årsakene til dette var fleire. Innføringa av nye prosedyrar i vallokala gjorde nok at ein del veljarar vart usikre på framgangsmåten, noko som førte til at røystegivinga tok litt lengre tid. Det same galdt truleg også for ein del valfunksjonærar. Samstundes deltok mange fleire veljarar i personvalet ved valet i 2003 enn ved tidlegare val. I tillegg stengde vallokala somme stader tidlegare enn ved føregående val.

Både veljarar og valansvarlege har no sett kva endringane i vallova har hatt å seie for gjennomføringa av valet. Veljarane bør føre neste val ha meir kunnskap om korleis valet skal gjennomførast, slik at dei blir sikrere enn sist når det gjeld den praktiske gjennomføringa av valet på valdagen. Samstundes har dei valansvarlege sett at kapasiteten i vallokala somme stader bør aukast, noko arbeidsgruppa som evaluerte valet, også peiker på. Slik departementet ser det, er det derfor grunn til å tru at både veljarane og valmedarbeidarane vil ha tilpassa seg prosedyrane for korleis røystegivinga skal vere i vallokalet ved neste val. Dette tilseier at ein i 2005 ikkje vil få dei problema med kø som ein hadde somme stader i 2003. Vi viser også til avsnittet ovanfor om prinsipp for vurdering av behov for en-

dringar i regelverket, der det mellom anna blir vist til at faren for feil aukar ved endringar i regelverket.

Arbeidsgruppa som evaluerte valet, uttaler at ein bør vurdere å tillate å halde vallokala opne til klokka 21 på valdagen. Opningstidene for vallokala vart nøyvurderte i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002), s. 196 – 197. På bakgrunn av trua på at veljarane og valmedarbeidarane neste val vil klare å tilpasse seg det nye regelverket, meiner departementet det er grunn til å halde fast ved dei vurderingane som vart gjorde i odelstingsproposisjonen.

### 3.4.6 Blanke røyster

I det representative systemet er det eit berande element at veljarane ved å røyste på parti/grupper og personar avgjer *kven* som skal representere dei i folkevalde organ. Derfor blir det røysta ved hjelp av røystesetlar med partinamn eller gruppenamn og kandidatnamn. Blanke setlar er utan innhald og kan naturleg nok ikkje vere grunnlag for verken mandatplassar eller utpeiking av kandidatar.

Det går ikkje direkte fram av vallova at det er mogleg å røyste blankt. Men valforskrifta har i § 20 ein regel om plikt for fylkesvalstyret og valstyret til å produsere blanke røystesetlar i det same formatet og med den same utforminga som ordinære setlar. Det er såleis ikkje tvil om at retten til å røyste blankt må liggje implisitt. Kravet til same utforming og format er sett av omsyn til at det ikkje skal vere råd å skilje blanke røystesetlar frå andre røystesetlar når desse er bretta.

Dersom veljaren leverer røystesetel utan tekst eller avkryssingsrøystesetel utan påteikning for valt parti eller vald gruppe, blir dette rekna som ei blank røyst. Blanke røyster må ein etter gjeldande rett forkaste. Lova opererer med to typar røyster: godkjende og forkasta. Blanke røyster oppfyller ikkje krava i lova til godkjenning og blir dermed rekna som forkasta. Blanke røyster blir bokførte i møteboka til valstyret og rekna med i det samla røystetalet. Dei blir dermed tekne med i grunnlaget for utrekning av valdeltaking. Men slike røyster blir ikkje rekna med i valoppgeret sidan røystene ikkje kan tildelast nokon mandatplass.

Arbeidsgruppa som evaluerte valet i 2003, er kritisk til omtalen i media osv. av blanke røystesetlar. I mange samanhengar set ein desse i den same kategorien som røystesetlar som blir forkasta på grunn av feil frå veljaren eller valfunksjonæren. Departementet har vurdert om også blanke røystesetlar bør godkjennast. Blanke røyster kan likevel ikkje takast med i mandatutrekninga, det vil seie utrekninga over kor mange mandat kvart parti eller kvar gruppe skal ha i Stortinget, fylkestinget eller

kommunestyret. Så sjølv om blanke røyster skulle godkjennast, vil ikkje det få noko å seie for sjøve valsystemet.

Talet på blanke røyster har auka ved dei siste vala. Ved valet i 2003 var talet mykje høgare enn ved førre val. Det er både interessant og viktig for mellom anna valforskninga kor mange veljarar som røystar blankt. I eit demokratisk perspektiv er det også viktig å få markert kor mange veljarar som leverer blanke røystesetlar. Departementet meiner likevel at det harmonerer dårleg med det representative systemet vårt at desse røystene skal godkjennast på linje med røystesetlar som blir grunnlag for fordelinga av mandat og kandidatar. Vi kan sjå på blanke røystesetlar som ei meiningsytring, men i valsystemet vårt kan dei aldri vere grunnlag for fordelinga av verken mandat eller kandidatar i noko folkevalt organ. I denne samanhengen må blanke røyster haldast utanfor. Dette er også ordninga etter Grunnlova § 59 andre ledd, der det er «de sammenlagte Stemmetal for hvert Parti» som er grunnlaget for mandatfordelinga ved stortingsval.

Dette vil likevel ikkje seie at blanke røyster ikkje skal bokførast og teljast. Og dei bør som i dag reknast med i det samla røystetalet og dermed takast med i grunnlaget for valdeltakinga.

Departementet er likevel samd med arbeidsgruppa i at det er uheldig at blanke røyster blir rekna med i gruppa forkasta røyster. Når ei røyst blir forkasta, er det på grunnlag av ein eller annan feil, til dømes at det ikkje er mogleg å fastslå kva for eit parti veljaren har røysta på. Slik sett er det uheldig at blanke røyster hamnar i den same kategorien som røystesetlar som det er noko gale med. Ein må sjå på blanke røyster som ei form for meiningsytring, og dermed bør dei skiljast frå andre forkasta røyster. Departementet vil derfor foreslå at blanke røyster blir skilde ut i ein eigen kategori, som skil seg frå både ordinært forkasta og godkjende røyster.

Det som er sagt ovanfor, gjer ikkje at det er nødvendig å endre noko i vallova. Derimot vil departementet gjere ei endring i dei formulara kommunane og fylkeskommunane er pliktige til å bruke ved bokføring av val, slik at blanke røyster blir ein eigen kategori som ein held skilt frå godkjende og forkasta røyster elles.

## 3.5 Anna evaluering

### 3.5.1 Innleiing

I tillegg til å evaluere den praktiske gjennomføringa av valet i 2003 blir det gjennomført mange andre

evalueringar i samband med valet. I dette delkapitlet vil vi kort gjere greie for desse evalueringane. Ikkje alle evalueringane er ferdige, så derfor vil departementet komme tilbake til Stortinget med resultatane av dei på eit seinare tidspunkt.

### 3.5.2 Lokalvalundersøkinga

Det har sidan kommunestyre- og fylkestingsvalet i 1995 vorte gjennomført systematiske valundersøkingar ved kvart lokalval, noko som gjer det mogleg å studere utviklinga over tid. Undersøkingane har på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet vorte gjennomførte ved Institutt for samfunnsforskning som har vore ansvarleg for undersøkingane. Sjøve datainnsamlinga har Statistisk sentralbyrå stått for.

Undersøkinga i 2003 vart som undersøkingane i 1995 og 1999 gjennomført som telefonintervju med eit tilfeldig utval av innbyggjarane. Ved 2003-undersøkinga vart det i tillegg gjennomført ei spørjeskjemaundersøking med eit skjema som vart sendt per post til dei som hadde late seg telefonintervjue. Halvparten av utvalet vart også intervjuet ved den førre undersøkinga i 1999.

Det er fleire forhold rundt lokalvalet og lokaldemokratiet som blir fanga opp gjennom denne undersøkinga. Dette er ikkje ei rein valundersøking, men ei undersøking der ein set søkjelyset på veljaråttferd, politisk deltaking, valdeltaking og forholdet innbyggjarane har til lokaldemokratiet og kommunen som politisk og tenesteytande organ.

I lokalvalundersøkinga i 1999 vart merksemda særleg retta mot kvifor vi har hatt ei fallande valdeltaking ved lokalval dei siste tiåra. Det vart i samband med dette gitt ut ei eiga bok om temaet (Bernt Aardal (red.): *Valgdeltakelse og lokaldemokrati*) med artiklar frå mange forskarar.

I undersøkinga frå valet i 2003 er det særleg desse forholda som blir behandla:

- Partivalet til innbyggjarane. Kva for parti røysta innbyggjarane på, korleis har røystegivinga endra seg sidan det førre valet, og kva har lokale forhold og trekk ved kommunen hatt å seie for røystegivinga?
- Utviklinga i valdeltakinga. Undersøkinga kan gi djupare innsikt i kva som er forklaringa på minskande valdeltaking ved lokalval. Kan det til dømes ha samheng med ei svekking av borgarpliktidealet?
- Lokaldemokratiet mellom vala. Korleis aktiviserer innbyggjarane seg politisk mellom vala, og korleis prøver dei å påverke kommunale avgjerder? Tidlegare forskning viser ein aukande tendens til at innbyggjarane blir aktiviserte i høve

til politiske kanalar utanom valkanalen. Er dette ein tendens som blir ført vidare? At folk deltek når det gjeld kommunale avgjerdsprosessar utanom valkanalen, er ei side ved lokaldemokratiet som har fått større merksemd dei siste åra. I tillegg har informasjons- og kommunikasjonsteknologien opna for nye måtar vi kan delta på.

- Legitimiteten til lokaldemokratiet og kommunane. I offentleg debatt kjem det fram mange synspunkt om kor gode kommunane er til å yte tenester og setje offentleg politikk ut i livet. I undersøkinga blir det stilt spørsmål om oppgåvefordelinga mellom staten og kommunesektoren, kommuneinndeling og statleg styring overfor kommunane.
- Korleis verkar den nye personvalordninga? Respondentane har vorte spurde om korleis dei har nytta høvet til å gi personrøyst. Dette er data som også skal brukast i samband med evalueringa av den nye personvalordninga som Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen gjer på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet.

Ein planlegg å publisere resultat og analysar frå lokalvalundersøkinga i 2003 på nyåret i 2005. Departementet tek sikte på å leggje fram resultatata frå undersøkinga i kommuneproposisjonen våren 2005.

### 3.5.3 Personvalordninga

Det er gjort greie for ei førebels evaluering av personvalordninga ved fylkestingsval i kapittel 2.3. Departementet vil komme nærmare tilbake til undersøkinga, særleg ordninga med personval ved kommunestyreval, i kommuneproposisjonen våren 2005.

### 3.5.4 Tilrettelegging for blinde veljarar

Det følger av valordninga at røystegivinga skal leggjast til rette slik at blinde veljarar skal kunne klare å røyste på eiga hand utan at dei må få hjelp frå andre. Departementet har evaluert ordninga, og Stortinget har vorte orientert om resultatet av evalueringa i St.meld. nr. 4 (2004–2005), jamfør elles kapittel 2.2.

### 3.5.5 Forsøk med elektronisk røystegiving

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2003 vart det gjennomført forsøk med elektronisk røystegiving i Oppdal, Bykle og Larvik kommunar. I tillegg vart den same teknologien nytta ved val til Longyearbyen lokalstyre. Forsøka vart gjennomførte ved hjelp av peikeskjermar i vallokala.

Etter oppdrag frå departementet har Institutt for samfunnsforskning og Rokkansenteret gjennomført ei sentral evaluering av forsøka. Resultatet av evalueringa er publisert i rapporten «*På vei til e-demokratiet? Forsøkene med elektronisk stemmegiving ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003*» (Christensen, Karlsen og Aardal 2004).

Det ein ville teste ved forsøka, var først og fremst kor brukarvennelege systema var. Hovudformålet med evalueringa var derfor å finne ut korleis veljarane stilte seg til den nye måten å røyste på. Men evalueringsrapporten tek også opp andre problemstillingar.

Evalueringa viser at forsøket var ein suksess med omsyn til kor brukarvennelege systema var. Både veljarane og valmedarbeidarane i kommunane var samde om at den løysinga ein valde, var svært enkel å bruke.

Når det gjeld kostnadene ved å bruke slike røystemaskinar, er det ikkje noko som på kort sikt peiker i retning av at dette vil redusere utgiftene ved gjennomføring av val. Det blir nemnt at britiske erfaringar viser at det å bruke parallelle valsystem er kostnadsdrivande, samstundes som tryggleiken blir svekt. Rapporten rår til at kostnadsaspektet i samband med elektroniske valløysingar blir vurdert nærmare.

Det blir vidare rådd til å greie ut spørsmålet om å etablere kontrollrutinar slik at ein ikkje byrjar å tvile på om valet kan vere gyldig.

Rapporten peiker på at ei utvikling i retning av elektroniske valløysingar gjer at ein må gjennomgå ansvarsforholda i samband med valarbeidet. Dei valansvarlege sentralt må ta ansvar både for å sertifisere konkrete løysingar og for å etablere kontrollrutinar. Erfaringane frå dette forsøket og frå andre land viser at eit slikt prosjekt krev omfattande kompetansebygging lokalt.

I rapporten blir det vist til at mange hevdar at det bør vere mogleg å røyste via Internett, da mange i dag bruker dette mellom anna til å betale rekningar og levere sjølvmeldinga. Men internasjonale erfaringar viser at ein må stille heilt andre og strengare krav til tryggleiken i valsamanheng. Det blir rådd til at problem med tryggleiken i samband med nettbaserte valløysingar blir nærmare utgreidde.

Når det gjeld valdeltaking, viser rapporten til at det ikkje er godt nok erfaringsgrunnlag til å konkludere med at det vil bli høgare valdeltaking med å innføre elektroniske løysingar. I forsøka vart valmaskinane nytta i sjølve røystelokala og gjorde såleis ikkje valet lettare tilgjengeleg for folk. Internasjonale erfaringar med internettval er for avgrensa til at ein kan konkludere i den eine eller den andre retninga.

På bakgrunn av mellom anna tilrådingane i denne evalueringsrapporten, sette departementet sommaren 2004 ned ei arbeidsgruppe som på prinsipielt grunnlag skal vurdere om elektronisk røystegiving bør innførast i Noreg og eventuelt i kva slags form. Grappa består av juristar, statsvitarar, dataekspertar og representantar frå kommunesektoren og skal levere rapporten sin innan utgangen av 2005. Arbeidsgrappa skal vidare vurdere og føreslå kva for reglar og krav ein bør setje til system for elektronisk røystegiving. Grappa skal mellom anna vurdere

- bruk av internett-teknologi, både i og utanfor vallokala
- tryggleiken ved dei ulike systema eller måtane å røyste på
- løysingar for å identifisere veljaren
- spørsmålet om utilbørleg påverknad
- problematikken rundt kjøp og sal av røyster eller identitet i samband med røystegiving utanfor vallokala
- om det bør innførast verifikasjonsløysingar i systema, og i tilfelle komme med forslag til korleis slike løysingar kan leggjast opp
- problematikken rundt open kjeldekode
- ansvarsforholda ved elektroniske val, lokalt og nasjonalt
- korleis godkjenninga av elektroniske system bør vere

Som ein del av dette arbeidet vil det vere naturleg at arbeidsgrappa vurderer om og eventuelt korleis elektronisk røystegiving kan gjere det enklare å røyste for funksjonshemma, særleg for blinde og svaksynte.

Arbeidsgrappa skal også jamføre forskning og utgreiingar på området og gjere greie for internasjonale erfaringar med ulike system for røystegiving.

Om vi bør innføre elektronisk røystegiving i Noreg, er eit svært komplisert spørsmål. Det reiser både prinsipielle demokratiske spørsmål og avanserte teknologiske utfordringar. Arbeidsgrappa skal sørge for ei heilskapleg utgreiing av spørsmålet.

### 3.5.6 Forsøk med eigen valdag i Nittedal kommune

Departementet har tidlegare kort gjort greie for dette forsøket i St.prp. nr. 64 (2003–2004) Kommuneproposisjonen.

### 3.5.7 Forsøk med direkteval av ordførar

Ved kommunestyrevalet i 1999 vart det for første gong i Noreg gjort forsøk med direkteval av ordførar i 20 kommunar. Måla med forsøket var mellom anna auka valdeltaking, større engasjement og interesse blant innbyggjarane og betre rekruttering til lokalpolitikken. Forsøket vart evaluert av forskarar ved Universitetet i Tromsø. I rapporten *»Demokratisk nyvinning eller mislykket eksperiment? En evaluering av forsøket med direktevalg på ordførar i 20 kommuner»* (Buck, Larsen og Sagerup 2000) går det mellom anna fram at forsøket har stor oppslutning blant innbyggjarane i forsøkskommunane. Særleg interessant er det at dei yngste veljarane sa at interessa for valet auka som ein konsekvens av forsøket. *Lokalvalgundersøkelsen 1999* viste at også eit fleirtal av folket i landet ønskjer ei slik ordning. Sjølv om ikkje målsetjinga om høgare valdeltaking vart nådd, var det likevel mange interessante og spennande verknader av forsøket. Dette gjorde det ønskeleg å prøve ut ordninga også i valperioden 2003–2007.

Også vallovutvalet rådde i NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte* til at ordninga med direkteval av ordførar vart ført vidare i den inneverande valperioden. Utvalet grunn gav dette med behovet for å få eit betre erfarings- og vurderingsgrunnlag og peikte i den samanhengen særleg på at det var ønskeleg å prøve ut denne valmåten i ein del større kommunar.

Med bakgrunn i dette inviterte departementet alle kommunane til ein ny runde med forsøk for perioden 2003–2007. Det var stor oppslutning om forsøket med om lag 90 kommunar som søkte om å få vere med. Dei fleste av kommunane frå den førre forsøksperioden vart med vidare i tillegg til ein del nye, først og fremst større kommunar. Forsøket vart såleis utvida frå 20 kommunar i den førre valperioden til 37 no. Etter valet fekk vi 34 direktevalde ordførarar. I tre kommunar vart ordføraren likevel vald av kommunestyret som følgje av forsøksmodellane i desse kommunane.

I den inneverande forsøksperioden vart også kommunane inviterte til å prøve ut ei ordning med utvida avgjerdsrett for ordføraren. Dette vil gjere sitt til å synleggjere ordførarrolla enda meir. Innanfor det systemet vi har i dag, har ordføraren lita formell avgjerdsrett, men vil med prøveordninga meir vere ein leiar som også kan ta avgjerder i visse situasjonar. Det er i dag åtte ordførarar som har utvida avgjerdsrett som ein del av forsøket.

Departementet vil i 2006 komme tilbake til Stortinget med forslag om generell rett til direkteval av ordførar, slik at nye reglar eventuelt kan ta til å gjelde ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2007.

## 4 Omtale av forslag til endringar i vallova

### 4.1 Registrerte politiske parti

#### 4.1.1 Gjeldande rett

Etter vallova § 5–2 andre ledd bokstav b er det ein føresetnad for registrering av eit politisk parti i Partiregisteret at partiet melder frå om kva personar som er medlemmer av hovudstyret i partiet med rett til å representere partiet sentralt i saker etter vallova. Det sentrale målet har vore at ikkje berre partinamnet, men også opplysningar om kven som har rett til å disponere over partinamnet, nemleg hovudstyret i partiet, skal stå i Partiregisteret. I Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) er det understreka at dette organet ikkje er pålagt andre oppgåver enn å opptre på vegner av partiet i saker etter vallova. Av omsyn til det å ha ryddige forhold før listeforslaga skal leverast inn 31. mars i valåret, er det fastsett at partia må melde frå om endringar i personsamansetjinga i hovudstyret i partiet innan 2. januar i valåret.

#### 4.1.2 Høyringsnotatet

I samband med utarbeidinga av ny vallov var departementet i dialog med Brønnøysundregistra, som ønskte at Partiregisteret skulle knytast opp mot Einingsregisteret for å få til ein eintydig identifikasjon av juridiske personar. Det vart derfor lagt ned som ein føresetnad at partiet – før det vart registrert i Partiregisteret – skulle registrerast i Einingsregisteret og få tildelt eit eige organisasjonsnummer. For at systemet skulle vere enkelt og for å leggje til rette for mest mogleg gjenbruk av opplysningar, var det i vallova § 5–5 andre ledd dessutan ein føresetnad at opplysningar om kven som sit i hovudstyret i eit registrert politisk parti, også skulle registrerast i Einingsregisteret. Det vart lagt til grunn at hovudstyret skulle registrerast som «styret» i eininga i tråd med einingsregisterlova § 6 første ledd bokstav c.

I ettertid har det vist seg at ei slik samkøyring likevel ikkje var formålstenleg. Årsaka er at omgrepet «styre» slik det er tolka i samanslutningsretten og einingsregisterlova, ikkje kan ha det same meiningsinnhaldet som omgrepet «hovudstyre» etter vallova.

Eit styre etter samanslutningsretten er nemninga på det organet som har den høgaste avgjerdsmakta i ei eining mellom generalforsamlingane eller årsmøta. Styret må mellom anna som utgangspunkt vurderast som det rette organet til å representere den juridiske personen utetter i alle typar saker. Etter vallova er derimot funksjonane til hovudstyret avgrensa til berre å gjelde saker som er knytte til vallova. Dette er funksjonar partiet gjerne kan leggje til eit anna organ enn det som er registrert som «styre» i Einingsregisteret.

Departementet ønskte i samband med den nye vallova å leggje så få band på partia som råd med omsyn til korleis dei skal organisere seg. Ei samkøyring av styreopplysningane i Einingsregisteret med hovudstyreopplysningane i Partiregisteret viser seg å verke i motsett lei. Ei samordning vil dessutan avgrense retten partiet har til å disponere over sitt styre slik det står i einingsregisterlova, sidan vallova legg til grunn at det i utgangspunktet ikkje skal endrast noko i samansetjinga av hovudstyret etter 2. januar i valåret. Denne konsekvensen har ikkje vore tilsikta.

Brønnøysundregistra peiker også på at det ikkje er uproblematisk å ta inn i Einingsregisteret opplysningar om hovudstyret i partia, sidan denne typen opplysningar ikkje er omfatta av det som skal eller kan registrerast på einingar med heimel i einingsregisterlova.

Ønsket om å samordne opplysningar i Partiregisteret med opplysningar i Einingsregisteret har utelukkande vore basert på praktiske omsyn. Hovudpoenget er likevel at ein kan finne opplysningar om hovudstyret i partia saman med partinamnet i *Partiregisteret*. Brønnøysundregistra opplyser at det ikkje vil vere noko praktisk problem å ta opplysningar om hovudstyret direkte inn i Partiregisteret.

Ut frå dette føreslo departementet i høyringsnotatet ei justering i vallova § 5–5 andre ledd, slik at tilvisinga til Einingsregisteret i § 5–5 andre ledd blir erstatta med ei tilvising til Partiregisteret. Dette fører ikkje til noka realitetsendring i høve til det som har vore formålet med det vedtekne regelverket, nemleg at opplysningar om hovudstyret skal vere å finne i Partiregisteret. Ei justering vil berre innebere å fjerne ei hindring av lovt teknisk art.

Vallova nyttar nemninga «hovudstyre» om det

organet i partiet som har fullmakt til å representere partiet sentralt i saker etter vallova, jamfør vallova § 5–2 andre ledd bokstav b. Mange set av den grunn likskapsteikn mellom det vallova kallar hovudstyre, og det ein del parti også kallar hovudstyre eller sentralstyre. Men dette kan vere to ulike organ og kan derfor skape forvirring. Hovudstyret etter vallova har berre éi oppgåve, nemleg å representere partiet sentralt i saker etter vallova.

Nytt val av hovudstyre etter vallova skal i utgangspunktet meldast til Partiregisteret innan 2. januar i valåret. I dei tilfella der eit parti vel nytt hovudstyre eller sentralstyre på nyåret i valåret og dette også skal representere partiet etter vallova, kan dette føre til at det er det gamle hovudstyret og sentralstyret som skal reknast som å representere partiet i medhald av vallova. Det er fordi nyvalet kan komme for seint til at dei nye opplysningane kan leggjast til grunn ved valet, jamfør valforskrifta § 8. Dette kan vere uheldig.

For å gjere det tydeleg at hovudstyret etter vallova ikkje er noko anna enn eit organ som skal stå for kontakten mellom styresmaktene og partiet sentralt, signaliserte departementet i høyringsnotatet at det vurderte å føreslå eit anna namn enn hovudstyre på det organet i partiet som har fullmakt til å representere partiet sentralt etter vallova.

#### 4.1.3 Høyringsfråsegnene

Ingen av høyringsinstansane har gått imot den føreslåtte lovendringa eller signala frå departementet om at det ville vere formålstenleg å finne fram til eit anna namn enn hovudstyre på det organet i partiet som har fullmakt til å representere partiet sentralt etter vallova.

*Brønnøysundregistra*, som er ansvarleg for føringa av Partiregisteret, sluttar seg til forslaget frå departementet.

*Fagforbundet* føreslår at «Partiregisterutvalget» blir den nye nemninga på det tidlegare hovudstyret.

#### 4.1.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Høyringsinstansane har slutta opp om vurderinga og forslaget til departementet i høyringsnotatet. På bakgrunn av dette blir det fremma forslag om å endre vallova § 5–5 andre ledd slik at tilvisinga til Einingsregisteret blir erstatta med ei tilvising til Partiregisteret.

Departementet meiner også at nemninga «hovudstyre» bør endrast. Departementet synest at Fagforbundets forslag til nytt namn, nemleg «Parti-

registerutvalget», vil vere ei presis nemning på organet. Det blir derfor fremma forslag om endringar i tråd med dette i vallova § 5–2 andre ledd bokstavane b og c og § 5–5 andre ledd.

## 4.2 Røyster frå veljarar med sjeleleg svekking eller nedsett medvit

### 4.2.1 Gjeldande rett

Stortinget vedtok 26. mai 2003 i samband med behandlinga av grunnlovsforslag fremma i Dok. nr. 12:07 (1999–2000) å vidareføre regelen i Grunnlova § 50 tredje ledd om at det kan fastsetjast særskilde reglar for røysterett for personar som lir av alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit, jamfør merknadene frå komiteen i Innst. S. nr. 209 (2002–2003). Dette vart følgt opp ved at slike reglar vart tekne inn i vallova § 9–5 ved eit nytt femte ledd, jamfør Innst. O. nr. 102 (2002–2003) og Besl. O. nr. 101 (2002–2003). Regelen tok til å gjelde 1. januar 2004.

Grunnlova § 50 tredje ledd lyder:

«Regler om Stemmeret for ellers stemmeberetigede Personer som paa Valgdagen aabenbart lide av alvorlig sjælelig Svekkelse eller nedsatt Bevidsthet, kunne fastsættes ved Lov.»

Vallova § 9–5 femte ledd lyder:

«(5) Finner stemmestyret grunn til å anta at velgeren lider av alvorlig sjælelig 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.»

Vallova gir her reglar for korleis røyster frå veljarar som røystestyret meiner lir av alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit, skal handterast. Slike veljarar skal på valdagen ikkje leggje røysta i urna, men i ein røystesetelkonvolutt. Røystestyret legg denne konvolutten i ein omslagskonvolutt og skriv på han ei grunngiving for kvifor røysta vart lagt til sides, og om vedtaket om dette var samrøystes. Valstyret skal vurdere røystegivingane. Verken Grunnlova eller vallova seier noko om kva som skal vere grunnlag for forkasting av slike røyster.

Opphavleg inneheldt Grunnlova ein regel om tap av røysterett ved umyndiggjering. Denne regelen vart oppheva i 1980 og erstatta med regelen i § 50 tredje ledd. I medhald av vanleg lære i statsrettsleg teori og i praksis har det vore vanleg at personar det her gjeld, kan avskjerast frå å vere med i



valet etter kriterium for tilrekneleg sinnstilstand. Ein har bygd på vanlege rettsgrunnsetningar om rettsleg handleevne i offentlege saker. Regelen i § 50 har likevel vore tolka slik at han ikkje gav påbod om å innføre reglar om røysterett i vallova for denne gruppa.

Spørsmålet om materielle reglar vart vurdert av vallovutvalet frå 1980 i utgreiinga deira (NOU 1982: 6) som låg til grunn for vallova frå 1985. Utvalet heldt fast ved at det ikkje burde vere materielle reglar om røysterett for denne gruppa, men at ein i staden burde gi prosedyrereglar for korleis røystestyra skulle gå fram dersom ein veljar ikkje kunne vurderast som tilrekneleg. Utvalet uttaler at ein bør unngå å ta inn i loven bestemte kriterier som skulle medføre tap av stemmerett.» Dette vart følgt opp av departementet og Stortinget. Vallova frå 1985 inneheldt ein regel om at røystegivingar frå veljarar i denne gruppa skulle leggjast i såkalla særskilt omslag med påteikning av grunnen for at røystegivinga vart lagd til sides. I praksis vart slike røyster forkasta.

I samband med behandlinga i kontroll- og konstitusjonskomiteen (Innst. S. nr. 209 (2002–2003) av Dok. nr. 12:07 (1999–2000) viser komiteen til forslaget frå vallovutvalet frå 1980 og at forslaget deira hadde vorte følgt opp i vallova frå 1985. Komiteen uttaler at ein ikkje finn grunn til å endre ordninga ein har i dag.

#### 4.2.2 Høyringsnotatet

I høyringsnotatet peikte departementet på at i medhald av dei prinsippa som er lagde til grunn i vallova, bør både røysterett og grunnlag for forkasting av røyster gå fram av lova. I praksis må røyster frå veljarar med sjeleleg svekking og nedsett medvit forkastast.

Når det i vallova no er innført ein regel om særskilde prosedyrereglar for behandling av røyster frå personar som ein reknar lir av sjeleleg svekking eller nedsett medvit, bør denne regelen følgjast opp med ein tilsvarende regel for forkasting av røyster frå desse personane. Etter systemet i vallova for godkjenning av røystegivingar og røystesetlar bør det derfor takast inn ein regel i kapittelet om godkjenning i lova om at slike røystegivingar ikkje kan godkjennast.

Regelen i vallova § 9–5 femte ledd gjeld berre ved valtingsrøystegivinga. Men departementet fann ikkje nokon grunn til at det skal skiljast mellom førehands- og valtingsrøyster når det gjeld mottak av røyster frå den gruppa personar det her er tale om. Dette var også regelen i vallova frå 1985. Røystemottakaren ved førehandsrøystegivinga skulle ved

mottak av røyster frå denne gruppa skrive dette på omslagskonvolutt eller valkortet.

Departementet meinte at det var nødvendig med ein tilsvarende regel ved førehandsrøystegivinga også i gjeldande vallov. Ein slik regel kan takast inn i kapittelet om framgangsmåten ved røystegiving på førehand. Det bør også føyast til eit nytt vilkår for godkjenning i kapittel 10 i vallova.

#### 4.2.3 Høyringsfråsegnene

Det store fleirtalet av høyringsinstansane har ingen merknader til forslaga i høyringsnotatet.

*Sosialdepartementet* understrekar at vurderinga til Kommunal- og regionaldepartementet i høyringsnotatet av korleis ein skal praktisere regelen om at røyster frå denne gruppa av veljarar skal leggjast til sides, må gjerast like tydeleg i proposisjonen.

*Trondheim kommune* rår til at regelen blir avskaffa. *Fylkesmannen i Rogaland* peiker på at

«mulighetene for at akkurat en slik stemmegiving skal ha betydning for mandatfordelingen eller personvalget er så mikroskopiske, veid i forhold til fare for sosial stigmatisering, at prosedyrer for å sikre rettssikkerheten bør være ekstra grundige».

*Statens råd for funksjonshemmede* kommenterer i si høyringsfråsegn ikkje innhaldet i den føreslåtte regelen. Men rådet gir uttrykk for at ein bør unngå formuleringar som «alvorlig sjelelig svekkelse». Å bruke dette omgrepet slik er etter deira meining uheldig, uforståeleg og gammaldags.

#### 4.2.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Departementet føreslo i høyringsnotatet at det som ein konsekvens av at det blir innført prosedyrereglar for behandling av røyster frå veljarar som ein reknar lir av alvorleg sjeleleg svekking og nedsett medvit, også vart teke inn reglar i vallova om at røyster frå denne gruppa må forkastast.

Men departementet har mellom anna på bakgrunn av høyringsrunden teke opp til ny vurdering spørsmålet om underkjenning av røyster frå veljarar som lir av alvorleg sjeleleg svekking og nedsett medvit. Departementet har komme til at ein ikkje bør lage prosedyrereglar eller reglar for forkasting av røystegivingar frå denne gruppa av veljarar.

Vallovutvalet gav i NOU 2001: 3 uttrykk for at det ikkje burde gjelde spesialreglar for veljarar som nokså opplagt lir av alvorleg sjeleleg svekking eller

nedsatt medvit. Det vart uttalt at slike reglar er uheldige reint prinsipielt og ut frå eit rettstryggleikssynspunkt. Dei kriteria som ein har prøvt å seje opp for praktiseringa av reglane, gjer at det blir sett store krav til røystestyra. Utvalet gjekk ut frå at Grunnlova § 50 tredje ledd vart oppheva da det låg føre forslag om dette i Stortinget. Utvalet føreslo at ein ikkje skulle føre vidare tilsvarande reglar på dette området i den nye vallova.

Departementet slutta seg i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) til forslaget frå vallovutvalet. På bakgrunn av den klare innstillinga frå vallovutvalet, høyringsrunden og det faktum at det låg føre eit grunnlovsfor-  
slag om å oppheve Grunnlova § 50 tredje ledd, gjorde departementet ikkje nærmare greie for kvifor regelen burde opphevast. Slik departementet ser det, kan ein derfor spørje om alle relevante forhold var godt nok klarlagde før Stortinget gjorde vedtak om å føre vidare regelen om særskild behandling av røyster frå veljarar som nokså opplagt lir av sjelelig svekking eller nedsett medvit.

Fram til 1980 inneheldt Grunnlova som nemnt ovanfor ein regel om tap av røysterett ved umyndiggjering. Denne regelen vart erstatta av noverande § 50 tredje ledd. Bakgrunnen for å oppheve regelen om tap av røysterett ved umyndiggjering var at det ikkje kunne seiast å vere nokon direkte samanheng mellom lovreglane om umyndiggjering slik dei vart praktiserte, og evna hos ein person til å forstå kva det inneber å røyste.

Grunnlova § 50 tredje ledd seier ikkje spesifikt at ein skal forkaste røyster frå personar som utan tvil lir av alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit, berre at det *kan fastsetjast reglar* om røysterett for denne typen veljarar. I praksis har dette vore det same som at det har vorte fastsett prosedyre-  
reglar for behandling av slike røyster, ikkje reglar om røysterett for denne gruppa. Det har aldri vore uttalt klart i lov at røyster frå denne gruppa skal forkastast. Dette må ein likevel gå ut frå har vore ein føresetnad.

Når det galdt spørsmålet om å ta inn utfyllande reglar om røysterett i vallova, sa vallovutvalet frå 1980 dette i innstillinga si (NOU 1982: 6):

«Utvalget vil peke på at en her har å gjøre med et sakfelt hvor det er vanskelig å gi lovregler. For det første er det vanskelig å gi lovregler som på en hensiktsmessig måte kan regulere hvilke velgergrupper som bør falle inn under Grunnlovens bestemmelse. For det andre bør en unngå å ta inn i loven bestemte kriterier som skulle medføre tap av stemmerett. Utvalget vil poengtere at det fra Stortingets side er uttalt at en bør unngå begrepet «sinnssyk» i denne sammenhengen. Dette er etter utvalgets oppfatning

en gruppe personer som måtte med i en definering av dem som ikke har stemmerett på grunn av manglende tilregnelighet. Utvalget holder fast ved at det ikke bør gis materielle regler om stemmerett for disse grupper. I stedet bør [en] konsentrere seg om å gi prosedyreregler for hvordan stemmestyret bør gå fram dersom de mener velgeren lider av manglende tilregnelighet.»

Sjølv om det ikkje kjem til uttrykk i lova, må grunngevinga for å ha reglar av denne typen vere at ein ønskjer å hindre at personar som ikkje har ei normal forståing av kva valet går ut på, får høve til å gi ei gyldig røyst. Men det er svært vanskeleg å lage reglar som i praksis gjer det mogleg å identifisere desse veljarane. Dette var også noko som kom fram i dei arbeida som låg til grunn for grunnlovs-  
endringa i 1980, jamfør til dømes dei ulike forslaga som det blir gjort greie for i St.meld. nr. 65 (1975 – 76) Stemmerett for umyndiggjorte mv.

I dag er det den oppfatninga medlemmene av røystestyret har av veljaren når vedkommande kjem for å røyste, som er avgjerande for om røste-  
gevinga skal leggjast til sides for særskild behandling eller ikkje. Dette er lite tilfredsstillande ut frå eit rettstryggleikssynspunkt. Det røystestyret kan vurdere, er om veljaren viser ei så påfallande åtferd at det er grunn til å tru at vedkommande heilt klart lir av ei alvorleg sjeleleg svekking eller av nedsett medvit. Det at det er grunn til å tru at veljaren er i ein slik tilstand, treng likevel ikkje å vere det same som at vedkommande ikkje er klar over kva han eller ho gjer. Men det å skulle vurdere slik er ei heilt anna og mykje vanskelegare oppgåve, som medlemmene av røystestyret ikkje har føresetnader for å kunne ta seg av. Når ein berre ser på åtferda til veljaren, står ein i fare for ikkje berre å forkaste røyster frå veljarar som ikkje veit kva dei gjer, men også frå veljarar som faktisk har dei nødvendige føresetnadene for å kunne røyste. Dette må seiast å vere eit svært alvorleg inngrep i ein grunnleggjande demokratisk rett som det å få røyste er. Slik departementet ser det, er det å få forkasta røysta si med den grunngevinga at røystestyret reknar med at vedkommande lir av alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit, svært krenkjande for ein veljar som har dei nødvendige føresetnadene for å kunne velje. Derfor bør ein heller akseptere risikoen for at røysta til somme veljarar som ikkje veit kva dei gjer, blir godkjend. Det er også grunn til å tru at dei fleste veljarar som manglar dei nødvendige føresetnadene for å ta eit grunnlagt val, ikkje vil nytte røysteretten sin. Slik departementet ser det, er det heller ikkje grunnlag for å tru at røyster frå denne veljargruppa vil fordele seg annleis på partia og kandidatane enn røyster frå andre veljarar.

Departementet finn også grunn til å understreke at det norske regelverket ikkje er i samsvar med retningslinjene i «Code of good practice in electoral matters» som Venezia-kommisjonen, eit demokratiorgan for Europarådet, har utarbeidd. Det blir slått fast i kapittel I, punkt 1.1 d i retningslinjene at å nekte ein person rett til å røyste fordi vedkommande ikkje blir vurdert som tilrekneleg («mental incapacity»), for det første må gå fram av lova, og for det andre må det å fastslå at ein person er i ein slik tilstand, skje gjennom ei uttrykkjeleg domstolsavgjerd.

Sjølv om dei norske reglane formelt ikkje tek røysteretten frå veljarar som lir av alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit, er det dette som reelt skjer. Tapet av røysteretten er berre skjult som prosessuelle reglar som skal følgjast. Skal det vere noko poeng med dei prosessuelle reglane, må røystene forkastast. Det ein har gjort, er å kamuflere materielle røysterettsreglar som prosessuelle reglar. For veljarane er resultatet det same: Røysta dei-ra blir forkasta.

På bakgrunn av dette meiner departementet at dei beste grunnane taler for å oppheve reglane om særskild behandling av røyster frå veljarar som ein reknar med lir av alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit. Ein føreslår derfor at vallova § 9–5 blir oppheva.

#### *Oppfølging av regelen i vallova § 9–5 femte ledd*

I dette avsnittet gjer vi greie for kva lovendringar som kan vedtakast dersom ein likevel ønskjer å følge opp regelen i vallova § 9–5 femte ledd.

Når det i vallova er innført ein regel om særskilde prosedyrereglar for behandling av røyster frå personar som ein på valdagen reknar med lir av alvorleg sjeleleg svekking eller nedsett medvit, bør denne regelen følgjast opp med ein tilsvarende regel for forkasting av røyster frå desse personane. Det er ikkje nok at retningslinjer for forkasting blir tekne inn i skriv frå departementet e.l. Etter systemet i vallova for godkjenning av røystegivingar og røystesetlar bør det derfor takast inn ein regel i lova om at slike røystegivingar ikkje kan godkjennast. Dette kan gjerast ved at det blir føydd til eit nytt vilkår for godkjenning av valtingsrøystegivingar i § 10–2 første ledd ny bokstav d.

Regelen i vallova § 9–5 femte ledd gjeld berre ved valtingsrøystegivinga. Departementet kan likevel ikkje sjå nokon grunn til at det skal skiljast mellom førehands- og valtingsrøyster når det gjeld mottak av røyster frå den gruppa personar vi her snakkar om. Dette var også regelen i vallova frå 1985. Røystemottakaren ved førehandsrøystegivinga skulle ved mottak av røyster frå denne gruppa

skrive dette på omslagskonvolutten eller valkortet. Ein tilsvarende regel kan takast inn i kapittelet om framgangsmåten ved førehandsrøystegivinga. Dette kan gjerast ved at § 8–4 får eit nytt fjerde ledd. Noverande fjerde ledd blir da nytt femte ledd. Også når det gjeld røystegiving på førehand, bør det føyast til eit nytt vilkår for godkjenning i § 10–1 første ledd ny bokstav h.

Grunnlova § 50 seier at det kan fastsetjast nærmare reglar i tilfelle det er «aabenbart» at ein veljar lir av sjeleleg svekking eller nedsett medvit. Eit tilsvarende krav er ikkje teke inn i regelen i vallova. For å markere kor viktig dette kravet er, og for å få ein betre samanheng mellom reglane meiner departementet at dette kravet også bør takast inn i § 9–5 femte ledd og i § 8–4 nytt fjerde ledd.

Kva som ligg i omgrepa «sjelelig svekkelse» og «nedsatt bevissthet», seier lova ikkje noko om. Litt rettleiing finst i tidlegare lovproposisjonar og praksis på området. Men regelen er svært vanskeleg å praktisere og kan gi til dels urimelege resultat. Dessutan aukar han faren for ulik behandling av veljarar. Departementet finn grunn til å presisere at tilstanden til veljaren, som kan grunngi at røysta blir lagd til sides, *klart og direkte* må komme til uttrykk *i samband med sjølve valhandlinga*. Ein sjukdomsdiagnose er ikkje tilstrekkeleg i seg sjølv til å leggje røysta til sides. At ein veljar er rusa av til dømes alkohol eller narkotika, er heller ikkje utan vidare grunnlag for å leggje røysta til sides. I realiteten er det berre i *svært få tilfelle* aktuelt å leggje ei røystegiving til sides etter regelen om at veljaren skal vere tilrekneleg. Slik departementet ser det, er det berre når veljaren – idet han eller ho skal til å røyste – ikkje på nokon måte kan gjere greie for seg, slik at det for medlemmene av røystestyret er heilt tydeleg at vedkommande utan tvil ikkje kan ha noka mening eller oppfatning når det gjeld å velje mellom fleire politiske alternativ, at røysta bør leggjast til sides. Sosialdepartementet understrekar i høyringsfråsegna si kor viktig det er at regelen blir praktisert slik.

Oppsummert inneber dette at eventuelle lovreglar kan formast slik:

§ 8–4 nytt fjerde ledd skal lyde:

«(4) *Finner stemmemottaker at velgeren åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, skal stemmemottakeren påføre en begrunnelse om dette på valkortet dersom stemmegivningen foregår innenriks. Ved stemmegivning i utlandet eller på Svalbard og Jan Mayen skal stemmemottakeren påføre dette på omslagskonvolutten. Valgstyret avgjør om stemmegivningen skal godkjennes.*»

Noverande fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 9–5 femte ledd skal lyde:

«(5) Finner *stemmestyret* at velgeren *åpenbart* 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.»

§ 10–1 første ledd skal lyde:

«(1) En forhåndsstemmegivning skal godkjennes dersom

- a) velgeren er innført i manntalet 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 stemmemotaker med mindre den er avgitt som brevstemme,
- e) omslagskonvolutten ikke er åpnet eller forsøkt åpnet,
- f) velgeren ikke har avgitt godkjent stemmegivning,
- g) stemmegivningen er kommet inn til valgstyret innen kl. 20 på valgdagen og
- h) *den ikke er avgitt av velger som åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet.*»

§ 10–2 første ledd skal lyde:

«(1) En stemmegivning avgitt på valgtinget skal godkjennes dersom

- a) velgeren er innført i manntalet i kommunen,
- b) velgeren har fått anledning til å avgi stemme,
- c) velgeren ikke allerede har avgitt godkjent stemmegivning og
- d) *den ikke er avgitt av velger som åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet.*»

## 4.3 Assistert røstegiving

### 4.3.1 Gjeldande rett

Vallova § 9–5 sjette ledd fastset at

«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.»

Denne regelen bryt klart med utgangspunktet i vallogvinga om at valhandlinga skal skje i eine-

rom og usett (vallova § 9–5 tredje ledd). Regelen har vore nytta der veljaren har ei fysisk eller psykisk funksjonshemming som gjer at vedkommende ikkje kan utføre handlinga sjølv. Det same gjeld veljarar som treng hjelp på grunn av språkproblem.

Vallova § 8–4 første ledd inneheld ein regel som svarer til § 9–5 sjette ledd, og som gjeld ved røstegiving på førehand.

### 4.3.2 Høyringsnotatet

Departementet tok ei prinsipiell drøfting av ordninga med assistert røstegiving i samband med forslaget om ny vallov og konkluderte med at ein ikkje burde føreslå lovreglar som avgrensa den frie retten veljaren har til å peike ut ein hjelper. Vi viser til drøftinga i Ot.prp. nr. 45 (2001–2002), sidene 199–200.

Sjølv om det er slått fast i lova at veljarar som har behov for hjelp, sjølv skal peike ut hjelparen, har det i ein del tilfelle vist seg vanskeleg for røstestyret (eller mottakaren av førehandsrøyster) å vurdere om veljaren faktisk ønskjer assistanse av ein hjelper. Særleg gjeld dette dersom veljaren har språkproblem. Det kan vere situasjonar der ein meir språkkunnig familiemedlem insisterer på å vere med veljaren inn i avlukket, utan at det er mogleg for røstestyret å kontrollere om det verkeleg er det veljaren ønskjer. Slike situasjonar vil opne for at hjelparen kan utsetje veljaren for utilbørleg påverknad, slik at det ikkje blir valet til veljaren som kjem til uttrykk gjennom røstesetelen, men det hjelparen røstar på. Dette blir ofte kalla «family voting». Det vart ein del diskusjon om dette fenomenet ved kommunestyre- og fylkestingsvalet i 2003 – særleg i ein del røstekrinsar med stort innslag av framandspråklege veljarar.

Forholdet til dei sentrale prinsippa i valordninga gjorde at departementet i høyringsnotatet fann grunn til å ta problematikken rundt assistert røstegiving opp til ny vurdering. Det er viktig å sikre at ordninga med assistert røstegiving ikkje blir misbrukt eller kjem i miskreditt hos publikum.

«Family voting» er knapt noko stort problem på landsbasis. Men det har å gjere med sentrale prinsipp i valordninga vår. For det første kan det komme i konflikt med prinsippet om at veljaren sjølv skal avgjere kva for eit parti han eller ho vil røste på, hemmeleg og utan utilbørleg påverknad av andre. Dette er knesett i § 1–1 i lova om formålet. For det andre gjeld det prinsippet «ein veljar – éi røyst», på den måten at dersom veljaren på grunn av utilbørleg påverknad ikkje røstar etter eige ønske, vil han eller ho i realiteten ikkje få noka røyst i det heile, mens hjelparen vil få ei ekstra røyst.

Grannelanda våre har ulike løysingar på problematikken rundt røystegivinga når veljaren treng assistanse.

I *Danmark* kan to såkalla «valgstyrere» (medlemmer av røystestyret) eller «tilforordnede vælgerere» (personar som blir valde av kommunestyret til å hjelpe til med avviklinga av valet) hjelpe veljaren. Men ein veljar som er blind eller svaksynt, kan sjølv peike ut ein hjelpar.

I *Sverige* kjenner dei ikkje til prinsippet om assistanse i røstelokalet. Ein veljar som er sjuk, funksjonshemma eller av andre årsaker ikkje kan komme til vallokalet, kan røyste ved bod etter nærmare fastsette reglar i lova (dette bodet kan vere ektefellen, sambuaren eller ein nær familiemedlem av veljaren, eller ein person som gir veljaren omsorg eller hjelp i personlege saker).

Det kan tenkjast fleire løysingar når ein vil prøve å hindre at ordninga med assistert røystegiving blir utnytta på ein negativ måte.

Ein måte å gjere det på kan vere å krevje at veljaren erklærer skiftleg at han eller ho treng assistanse. Eit anna alternativ kan vere å vidareføre ordninga vi har i dag, men instruere røystestyre og valfunksjonærar om å vere spesielt merksame på eventuelle freistnader på misbruk av ordninga. Men desse alternativa vil ikkje løyse dei prinsipielle motførestellingane med å bruke hjelparar. Ei tredje løysing kan vere å setje krav om at hjelparen skal vere ein medlem av røystestyret eller ein valfunksjonær. Dette inneber at ein avgrensar retten veljaren har til fritt å kunne peike ut ein hjelpar, noko som ein del veljarar kan vurdere som negativt, nemleg som ein freistnad frå styresmaktene på å kontrollere korleis dei røystar.

Arbeidsgruppa som har evaluert valet, rår til at departementet vurderer å endre dette regelverket slik at veljaren ikkje sjølv kan peike ut hjelparen sin, men at eventuelle hjelparar må veljast blant valfunksjonærane eller røystestyret.

Etter ei samla vurdering kom departementet i høyringsnotatet til at prinsippa vallova byggjer på, ikkje er godt nok sikra i reglane om assistert røystegiving, slik dei lyder i dag. Departementet gav derfor uttrykk for at det i utgangspunktet bør setjast som krav at den som skal hjelpe veljaren, må vere medlem av røystestyret eller valfunksjonær (ved røystegiving på valdagen) eller røystemottakar (ved førehandsrøystegivinga). På denne måten kan ein sikre at røystegivinga blir gjennomført som ei sak for det offentlege, utan at uvedkommande får høve til å drive utilbørleg påverknad på veljaren inne i avlukket. Departementet meinte at det ikkje ville vere problematisk å leggje denne funksjonen til offentlege representantar, som ein må gå ut frå er

nøytrale og upartiske når dei utfører pålagde plikter i samband med val.

Departementet gav likevel uttrykk for at det burde gjelde visse unntak for veljarar med alvorlege psykiske eller fysiske funksjonshemmingar. Desse veljarane bør kunne peike ut sine egne hjelparar. Dette kan til dømes vere veljarar som på grunn av funksjonshemminga si har store vanskar med å kommunisere med andre personar enn dei som har nær kontakt med vedkommande. Ein slik regel bør gjelde også for blinde og svaksynte personar.

Andre veljarar må be om hjelp frå valpersonalet. For ein person som til dømes kan ha vanskar med å gjere seg forstått på grunn av manglande norsk-kunnskapar, vil den føreslåtte unntaksregelen ikkje gjelde. Ein rett til å plukke ut sin eigen hjelpar også for denne gruppa av veljarar vil undergrave grunn-givinga for den føreslåtte endringa, nemleg å unngå tilfelle der veljaren får hjelp og kanskje blir utsett for utilbørleg påverknad, utan at vedkommande ønskjer det sjølv. Det er fordi det i praksis vil vere uråd å kontrollere i kor stor grad ein veljar har behov for hjelp på grunn av språkproblem. I røstekrinsar med stort innslag av framandspråklege veljarar kan det vere fornuftig å ha nokre valfunksjonærar med framandspråkleg bakgrunn, både for at dei skal kunne hjelpe veljarar som eventuelt treng særskilt rettleiing, men også for at samansetjinga av staben av valfunksjonærar skal spegle samansetjinga av veljarane i krinsen.

### 4.3.3 Høyringsfråsegnene

Nesten alle høyringsinstansar som har uttalt seg om forslaget, støttar forslaget frå departementet. Tre høyringsinstansar (*Akershus fylkeskommune*, *Ålesund kommune* og *Trondheim kommune*) ønskjer å vidareføre dei gjeldande reglane. *Kristiansand kommune* ønskjer på si side ein strengare regel:

«Velgere som trenger hjelp til å stemme, kan lett bli et bytte for misbruk. Vi er av den bestemte oppfatning at bare stemmestyremedlemmer, valgfunksjonærer eller stemmemottakere skal kunne være hjelpere, ikke familiemedlemmer og venner og bekjente ...»

Somme høyringsinstansar gir uttrykk for at det er vanskeleg å avgjere spørsmålet om kven som skal kunne yte assistanse. *Bømlo kommune* uttaler mellom anna dette:

«Det er vanskeleg å akseptera ei ordning som gjev røystestyre og valfunksjonærar monopol på å yte slik hjelp. Dette m.a. av di det kan gje eit fåtal personar altfor stor innsikt i korleis

mange veljarar har røysta. Det kan og vera med på å svekka tiltrua til valorgana som objektive og frittstående organ. [...] Skal eg likevel koma med ein konklusjon, trur eg at eg trass alt vil landa på departementet sitt framlegg. «Family voting» er eit så pass alvorleg problem at det må aksepteraast tiltak som ein elles ikkje vil akseptera.»

*Bærum kommune* uttaler at for å unngå rom for utilbørleg påverknad frå hjelparar og for å få til konsekvente reglar for røystegiving bør regelen for assistert røystegiving vere at hjelparane til veljaren må vere to medlemmer av røystestyret eller to valfunksjonærar (ved røystegiving på valdagen) eller to røystemottakarar (ved røystegiving på førehand). Slik kommunen ser det, bør unntaket for veljarar med psykiske eller fysiske funksjonshemmingar vere at desse veljarane kan peike ut ein hjelpar i tillegg.

*Sveio* og eit par andre kommunar stiller spørsmål ved korleis ein skal avgjere om ein veljar kjem inn under unntaksregelen (alvorleg psykisk eller fysisk funksjonshemming).

*Sosialdepartementet* peiker på at det i høyringsnotatet ikkje er sannsynleggjort at dei som hjelper personar med alvorlege funksjonshemmingar, kan reknast for å vere mindre tilbøyelege til å drive utilbørleg påverknad enn andre hjelparar.

#### 4.3.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Forslaget til departementet i høyringsnotatet får brei tilslutning blant høyringsinstansane. Departementet er likevel samd med dei av høyringsinstansane som seier at dette er eit vanskeleg spørsmål å ta stilling til.

Utgangspunktet når ein skal røyste, er at røystegivinga skal skje i einerom og utan at andre ser kva ein røystar. Dette skal sikre at røysta til veljaren blir verande hemmeleg, og at vedkommande ikkje blir utsett for utilbørleg påverknad frå andre. Dette er prinsipp som er heilt grunnleggjande i vallovgivinga. Vallovgivinga inneheld derfor krav om at røystegivinga skal leggjast slik til rette at også veljarar med ulike typar funksjonshemmingar (til dømes blinde) skal kunne røyste på eiga hand. Det er likevel ikkje alle veljarar som greier å utnytte desse ordningane. Til dømes er blinde veljarar som ikkje kan lese blindeskrift, avhengig av hjelp for å kunne røyste. For veljarar som må ha hjelp til å røyste, må det lagast ordningar som gjer at også denne gruppa av veljarar får høve til å delta i valet. Men ved utforminga av slike reglar må dei prinsippa vallova bygger på, leggje sterke føringar på korleis reglane

om assistert røystegiving skal formast. Reglane må sikre at veljarane ikkje blir utsette for utilbørleg påverknad.

Det er reist spørsmål i høyringa om det er grunn til å tru at det er nokon skilnad i faren for at veljaren blir utsett for utilbørleg påverknad i situasjonar som ofte blir kalla «family voting», og der veljaren på grunn av funksjonshemminga si treng hjelp (mest vanleg frå ein nærstående eller frå pleiepersonale). Slik departementet ser det, er det vanskeleg å ha noka klar mening om kva for veljargrupper som er mest utsette for utilbørleg påverknad. Departementet ser dei innvendingane som har komme i høyringsrunden, i høve til dette spørsmålet. Dette taler for at det i alle situasjonar bør vere ein av valfunksjonærane som fungerer som hjelpar. Men departementet meiner at det i visse situasjonar kan vere slik at somme veljarar får høve til sjølv å peike ut sine eigne hjelparar.

Når det gjeld blinde og svaksynte veljarar som treng hjelp til å røyste, bør dei kunne peike ut sine eigne hjelparar. Det er fordi desse veljarane ikkje vil kunne kontrollere dei vala dei gjer, og at dei derfor må kunne bruke ein hjelpar dei har absolutt tillit til. Dette vil truleg vere ei heller lita gruppe veljarar i og med at det følgjer av valforskrifta at røystegivinga skal leggjast slik til rette at blinde og svaksynte veljarar skal kunne røyste på eiga hand. Også veljarar som på grunn av funksjonshemminga si treng hjelp av personar som dei kjenner, når dei skal kommunisere med valfunksjonærane, bør kunne peike ut sine eigne hjelparar.

Når det gjeld veljarar som skal kunne peike ut sine eigne hjelparar, må ein vurdere om denne hjelparen skal komme i tillegg til eller i staden for ein hjelpar frå dei valansvarlege. Slik departementet ser det, bør det alltid vere ein hjelpar frå dei valansvarlege til stades ved assistert røystegiving. Dette er den einaste måten ein kan sikre at veljarane ikkje blir utsette for utilbørleg påverknad frå den utpeikte hjelparen. Departementet ser likevel ikkje nokon grunn til at det bør setjast noko generelt krav om at det alltid skal vere to hjelparar til stades. Departementet meiner at i dei tilfella der røystemottakarar, valfunksjonærar eller røystestyremedlemmer fungerer som hjelparar, må det kunne leggjast til grunn at hjelpa vil bli gitt i medhald av regelverket. I tillegg kan ein generell regel om to hjelparar bli vanskeleg og ressurskrevjande å følgje i praksis.

Somme av høyringsinstansane har gitt uttrykk for at dei er litt usikre på kva for veljarar som den føreslåtte regelen i høyringsnotatet vil gjelde for om rett til å peike ut eigne hjelparar (veljarar med alvorleg psykisk eller fysisk funksjonshemming).

Slik departementet ser det, må ein alltid bruke eit visst skjønn ved praktiseringa av denne typen reglar. Dei valansvarlege må sjølv i kvart tilfelle der dette er aktuelt, vurdere om vedkommande veljar har ei alvorleg psykisk eller fysisk funksjonshemming. Ved ein eventuell tvil om vilkåra er oppfylte, bør ein i utgangspunktet la tvilen komme veljaren til gode. Departementet meiner at det vil vere meir uheldig å nekte slik hjelp til ein veljar som har behov for ein eigen hjelpar, enn å tillate at ein veljar som ikkje treng særskild hjelp, får det.

Ein del veljarar kan ha problem med å røyste på grunn av manglande språkkunnskapar. Det vil ikkje vere i tråd med det som er sagt ovanfor, dersom også denne gruppa av veljarar skal kunne peike ut ein hjelpar (som snakkar det same språket som vedkommande) til å hjelpe seg i tillegg til ein representant frå dei valansvarlege. Det er fordi den ofentlege hjelparen på grunn av manglande språkkunnskapar normalt ikkje kan sjekke den kommunikasjonen som skjer mellom veljaren og den andre hjelparen. For denne veljargruppa er det derfor viktig å leggje til rette røystegivinga på andre måtar. I røystekrinsar med stort innslag av ikkje-norsk-språklege veljarar, kan det vere formålstenleg å bruke valfunksjonærar med same språklege bakgrunn som veljarane i krinsen. Det er likevel lite truleg at det er mogleg å dekkje alle veljarar med behov for hjelp på denne måten. Veljarar som ikkje kan norsk, vil nok ofte ha følgje til vallokalet av ein annan person som snakkar betre norsk. Valfunksjonærane kan da med hjelp frå denne personen forklare veljaren korleis han eller ho skal gå fram for å røyste. Ein representant for dei valansvarlege blir deretter eventuelt med veljaren inn i sjølve røysteavslukket. Vallova er såleis ikkje til hinder for at veljarane får hjelp av andre, til dømes som forklaringar på eige språk inne i vallokalet. Men inne i røysteavslukket må ein representant frå dei valansvarlege yte ei eventuell hjelp. På bakgrunn av dette føreslår departementet endringar i reglane for assistert røystegiving (jamfør §§ 8–4 første ledd og 9–5 nytt femte ledd), slik at det alltid skal vere ein representant frå dei som står for valet (røystemottakar, valfunksjonær eller røystestyremedlem), som gir assistanse til ein veljar med behov for hjelp. Veljarar med alvorleg psykisk eller fysisk funksjonshemming kan likevel peike ut ein *ekstra* hjelpar etter eige ønske.

## 4.4 Valtingsrøystegivinga – avslutning av røystegivinga i vallokalet

### 4.4.1 Gjeldande rett

Vallova § 9–7 inneheld reglar om avslutning av røystegivinga på valtinget. Paragrafen lyder slik:

«Stemmelokalet stenges på det tidspunkt som er fastsatt. De velgere som da er til stede i valglokalet skal få avgi stemme.»

I samband med valet i 2003 i ein del røystelokal i Oslo vart det køar som gjekk utanfor røystelokal da dei skulle stengjast kl. 20. For å gi flest mogleg veljarar som hadde møtt fram, høve til å røyste, plasserte røystestyra nokre av medlemmene eller funksjonærane sine bakarst i køen da klokka var 20. Dei som stod i kø på det tidspunktet, fekk røyste sjølv om dei kom inn i sjølve røystelokalet først etter at lokalet skulle vore stengt. Veljarar som møtte fram etter kl. 20, vart avviste.

### 4.4.2 Høyringsnotatet

Etter valet i 2003 fekk departementet klager over valavviklinga i Oslo. Det vart hevda at ein ikkje følgde reglane for opningstidene i vallokala på valdagen, da veljarar som stod i kø utanfor vallokalet på det tidspunktet lokala skulle stengje, fekk høve til å røyste.

Departementet fann at klagene ikkje kunne ta kast til følgje, og uttalte mellom anna:

«Et grunnleggende hensyn bak valgloven er at valget skal foregå på en demokratisk måte og at alle velgere skal behandles likt. Dette er bakgrunnen for regelen i § 9–7 om at de velgere som er kommet frem innen kl. 20, men som ikke har fått avgi stemme innen fristen, likevel skal få stemme. Utformingen av ordlyden i § 9–7, «de velgere som da er til stede i valglokalet», bygger på en helt klar forutsetning om at det faktisk er plass i stemmelokalet til alle som er kommet frem innen kl. 20 og som da vil inn. Noe annet ville innebære forskjellsbehandling av velgere.

Når lovens klare forutsetning ikke slår til, bør en streng bokstavfortolkning vike for en rimelig og demokratisk tolkning, i tråd med lovens formålsbestemmelse i § 1–1. Å stenge adgangen inn til samtlige valglokaler kl. 20, selv om det enkelte steder sto velgere på utsiden, ville nok vært en lik behandling av valglokalene. Et overordnet omsyn må imidlertid være likebehandling av velgere.

Det bør vere det faktum at velgerne har

møtt frem i tide som avgjør om de får bruke stemmeretten sin. Denne grunnleggende retten bør ikke avhenge av hvor store stemmelokalene er, hvor effektivt det er lagt til rette på stemmesedet, om det er kø fordi uventet mange kom sent på dagen osv.»

I *Sverige* er den lovfaste opningstida for vallokala frå kl. 8 til kl. 20. Den svenske vallova kap. 10 § 3 fastset dette:

«Väljare som finns i vallokalen eller på en plats som de har anvisats intill lokalen, när tiden för röstning går ut, skall få tillfälle att rösta.»

I *Danmark* fastset lova om val til Folketinget § 46 dette:

«Afstemningen begynder kl. 9 og fortsætter til kl. 20, og så længe der endnu derefter indfinder sig vælgere for at stemme. Afstemningen sluttes, når ingen vælger tilkendegiver at ville stemme, uanset at der gives opfordring hertil.»

Departementet gav i høyringsnotatet uttrykk for at ein ikkje burde gå inn for den danske ordninga, som i realiteten inneber at ein behandlar veljarane ulikt. Der det er kø utanfor vallokalet ved stengjetid, får veljarar som kjem etter at den kunngjorde opningstida har gått ut, høve til å røyste. Denne sjansen får ikkje veljarar som møter opp i vallokale der røystegivinga er avslutta.

Oppfatninga departementet gav uttrykk for i høyringsnotatet, var at alle som kjem fram til eit vallokale på valdagen, og som ønskjer å røyste, bør få høve til det anten dei er inne i lokalet eller står i kø utanfor når lokalet skal stengjast. Departementet vurderer det slik at dette burde komme til uttrykk i lova. Ein føreslo derfor å formulere litt om på lovteksten.

#### 4.4.3 Høyringsfråsegnene

Høyringsinstansane sluttar seg anten til forslaget i høyringsnotatet eller har ingen merknader. To kommunar (*Sveio* og *Bømlo*) skriv at departementet bør endre valforskrifta kapittel 7, slik at det blir presisert korleis dei nye reglane skal praktiserast.

#### 4.4.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Departementet meiner at alle som kjem til eit vallokale innanfor den fastsette opningstida, bør få høve til å røyste sjølv om dei skulle stå i kø utanfor røystelokalet når det skal stengjast. Det bør vere eit vilkår at ein har møtt fram til lokalet innanfor opningstida. Departementet ser det slik at ei dansk løysing vil opne for tvil og ulik behandling med omsyn til

når veljaren treng å møte opp for å få lov til å røyste. Departementet meiner at den svenske ordninga i større grad vil sikre at veljarane blir likt behandla. Ein føreslår derfor at lova § 9–7 andre punktum blir formulert annleis i tråd med dette. Lovforslaget er språkleg litt forenkla i høve til høyringsnotatet. Men dette inneber inga endring av realitetane.

Departementet meiner at det ikkje er nødvendig å fastsetje i lova eller i valforskrifta korleis røystestyra skal gå fram for å sikre seg at ingen som kjem etter den fastsette tida for stenging av vallokalet, får røyste. Dette bør røystestyra kunne ordne utan at dei har ein formell regel å halde seg til. Vi vil peike på at Oslo i samband med valet i 2003 fann ein praktisk måte å løyse denne problematikken på, jamfør det som er sagt ovanfor i kapittel 4.4.1.

## 4.5 Ikkje-valbare kandidatar og utrekning av listerøyster

### 4.5.1 Gjeldande rett

Ved kommunestyreval kan veljarane gi personrøyster til kandidatar som er oppførte på andre vallister, jamfør § 7–2 tredje ledd. Regelen kom inn i lova i samband med stortingsbehandlinga av lovforslaget til ny vallov. I medhald av § 10–6 tredje ledd skal valstyret ved den endelege oppteljinga av røystesetlar og utrekninga av listerøystetal registrere rettingane veljarane har gjort. Listerøystetalet blir brukt ved utrekning av mandatfordelinga i kommunestyret. Men det er ikkje presisert i lova at ein ved denne utrekninga må sjå bort frå kandidatar som ikkje er valbare, slik det i § 11–12 andre ledd er presisert når det gjeld kandidatføringa ved kommunestyreval.

### 4.5.2 Høyringsnotatet

Departementet gjekk i høyringsnotatet ut frå at det måtte vere ei forgløyming at det ikkje var teke inn i lova ein regel om korleis ein skal behandle personrøyster til ikkje-valbare kandidatar ved utrekninga av listerøyster etter § 10–6 tredje ledd. Ved utrekninga av røystetalet for dei ulike listene bør ein sjå bort frå personrøyster til kandidatar som ikkje er valbare. Departementet føreslo derfor at det vart teke inn ei setning i § 10–6 tredje ledd om at kandidatar som ikkje er valbare, blir haldne utanfor.

### 4.5.3 Høyringsfråsegnene

Høyringsinstansane sluttar seg til forslaget i høyringsnotatet eller har ingen merknader. Men *Bus-*



kerud fylkeskommune peiker på at formuleringa i forslaget til ny siste setning i § 10–6: «*Personstemmer til kandidater som ikke er valgbare, settes ut av betraktning.*» kan verke litt uheldig. Det er fordi omgrepet «personrøyster» blir brukt både når veljarane gir personleg røystetillegg og når dei fører opp kandidatar frå andre lister (slengjarar).

#### 4.5.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Departementet har på bakgrunn av høyringsrunnen komme til at det vil vere betre å regulere dette spørsmålet i vallova § 7–2 tredje ledd. Departementet føreslår at § 7–2 tredje ledd siste punkt får denne ordlyden:

«Når velgeren gir personstemme til *valgbare* kandidater på andre lister, overføres et tilsvarende antall listestemmer til den eller de listene disse kandidatene står oppført på.»

Denne omformuleringa inneber likevel inga endring av realitetane i høve til forslaget i høyringsnotatet.

## 4.6 Fordelinga av mandata på valdistrikta ved stortingsval

### 4.6.1 Gjeldande rett

Vallova § 11–3 regulerer framgangsmåten når stortingsmandata skal fordelast på valdistrikta. Alle mandat skal fordelast av departementet kvart åttande år. Mandata blir fordelte på denne måten:

Ein finn fordelingstalet for kvart valdistrikt. Dette er

- kor mange innbyggjarar det var i valdistriktet ved nest siste årsskifte før det aktuelle stortingsvalet, pluss
- kor mange kvadratkilometer det er i valdistriktet multiplisert med 1,8.

Fordelingstalet for kvart valdistrikt blir dividert med 1 – 3 – 5 – 7 osv. Dei kvotientane ein da får, blir nummererte fortløpande, og representantplassane blir fordelte på valdistrikta på grunnlag av kvotientane. Representantplass nr. 1 går til det valdistriktet som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 går til det valdistriktet som har den nest største kvotienten, osv. Dersom to eller fleire valdistrikt har same kvotient, går representantplassen til det valdistriktet som har det høgaste fordelingstalet.

### 4.6.2 Høyringsnotatet

Departementet gjekk i høyringsnotatet ut frå at det var ei forgløyming at ikkje vallova har ein regel om korleis ein skal gjere det dersom to eller fleire valdistrikt har både same kvotient og same fordelingsstal. Departementet peikte på den løysinga som står i lova § 11–4 når det gjeld fordeling av mandata på vallistene. Dersom fleire lister har same kvotient og same røystetal, skal det avgjerast ved loddtrekking kva for ei liste som får det aktuelle mandatet. Tilsvarende bør gjelde dersom ein skulle komme opp i den situasjonen at to eller fleire valdistrikt har same kvotient og same fordelingsstal. Det blir fremma forslag om justering i lova i samsvar med dette.

Dessutan blir det føreslått ei justering av teksten i § 11–3 tredje ledd for å få språket meir i samsvar med resten av regelen. Ein føreslår å byte ut orda «fylkene», «fylket» og «fylker» med «valgdistriktene», «valgdistriktet» og «valgdistrikter».

### 4.6.3 Høyringsfråsegnene

Alle høyringsfråsegnene støttar forslaga til lovendringar eller har ingen merknader.

### 4.6.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Departementet føreslår at lova § 11–3 blir endra slik at det går fram korleis ein skal løyse den situasjonen der to eller fleire valdistrikt både har same kvotient og same fordelingsstal. Det skal i så fall avgjerast ved loddtrekking kva for eit valdistrikt representantplassen skal gå til.

Dessutan går departementet inn for ei språkleg justering av lova § 11–3 tredje ledd, slik det går fram av høyringsnotatet.

## 4.7 Fordeling av utjamningsmandata på partia og valdistrikta ved stortingsval

### 4.7.1 Gjeldande rett

Vallova § 11–6 andre ledd fastset at riksstyret skal fordele utjamningsmandata mellom partia i medhald av Grunnlova § 59. I andre ledd i paragrafen er det fastsett at dei skal fordelast på grunnlag av St. Lagués modifiserte metode:

Det samla røystetalet partia har fått på landsbasis, skal dividerast med 1,4 – 3 – 5 – 7 osv., og alle stortingsmandata blir fordelte på partia i høve til kor store kvotientane er. Det mandattalet som kjem

fram for kvart enkelt parti, er summen av dei distriktsmandata og utjamningsmandata partiet skal ha.

#### 4.7.2 Høyringsnotatet

Grunnlova har i dag ingen reglar om korleis ein skal stille seg dersom to eller fleire parti har same kvotient. Regelen om loddtrekking ved like stor kvotient, som tidlegare stod i Grunnlova § 59 fjerde ledd tredje punktum, vart utelaten ved endringa i 2002– «*Trolig fordi dette er forutsatt regulert ved lov*», som kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 209 (2002–2003). Departementet la i høyringsnotatet til grunn at det vil vere behov for reglar i vallova som supplement til regelen i Grunnlova på dette området.

Departementet meinte at ein situasjon der to eller fleire parti endar opp med same kvotient, bør løysast etter tilsvarende prinsipp som gjeld ved fordelinga av distriktsmandata innanfor kvart valdistrikt. Dette inneber at dersom to eller fleire parti har same kvotient, går mandatet til det partiet som har det største røystetalet. Dersom dei også har same røystetal, skal det avgjerast ved loddtrekking kva for eit parti som skal få mandatet.

#### 4.7.3 Høyringsfråsegnene

Alle høyringsfråsegnene støttar forslaga til lovendringar eller har ingen merknader.

#### 4.7.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Departementet føreslår at det blir fastsett i lova at dersom to eller fleire parti har same kvotient ved fordelinga av utjamningsmandata, går mandatet til det partiet som har størst røystetal. Dersom dei også har same røystetal, blir fordelinga avgjort ved loddtrekking.

Ein føreslår å ta reglane inn i lova § 11–6 andre ledd som nytt andre og tredje punktum.

### 4.8 Klage og erklæring om ugyldig val

#### 4.8.1 Gjeldande rett

Det følgjer av vallova § 13–2 første ledd at ved kommunestyre- og fylkestingsval kan alle som har røysterett, klage over «*forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen*» i den kommunen eller

det fylket vedkommande er manntalsført. Departementet er klageinstans, jamfør fjerde ledd. Det går ikkje fram av regelen kva som skal til for at departementet skal erklære valet for ugyldig. Etter vallova § 13–4 andre og tredje ledd skal fylkestinget eller kommunestyret i samband med kontrollen av valet erklære valet for ugyldig dersom det er gjort feil som ein meiner kan ha hatt innverknad på fordelinga av mandata mellom listene, og som det ikkje er mogleg å rette opp. Ein må gå ut frå at eit tilsvarende vilkår gjeld i høve til den kompetansen departementet har til å erklære valet for ugyldig i samband med klagebehandlinga.

#### 4.8.2 Høyringsnotatet

Departementet gav i høyringsnotatet uttrykk for at ein meinte det var uheldig at vilkåra for å erklære eit kommunestyreval eller eit fylkestingsval for ugyldig ikkje står nemnt i vallova § 13–2, som regulerer retten til å klage. Det er viktig at det ikkje kan reisast tvil om kva som er vilkåra for når departementet skal erklære eit val for ugyldig. Departementet føreslo derfor at det i § 13–2 burde takast inn reglar om dette i samsvar med tilsvarende reglar i § 13–4 andre og tredje ledd som gjeld kontrollen fylkestinget og kommunestyret har med valet.

#### 4.8.3 Høyringsfråsegnene

Det er ingen av høyringsinstansane som har hatt innvendingar til forslaget til departementet om å endre § 13–2 (4) slik at det uttrykkeleg går fram kva for vilkår som krevst for å erklære eit val for ugyldig. Men fleire høyringsinstansar har i sine generelle merknader slutta seg til dei føreslåtte endringane i høyringsutkastet.

#### 4.8.4 Vurderinga og forslaget til departementet

Høyringsinstansane sluttar seg til forslaget til departementet i høyringsnotatet. Vilråra for å erklære eit val for ugyldig bør gå fram av lova, slik at det ikkje kan vere tvil om når departementet skal erklære valet for ugyldig. Departementet føreslår derfor at § 13–2 (4) blir endra slik at regelen får ei ny setning om at valet skal kjennast ugyldig dersom det er gjort feil som ein meiner kan ha hatt innverknad på fordelinga av mandata mellom listene, og som det ikkje er mogleg å rette. Ei slik formulering svarer til andre og tredje ledd i vallova § 13–4 som regulerer kva som krevst for at eit fylkesting eller eit kommunestyre skal erklære eit val for ugyldig.

## 4.9 Klageinstans ved stortingsval

### 4.9.1 Behandlinga i kontroll- og konstitusjonskomiteen av St.meld. nr. 40 i Innst. S. nr. 33 (2004–2005)

I St.meld. nr. 40 (2003–2004) rådde departementet til at departementet fekk i oppgåve å behandle klager ved stortingsval. Forslaget gjekk ut på at departementet fortløpande kunne ta stilling til klagesaker, slik at avgjerdene kunne leggjast til grunn av dei lokale valansvarlege.

Komiteen har merka seg vurderinga til departementet av at det er tungtvegande omsyn som taler for å gi ein sentral instans ansvaret for å ta stilling til klagesaker – med unntak av spørsmål om røysterett, jamfør Grunnlova § 55 – før valet, og før det nye Stortinget tek stilling til klagen i samband med Stortingets prøving av valet. Ei slik ordning vil kunne hindre at det blir tvil om valet er gyldig alt før valet er ferdig.

Slik komiteen ser det, vil det likevel vere mest formålstenleg at Riksvalstyret behandlar klagesakene i framkant av valet og før Stortinget tek endelig stilling. Grunngevinga er at Riksvalstyret blir peikt ut dei åra det er stortingsval, og har som oppgåve å fordele utjamningsmandata på dei politiske partia som stiller liste ved stortingsvalet. I organet er det med representantar som er utpeikte av alle dei partia som sit på Stortinget. Komiteen foreslår at Riksvalstyret får klagebehandlinga som ei tilleggsoppgåve.

Stortinget gjorde 23. november 2004 vedtak i samsvar med tilrådinga frå kontroll- og konstitusjonskomiteen i Innst. S. nr. 33 (2004–2005):

«Stortinget ber Regjeringen fremme forslag til endringer i valgloven, blant annet basert på at Riksvalstyret er klageorgan samt foreta ein vurdering av eventuelle økte ressursbehov.»

### 4.9.2 Vurderinga og forslaget til departementet

Det går fram av vallova § 4–4 at Kongen i det året det blir halde stortingsval, skal setje ned eit riksvalstyre. Oppgåva til riksvalstyret er å fordele utjamningsmandat, jamfør første ledd. Det går fram av andre ledd at Riksvalstyret skal ha minst fem medlemmer med varamedlemmer. Ved tidlegare val har Riksvalstyret vore samansett av éin representant for kvart av partia som er representerte på Stortinget.

Klagebehandlinga vil gå ut på juridiske vurderingar av vallova og folkeregistreringslova. Det er

derfor nødvendig med juridisk ekspertise før Riksvalstyret tek avgjerdene sine i klagesakene.

Komiteen seier ikkje noko om korleis ein tenker seg at sekretariatsfunksjonen for Riksvalstyret bør organiserast. Departementet vil derfor føreslå at departementet – på same måten som departementet førebur saker om fordeling av utjamningsmandat for Riksvalstyret – også førebur klagesakene for Riksvalstyret. Ei slik ordning vil vere ei videreføring av systemet vi har i dag med at departementet førebur klagesakene for Stortinget.

Fordelen med at departementet legg til rette klagebehandlinga, er at departementet er operativt heile valåret og sit inne med den nødvendige valemekspertisen på lovsida. Departementet kan dermed sørge for ei rask og sikker saksbehandling, også i sommarferiemånadene, slik at ei klage blir avgjort så raskt som råd, og slik at avgjerda til Riksvalstyret kan leggjast til grunn av dei lokale valansvarlege. Omsynet til rask saksbehandling i desse klagesakene er svært viktig for å førebyggje tvil om at stortingsvalet er gyldig.

Vallova § 13–1 gjeld klage ved stortingsval. Fjerde ledd i paragrafen må endrast slik at det går fram at Stortinget berre skal vere klageinstans for klager som gjeld røysterett og retten til å røyste. Når det gjeld dei andre klagen, skal Riksvalstyret vere klageinstans. Riksvalstyret skal sende vedtaka sine i klagesakene til Stortinget.

Stortinget ber også departementet vurdere eit eventuelt auka ressursbehov. Ressursbruken vil for det første vere avhengig av kor mange medlemmer det skal vere i Riksvalstyret, og kor mange møte det blir. Utgifter ein får, vil vere utbetaling av møte- og kostgodtgjering og dekning av reiseutgifter.

Departementet må også rekne med litt meir arbeid i samband med sekretariatsfunksjonen det har for Riksvalstyret. Men slik departementet ser det, vil ikkje det auka ressursbehovet i Riksvalstyret og departementet vere så stort at dette ikkje kan dekkest innanfor den gjeldande budsjettamma for kapittel 502 Valutgifter, post 1.

## 4.10 Stryking av kandidatnar ved stortingsval

### 4.10.1 Innleiing

Det følger av vallova § 7–2 første ledd at veljarane ved stortingsval kan stryke kandidatnamn. Dette gjer ein ved å setje ein strek over namnet. Lova opnar ikkje for å stryke kandidatnar på andre måtar.

Ein del kommunar og fylkeskommunar bruker optiske lesarar ved oppteljinga. Departementet er

gjort merksam på at lovregelen slik han er forma, kan gjere slik oppteljing av røystesetlane vanskeleg. Det er fordi ikkje alle typar optiske lesarar greier å registrere overstryking av namn. Men dei klarer å registrere strykingar som er gjorde med eit merke i ein eigen rubrikk for strykingar ved sida av namnet.

Departementet finn derfor grunn til å ta opp denne problemstillinga i proposisjonen, sjølv om dette ikkje vart omtalt i høyringsnotatet.

#### **4.10.2 Vurderinga og forslaget til departementet**

Slik departementet ser det, bør regelverket – så langt dette ikkje går utover andre omsyn – formast slik at det er mogleg å bruke tekniske hjelpemiddel som optiske lesarar i samband med oppteljing av røystesetlar. Departementet meiner det derfor i lova bør opnast for andre måtar å stryke kandidatar på ved stortingsval enn ved å setje strek over namnet.

Departementet meiner at det bør vurderast å endre reglane for korleis ein skal stryke kandidatar, slik at dette kan gjerast ved at veljaren berre set eit merke i ein eigen rubrikk for dette. Dette vil mellom anna effektivisere gjennomføringa av valet. Det er også knytt ein del tolkingsproblem til ordninga med å stryke ved å setje ein strek over kandidatnamnet. Korleis må veljaren ha stroke over for at denne påteikninga skal reknast som ei stryking? Praksis viser at veljarane stryk på mange ulike måtar, noko som fører til svært vanskelege tolkingar for valmedarbeidarane. Tolkninga av strykingane veljarane har gjort, kan derfor til ein viss grad bli

prega av skjønn, noko som kan føre til ulik praksis. Ein kan ikkje sjå bort frå at også ei ordning med å stryke kandidatar ved at veljaren set eit merke i ei rute, kan føre til enkelte tolkingsproblem, men departementet meiner at problema vil bli færre.

Ordninga med å stryke kandidatar ved at veljaren set ein strek over namnet, er på den andre sida innarbeidd, slik at somme veljarar kan ha vanskeleg for å venje seg av med denne måten å stryke på. Dette bør likevel kunne vere overkommeleg med god informasjon, både frå departementet og lokale valansvarlege og ved rettleiing på røystesetlane. Det forholdet at ein veljar har sett ein strek over namnet og i tillegg også merkt av i ein eigen rubrikk, vil likevel ikkje føre til at røysta blir forkasta. I dei tilfella der det berre er sett ein strek over namnet, blir heller ikkje røysta forkasta, men feilen gjer at røystegivinga ikkje kan godkjennast som stryking. Ut frå dette meiner departementet at det bør innførast éin måte å stryke kandidatar frå røystesetlane på, og at dette bør gjerast ved at veljaren set eit merke i ein rubrikk utanfor namnet.

På bakgrunn av dette fremmar departementet forslag til endring i § 7–2 første ledd som inneber at stryking av kandidatnamn skal skje ved at veljaren set eit merke utanfor namna på kandidatane. Lovteknisk skjer dette ved at ein tek inn i lova ein regel om at veljaren kan stryke kandidatnamn ved å gå fram slik det er forklart på røystesetelen, jamfør tilsvarende i vallova frå 1985 § 44 nr. 4. Departementet vil i forskrift fastsetje nærmare krav til utforming av ei rettleiing som skal trykkjast på røystesetlane, for å få gjennomført ei slik ordning på ein formålstenleg måte.

## **5 Økonomiske og administrative konsekvensar**

Etter det departementet meiner, får ikkje forslaget til endringar i vallova nemnande økonomiske eller administrative konsekvensar, verken for kommunesektoren eller for staten.

## 6 Merknader til dei ulike reglane i lovforslaget

### *Til § 5–2 andre ledd:*

Lovendringa inneber berre ei omdøyping av namnet på det organet i partia som skal ha fullmakt til å representere partiet i saker etter vallova.

### *Til § 5–5 andre ledd:*

Forslaget inneber berre ei teknisk endring for ikkje å leggje uhøvelege bindingar på den fridommen partia har til å organisere seg.

### *Til § 7–2 første ledd tredje punktum:*

Regelen inneber at veljarane berre kan stryke kandidatnamn ved å følgje den rettleiinga for dette som blir trykt på røystesetlane. Departementet vil regulere dette i forskrift.

### *Til § 7–2 tredje ledd femte punktum:*

Det er berre personrøyster til valbare personar på andre lister som fører til overføring av listerøyster frå ei liste til ei anna.

### *Til § 8–4 første ledd:*

Regelen inneber at veljarar som treng hjelp ved førehandsrøystegivinga, som eit utgangspunkt skal få denne hjelpa frå røystemottakaren. Dersom veljaren har ei alvorleg psykisk eller fysisk funksjonshemming, har vedkommande rett til å peike ut ein eigen hjelpar i tillegg til røystemottakaren.

### *Til nytt § 9–5 femte ledd:*

Regelen inneber at veljarar som treng hjelp ved røystegivinga på valdagen, som eit utgangspunkt skal få denne hjelpa frå ein medlem av røystestyret. Røystestyret kan likevel be ein valfunksjonær stå for den praktiske hjelpa. Dersom veljaren har ei alvorleg psykisk eller fysisk funksjonshemming, har vedkommande rett til å peike ut ein eigen hjelpar i tillegg til hjelparen som blir stilt til disposisjon frå dei valansvarlege.

### *Til § 9–7:*

Lovendringa inneber ei kodifisering av gjeldande rett. I utgangspunktet skal vallokala stengjast på

det tidspunktet som er fastsett. Veljarar som anten er inne i vallokalet på dette tidspunktet, men som ikkje har rokke å røyste, eller veljarar som på dette tidspunktet står i kø utanfor vallokalet, skal få høve til å røyste før vallokalet blir stengt. Veljarar som møter opp ved vallokalet etter det fastsette tidspunktet for stenging av lokalet, skal derimot ikkje få røyste. Dette inneber at dersom det på stengjetidspunktet er veljarar som står i kø utanfor vallokalet, må røystestyret sørge for å kontrollere at det berre er desse veljarane som får røyste. Veljarar som kjem på eit seinare tidspunkt, skal avvisast.

### *Til § 11–3 tredje ledd:*

Her føreslår departementet at det blir teke inn ein regel om korleis ein skal gå fram ved fordelinga av stortingsmandata på valdistrikta, dersom ein skulle komme opp i den situasjonen at to eller fleire valdistrikt har både same kvotient og same fordelings- tal. Lova har i dag ingen regel som regulerer slike tilfelle.

### *Til § 11–6 andre ledd:*

Her føreslår departementet at det blir teke inn ein regel om korleis ein skal gå fram ved fordelinga av utjamningsmandata ved stortingsval, dersom ein skulle komme opp i den situasjonen at to eller fleire parti har same kvotient ved mandatfordelinga. I så fall er røystetalet avgjerande. Har dei same røystetalet, skal saka avgjerast ved loddtrekking.

Regelen svarer til teksten i Grunnlova § 59 fjerde ledd tredje punktum før endringa i 2002.

### *Til § 13–1 fjerde ledd:*

Her føreslår departementet at Stortinget berre er klageinstans for klager som gjeld røysterett og retten til å røyste. Andre klager over førebuinga og gjennomføringa av stortingsvalet kan sendast til Riksvalstyret, som får ansvaret for å ta stilling til klagesaker før valet. Riksvalstyret skal sende vedtaka sine i klagesakene til Stortinget, slik at Stortinget kan prøve desse i samband med prøvinga av fullmaktene til representantane etter Grunnlova § 64.

Kommunane bør komme med fråsegner om klagene, som blir sende til departementet for vidare ekspedering til Riksvalstyret.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

*Til § 13–2 fjerde ledd andre og tredje punktum:*

Vilkåret for å erklære eit fylkestingsval eller eit kommunestyreval for ugyldig etter klage er at det er gjort feil som ein reknar med kan ha noko å seie for mandatfordelinga mellom listene, og som det ikkje er mogleg å rette. Reglane svarer til § 13–4 andre og tredje ledd.

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

---

**Vi HARALD**, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) i samsvar med eit vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

#### I

Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) blir endra slik:

§ 5–2 andre ledd skal lyde:

(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 *partiregisterutvalg*, og som har fullmakt til å representere partiet sentralt i saker etter denne loven,
- c) vedtekt som fastsetter hvilket organ i partiet som velger *partiregisterutvalg*, og
- d) erklæring fra minst 5 000 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.

§ 5–5 andre ledd skal lyde:

(2) Partiene skal innen 2. januar i valgåret sende inn oppdaterte opplysninger eller bekreftelse på de opplysninger som er registrert i *Partiregisteret*, om hvem som er medlemmer i *partiregisterutvalget* med virkning for valget. Registreringsmyndigheten skal i god tid innen fristen informere partiene om de opplysninger som er registrert i *Partiregisteret*.

§ 7–2 første ledd tredje punktum skal lyde:

Velgeren kan også stryke kandidatnavn ved å gå frem som angitt på stemmeseddelen.

§ 7–2 tredje ledd femte punktum skal lyde:

Når velgeren gir personstemme til *valgbare* kandidater på andre lister, overføres et tilsvarende antall listestemmer til den eller de listene disse kandidatene står oppført på.

§ 8–4 første ledd skal lyde:

(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. *Velger med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemning kan selv peke ut en ekstra hjelper blant de personer som er til stede.* Stemmemottaker skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

§ 9–5 femte ledd blir oppheva.

§ 9–5 sjette ledd blir nytt femte ledd og skal lyde:

(5) Velger som har behov for det, kan selv be stemmestyret om å få nødvendig hjelp ved stemmegivningen. *Velger med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemning kan selv peke ut en ekstra hjelper blant de personer som er til stede i valglokalet.* Stemmestyret skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

§ 9–7 skal lyde:

Stemmelokalet stenges på det tidspunkt som er fastsatt. *Velgere som da har møtt frem ved valglokalet, skal få avgi stemme.*

§ 11–3 tredje ledd skal lyde:

(3) Hvert valgdistrikts fordelingstall divideres med 1 – 3 – 5 – 7 osv. De kvotienter som fremkommer, nummereres fortløpende. Representantplassene fordeles på *valgdistriktene* på grunnlag av de fremkomne kvotientene. Representantplass nr. 1 tilfaller det *valgdistriktet* som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tilfaller det *valgdistriktet* som har den nest største kvotienten, osv. Dersom to eller flere *valgdistrikter* har samme kvotient, tilfaller representantplassen det *valgdistriktet* som har det høyeste fordelingstallet. *Har de samme fordelingstall, avgjøres det ved loddtrekning hvilket valgdistrikt representantplassen skal tilfalle.*

§ 11–6 andre ledd skal lyde:

(2) Riksvalgstyret fordeler utjevningsmandatene mellom partiene i henhold til Grunnloven § 59. *Dersom flere partier har samme kvotient, tilfaller mandatet det partiet som har det største stemmetallet.*



*Har de samme stemmetall, avgjøres det ved loddtrekning hvilket parti mandatet skal tilfalle.*

§ 13–1 fjerde ledd skal lyde:

*(4) Stortinget er klageinstans for klager som gjelder stemmerett og retten til å avgi stemme. Riksvalgstyret skal avgi uttalelse til Stortinget om klagesakene. Riksvalgstyret er klageinstans for øvrige klager. Riksvalgstyret skal oversende sine vedtak i klagesakene til Stortinget.*

§ 13–2 fjerde ledd skal lyde:

*(4) Departementet er klageinstans. Departementet skal kjenne fylkestingsvalget i en kommune eller i hele fylket eller kommunestyrevalget i en kommune ugyldig dersom det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette. Departementets vedtak i klagesaker etter denne paragraf er endelige og kan ikke bringes inn for domstolene.*

## II

Lova tek til å gjelde straks.

---

---







Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen, Januar 2005