



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 64 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i valgloven og kommuneloven
(ombudsplikten, forsegling av
valgurner mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5			
2	Bakgrunn for lovforslagene	6			
2.1	Høring	6	3.9.1	Høringsnotatet	19
2.2	Prinsipielle synspunkter på endringer i valgloven	6	3.9.2	Høringsinstansene	19
2.3	Sammendrag av lovendrings- forslagene	6	3.9.3	Departementets merknader	19
2.4	Høringsinstanser	6	3.10	Informasjon til velgerne	19
			3.11	Tilskuddsordningen	20
			3.12	Forbud mot offentliggjøring av valgdagsmålinger	20
			3.13	Sametingsvalget	20
			3.14	Kirkevalget	21
3	Evalueringsav stortingsvalget i 2009	8	4	Valgobservasjon	23
3.1	Innledning	8	4.1	Generelt	23
3.2	Statistikk	8	4.2	OSSE	23
3.2.1	Valgdeltakelse	8	4.2.1	Innledning	23
3.2.2	Mottatte forhåndsstemmer	9	4.2.2	OSSEs EAM-rapport	24
3.2.3	Forkastede stemmer	10	5	Lovendringsforslag	28
3.2.4	Høringsinstansene	10	5.1	Manntall	28
3.2.5	Departementets merknader	10	5.1.1	Bakgrunn/gjeldende rett	28
3.3	Tidligstemmeordningen	11	5.1.2	Høringsnotatet	28
3.3.1	Gjeldende rett	11	5.1.3	Høringsinstansene	29
3.3.2	Høringsnotatet	11	5.1.4	Departementets vurdering og forslag	30
3.3.3	Høringsinstansene	11	5.2	Plikt til å stille til valg (ombudsplikt)	30
3.3.4	Departementets merknader	11	5.2.1	Gjeldende rett	30
3.4	Forhåndsstemmegivningen	12	5.2.2	Anmodning fra OSSE etter stortingsvalget i 2009	30
3.4.1	Gjeldende rett	12	5.2.3	Valglovutvalgets vurdering i NOU 2001:3	31
3.4.2	Høringsnotatet	12	5.2.4	Ordninger i andre nordiske land	31
3.4.3	Høringsinstansene	13	5.2.5	Høringsnotatet	31
3.4.4	Departementets merknader	13	5.2.6	Høringsinstansene	32
3.5	Gjennomføring av stemmegivning på valgting	14	5.2.7	Departementets vurdering og forslag	33
3.5.1	Gjeldende rett	14	5.3	Regler for fristberegning	35
3.5.2	Høringsnotatet	14	5.3.1	Bakgrunn/gjeldende rett	35
3.5.3	Høringsinstansene	15	5.3.2	Høringsnotatet	35
3.5.4	Departementets merknader	15	5.3.3	Høringsinstansene	35
3.6	Åpningstider på valgtinget	15	5.3.4	Departementets vurdering og forslag	35
3.6.1	Gjeldende rett	15	5.4	Krav til listekandidater	35
3.6.2	Høringsnotatet	15	5.4.1	Gjeldende rett	35
3.6.3	Høringsinstansene	16	5.4.2	Anmodning fra OSSE etter stortingsvalget i 2009	36
3.6.4	Departementets merknader	16	5.4.3	Høringsnotatet	36
3.7	Logistikk i valglokalene på valgdagen	16	5.4.4	Høringsinstansene	37
3.7.1	Gjeldende rett	16	5.4.5	Departementets vurdering og forslag	39
3.7.2	Høringsnotatet	16	5.5	Forsegling av valgurner.	
3.7.3	Høringsinstansene	17	5.5.1	Oppbevaring og transport	40
3.7.4	Departementets merknader	17		Bakgrunn/gjeldende rett	40
3.8	Nytt valgutstyr til valglokalene	17			
3.8.1	Bakgrunn	17			
3.8.2	Høringsnotatet	18			
3.8.3	Høringsinstansene	18			
3.8.4	Departementets merknader	18			
3.9	Valgopplæring	18			

5.5.2	Høringsnotatet	41	6.6.2	Høringsnotatet	55
5.5.3	Høringsinstansene	42	6.6.3	Høringsinstansene	56
5.5.4	Departementets vurdering og forslag	44	6.6.4	Departementets vurdering	56
5.6	Lovteknisk endring § 2-7	45	6.7	Kretsoptelling og innrapportering av stemmer	56
6	Omtale av ulike andre problem- stillinger der det ikke foreslås lovendringer	46	6.7.1	Gjeldende rett	56
6.1	Krav til kvittering for overlevering av valgmateriell	46	6.7.2	Høringsnotatet	57
6.1.1	Bakgrunn/gjeldende rett	46	6.7.3	Høringsinstansene	57
6.1.2	Høringsnotatet	46	6.7.4	Departementets vurdering	57
6.1.3	Høringsinstansene	47	6.8	Frist for innlevering av listeforslag	58
6.1.4	Departementets vurdering	47	6.8.1	Bakgrunn/gjeldende rett	58
6.2	Kretsen av valgbare ved stortingsvalg	48	6.8.2	Høringsnotatet	58
6.2.1	Bakgrunn/gjeldende rett	48	6.8.3	Høringsinstansene	59
6.2.2	OSSE-rapporten	48	6.8.4	Departementets vurdering	59
6.2.3	Høringsnotatet	48	7	Rapport om sentral valgenhet	60
6.2.4	Høringsinstansene	50	7.1	Bakgrunn for utredningen	60
6.2.5	Departementets vurdering	50	7.2	Mandat	60
6.3	Legitimasjon (prosedyrer)	50	7.3	Gjeldende organisering av valgadministrasjonen	60
6.3.1	Gjeldende rett	50	7.4	Ordningen i andre land	61
6.3.2	Høringsnotatet	51	7.4.1	Svensk ordning	62
6.3.3	Høringsinstansene	51	7.4.2	Dansk ordning	62
6.3.4	Departementets vurdering	51	7.5	DIFIs konklusjoner	62
6.4	Tilrettelegging for stemmegivning	52	7.5.1	Generelt	62
6.4.1	Gjeldende rett	52	7.5.2	Hensyn ved organisering av valgadministrasjon	63
6.4.2	Høringsnotatet	52	7.5.3	Lokalisering	65
6.4.3	Høringsinstansene	53	7.6	Høringsinstansene	65
6.4.4	Departementets vurdering	53	7.7	Departementets merknad	69
6.5	Krav til utforming av stemmesedler	54	8	Økonomiske og administrative konsekvenser	70
6.5.1	Gjeldende rett	54	9	Merknader til de enkelte bestemmelsene	71
6.5.2	Høringsnotatet	54			
6.5.3	Høringsinstansene	54			
6.5.4	Departementets vurdering	55			
6.6	Utbygging av stemmesedler under opptelling	55			
6.6.1	Gjeldende rett	55			
				Forslag til lov om endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.)	73



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

Prop. 64 L

(2010–2011)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.)

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 28. januar 2011,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne proposisjonen fremmer Kommunal- og regionaldepartementet forslag om enkelte endringer i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) og i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Etter stortingsvalget i 2009 har departementet foretatt en omfattende evaluering av gjennomføringen av valget i kommunene og fylkeskommunene. Generelle funn fra denne evalueringen er omtalt i proposisjonens kapittel 3.

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) gjennomførte for første gang en begrenset valgobservasjon i Norge ved stortingsvalget i 2009. Deres rapport fra observasjonen kommenteres nærmere i kapittel 4.

I kapittel 5 redegjøres det for de enkelte lovendringsforslagene. Funn fra evalueringen blir også

omtalt under respektive kapitler i tilknytning til lovendringsforslagene.

I kapittel 6 omtales ulike andre problemstillinger som var i fokus ved valget. Dette er områder hvor det ikke foreslås lovendringer, men hvor det kan være aktuelt med forskriftsendringer eller hvor OSSE har hatt merknader.

I kapittel 7 redegjøres det for DIFIs rapport om sentral valgenhet og høringsinstansenes synspunkter i høringsrunden.

Departementet signaliserte i høringsnotatet at det ville omtale personvalg ved stortingsvalg i denne proposisjonen. Spørsmålet om eventuelle endringer i personvalgordningen ved stortingsvalg vil imidlertid måtte drøftes ytterligere. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med dette spørsmålet på et senere tidspunkt.

2 Bakgrunn for lovforslagene

2.1 Høring

Ved brev av 31. mai 2010 sendte Kommunal- og regionaldepartementet på høring forslag om endringer i valgloven. Høringsfristen ble satt til 1. september 2010. I høringsnotatet redegjorde departementet også for evalueringen av stortingsvalget i 2009. Departementet har mottatt høringsuttalelser fra 101 instanser. Av disse skriver 18 at de ikke har merknader til departementets forslag.

Etter anmodning fra departementet har DIFI utredet alternativer for organisering av valgarbeidet på statlig nivå. Deres rapport *"Valgets kval? Utredning for etablering av en sentral valgenhet"*, DIFI rapport 2010:3, ble sendt på høring 11. mai 2010. Høringsfristen ble satt til 1. september 2010. Totalt 74 instanser har avgitt uttalelse til rapporten. Rapporten og høringen er nærmere omtalt i kapittel 7.

2.2 Prinsipielle synspunkter på endringer i valgloven

I Norge nytes en høy grad av tillit til at valggjennomføringen er korrekt. Dette er imidlertid et forhold som krever kontinuerlig fokus slik at tilliten opprettholdes. Departementet vil derfor innledningsvis peke på viktigheten av at det ikke innføres system- og regelendringer uten at det er gode grunner til dette. Gjennomføring av valg krever at det etableres et omfattende apparat i hver enkelt kommune, med mange detaljerte rutiner som alle valgfunksjonærer må sette seg inn i for å sikre en korrekt valggjennomføring. Valget gjennomføres annet hvert år og er ingen rutineoppgave, noe som gir utfordringer med hensyn til å sikre kontinuitet. All erfaring tilsier at system- og regelendringer bidrar til at risikoen for feil øker. Feilene kan føre til at velgere ikke får stemt, eller til at stemmer blir forkastet. Departementet mener det er viktig å utvise varsomhet med å innføre endringer som gjelder selve stemmegivningen, dersom det ikke er åpenbare grunner som gjør seg gjeldende.

2.3 Sammendrag av lovendringsforslagene

I denne proposisjonen fremmes det forslag til følgende lovendringer i valgloven:

- En plikt for folkeregistret til å etablere et foreløpig manntall pr. 1. april, basert på stemmerettsvilkårene, til kontroll av valglister – valgloven § 2-5.
- En rett til å be seg fritatt fra å stille til valg – valgloven § 3-4.
- Krav om at listekandidater ikke kan tjenestegjøre som stemmemottakere eller valgfunksjonærer – valgloven §§ 8-2 og 9-3.
- Krav til forsegling av valgurner under stemmegivningen – valgloven §§ 8-4 og 9-5.
- Lørdag skal likestilles med helligdager ved beregning av frister etter loven – valgloven § 15-5.

Det fremmes samtidig forslag til følgende endring i kommuneloven:

- Krav om at listekandidater ikke er valgbare til stemmestyre – kommuneloven § 14.

Det foreslås at endringer vedrørende begrensninger i valgbarhetsvilkårene for listekandidater, samt at de ikke kan tjenestegjøre som stemmemottakere eller valgfunksjonærer, ikke iverksettes før etter valget i 2011.

2.4 Høringsinstanser

Departementene
 Kommuner
 Fylkeskommuner
 Fylkesmenn
 Aftenposten
 Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Barneombudet
 Brønnøysundregistrene
 Dagbladet
 Dagens Næringsliv
 Datatilsynet

Den norske advokatforening	Norges Teknisk-naturvitenskaplige Universitet (NTNU)
Den norske dommerforening	Norsk Forbund for utviklingshemmede
Den norske Helsingforskomite	Norsk forening for bolig- og byplanlegging
Den norske kirke	Norsk Form
Den norske Revisorforening	Norsk Institutt for By- og Regionforskning (NIBR)
Direktoratet for forvaltning og IKT	Norsk journalistlag
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Norsk pasientforening
EDB Business Partner	Norsk pensjonistforbund
Elevorganisasjonen	Norsk presseforbund
Ergo Group	Norsk redaktørforening
Fagforbundet	Norsk rådmannsforum
Faglig forum for formannskapssekretærer	Norsk Studentunion, NSU
Fellesforbundet	Norsk sykepleierforbund
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Norske Avisers landsforbund
Forbrukerombudet	Norsk Riksringkasting
Forbrukerrådet	Norsk Telegrambyrå
Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnfordring	Næringslivets hovedorganisasjon
Foreldreutvalget for grunnskolen	Ombudsmannen for forsvaret
Forum for Kontroll og Tilsyn, FKT	Posten
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	Registrerte politiske partier
Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon	Ressurssenter for innvandrere- og flyktningekvinner
Helsedirektoratet	Riksarkivet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, IMDi	Riksrevisjonen
Innvandrerne Landsorganisasjon, INLO	Rokkansenteret
Interne avdelinger i Kommunal- og regionaldepartementet	Samarbeidsorganet for funksjonshemmedes organisasjoner c/o Norges Handikapforbund Statens råd for funksjonshemmede
Institutt for Samfunnsforskning	Sametinget
Kommunalansattes fellesorganisasjon	Sametingets ungdomspolitiske utvalg, SUPU
Konkurransetilsynet	Sivilombudsmannen
Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM)	Skattedirektoratet
Kredittilsynet	Sparebankforeningen
KS - Kommunesektorens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon	Statens helsetilsyn
Landsorganisasjonen i Norge	Statens seniorråd
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner	Statistisk sentralbyrå
Likestillings- og diskrimineringsnemnda	Sysselembannen på Svalbard
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Tillitsmannsordningen i forsvaret, TMO
Likestillingssenteret	TV2
Longyearbyen lokalstyre	Unio
Medietilsynet	Universitetet for Miljø og Biovitenskap (UMB)
MIRA-senteret	Universitetet i Agder
Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (Nsm)	Universitetet i Bergen
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Universitetet i Oslo
NORDEM	Universitetet i Stavanger
Norges Bank	Universitetet i Tromsø
Norges Blindeforbund	Utdanningsdirektoratet
Norges forskningsråd	Utdanningsforbundet
Norges handikapforbund	Utlendingsdirektoratet
Norges juristforbund	Valgforum
Norges kommunerevisorforbund	Verdens Gang
	Yrkesorganisasjonenes sentralforbund

3 Evaluering av stortingsvalget i 2009

3.1 Innledning

I etterkant av stortingsvalget har departementet evaluert gjennomføringen av valget ved å foreta en bred spørreundersøkelse til kommuner og fylkeskommuner. 15 av 18 fylkeskommuner, det vil si 83 prosent, besvarte spørreskjemaet til fylkeskommuner, mens 314 av 430 kommuner, det vil si 73 prosent, besvarte skjemaet til kommunene. OSSE (Organisasjon for samarbeid og sikkerhet i Europa) gjennomførte en begrenset valgobservasjon ved valget. Deres rapport omtales i kapittel 4.

Resultatet av evalueringen omtales i dette kapittel.

I 2009 ble for første gang kirkevalg og stortingsvalg avholdt samtidig. Kirken er selv ansvarlig for gjennomføring av kirkevalget, og valget er grundig evaluert av kirken selv. Kirkevalget omtales her kort der dette har betydning for gjennomføring av stortingsvalget.

Ved stortingsvalget 2009 prøvde departementet ut en designløsning for nytt valgutstyr i valglokalene i fire kommuner, mens nye stemmesedler

ble prøvd ut i ett fylke. Formålet med designløsningen er å gi velgerne en helhetlig, gjenkjennelig, funksjonell og tiltalende fysisk ramme rundt stemmegivningen. Forsøket ble evaluert av velgere og valgmedarbeidere under valgtinget og i etterkant av valggjennomføringen. Resultatet av denne evalueringen er nærmere omtalt i kapittel 3.8.

Stortingets fullmaktskomité, omtalte i sin innstilling til Stortinget om godkjenning av valget (Innst.1 S (2009-2010)) noen problemområder rundt valggjennomføringen. Disse omtales og drøftes ulike steder i proposisjonen.

3.2 Statistikk

3.2.1 Valgdeltakelse

I høringsnotatet redegjorde departementet for den offisielle valgstatistikken fra Statistisk sentralbyrå. Denne viser en liten nedgang i valgdeltakelsen ved stortingsvalget i 2009 i forhold til 2005, men den var høyere enn i 2001.

Tabell 3.1 Valgdeltakelse i prosent

Valgår	1997	2001	2005	2009
Valgdeltakelse i prosent	78,3	75,5	77,4	76,4

Kilde: SSB

Valgdeltakelsen for førstegangsvelgerne gikk noe opp i 2009 sammenlignet med både 2001 og 2005.

For gruppen 22-25 år har imidlertid deltakelsen falt, sammenlignet med forrige stortingsvalg.

Tabell 3.2 Valgdeltakelse i ulike aldersgrupper ved stortingsvalg

	I alt	18-21 år	22-25 år	26-29 år	30-39 år	40-49 år	50-59 år	60+ år
2009	76,4	57,0	55,9	68,4	77,4	78,5	82,5	82,1
2005	77,4	55,3	63,1	68,1	78,1	79,9	82,3	83,3
2001	75,5	54,5	55,7	63,1	76,1	79,9	81,8	82,5

Kilde: Valgundersøkelsen 2001, 2005 og 2009, Institutt for samfunnsforskning og SSB

Ved stortingsvalget 2009 var valgdeltakelsen til innvandrere med norsk statsborgerskap, det vil si innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 24 prosentpoeng lavere enn den generelle valgdeltakelsen på 76,4 prosent. Valgdeltakelsen har holdt seg stabil på dette nivået ved de siste valg, bortsett fra i 1997 da den var på 63 prosent. Forskjellene mellom deltakelsen for kvinner (52 prosent) og menn (52,4 prosent) har jevnet seg ut. Det er lavest deltakelse fra stemmeberettigede med bakgrunn fra Asia (50 prosent), Europa og Afrika (53 prosent), østeuropeiske land (44 prosent) og fra Tyrkia (42 prosent). Sammenlignet med stortingsvalget 2005 har stemmeberettigede med afrikansk bakgrunn økt sin valgdeltakelse med 7 prosentpoeng. Kun velgere med europeisk bakgrunn har en nedgang i valgdeltakelsen med 4 prosentpoeng, sammenlignet med stortingsvalget 2005. Det var flest som stemte blant dem som har bodd lengst i Norge.

Når det gjelder enkeltland, hadde innvandrere med bakgrunn fra Sverige og Danmark totalt sett den høyeste deltakelsen av alle innvandrergrupper ved valget siste høst, respektive 81 og 79 prosent. Dette er en liten økning fra valget i 2005 da disse to landene også lå på topp. Velgere med bakgrunn fra Kosovo, Makedonia og Vietnam hadde den laveste deltakelsen med henholdsvis 25, 31 og 36 prosent. Deltakelsen for de to sistnevnte gikk ned med henholdsvis 7 og 5 prosentpoeng, sammenliknet med valget i 2005.

Alderssammensetning og botid er viktige forklaringsfaktorer på deltakelsen. Generelt øker deltakelsen med alder og botid. Ved fjorårets stortingsvalg hadde de tre eldste aldersgruppene den høyeste valgdeltakelsen, med 65 prosent for gruppen over 60 år. De tre eldste aldersgruppene utgjorde 55 prosent av alle stemmeberettigede innvandrere. De yngste aldersgruppene hadde lavest fram møteprosent, og gruppen 26-29 år hadde den aller laveste med 39 prosent.

På oppdrag fra daværende Arbeids- og inkluderingsdepartement (AID) utarbeidet Statistisk sentralbyrå (SSB) en rapport om valgdeltakelse ved stortingsvalget 2009 blant personer med innvandrerbakgrunn. Det var fjerde gangen SSB undersøkte slik valgdeltakelse. SSBs undersøkelse viste at valgdeltakelsen blant personer med innvandrerbakgrunn var høyere i 1997 enn ved de siste valg. Dette skyldes delvis at innvandrergruppens sammensetning har endret seg, dvs. at grup-

per som i liten grad stemmer ved valg, som innvandrere fra Balkan, i 1997 utgjorde en mindre andel av innvandrere med stemmerett. Men det var også flere landgrupper som hadde høyere valgdeltakelse i 1997 enn ved senere valg (Pakistan, Tyrkia, Vietnam og Chile).

Departementet vil peke på at valgdeltakelse varierer sterkt mellom de ulike innvandrergruppene. Innvandrere fra Balkan, som har svært lav valgdeltakelse, skårer imidlertid relativt høyt på andre levekårsindikatorer og integrasjonsindikatorer som sysselsetting, arbeidsledighet og inntekt, noe som viser at valgdeltakelse nødvendigvis ikke bare henger sammen med slike bakgrunnsvariabler.

Valgdeltakelsen blant norskfødte med innvandrerforeldre ble undersøkt for første gang i 2009. 51 prosent av disse stemte. Dette er en lavere deltakelse enn blant unge i hele befolkningen, men samme deltakelse som for alle velgere med innvandrerbakgrunn, uansett alder. Norskfødte velgere med innvandrerforeldre deltok i større grad enn de med innvandrerbakgrunn i alderen 18 – 26 år (40 prosent). Valgdeltakelse blant norskfødte kvinner med innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 22 – 25 år var på 39,6 prosent mot 42 prosent blant den tilsvarende gruppen menn.

3.2.2 Mottatte forhåndsstemmer

Ved stortingsvalget i 2009 ble det godkjent 653 939 forhåndsstemmer. Ca 6500 av forhåndsstemmene ble avgitt som "tidligstemmer", det vil si mellom 1. juli og til ordinær forhåndsstemmegivning startet 10. august. Antallet utgjør knapt en prosent av forhåndsstemmene. Dette var en ny ordning ved stortingsvalget i 2009.

Ved valgene i 1997 og 2001 hadde Posten ansvar for mottak av forhåndsstemmer. Etter omorganisering i Posten ble antall postkontorer redusert betydelig, og fra kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003 fikk kommunene igjen ansvaret for forhåndsstemmemottak. Utviklingen i antall forhåndsstemmer ved de fire siste stortingsvalg vises i tabell 3.3. Antall forhåndsstemmegivninger utgjorde vel 24 prosent av det totale antall avgitte stemmer ved stortingsvalget 2009. I 2009 var det fare for pandemi (influenza) og velgerne ble offentlig oppfordret til å stemme tidlig. Dette kan være noe av forklaringen på det høye antallet.

Tabell 3.3 Tallet på godkjente forhåndsstemmer 1997-2009

Valgår	1997	2001	2005	2009
Forhåndstemmer	485 187	504 328	472 651	653 939
Prosent av godkjente stemmer totalt	18,8	20,0	18,0	24,4

3.2.3 Forkastede stemmer

Regelverket for godkjenning og forkasting av stemmegivninger og stemmesedler ble endret da den nye valgloven kom i 2003. Utgangspunktet for endringene var at færrest mulige forhold skulle føre til forkastelse. Svært mange av tidligere valglovs forkastelsesregler ble opphevet, og regelverket ble forenklet og lettere å praktisere. Valgloven og valgforskriften inneholder mange prosedyreregler som skal følges ved stemmegivningen. Tidligere var brudd på prosedyrer i de fleste tilfellene grunn til forkasting. I gjeldende valglov er mange av disse grunnene til forkastelse tatt bort.

Antall forkastede stemmer i 2009 viser en liten økning i forhold til stortingsvalget i 2005, men tallet er totalt sett lavt.

Ved stortingsvalget i 2005 ble det forkastet 2012 stemmesedler og avgitt 9545 blanke stemmesedler, mot henholdsvis 2048 forkastede sedler og 11 684 blanke ved valget i 2009.

3.2.4 Høringsinstansene

Flere av kommunene sier i sine hørings svar at de ser departementets evaluering som et erfaringsgrunnlag som kan benyttes ved opplæringen i forkant av kommende valg.

Valgstyret i *Odda kommune* uttaler dette:

”Høyringsdokumentet er ei grundig gjennomgang av valordninga slik den fungerer i dag med beskriving av praktiske og juridiske forhold, drøfting og konklusjonar – punkt for punkt – og er slik sett eit godt utgangspunkt for å setja seg inn i vitale deler av valordninga i riket.”

Sarpsborg kommune sier dette:

”Departementet har hatt en grundig evaluering av valget og gjort vurderinger på alle valgets faser. Evalueringen gir en god gjennomgang, som vil være nyttig som erfaringslæring for senere valg.”

Fylkestinget i Østfold fylkeskommune uttaler følgende:

”Notatet gir en meget grundig og god evaluering av valget 2009. Gjennom evalueringen viser departementet vilje til å ta på alvor kommentarer og innspill fra så vel kommuner som fra internasjonale observatører. Det er nødvendig dersom norsk valgordning og valggjennomføring også i framtida skal ha høy tillit blant velgerne.”

Norsk Senter for menneskerettigheter, Universitetet i Oslo sier dette om evalueringen:

”Departementet har foretatt en meget grundig og nyttig gjennomgang av 2009-valget. Gjennomgangen viser at valget stort sett ble gjennomført uten vesentlige problemer. Statistikken viser en svært lav prosent forkastede stemmer og det rapporteres om få problemer med manntallet (to områder som internasjonalt ofte er problematiske).”

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede anmoder om at det ved fremtidige evalueringer foretas målinger basert på bruk av tilgjengelighetsindikatorer, for eksempel ved å plukke ut et utvalg valglokaler over hele landet og foreta målinger på de samme sjekkpunktene ut fra standarder for tilgjengelighet/universell utforming. Sjekkpunktene kan knyttes opp til veilederen fra Deltasenteret ”Tilgjengelighet til valg. Veileder til kommunene”.

3.2.5 Departementets merknader

Evaluering av gjennomføringen av valg er et meget nyttig instrument når det skal vurderes eventuelle endringer i regelverket. Evalueringen gir gode svar på hva som eventuelt ikke fungerer like bra. Departementet ser det også som svært positivt at funn fra evalueringen benyttes aktivt i kommunene. Det er viktig at den enkelte kommune tar seg tid til å evaluere egen gjennomføring. Dette gir et godt erfaringsmateriale. Funn fra evalueringen vil også bli benyttet i opplæringsøyemed i forkant av neste valg.

Tilgjengelighet til valglokalerne er et særskilt tema ved valget i 2011. Departementet viser til at den nye diskrimineringsloven er iverksatt og stil-

ler krav til aktiv tilrettelegging i offentlige lokaler. I tillegg til den generelle evalueringen vil departementet ved neste valg særskilt ta sikte på å evaluere tilrettelegging og tilgjengelighet til valglokaler.

3.3 Tidligstemmeordningen

3.3.1 Gjeldende rett

Valgloven fikk ved valget i 2009 en ny bestemmelse i § 8-1 (4) om at velgere som oppholder seg innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, og som ikke kan avgi stemme i ordinær periode for forhåndsstemmegivning eller på valgtinget, kan henvende seg til kommunen og avgi stemme fra 1. juli og fram til forhåndsstemmegivningen starter 10. august. Kommunen skal kunngjøre at velgere har denne muligheten, jf. valgforskriften § 24. Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha ferdig opptrykte stemmesedler til ordinær forhåndsstemmegivning starter 10. august, jf. valgloven § 7-1 (1) og (2).

3.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet redegjorde departementet for resultatene av evalueringen, som blant annet viste at tidligstemmeordningen ble benyttet i varierende grad av velgerne. Vel 90 prosent av kommunene som besvarte evalueringsskjemaet, meldte om mottak av tidligstemmer. Antallet stemmer fra den nye ordningen utgjorde i underkant av 1 prosent av det totale antall forhåndsstemmer. Velgerne hadde ulike motiver for å benytte seg av ordningen, som for eksempel ferie, reise, skolegang, utenlandsstudier, planlagt sykehusinnleggelse, frykt for svineinfluensa, for å unngå kø, helsemessige årsaker, problemer med å oppholde seg i rom der mange er samlet, hyre på båt, jobb, offshore, fiske og bevegelseshemming.

Evalueringen viste at ordningen ble mottatt positivt av velgerne, mens valgmedarbeiderne var litt mer reserverte i sin oppfatning av behovet for og nytten av en slik ordning. Departementet gav i høringsnotatet uttrykk for at formålet med ordningen var å bidra til å gjøre valget så tilgjengelig som mulig for ulike type velgere, og pekte på viktigheten av å ha gode rutiner ved mottak av stemmer, oppbevaring, prøving og telling av disse stemmene.

3.3.3 Høringsinstansene

Et fåtall høringsinstanser har kommentert tidligstemmeordningen. Noen er imot ordningen og mener den er å anse som en utvidelse av ordinær forhåndsstemmeperiode, og at den på sikt vil bli mer ressurskrevende etter hvert som den blir mer kjent blant velgerne. Enkelte kommuner mener det er et problem at det ikke foreligger ordinære stemmesedler per 1. juli når tidligstemmeordningen starter.

Andre kommuner mener det er en grei og fleksibel ordning. *Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)* mener muligheten for tidligstemmegivning er enkel og ubyråkratisk både for velger og valgarrangør, og at den er særlig viktig for borteboende elever og studenter. LNU peker også på at det er viktig at ordningen gjøres godt kjent.

3.3.4 Departementets merknader

Formålet med tidligstemmeordningen er på en enkel måte å tilrettelegge for valg for enkelte grupper som ellers ikke ville fått stemt. Departementet mener ikke det er hensiktsmessig å innføre en fullskalaordning for forhåndsstemmegivning fra 1. juli innenriks. I Norge tilrettelegges det for en relativt omfattende forhåndsstemmegivning sammenlignet med andre land.

Velgere som ønsker å tidligstemme, må henvende seg til kommunen og avtale tid for å avgi stemme, mens det ved ordinære forhåndsstemmemottak fra 10. august er muligheter til å stemme ved ett eller flere godt organiserte forhåndsstemmemottak på ulike steder i kommunen. Ordinær forhåndsstemmegivning gir et mye mer omfattende tilbud, både med hensyn til åpningstider og antallet stemmesteder, enn det tidligstemmeordningen gjør.

Noen av høringsinstansene har pekt på at det kompliserer tidligstemmeordningen at det ikke foreligger ordinære stemmesedler med kandidatnavn per 1. juli. Departementet ser imidlertid ikke dette som et stort problem. Inntil de ordinære stemmesedlene foreligger, skal velgerne benytte departementets generelle stemmeseddel. Velgere som ønsker å gi personstemmer kan eventuelt benytte utskrifter av godkjente valglister, for eksempel fra Internett. Alle valglister skal være ferdig godkjent innen 1. juni. For øvrig vil departementet peke på at det er kommunene eller fylkeskommunene selv som skaffer ordinære stemmesedler og dermed har mulighet til å påvirke når disse skal være ferdige.

Vefsn kommune og LNU kommenterte mangelfull informasjon om tidligstemmeordning. Departementet peker på at kommunene har plikt til å kunngjøre ordningen, på lik linje med ordinær forhåndsstemmegivning, jf. valgforskriften § 24 og § 24a (3).

Tidligstemmeordningen er ny, og det bør høstes ytterligere erfaringer fra hvordan ordningen virker ved valget i 2011. For å sikre en god gjennomføring vil departementet sørge for at tidligstemmeordningen blir tema også under opplæringen i forkant av neste valg.

3.4 Forhåndsstemmegivningingen

3.4.1 Gjeldende rett

Valgloven § 8-3 bestemmer at forhåndsstemmegivningingen skal foregå i egnede lokaler. Innenriks skal stemmegivning gjennomføres på samtlige helse- og sosialinstitusjoner i kommunen og ellers der valgstyret har bestemt. Som helse- og sosialinstitusjoner regnes sykehus, pleiehjem, etterbehandlingshjem mv. Det er ikke adgang til å vedta at det bare skal avholdes forhåndsstemmegivning på enkelte helse- og sosialinstitusjoner. Det skal avholdes forhåndsstemmegivning minst en dag ved alle institusjonene.

Valgforskriften § 25 bestemmer at det ved stemmemottak på helse- og sosialinstitusjoner også kan tas imot stemmer hjemme hos personer som oppholder seg i trygde- og omsorgsboliger når disse befinner seg i umiddelbar tilknytning til institusjonen.

Ifølge valgforskriften § 26 skal valglokalene være lett tilgjengelige, slik at alle velgere skal kunne ta seg inn uten å måtte be om hjelp. Blinde og svaksynte skal kunne avgi stemme uten å måtte be om hjelp.

Etter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 9 har i tillegg all offentlig virksomhet plikt til å arbeide aktivt og målrettet for å fremme universell utforming av bygninger. Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging på slik måte at alle kan bruke de løsninger det legges opp til, uavhengig av enkeltpersoners funksjonsgrad. Bestemmelser om plikten til å ivareta prinsippet om universell utforming i nye bygg er i tillegg inntatt i gjeldende plan- og bygningslov, sist endret 8.5.2009, med iverksettelse per 1.7.2010.

Etter søknad fra syke og uføre skal kommunene i tillegg motta forhåndsstemmer hjemme hos velgere (ambulerende stemmegivning), jf. valgloven § 8-3 (6).

3.4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet redegjorde departementet for hvordan kommunene hadde organisert sin forhåndsstemmegivning. En oversikt over de mest benyttede stedene for forhåndsstemmegivning er inntatt i tabell 3.4.

Evalueringen viser at det er stor variasjon når det gjelder hvilke steder kommunene bruker til forhåndsstemmegivning. I tillegg til steder nevnt i tabellen hadde kommunene etablert forhåndsstemmemottak ved fengsler, eldresenter, bank, nærmiljøkontor, kurbad, næringspark, på en større bedrift, nærbutikk, kino, forsamlingslokaler, svømmehall, privat institusjon, misjonsskole, blindesenter, psykiatrisk senter, opptreningssenter, oppvekstsenter, borettslag, helsesportssenter, folkehøyskole, valgbåt, grendehus, barne- og ungdomsskoler, valgbuss og NAV-kontor.

I evalueringen ble de kommuner som hadde videregående skoler, universitet og høyskoler, men som *ikke* tilrettela for forhåndsstemmegivning der, spurt om hva som var grunnen til dette. Kommunenes begrunnelser er samlet i tabell 3.5.

Tabell 3.4 Steder for forhåndsstemmemottak

Sted for forhåndsstemmemottak	Prosent
Alders- og sykehjem	96,2
Rådhus/servicetorg	95,2
Bo- og servicesenter/omsorgsboliger	77,4
Bibliotek	24,2
Sykehus	15,3
Videregående skole	13,4
Universitet/høgskole	6,7
Kjøpesentre	3,5
Militæret	2,9

Tabell 3.5 Begrunnelse for at det ikke ble tilrettelagt for forhåndsstemmegivning på videregående skoler, universitet og høyskoler. Prosent.

Begrunnelse	Kommunen har videregående skoler	Kommunen har universitet/høyskole
Annet valglokale i nærheten	36,0	40,0
Dårlig oppmøte ved tidligere valg	9,6	13,3
Skolen ønsket ikke/ikke etterspørsel	9,6	6,6
Politisk beslutning. Ikke ressurser.	5,6	13,3
Elever transporteres til annet valglokale	2,4	6,6
Av andre grunner ikke nødvendig	17,6	13,3
Ikke vurdert	19,2	6,6
Totalt	100 (125 kommuner)	100 (15 kommuner)

3.4.3 Høringsinstansene

Et flertall av høringsinstansene mener at lokale forhold må være avgjørende for tilrettelegging for forhåndsstemmegivning, og de gir tilslutning til departementets vurderinger i høringsnotatet. *Bergen kommune* peker på at mangfoldet i typen institusjoner er stort, og at det i en del tilfeller er vanskelig å trekke grensen mellom helse- og sosialinstitusjoner og andre typer kollektive boformer. Bergen kommune uttaler:

”Forventningene til hvor kommunene skal avholde forhåndstemming er stort. I Bergen er for eksempel etterspørselen om tilrettelegging for institusjonsstemmegivning fra eldre som bor i samlokaliserte leiligheter i ordinær boligblokk og lignende økende.”

Vefsn kommune har positive erfaringer med forhåndsstemmegivning på videregående skole, mens elever ved folkehøgskolen etter særskilt avtale har kommet til rådhuset for å stemme. Vefsn kommune ønsker å ha et fleksibelt regelverk ved fastsetting av steder for forhåndsstemmegivning. *Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorganisasjonar (LNU)* mener det er positivt med tilrettelegging for forhåndsstemmegivning på alle utdanningsinstitusjoner og ønsker at det inntas bestemmelse i valgforskriften om at valgstyret plikter å gjøre det mulig å forhåndstemme på videregående skoler, folkehøgskoler og universitet/høyskoler dersom ikke særlige grunner taler mot dette.

Flere høringsinstanser mener det er positivt med forhåndsstemmemottak på kjøpesentre og på forsamlingshus for ulike trossamfunn. En kommune uttaler at det er viktig at et forhåndsstemmemottak på kjøpesenter må holdes klart adskilt fra områder der det drives valgkamp.

3.4.4 Departementets merknader

Ved forrige valg pekte departementet på at det ved valg av forhåndsstemmested særlig må vurderes hvordan man når ungdom. Valgstyrene ble derfor oppfordret til å vurdere stemmegivning på videregående skoler, folkehøgskoler og universiteter/høyskoler.

Evalueringen viser at vel 20 prosent av kommunene har hatt tilbud på universitet og videregående skoler. Departementet mener dette er bra. Generelt gis det imidlertid tilbakemeldinger på at slike steder ikke alltid er egnet for stemmemottak. Noen oppgir at få stemmer mottas, andre at stedet er lite sentralt og at andre lokaler dermed er bedre egnet. Tilsvarende vurderinger gjøres når det gjelder sykehus.

I Kontroll- og konstitusjonskomiteens Innst. 69 S (2010–2011) ber komiteen

”departementet leggja til rette for å utvida ordninga med bemanna stemmelokale på universitet og høyskular ved framtidige val.”

Som det fremgår av tabell 3.2 er det kun i underkant av 20 prosent som ikke har vurdert tilrettelegging for stemmegivning på videregående skoler. Enkelte av disse sier at spørsmålet vil bli vur-

dert ved neste valg. Tallene viser etter departementets vurdering at lokale forhold må være utslagsgivende for om det tilrettelegges for stemmegivning på disse stedene. Kommunene bør derfor ikke pålegges å tilrettelegge for stemmegivning på videregående skoler, universitet og høyskoler. Departementet oppfordrer imidlertid kommuner som ikke har vurdert slik stemmegivning om å gjøre det i forkant av neste valg.

Departementet mener det heller ikke er grunn til å pålegge forhåndsstemmegivning på andre særskilte steder utover det som alt følger av loven. Kommunene må foreta sine egne vurderinger ut fra kravet til best mulig tilrettelegging basert på de lokale forholdene.

I tillegg til det som er sagt om tilrettelegging på videregående skoler, universitet og høyskoler, vil departementet peke på to forhold som bør vies mer oppmerksomhet foran neste valg; bruk av rådhus og kjøpesenter som sted for stemmegivning.

Tradisjonelt tilrettelegger svært mange kommuner forhåndsstemmemottak i rådhus og/eller servicetorg, noen ganger som eneste sted. Departementet mener kommunene bør vurdere om dette faktisk sikrer best mulig tilgjengelighet og tilrettelegging. Det er viktig å sikre god deltakelse ved valg og dermed å legge stemmegivning til steder der velgerne ferdes. Evalueringen viser at det gis gode tilbakemeldinger på forhåndsstemmemottak på kjøpesenter. Det er i dag god infrastruktur i tilknytning til kjøpesenter, samtidig som kjøpesentre normalt har god tilgjengelighet og er godt tilrettelagt for alle, uavhengig funksjonsevne.

Departementet vil oppfordre det enkelte valgstyre til en grundig gjennomgang av sted for forhåndsstemmegivning med tanke på hvordan det best kan tilrettelegges for valg og ut fra best mulig tilgjengelighet for velgere.

Dette temaet vil bli viet særlig oppmerksomhet ved opplæring i forkant av neste valg. Departementet vil også omtale i valghåndboken hvordan stemmegivning best kan tilrettelegges på kjøpesenter.

3.5 Gjennomføring av stemmegivning på valgting

3.5.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 9-1 (1) at valgdagen fastsettes til en mandag. Etter lovens hovedregel i § 9-2 (2) kan kommunestyret selv, med tilslutning fra minst 1/3 av medlemmene, vedta at det på ett eller flere steder i kommunen skal holdes valg også søndagen før den offisielle valgdagen. Bestemmelsen om mindretallets rett til å vedta todagens valg var ny ved stortingsvalget 2009. Siden dette gjaldt første gang ved valget i 2009, måtte vedtaket være fattet senest 1. juni 2009. Ved kommende valg bestemmer loven at vedtaket må treffes senest ved behandling av budsjettet for det året valget skal holdes.

3.5.2 Høringsnotatet

Departementet redegjorde i høringsnotatet for kommunenes tilbakemeldinger om valgting over en eller to dager. Av de 314 kommunene som besvarte evalueringsskjemaene var det bare fire kommuner som oppga at vedtaket om todagens valg ble truffet med hjemmel i valgloven § 9-2 (2), det vil si at et mindretall stod bak vedtaket. Begrunnelsen for todagens valg var den samme for disse fire kommunene som øvrige kommuner med valg over to dager, hvilket hovedsakelig var å øke valgdeltakelsen og å tilgjengeliggjøre valget på en bedre måte. I høringsnotatet pekte departementet på at lokale forhold sammen med kommunestyrets avveininger og prioriteringer måtte være avgjørende i spørsmålet om valg skal organiseres med valgting over to dager, og at todagens valg vil kreve ekstra ressurser, både personalmessig, organisatorisk og økonomisk.

Utviklingen i antall kommuner med todagens valg ved de fire siste valg vises i tabellen nedenfor.

Tabell 3.6 Antall kommuner med todagens valgting

Valgår	2003	2005	2007	2009
Kommuner med todagens valg	178	198	206	205

3.5.3 Høringsinstansene

Til bestemmelsen i § 9-2-(2) andre ledd om at vedtak om todagers valg kan gjøres av et mindretall i kommunestyret, uttaler *Jevnaker kommune*:

”Prinsippet i det demokratiske systemet er at flertallets stemmer er det som gjelder. Dette prinsippet bør man verne om. Jevnaker kommune stiller seg undrende til at det er innført en lovendring som betyr at det er mindretallsvedtaket (dersom det får minimum 1/3 av stemmene) som gjelder.”

Ingen andre høringsinstanser har kommentert ordningen.

3.5.4 Departementets merknader

Departementet viser til resultatet av evalueringen av stortingsvalget 2009 og mener at den uttrykker at det er lokale forhold som er avgjørende for tilrettelegging for valg, totalt sett for hele forhåndsstemmeperioden og for hensiktsmessigheten av todagers valgting. Departementet vil peke på viktigheten av god tilrettelegging og tilgjengelighet, slik at velgerne gis de beste muligheter til å delta ved valg.

3.6 Åpningstider på valgtinget

3.6.1 Gjeldende rett

Kommunestyret, eventuelt valgstyret etter delegert myndighet, avgjør etter valgloven § 9-3 (1) hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i og dermed hvor mange valglokaler kommunen har på valgdagen.

Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå i stemmekretsene og fastsetter også tiden for stemmegivning. Valglokalene kan senest stenge kl. 21.00, jf. valgloven § 9-3. Nytt ved stortingsvalget 2009 var at bestemmelsen fikk et tillegg som gir kommunestyret, med tilslutning fra minst 1/3 av kommunestyrerepresentantene, en rett til å vedta å holde valglokalene åpne lenger enn det som er bestemt av valgstyret. Det betyr at et mindretall kan bestemme utvidet åpningstid.

Valgstyret plikter å kunngjøre når og hvor stemmegivningen foregår, jf. valgloven § 9-3 (3). På valgkortene, som valgstyrene er pålagt å sende alle velgere (valgloven § 2-3 (3)), påtrykkes i hvilket valglokale velger skal avgi stemme på valgdagen og valglokalets åpningstid.

3.6.2 Høringsnotatet

Evalueringen viste at antallet åpne lokaler og åpningstidene på søndag varierer. Det var 9 prosent av kommunene som bare hadde ett valglokale åpent søndag og 10 prosent som hadde to åpne valglokaler. I et flertall av kommunene hadde det vært mellom to og fem åpne valglokaler, mens ca 10 prosent (32) hadde mellom seks og 10 åpne valglokaler. 11 kommuner hadde mer enn 10 valglokaler åpne denne dagen.

Når det gjelder valglokalenes åpningstider pekte kommunene på at lokale forhold var bestemmende for åpningstiden. Et flertall av kommunene åpnet valglokalene søndag kl. 16.00 (34 prosent av kommunene eller 47 kommuner) og stengte valglokalene mellom kl. 18.00 og 20.00.

Tidligste åpningstid valgdagen var kl. 07.00 (2 kommuner). 35 prosent (109 kommuner) åpnet kl. 09.00, mens 35 prosent (110) av kommunene åpnet sine valglokaler kl. 10.00. Åpningstiden varierte ellers med en times mellomrom fra kl. 7.00 og fram til kl. 15.00 (en kommune åpnet valglokalet på valgdagen kl 15). I underkant av 50 prosent (155 av 314 kommuner) stengte kl. 20.00, mens 29 prosent (91 kommuner) oppgir å ha stengt valglokalene kl. 21.00.

Variasjoner finnes innenfor disse tidspunktene avhengig av kommunens størrelse.

Enkelte kommuner mente det er uheldig med ulike åpningstider, og viser til at media forholder seg til kl. 21.00 som siste frist for å avgi stemme valgdagen, selv om mange kommuner stenger sine valglokaler tidligere en dette.

Evalueringen viste at ca 58 prosent av kommunene ikke opplevde køer i valglokalene. Tendens til køer oppstår først og fremst rundt lunsjtider og ved arbeidstidens slutt. Noen kommuner opplevde litt kø i de største kretsene, andre ved åpning av valglokalene søndag (tradisjon å være til stede under åpning). Kommuner som opplevde køer ved forrige valg, svarte at de hadde økt antallet avlukker i valglokalene for å unngå køer.

Noen kommuner kommenterte overfor departementet at de mente det var uheldig at åpningstiden valgdagen var endret til kl. 21.00. Departementet viste i høringsnotatet til at det ikke kunne se at dette hadde skapt nevneverdige problemer, verken for valggjennomføringen eller for velgerne.

Departementet gav i høringsnotatet uttrykk for at det vil be kommunene om å forsterke sin informasjon til velgere om valglokalenes åpningstider på valgdagen (valgdagene), og at kommunene bør bruke flere informasjonskilder for å nå

ulike velgergrupper. Når det gjaldt tidspunkt for stenging av valglokaler konkluderte departementet med at det ikke er aktuelt å ha samme tidspunkt i alle kommuner for stenging av valglokaler. Lokale forhold må være avgjørende for hva som er mest hensiktsmessig.

3.6.3 Høringsinstansene

Flere av høringsinstansene slutter seg til departementets syn på at lokale forhold må være avgjørende for valglokalenes åpningstider. *Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)* sier i sin høringsuttalelse at:

”SMR har forståelse for at åpningstidene for valglokalene til en vis grad tilpasses lokale forhold. Dette må sees i sammenheng med kommunenes ansvar for å informere velgerne om gjennomføringen av valget. Det er etter SMRs mening avgjørende at informasjon om de ulike åpningstidene når ut til velgerne, slik at muligheten til å stemme ivaretas.”

3.6.4 Departementets merknader

Det er ikke krav i loven til minimum åpningstid i valglokalene. Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig med slike regler. Siden antallet velgere som hører til hvert valglokale varierer sterkt, vil også behovet for når lokalet skal åpne og stenge, samt hvor lenge det er åpent, variere sterkt fra kommune til kommune. Dette er forhold som best kan vurderes av det enkelte valgstyre lokalt. Behovet for kveldsåpne valglokaler er særlig fremtredende i større kommuner og i såkalte pendlerkommuner. Det er derfor naturlig at valglokalene rundt om i landet vil stenge til ulike tidspunkter.

Departementet ser at det er en utfordring for landets valgstyret å nå ut til velgerne med informasjon om valglokalenes ulike åpningstider. I dag gis valginformasjon via ulike medier, som for eksempel på valgkort til alle velgere, ved husstandsbrosjyrer, ved kunngjøringer i aviser, på kommunenes nettsider og via radio og fjernsyn. Det er viktig at kommunene informerer godt lokalt om valglokalenes åpningstider.

3.7 Logistikk i valglokalene på valgdagen

3.7.1 Gjeldende rett

Valgforskriften §§ 26 og 30 bestemmer at valglokalene skal være lett tilgjengelige og at alle velgere skal kunne ta seg inn uten hjelp. Valgforskriften har bestemmelser om gangen i stemmegivning for velgere som ikke er innført i manntallet, for velgere som allerede er avkrysset i manntallet og for de velgerne som ikke kan ta seg inn i valglokalet, men må avgi stemmen umiddelbart utenfor valglokalet. Valglovgivningen har ellers ingen bestemmelser om hvordan et valglokale skal settes opp eller organiseres fysisk (logistikken). Det er således opp til valgstyrene å bestemme hvordan og i hvilken rekkefølge velgeren skal ledes gjennom ulike trinn i stemmegivningen.

Departementet har i valghåndboken gitt veiledning om tilrettelegging av valglokaler. Helsedirektoratet ved Deltasenteret har i tillegg utarbeidet en veileder for valgstyret og valgmedarbeidere ”Tilgjengelighet til valg. Veileder til kommunene”.

Møteprotokollene, fastsatt av departementet med hjemmel i valgloven, krever at både stemmestyret og valgstyret protokollerer stemmegivningen og opptellingen.

3.7.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til Fullmaktskomiteens innstilling (Innst. 1 S (2009-2010)) som kommenterte forhold som at det enkelte steder var registrert flere stemmesedler i urnen enn kryss i manntallet, at noen velgere hadde brukt blank stemmeseddel som ”omslag” og at velgere hadde lagt stemmeseddel i urnen uten at den var stemplet.

Komiteen pekte på at et mulig tiltak kunne være å gjøre noe med logistikken i valglokalene og organisering av stemmegivningen. Komiteen ba departementet vurdere om det kunne trenge mer presise regler eller retningslinjer på dette området.

I høringsnotatet pekte departementet på at avvik mellom antall kryss i manntallet og antall stemmesedler i urnen *ikke* skal forekomme. Departementet sa videre:

”Stemmestyret *skal* kontrollere velgere mot manntallet, og *sette kryss før* velgeren får legge stemmeseddel i urnen. Alle stemmesedler som legges i urnen på valgtinget *skal* være stemplet.

Velgere som ikke tilhører kretsen skal ikke legge stemmeseddelen i urnen.

Gjøres ikke dette er det normalt begått feil av stemmestyret.”

Departementet antok at den vesentligste årsaken til begåtte feil skyldes manglende oppmerksomhet fra stemmemottakere.

3.7.3 Høringsinstansene

Få av høringsinstansene har uttalt seg om logistikk i valglokalene. En del kommuner peker på at har man gode rutiner og god opplæring, vil dette bidra til å hindre at avkryssingsfeil oppstår.

Statens senter for menneskerettigheter (SMR) uttaler:

”Kravet om avstemming av kryss og sedler i urnen er ikke tatt inn i loven, forskriften eller i valghåndboken som utgis av KRD. Av forskriften fremgår det at KRD fastlegger protokoller fra optellingen og i disse er det et felt hvor man skal begrunne eventuelle avvik. I mange land er innholdet i protokollene fastlagt i loven, men det er ikke tradisjon for det i Norge. Det bør imidlertid vurderes om avstemming av nøkkeltall bør nevnes i forskrift, og det kan for eksempel også bestemmes at dersom det er et avvik så skal både kryss (der teknologien ikke gjør det meningsløst) og sedler telles på nytt. Det kan også understrekes at man må sjekke på nytt om alle sedlene har stempler.

Fylkesvalgstyret bør dessuten få en konkret plikt til å summere eventuelle avvik i fylket med tanke på å vurdere om de samlet kan ha påvirket mandatfordelingen, og en tilsvarende beregning bør etter SMRs syn gjøres av Riksvalgstyret for utjevningsmandatene.”

3.7.4 Departementets merknader

Både stemmestyrene og valgstyrene er pålagt å bokføre alt som behandles på valgtinget, jf. valgloven § 10-7, jf. valgforskriften § 41. Departementet vil vise til at formularer for protokollering og disses krav formelt er en forskrift og at kommunene er forpliktet til å benytte disse. Av formularene fremgår at antallet kryss i manntallet skal avstemmes mot stemmer avgitt og at avvik skal grunngis.

Departementet viser til at det er store variasjoner i antall stemmeberettigede i kretsene – fra ca. 4 i den minste kretsen til over 10 000 i de største, noe som gjør at det er vanskelig å gi pålegg om standardiserte løsninger for hvordan lokalene

skal utformes. Ulikheter i kretsene tilsier noe ulik organisering og logistikk i valglokalene.

Etter departementets vurdering kan organiseringen av valgtinget bidra til å redusere muligheten for feil, og departementet mener at stemmegivningen i valglokalet har *tre sentrale elementer* som skal gjennomføres ved stemmestyrets bord:

1. valgfunksjonæren skal krysse av i manntallet for velgerens navn
2. valgfunksjonæren skal stemple stemmeseddelen
3. velgeren skal legge stemmeseddelen i urnen.

Det er viktig at disse tre utføres i nær sammenheng og i nevnte rekkefølge. I tillegg må valgfunksjonærer ha oppmerksomhet og kontroll over alle disse punktene. Stemmeurnen bør plasseres på eller i umiddelbar nærhet av sted for avkryssing i manntallet og for stempling av stemmeseddel. Urnen skal ikke plasseres på et sted i lokalet der den er uten tilsyn. Valgfunksjonæren må være påpasselig når det gjelder å kontrollere at velgeren legger stemmeseddelen i urnen, og at denne er stemplet. Dersom en velger forlater lokalet uten å avgi stemme, bør dette registreres og protokolleres i stemmestyrets møtebok hvis mulig.

Departementet vil i valghåndboken gi anbefalinger om logistikk i valglokalet og gjennomføring av valgtinget. Temaet vil også bli gitt stor oppmerksomhet under valgopplæringen i forkant av kommende valg.

Departementet peker ellers på at Helsedirektoratet v/Deltasenteret har utgitt en veileder med informasjon og sjekklister om tilrettelegging for valg for mennesker med ulike typer funksjonsnedsettelse. Departementet oppfordrer til samarbeid med representanter for ulike brukergrupper ved planleggingen av tilrettelegging for stemmegivning.

3.8 Nytt valgutstyr til valglokalene

3.8.1 Bakgrunn

Norsk Form arrangerte i 2008 Statens designkonkurranse, med temaet ”Valg og demokrati”. Konkurransen ble støttet av departementet. For departementet var det ønskelig med en helhetlig, gjenkjennelig, funksjonell og tiltalende fysisk ramme rundt stemmegivningen med fokus på universell utforming. Vinnerløsningen ”Blanke Ark” inneholdt ny grafisk profil, med funksjonelle løsninger for valgavlukker, valgurner, stemmesedler og skiltprogram til bruk utenfor og inne i valglokaler. Vinnerløsningen la stor vekt på universell

utforming og et fleksibelt og transportabelt system for innredning av valglokaler.

Kommunene Lenvik, Bømlo, Trondheim og Kongsberg ble valgt ut som piloter for utprøving av løsningens ulike elementer ved stortingsvalget 2009, samtidig som alle velgere i Buskerud fikk prøve ut stemmesedler med nytt design.

3.8.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet redegjorde departementet for evalueringen av løsningen. Det ble benyttet egne spørreskjemaer til velgerne og valgmedarbeiderne i pilotkommunene samt intervjuer med ulike velgergrupper som rullestolbrukere, svaksynte, eldre og andre med ulike funksjonsnedsettelser ved utstyret.

Evalueringen viste at designløsningen ble godt mottatt av velgere og valgmedarbeidere i pilotkommunene. For eksempel ble valgavlukket særlig godt mottatt av rullestolbrukere.

Evaluering av stemmesedler i nytt design viste at velgerne var fornøyde med stemmesedlenes utforming og lesbarhet.

Departementet pekte i høringsnotatet på valgstyrets ansvar for organisering av stemmegivningen i egnede lokaler, og at valglokalene skal være tilgjengelig for alle, godt tilrettelagte, og være ordentlige og ryddige, jf. valgforskriften § 26. Blinde og svaksynte skal kunne avgi stemme uten å måtte be om hjelp, hvilket blant annet setter krav til godt tilrettelagte og ryddige valglokaler. For svaksynte gjelder også krav til gode lysforhold. Designløsningen som på ulike måter oppfylte kravene til universell utforming, bidro på en god måte med særlig tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne, noe som alle velgere kan nyte godt av.

Departementet viste i høringsnotatet til at løsningen skal utvikles med tanke på at utstyret blir satt i produksjon og tilbys alle kommuner ved valget i 2011. Kommunene bestemmer selv om de vil kjøpe hele eller deler av designløsningen.

Utformingen av designløsningens ulike elementer vil gi kommunene en forsikring om at prinsippet om hemmelig valg og hensynet til universell utforming er grundig vurdert og godt ivarettatt. Krav til universell utforming er omtalt i kapittel 6.

3.8.3 Høringsinstansene

De av høringsinstansene som har uttalt seg om designløsningen, er udelt positive, særlig i forhold

til at løsningen ivaretar velgere med nedsatt funksjonsevne på en god måte.

Bergen kommune viser til at ny designløsning ble godt mottatt i forsøkskommunene, og at den vil være et godt bidrag for kommunene ved tilrettelegging for funksjonshemmede. Kommunen mener det er en ulempe at det vil være opp til den enkelte kommunes økonomi og prioriteringer om det nye utstyret blir tatt i bruk, og at mange kommuner vil måtte erstatte gammelt materiell gradvis. Slik kommunen ser det vil ikke dette gi ønsket effekt når det gjelder universell utforming av valglokaler.

Jevnaker kommune mener at:

”Designløsningen for valgutstyr, grafisk profil og stemmesedler er et viktig bidrag i tilretteleggingen og bør kontinuerlig videreutvikles. Det er viktig at designløsningen markedsføres og at kommunene oppfordres til å benytte denne”.

3.8.4 Departementets merknader

Designløsningen er utformet etter prinsippet om universell utforming, og departementet vil oppfordre kommunene til å gå til innkjøp av hele eller ulike deler av løsningen når nytt valgutstyr skal anskaffes. Departementet peker på lovens krav til tilrettelegging i valglokalene i kapittel 6.4. Både stemmeavlukker og stemmeseddelurner i løsningen er særlig godt utformet med tanke på tilrettelegging for alle velgere uansett funksjonsevne.

Når det gjelder å gjøre designløsningen for valglokaler og valgutstyr synlig og tilgjengelig, vil departementet, i samarbeid med Valgforum, sørge for å opprette en nettportal, der de ulike elementene presenteres og der kommunene kan bestille og kjøpe deler eller hele løsningen. Det er laget en egen informasjonsfilm om løsningen. Denne er tilgjengelig på departementets nettsider valg.no.

3.9 Valgopplæring

Det er et overordnet mål å sikre en rasjonell, effektiv og korrekt valgavvikling i alle landets kommuner, i tråd med valglovgivningen. Den enkelte kommune er i utgangspunktet selv ansvarlig for å lære opp sine valgmedarbeidere, både egne ansatte og de som eventuelt hyres inn utenfra.

Det er valg annet hvert år og for et flertall av kommunalt ansatte er valgarbeid en oppgave som

kommer i tillegg til øvrige arbeidsoppgaver. Endringer i regelverket er en utfordring når det gjelder opplæring ved valg og når det gjelder å forhindre feil.

Departementet ønsker å sikre en god valgopplæring og har etablert et samarbeid med Valgforum på dette området.

3.9.1 Høringsnotatet

Departementet pekte i høringsnotatet på kommunenes opplæringsansvar men også på at det er viktig å fokusere på opplæring fra statlig nivå. Før valget i 2009 ble det derfor satt i verk tiltak for å bidra til å sikre god opplæring lokalt. Dette ble gjort gjennom et formelt samarbeid med Valgforum, som er en medlemskapsorganisasjon for valgmedarbeidere i landets kommuner og fylkeskommuner. I 2010 er det registrert totalt 203 medlemmer av Valgforum. Dette er både fylkeskommuner og kommuner. Alle fylkeskommunene er medlemmer.

Forumet har som formål å medvirke til utvikling av valg i Norge, blant annet gjennom erfaringsutveksling, dialog med sentrale valgmyndigheter og rådgivertjeneste i valgspørsmål. En sentral del av formålet for forumet er kompetanseoppbygging gjennom kurs i forumets regi og ved utvikling av kursmaterieil.

For departementet er det viktig at det finnes et kompetanseforum for de som arbeider med valg. Valg stiller store krav til den enkelte medarbeider, samtidig som mange valgmedarbeidere har et fåtall andre å spille på og således opplever arbeids situasjonen som sårbar.

I høringsnotatet viste departementet til at Fullmaktskomiteen etter valget i 2009 uttalte følgende i Innst.1 S (2009-2010):

”Komiteen viser til at en profesjonell gjennomføring av valget forutsetter kvalitet og grundighet i alle ledd hos valgmyndighetene og i alle faser av valgarbeidet. Valget gjennomføres lokalt og involverer et stort antall valgmedarbeidere. Dette stiller store krav til informasjon, opplæring og organisering av arbeidet.”

Komiteen forutsatte videre at departementet i forbindelse med evalueringen av valget vurderte alle tiltak som kan redusere risikoen for feil, og at evalueringen særlig burde undersøke hvordan valgmedarbeidere på alle nivåer kan få best mulig opplæring.

Valgforum gjennomførte fem regionale opplæringskonferanser i forkant av valget i 2009. Disse

ble holdt i tillegg til fylkesvise opplæringskonferanser i regi av fylkesmannsembeter og fylkeskommuner i samarbeid. I tillegg gjennomførte kommunene selv egne opplæringsopplegg for valgmedarbeidere og valgfunksjonærer på ulike nivå.

Evalueringen etter valget viser positive erfaringer med Valgforums regionale konferanser. Valgforum har sagt seg villig til å fortsette samarbeidet med departementet også ved valget i 2011. Fordi departementet mener det er viktig å satse på større grad av kontinuitet med hensyn til opplæring og påfyll av valgkunnskaper, arrangerte Valgforum, i samarbeid med departementet, en landsomfattende valgkonferanse høsten 2010.

Departementet gikk i høringsnotatet inn for at regionale konferanser i regi av Valgforum videreføres i forkant av valget i 2011, men at enkelte endringer i opplegget vil bli vurdert. Departementet har antydnet et tettere samarbeid med fylkesmannen/fylkeskommunene og vil sammen med Valgforum vurdere om det bør gjøres endringer i de konferansene som tradisjonelt avholdes av fylkesmannen i samarbeid med fylkeskommunene.

3.9.2 Høringsinstansene

Høringsinstansens slutter seg til departementets vurderinger når det gjelder videre satsing på og organisering av valgopplæring.

Flere høringsinstanser peker på at Valgforum, med dagens organisering av valg på sentralt hold, er en nyttig samarbeidspartner og at nettverksbygging på kommunalt plan er viktig. Valgforums aktiviteter som gjennomføres i samarbeid med departementet skal nå alle kommuner og fylkeskommuner. Departementet vil likevel oppfordre alle kommuner om å vurdere å melde seg inn i forumet.

3.9.3 Departementets merknader

Departementet ser det som viktig at departementet engasjerer seg i valgopplæring også lokalt, og vil derfor fortsette samarbeidet med Valgforum. Departementet vil også se på hvordan samarbeidet med fylkesmenn og fylkeskommuner kan utvikles i en positiv retning for opplæring av kommunale valgmedarbeidere.

3.10 Informasjon til velgerne

Både departementet og kommuner/fylkeskommuner har informasjonsansvar ved valg. Departe-

mentet har overordnet ansvar for valgavviklingen og for den generelle informasjonsvirksomheten. Kommunene gir først og fremst faktainformasjon om valget, som hvor og når man kan stemme. Departementet har ved de siste valgene gjennomført en rekke informasjonstiltak rettet mot alle velgere. Noen tiltak har vært rettet mot spesielle grupper, som ungdom, innvandrere og velgere som trenger spesiell tilrettelagt informasjon. Ulike media har vært brukt for å nå velgerne. Departementet har også samarbeidet med andre, som for eksempel Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i forhold til informasjon til elever i videregående opplæring og med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet når det gjelder særlige tiltak rettet mot velgere med innvandrerbakgrunn.

I en undersøkelse departementet fikk gjennomført etter valget i 2009 for å måle velgernes kunnskap om valg, svarte 89 prosent av de spurte at de visste at de måtte ha legitimasjon for å få stemme. 66 prosent var klar over at de kunne forhåndsstemme i hvilken som helst kommune. Hvordan man kan endre på stemmeseddelen ved stortingsvalget var imidlertid mindre kjent, spesielt blant velgere mellom 17 og 24 år. Når det gjelder type informasjon oppgav 49 prosent at de ønsket informasjonsbrosjyre. Yngre velgere ville i større grad ha informasjon på TV. Nær halvparten av velgerne hadde sett minst ett kampanjeinnslag på TV.

Informasjonsbehovet er stort foran hvert valg. I 2011 skal det også gjennomføres forsøk med nedsatt stemmerettsalder og med stemmegivning over internett. Dette vil gi økt behov for informasjon, blant annet for at velgerne og valgmedarbeidere skal være orientert om de vil bli berørt av forsøkene eller ikke. Departementet vil, sammen med forsøkskommunene, utvikle egne informasjonsopplegg. For øvrig vil departementet også ved valget i 2011 gjennomføre omfattende informasjonskampanjer for å bidra til kunnskap om valg generelt og spesielt om hvordan stemme skal avgis.

Kommunenes informasjonsansvar vil være et sentralt tema på opplæringskonferanser i forkant av kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011.

3.11 Tilskuddsordningen

Departementet har de siste årene delt ut midler til ulike organisasjoner gjennom en egen tilskuddsordning. Formålet med denne ordningen er å øke stemmeberettigedes kunnskap om valget og/eller øke valgdeltakelsen. Til sammen 24 organisasjo-

ner er tildelt tilskudd til å gjennomføre ulike tiltak ved valget i 2011. Totalt deles det ut 5 000 000 kroner. Tiltakene er rettet mot ungdom, innvandrere og velgere med behov for særskilt tilrettelegging er prioritert. Det er også lagt vekt på mangfold, både når det gjelder tema, tiltak, organisasjoner og aktører. At slike tiltak har en effekt i forhold til økt demokrati- og valgforståelse, engasjement og deltakelse vitner rapportene fra tilskuddsmottakerne om, selv om det isolert sett er vanskelig å måle effekt i forhold til valgdeltakelse. Departementet mener imidlertid det har en verdi at ulike organisasjoner gis anledning til å informere egne grupper.

3.12 Forbud mot offentliggjøring av valgdagsmålinger

Ved stortingsvalget 2009 fikk valgloven ny bestemmelse om at brudd på bestemmelsen i § 9-9 kan medføre ileggelse av overtredelsesgebyr. Bestemmelsen setter forbud mot offentliggjøring av valgresultater og prognoser som er laget på grunnlag av undersøkelser som er gjort på valgdagen(-e) før kl. 21.00 på valgdagen mandag. Mynndighet til å ilegge overtredelsesgebyr ved forsøttlig eller uaktsom overtredelse av valglovens bestemmelse ble lagt til Medietilsynet.

Ved valget i 2009 ila Medietilsynet en mediebedrift et gebyr for overtredelse på valgloven § 9-9 ved at de offentliggjorde sin valgdagsmåling før fristen. Tilsynet var videre kjent med at det samtidig ble sendt tekstmelding til personer som hadde forhåndsbestilt resultat av valgdagsmålingen direkte til mobiltelefon. Aktøren svarte at tilsynets observasjon er korrekt, og at en menneskelig svikt førte til at valgdagsmålingen ble publisert for tidlig. Mediebedriften understreket at de så svært alvorlig på hendelsen og beklaget det inntrufne.

Norsk Redaktørforening (NR) har orientert departementet ved kopi av brev til Medietilsynet, at foreningen er kritisk til Medietilsynets håndtering av overtredelsen ved valget i 2009. NR har tatt Medietilsynets vedtak til etterretning, men mener at det i dette tilfellet burde vært tilstrekkelig med en advarsel eller en symbolsk bot.

3.13 Sametingsvalget

Forskrift om valg til Sametinget, gitt i medhold av same-loven, regulerer gjennomføringen av same-tingsvalg. Etter forskriftens § 47 (1) skal stemme-

givning til sametingsvalg holdes til samme tid og på samme sted som stortingsvalg i kommuner med 30 eller flere personer i Sametingets valgmannstall. I kommuner med færre i manntallet kan velgerne ikke avgi stemme på valgdagen, men er etter sameloven § 2-3 henvist til å forhåndsstemme.

Valgdeltakelsen ved sametingsvalget 2009 var på 69,3 prosent, hvilket viste en nedgang på 3,3 prosentpoeng i forhold til valget i 2005. Det var store variasjoner i valgdeltakelsen i de ulike valgkretsene. Departementet pekte i høringsnotatet på at sametingsvalgene til nå ikke har vært gjenstand for systematisk valgforskning, men at Forskningsrådet har gitt støtte til et flerårig Samisk valgforskningsprogram for å samle og tilgjengeliggjøre data, utføre velgerundersøkelse ved valget i 2009 og til å foreta avgrensede tematiske studier knyttet til valget, særlig med sikte på konsekvensene av valgordningen av 2009.

Departementets evaluering viste at 41 av 314 kommuner, det vil si 13 prosent, hadde avholdt valg til Sametinget på valgdagen. Fokus i evalueringen var ellers knyttet til spørsmål om eventuell sammenblanding av de to valgene.

Et overveiende flertall av kommunene opplevde lite problemer med forveksling av stemmesedler. Seks kommuner måtte avvise velgere fordi kommunen ikke avholdt valg til Sametinget på valgdagen.

Samlet sett melder kommunene om få feil ved avvikling av sametingsvalg og stortingsvalg, noe som kan godskrives god informasjon og organisering av de to ulike valgene. Sametinget evaluerer selv gjennomføringen av sametingsvalget 2009.

3.14 Kirkevalget

Kirkemøtet fastsetter regler for kirkevalgene med hjemmel i kirkeloven og Kirkerådet har overordnet ansvar for all informasjon om valgene. Kirkens egne organer er ansvarlig for gjennomføringen av valget lokalt. Kirkevalget skal holdes samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget, likevel slik at det første kirkelige valget skulle gjennomføres samtidig med stortingsvalget 2009. Dette er bestemt i avtale av 10.4.2008 om det framtidige forholdet mellom stat og kirke. Denne avtalen forutsatte at kirkevalget skulle legges til lokaler i umiddelbar nærhet av lokaler som ble benyttet ved stortings- og sametingsvalget 2009.

Evalueringen viser at 63 prosent av kommunene som svarte på spørreskjemaet hadde valglokaler til kirkevalg og stortingsvalg i samme byg-

ning. Av disse hadde de fleste også felles inngang til alle valg, men ulike valglokaler. Bare 48 kommuner har svart på spørsmålet om kirkevalget var lokalisert i samme valglokale som stortingsvalget. 31 prosent, eller 15 av disse kommunene, oppgir å ha hatt alle valgene i samme valglokale.

Det framgår at 40 prosent av kommunene ikke opplevde problemer med samlokalisering av valgene. Ca. 60 prosent av kommunene har imidlertid pekt på utfordringer ved å arrangere ulike valg samtidig, som for eksempel rekruttering til stemmestyrer, forvirring blant velgere på grunn av ulike åpningstider til de forskjellige valg, lite samordning av skilting og hvor velgere skulle avgi stemme. Ca 1/3 av kommunene mente at kirkevalget ikke var godt nok forberedt og planlagt, at det var uheldig med sammenblanding av ulike valg og at organiseringen førte til stort press på kommunalt ansatte og kommunens forhold til publikum.

Gjennomføringen av kirkevalget evalueres av kirken selv.

I høringsrunden har *Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn* (STL) uttalt:

”I Kirkerådets egen evalueringsrapport ”Kyrkjevalet 2009” (mars 2010), problematiseres dessuten utfordringene knyttet til sammenfall av tid og sted for kirkevalg og stortingsvalg. Kirkerådets prosjektleder framførte der følgende:

Reint prinsipielt kan eit så tydeleg samanfall gjere det krevjande å kommunisere at kyrkjeval og offentlege val er, og skal vere, to distinkt forskjellige val. Ikkje minst vil dette gjelde i den praktiske tilrettelegginga av valet. Mange reagerte på at skiltinga til kyrkjevalet nokre stader var for dominerande samanlikna med det offentlege valet. Kyrkja og kommunar hadde i fellesskap eit ansvar for halde vala skilde, i enkelte høve var ikkje dette skiljet tydeleg nok.

STL vil også gjøre oppmerksom på at Statkirkeforlikets forutsetning gjaldt samtidighet med offentlige valg, uten å nevne sammenfallende sted.”

STL konkluderer sin uttalelse slik:

”På bakgrunn av disse prinsipielle innsigelsene og med erfaringen fra 2009 savner Samarbeidsrådet forslag fra departementets side som vil bedre situasjonen ved de tre valgene høsten 2011. Departementet forutsetter at det i dialog mellom kirkelige organer, Kommunaldepartementet og kommunene søkes løsninger som

bedre ivaretar disse anliggender i 2011, ved at de kirkelige og de politiske valgene holdes tydeligere atskilt der dette ikke var tilfelle i 2009.”

Departementet viser til at overordnet ansvar for kirkevalgene ligger hos Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Kommunal- og regionaldepartementet vil gjennom dialog med kommunene gi råd til hvordan det bør tilretteleg-

ges lokalt for å forhindre sammenblanding av valgene.

Departementet presiserer at selv om kommuner yter bistand ved tilrettelegging og gjennomføring av kirkevalg, skal dette ikke gå på bekostning av gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget. Departementet vil også foran valget i 2011 ha oppmerksomhet på dette for å sikre en korrekt gjennomføring av ordinære valg.

4 Valgobservasjon

4.1 Generelt

Valgloven fikk ved en lovendring våren 2009 en ny bestemmelse om valgobservasjon. I henhold til § 15-10 har departementet hjemmel til å akkreditere valgobservatører etter søknad. Foran valget i 2009 ble det akkreditert 142 observatører fra flere ulike organisasjoner. Observatørene kom fra Organisasjonen for samarbeid og sikkerhet i Europa (OSSE), Swedish International Liberal Centre (SILC), Norsk senter for menneskerettigheter/NORDEM, Helsingforskomiteen, World Peace Volunteers og African Parliament SC. I forkant av valget avholdt departementet et informasjonsmøte med opplæring i norsk valglovgivning for valgobservatører som ønsket det.

Departementet har utarbeidet en egen informasjonsbrosjyre beregnet på valgobservatører.

I evalueringen av valget ble kommunene spurt særskilt om deres erfaring med besøk av valgobservatører. Tilbakemeldingene er overveiende positive. Det er tydelig at mange kommuner har funnet besøkene svært nyttige. Det vises blant annet til at observatørene hadde imponerende kunnskap om den norske valgordningen, og var godt forberedt. En kommune framhever at OSSE sine observatører kom med positive innspill til forbedringer og måter å vurdere egen tilrettelegging.

En omtale av OSSEs besøk og deres rapport gis nedenfor. Departementet har ikke mottatt særskilte rapporter fra noen av de andre observatørgruppene. I etterkant av valget avholdt imidlertid *Helsingforskomiteen* en pressekonferanse der de i sin pressemelding oppsummerer gjennomføringen av stortingsvalget slik:

”Vi er imponerte over den høye standarden på det norske demokratiet. Mange av oss har gitt uttrykk for at vi har observert grunnleggende demokratiske valg.

Vi har lagt merke til at nordmenn har en stor tillit til sitt eget system, både tillit til at valget gjennomføres på riktig måte i seg selv, og tillit til norske myndigheter generelt, hvilket er

den viktigste indikatoren på at norske valg holder høy kvalitet.

Stemmegivningen i går foregikk i stor ro og orden – med en selvfølgelighet som demonstrerte at alle aktører ønsker at valget skal gjennomføres på beste måte. Det har ikke vært registrert noen tegn til forsøk på å misbruke systemet.

Vi har funnet velutstyrte og velorganiserte stemmelokaler – ingen tekniske mangler som nedsetter effektiviteten eller hindrer avstemningsprosessen.

Vi har funnet høy kvalitet på manntallslistene – og ingen problemer registrert i forbindelse med manntallene.

Vi har møtt velgere som gir uttrykk for at valget er viktig for dem – som tror på demokratiet, som stoler på egne myndigheter, og som syns de er heldige som bor i et velutviklet demokrati. Kanskje er valglovene i Norge enkle i forhold til det observatørene er vant til. Men vi vet av egen erfaring at flere detaljerte regler ikke er en garanti for demokratiske valg.”

4.2 OSSE

4.2.1 Innledning

Ved valget i 2009 ble det for første gang gjennomført valgobservasjon i Norge i regi av Organisasjonen for samarbeid og sikkerhet i Europa (OSSE). Valgobservasjon hører inn under og gjennomføres av OSSEs avdeling ”Office for Democratic Institutions and Human Rights” (ODIHR). I proposisjonen benyttes bare betegnelsen OSSE.

Etter en invitasjon fra regjeringen sendte OSSE to valgkspertter på en såkalt Needs Assessment Mission i juni. Dette var et kartleggingsbesøk der hensikten var å vurdere om OSSE skulle foreta en begrenset eller full valgobservasjon rundt valget. Det ble gjennomført flere møter med både sentrale og lokale valgmyndigheter, i tillegg til møter med politiske partier, media og interesseorganisasjoner. I sin rapport etter besøket konkluderte OSSE med at de ønsket å foreta en såkalt

Election Assessment Mission rundt valget, det vil si en begrenset valgobservasjon.

OSSEs valgobservasjon ble gjennomført fra 2. til 15. september, og deres team besto av 11 personer fra like mange medlemsland. Delegasjonen ble ledet av ambassadør Geert Ahrens fra Tyskland.

I sin EAM-rapport¹ (Election Assessment Mission) fra valget, lagt fram 27. november 2009, viser OSSE til at

”Norge har en lang tradisjon med å avholde demokratiske valg, og gjennomføringen av valget 14. september bekreftet at norske valg kjennetegnes av politisk pluralisme, respekt for grunnleggende frihet og rettigheter, stor offentlig tillit til at valgadministrasjonen er upartisk samt at hele prosessen er gjennomført med integritet. Myndighetene har vist seg å være spesielt lydhøre når det gjelder å rette opp i svakheter i valgprosessen og å forbedre den.”

OSSE peker på enkelte forhold og ber norske valgmyndigheter vurdere endringer i regelverk eller rutiner. Departementet vil i dette kapitlet gå gjennom de ulike punktene. Der det foreslås lovendringer, vises det til en nærmere gjennomgang i eget kapittel i proposisjonen. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at OSSEs kommentarer i rapporten kun gjelder regelverket ved stortingsvalg.

4.2.2 OSSEs EAM-rapport

Departementet vil her kommentere de ulike forholdene det pekes på i EAM-rapporten:

Utvide kretsen av valgbare

OSSE har anmodet om at det vurderes å gi departementsansatte tillatelse til å stille til valg.

Valgbarhetsregler ved valg til Stortinget framgår av Grunnloven § 62 og valgloven § 3-1. Ingen ansatte i departementene (unntatt statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere) er valgbar til Stortinget. Denne begrensningen gjelder ikke ved valg til kommunestyre og fylkesting. Det er et prinsipp at flest mulig skal være valgbar, men at unntak gjøres i noen tilfeller ut fra vedkommendes stilling.

Departementet har vurdert spørsmålet i nærmere kapittel 6.2, men foreslår ingen konkrete lovendringer siden praksis er at endringer i Grunnloven foreslås av stortingsrepresentanter. Eventuelle grunnlovsforslag som fremmes i inneværende stortingsperiode, kan tidligst få virkning fra neste periode.

Plikt til å stille til valg (ombudsplikt)

OSSE har anmodet om at plikten til å stille til valg revurderes for å sikre at den samsvarer helt med FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter, hvor det står at ingen skal tvinges til å være medlem av et politisk parti eller en politisk gruppe som vedkommende ikke selv har valgt.

Den norske valgordningen bygger på et prinsipp om ombudsplikt. I dette prinsippet ligger en forpliktelse til å stille til valg, og å motta valget, så sant man ikke er utelukket eller blir fritatt. Ombudsplikten ved stortingsvalg er nedfelt i Grunnloven § 63. Bestemmelser om hvem som er utelukket, og hvem som kan søke fritak fra valg framgår både av Grunnloven § 62 og av valgloven kapittel 3. Tilsvarende regler ved lokalvalg framgår av valgloven kapittel 3.

Forslaget er nærmere vurdert i kapittel 5.2. Departementet foreslår en endring i valgloven for kommunestyre- og fylkestingsvalg. Det foreslås ingen konkrete lovendringer ved stortingsvalg siden praksis er at endringer i Grunnloven foreslås av stortingsrepresentanter. Departementet mener imidlertid at samme endring bør gjøres gjeldende ved stortingsvalg.

Mandatfordeling på fylkene ved stortingsvalg

OSSE har anmodet om at den konstitusjonelle bestemmelsen om mandatfordeling i valgkretsene revurderes for å sikre at retten til lik stemmerett overholdes.

Gjennom hele 1900-tallet ble det foretatt enkelte endringer i mandatfordelingen ved stortingsvalg for å bøte på skjev geografisk fordeling. Bakgrunnen er endringer i bosettingsmønsteret som etter hvert ga en skjev fordeling av mandatene i forhold til innbyggertallet. Endringer har stort sett skjedd ved at antallet stortingsmandater har økt.

Valglovutvalget (NOU 2001:3) foretok en grundig og prinsipiell gjennomgang med hensyn til hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved mandatfordelingen på landsbasis ved stortingsvalg. Utgangspunktet for diskusjonen i Valglovutvalgets utredning var hvor representativ den nor-

¹ <http://www.osce.org/odihr/elections/norway/item/40529>

ske valgordningen bør være ut fra følgende dimensjoner:

1. En politisk dimensjon som går på hvor representativ valgordningen er i forhold til partienes faktiske stemmetall i de ulike valgkretsene.
2. En geografisk dimensjon som går på hvor representativ valgordningen er i forhold til folketallet i valgkretsene og antallet mandater som skal velges fra de enkelte kretsene.

Valglovutvalget valgte å legge gjeldende 19 fylker til grunn ved inndelingen av valgkretser. Det samme gjorde man i Stortinget ved behandlingen av den nye valgloven. Kretsinnndelingen har lange historiske tradisjoner.

Ifølge utvalget vil en fordeling basert på folketall alene gi en betydelig geografisk utjevning av mandatene. Kombinasjonen av folketall og areal vil gi noe mindre effekt, men også denne beregningsmåten gir et mer geografisk proporsjonalt resultat. For utvalget var det dessuten viktig at begge alternativene tilførte valgordningen en dynamikk som gjør at det i framtiden vil bli tatt hensyn til vesentlige endringer i bosettingsmønsteret i den geografiske mandatfordelingen. Det ble derfor foreslått at det hvert åttende år skal foretas en ny mandatberegning for den enkelte valgkrets.

Formålet med utjevningsmandatene er å sikre en bedre forholdsmessig fordeling av mandatene på de politiske partiene. Antallet utjevningsmandater berører dermed først og fremst den politiske utjevningen av mandatene. Men måten utjevningsmandatene fordeles på har også innvirkning på den geografiske representasjonen.

Antallet utjevningsmandater ble i 2005 økt fra 8 til 19. Dette innebar ytterligere ett skritt mot en mer politisk proporsjonal valgordning. Det ble samtidig lovfestet at hvert fylke skulle ha ett utjevningsmandat hver. Stortingets målsetting var en større geografisk utjevning i forhold til tidligere ordning.

Fordelingsmetoden gir altså 1 poeng per innbygger, og 1,8 poeng per km². Dette er nedfelt i Grunnloven § 57.

I sin rapport viser OSSE til prinsippet om lik stemmerett. Prinsippet om lik stemmerett innebærer at alle stemmer skal telle like mye. Unntak fra prinsippet kan likevel gjøres i enkelte tilfeller i følge regler nedfelt i "Kodeks for god valgpraksis"² (regler for valg gjennomføring i Europa, fastsatt av Europarådet og Venezia-kommisjonen).

² Code of Good practice in Electoral matters, CDL-AD (2002) 23.

Disse reglene er ikke direkte bindende, men bygger på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen som er direkte bindende. I punkt. 2.2 i kodeksen heter det (i norsk utgave):

"iv. Tillatt avvik fra standarden bør ikke være på mer enn 10 %, og skal definitivt ikke overstige 15 % bortsett fra i spesielle tilfeller (beskyttelse av en konsentrert minoritet, tynt befolket administrativ enhet)."

I rapporten fra OSSE pekes det på at Finnmark avviker 50 prosent, og totalt 7 fylker avviker fra normregelen på 15 prosent (norsk utgave):

"Finnmarks kvote avviker 50 prosent fra gjennomsnittskvoten for fylkene (14 954 velgere per mandat). Fire andre fylker har et avvik på omtrent 20 prosent, og totalt sett avviker sju fylker fra normalen med mer enn 15 prosent."

Prinsippet om at det skal tas distriktspolitiske hensyn ved utformingen av valgordningen har en lang tradisjon her i landet, og departementet mener dette er i samsvar med nevnte kodeks. Ordningen var ny ved valget i 2005. Det vil bli gjennomført en ny utregning av hvor mange mandater hvert fylke skal ha ved stortingsvalget i 2013. Denne beregningen skal foretas tidlig våren 2012 med utgangspunkt i folketallet pr. 1.1.2012. Departementet legger til grunn at gjeldende ordning videreføres.

Personvalgordningen ved stortingsvalg

Etter valgloven § 7-2 kan velgere ved valg til Stortinget endre rekkefølgen på kandidatene og stryke kandidater på stemmeseddelen. Endringene på stemmesedlene får bare innvirkning dersom mer enn 50 prosent av de som har stemt på samme liste/parti har gjort endringer ved den samme kandidaten. Dette har aldri skjedd i praksis.

OSSE har anmodet om at valgloven vurderes endret for å gi velgerne en reell mulighet til å påvirke valget av en bestemt kandidat ved å senke terskelen for når rettinger får innvirkning. Alternativt mener de personvalg ved stortingsvalg bør fjernes.

Departementet vil komme tilbake med en vurdering av spørsmålet på et senere tidspunkt.

Krav til listekandidater (utelukkelse fra valg)

OSSE har anmodet om en vurdering av regler for valgbarhet til stemmestyrer og valgstyrer. For å

hindre faktiske eller opplevde interessekonflikter, eller situasjoner som kan oppfattes som interessekonflikter, mener OSSE at listekandidater ikke bør kunne delta i stemmestyrene og valgstyrene.

Dette forslaget er nærmere vurdert i kapittel 5.4.

Hemmelig valg - stemmesedler

OSSE viser til at myndighetene bør fortsette sitt arbeid med å sikre hemmelig valg, blant annet ved å utvide bruken av de fargede prøvesedlene, hvis disse viser seg å være mer effektive.

Ved valget i 2009 ble det prøvd ut en særskilt stemmeseddel i alle kommuner i Buskerud. Tilbakemeldinger fra evalueringen tyder på at denne har vært en suksess. OSSE fikk selv se hvordan seddelen fungerte da de besøkte Drammen kommune valgdagen. En omtale av funn fra evalueringen er gitt i kapittel 3 og spørsmål om krav til ny utforming av stemmesedler er omtalt i kapittel 6.5.

Prosedyrer og forsegling av valgurner

OSSE anmoder om at det vurderes å ta i bruk konsekvente prosedyrer for sikkerhetstiltak på valgdagen, blant annet å forsegle valgurnene på valgdagen.

Det er ikke krav til forsegling av urne under stemmegivningen valgdagen, kun ved transport og oppbevaring og ved forhåndsstemmegivningen. Departementet har vurdert dette forslaget nærmere i kapittel 5.5 og foreslår at det fastsettes krav i lov til forsegling av valgurner både på valgdagen og ved forhåndsstemmegivningen.

Legitimasjon

OSSE har anmodet om en mer konsekvent tilnærming til identifisering av velgerne for å minimere mulighetene for at noen forhindres fra å stemme.

Alle velgere som er ukjent for stemmemottaker skal legitimere seg før stemme kan avgis ved valg. Regelverk og rutiner for legitimasjon omtales nærmere i kapittel 6.3. Departementet mener det ikke er behov for lov- eller forskriftsendringer.

Tilrettelegging for funksjonshemmede

OSSE viser til at valgmyndighetene bør fortsette arbeidet med å tilrettelegge avstemningen for funksjonshemmede personer, og at alle kommunale myndigheter bør iverksette tiltak for å gjøre valglokalene tilgjengelige.

Etter valgloven skal stemmegivning legges til valglokaler som det er lett å ta seg inn i for funksjonshemmede. Andre lokaler skal bare benyttes dersom det finnes "særlige grunner". Inne i lokallet skal stemmegivningen tilrettelegges for alle velgere. Regler, praksis og anbefalinger rundt tilrettelegging for funksjonshemmede er omtalt i kapittel 6.4. Departementet mener det ikke er behov for lov- eller forskriftsendringer.

Klagesystemet

OSSE har bedt om at det vurderes å la alle klagesaker som gjelder valg eller valgresultater behandles av en kompetent domstol i siste instans, i samsvar med internasjonale forpliktelser og god valgpraksis. Videre ber de om at det vurderes å sette tidsfrister for beslutninger om valgrelaterte klager og ankesaker for alle relevante myndigheter, blant annet domstol, rik valgstyret og Stortinget, for å oppfylle paragraf 5.10 i København-dokumentet.

Departementet har igangsatt en grundig gjennomgang av dagens klagesystem ved valg. Disse spørsmålene inngår i et større problemkompleks rundt klage og godkjenning av valg. Departementet har bedt Venezia-kommisjonen (lovtolkningsorgan for Europarådet) om å utrede regelverket for klage og godkjenning av valg og forholdet til internasjonale forpliktelser.

En uttalelse fra kommisjonen og OSSE foreligger. Denne ble behandlet og vedtatt på Venezia-kommisjonens møte 17. desember 2010.³ Kommisjonen og OSSE uttaler i sin konklusjon:

"44. In order to meet international standards and commitments, Norway should include the judiciary in the process of electoral dispute resolution. It should provide for final appeal on all election-related complaints to a court. Furthermore, the final validation of the election should include a possibility of appeal to a high judicial body, such as the Supreme Court. This solution would entail the need for a constitutional amendment.

[..]

46. Additionally, the current legal framework in Norway does not set time limits for dealing with electoral appeals. A comparative survey shows that the legal requirement of short time limits for the appeal procedures is not systematic in Europe. Nevertheless, it is

³ [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)046-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)046-e.pdf)

recommended that election-related appeal procedures be developed to guarantee timely decisions on all electoral matters in dispute.”

Departementet vil foreta en grundig gjennomgang av kommisjonens/OSSEs uttalelser og komme tilbake med en nærmere vurdering.

Anmodning på Fornyings-, administrasjons- og kirke departementets område

OSSE mener partiloven bør evalueres med tanke på å gi økt åpenhet rundt inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper, og dette bør gjøres gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter.

Europarådet ved GRECO (Group of states against corruption) har i forbindelse med evaluering av finansieringen av politiske partier og kandidater i medlemslandene gitt i alt seks rekommandasjoner for økt innsyn og kontroll med parti-finansiering. I den forbindelse er Norge bedt om å vurdere større åpenhet rundt finansieringen av valgkamper. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet vil i samråd med berørte fagmiljøer legge fram et forslag om hvordan samtlige av GRECOs rekommandasjoner kan følges opp i partiloven. Et lovendringsforslag ble sendt på bred høring høsten 2010.

Anmodninger på Kulturdepartementets områder

OSSE mener det bør spesifiseres en tidsperiode for når NRK er forpliktet til å gi en bred og balansert dekning.

Kulturdepartementet viser til at kravet om en bred og balansert dekning i utgangspunktet ikke er underlagt noen tidsbegrensninger. Ettersom synet på omfanget av valgkampperioden kan endre seg over tid, er det trolig ikke hensiktsmessig å presisere dette nærmere.

OSSE anmoder også om at det utformes en ordning for klager mot NRK, med betimelige prosedyrer for hvordan valgrelaterte klager skal

løses. Dermed kan man få en øyeblikkelig beslutning som kan ha en betydelig påvirkning på valgkampen.

Kulturdepartementet viser til at dagens system legger opp til at Medietilsynet skal foreta en etterfølgende evaluering av NRKs valgkampdekning. Av hensyn til kringkastingssjefens redaksjonelle frihet etter kringkastingloven § 6-4, er det ikke aktuelt å innføre et system hvor myndighetene kan gripe inn i den pågående valgkampdekningen. Generelt har Kringkastingrådet, jf. Kringkastinglovens § 7-1, bl.a. som oppgave å drøfte og uttale seg om programsaker som kringkastingssjefen forelegger for det, eller som Kringkastingrådet finner grunn til å ta opp, bl.a. etter henvendelser fra publikum. Mediene har også utviklet et selvdømmesystem som setter en standard for virksomhetene. Pressens eget etiske regelverk (blant annet ”Vær varsom-plakaten”) inneholder regler om journalistisk adferd, forhold til kilder og prinsipper for publisering. Reglene skal blant annet sikre åpen debatt, fri informasjonsformidling og at ulike syn kommer til uttrykk. Brudd på det etiske regelverket kan påklages til Pressens Faglige Utvalg, som er et klageorgan oppnevnt av Norsk Presseforbund. Organet har medlemmer fra presseorganisasjonene og fra allmennheten.

OSSE anmoder videre om at med tanke på at den offentlige kringkasteren skal ha en bred og balansert valgdekning, bør det vurderes å gjennomgå tilnæringsmåten til rett til tilgang til media under valgkamper.

I St.meld nr. 18 (2008-2009) avsnitt 7 drøftet Kulturdepartementet andre alternativer for å legge til rette for at små partier og lister kan få tilgang til kringkastingsmediet. I meldingen varslet departementet at det kan bli aktuelt å innføre et system med gratis rett til sendetid som man blant annet har i Storbritannia. Et slikt system bør ifølge stortingsmeldingen også omfatte de kommersielle norske kringkasterne. Kulturdepartementet vil vurdere behovet for ytterligere tiltak i lys av EMDs oppfølging av dommen mot Norge.

5 Lovendringsforslag

5.1 Manntall

5.1.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Av valgloven § 2-5 fremkommer det at folkeregistermyndigheten (Skattedirektoratet - SKD) på en hensiktsmessig måte skal stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen. Dette innebærer at folkeregisteret så snart som mulig etter skjæringsdatoen, som er datoen som avgjør hvilken kommune velgeren er stemmeberettiget i, skal stille manntallet til disposisjon for kommunene. Skjæringsdatoen er etter valgloven § 2-4 (1) fastsatt til 30. juni i valgåret. Ansvarer innebærer også at folkeregistermyndigheten etter skjæringsdatoen og fram til valgdagen skal stille til disposisjon for kommunene de endringer i folkeregisteret som har betydning for innskrivninger og utskrivninger av manntallet, jf. valgforskriftens § 1.

Folkeregistermyndigheten har kun plikt til å stille de nødvendige rådata til disposisjon for kommunene. Kommunene er etter valgloven § 2-3 ansvarlig for å føre manntall for sin kommune. Det vil si å bearbeide rådata mottatt fra SKD til bruk ved selve stemmegivningen. Det opprettes et nytt manntall foran hvert valg.

5.1.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at frem til 2009 ble manntallet distribuert av et privat selskap etter avtale med Skattedirektoratet. Departementet så det som lite ønskelig at et privat selskap plukket ut og distribuerte folkeregisteropplysningene til kommunene, samt at kommunene måtte betale for hver enkelt overføring av rådata. Dette ble også tatt opp i Ot.prp. nr. 32 (2008-2009). På bakgrunn av dette inngikk departementet foran valget 2009 et samarbeid med Skattedirektoratet og en arbeidsgruppe, med representanter fra kommunene, for å få et sterkere statlig grep om manntallsproduksjonen. Skattedirektoratet var fra valget i 2009 ansvarlig for å stille de nødvendige folkeregisteropplysninger til disposisjon for kom-

munene vederlagsfritt. Opplysningene ble overført til kommunenes dataleverandører som bearbeidet opplysningene til ferdige manntall.

Kommunene og fylkeskommunene har fra 1. april i valgåret behov for tilgang til manntallsopplysninger før skjæringsdatoen for å kontrollere valgbarheten til de foreslåtte kandidatene og underskriftene på valglistene. Da verken valgloven eller valgforskriften inneholder hjemmel for å pålegge folkeregistermyndigheten å stille disse dataene til disposisjon for valgmyndighetene, måtte Skattedirektoratets distributøravtale benyttes for å få utlevert disse opplysningene i 2009. Departementet kjøpte to statiske uttrekk av folkeregisteret til bruk i fylkeskommunene.

Departementet viste til at det er to ulike måter kommuner og fylkeskommuner kan gis tilgang til manntallsopplysninger før skjæringsdato for kontroll av listekandidater og underskrifter:

1. et uttrekk av folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene ved de ulike valgene slik det ble gjort i 2009, eller
2. å lovfeste etablering av permanente manntall.

Begge forhold krever endring i valgloven.

Departementet var av den oppfatning at statlige myndigheter må ta et sterkere grep om etableringen av manntall ved valg. Et korrekt og pålitelig manntall er helt nødvendig for å sikre prinsipper om allmenn stemmerett. Kommunenes bruk av ulike dataleverandører til utarbeidelse av ferdige manntall øker risikoen for feil.

I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at løsningen med et uttrekk fra folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene, et såkalt "foreløpig manntall", ikke er et godt permanent alternativ, men en midlertidig løsning. Begrunnelsen er at et slikt uttrekk må genereres i forkant av hvert valg, og vil basere seg på et mer statisk uttrekk av folkeregisteret. Dette vil for øvrig ikke være noe reelt manntall i lovens forstand. Det vil også naturlig nok inneholde feilinformasjon med hensyn til stemmerett, siden det er opplysningene pr 30. juni som skal legges til grunn for manntallet og valgbarheten. Det er likevel helt nødvendig at kommuner og fylkeskommuner gis tilgang til disse opp-

lysningene for å sikre korrekt behandling av listeforslagene før disse skal godkjennes pr. 1. juni. Det er et stort antall underskrivere og kandidater som skal kontrolleres mot et "foreløpig manntall".

Departementet anså det som et problem at et slikt foreløpig uttrekk må leveres av SKDs data-distributør. Dette er kostbart og unødig omstendelig. SKD bør som ansvarlig folkeregistermyndighet levere nødvendige data direkte til ansvarlig valgmyndighet.

Departementet vurderte det slik at de beste grunner taler for at det etableres permanente manntall her i landet. Det må da etableres ett manntall til stortingsvalg og ett manntall til kommunestyre- og fylkestingsvalg, siden stemmerettsvilkårene er ulike. Det er departementets holdning at norsk valglovgivning bør harmoniseres med internasjonale standarder, og en lovfesting av et permanent manntall er i samsvar med dette.

Et permanent manntall vil kunne benyttes av valgstyrene og fylkesvalgstyrene til kontroll av listekandidater og underskrivere. Et permanent manntall som både kommuner og fylkeskommuner har tilgang til også i mellomvalgperiodene vil dessuten lette arbeidet med planlegging, kretsinndeling mv. for valgstyrene.

Departementet viste i høringsnotatet til arbeidet med å etablere et sentralt valgadministrativt datasystem som skal prøves ut i noen kommuner ved valget i 2011. I dette systemet er det nødvendig å etablere et elektronisk manntall. Systemet ligger vel til rette for etablering av et eventuelt permanent manntall.

Departementet ga uttrykk for at det anses som viktig at et eventuelt permanent manntall driftes og forvaltes av statlige myndigheter. Departementets statlige valgdatasystem vil i 2011 fullt ut bli driftet av statlige myndigheter. Skattedirektoratet vil kunne overføre rådata og oppdateringer direkte til dette systemet. Dersom det eventuelt etableres et permanent manntall, vil det ikke lenger være aktuelt å overføre data til private dataleverandører, slik det gjøres i dag.

I samsvar med internasjonale standarder må et permanent manntall oppdateres jevnlig. Det bør etableres regler for når dette manntallet skal oppdateres, både i valgår og i mellomvalgår.

Siden det er uklart når departementet eventuelt kan få på plass et permanent manntall i et sentralt valgadministrativt datasystem, og kommunene har behov for et "foreløpig manntall" nå, foreslo departementet at folkeregistermyndigheten i lov pålegges å stille slike data til disposisjon for kommunene pr. 1. april. Dette kan gjøres ved

en tilføyelse i § 2-5 som hjemler folkeregistermyndighetenes plikt til å stille manntallsopplysninger til disposisjon. For å markere at plikten ikke kan delegeres, foreslo departementet at dette framgår av loven direkte ved at begrepet "selv" benyttes.

5.1.3 Høringsinstansene

Av de som har uttalt seg om manntallet er alle positive til forslagene fra departementet, og peker på at dette er riktig utvikling for å sikre et korrekt manntall for hele landet. Kommunene slutter seg til departementets vurdering om at et "foreløpig manntall" er en midlertidig løsning, og at det på sikt bør etableres et permanent manntall for begge typer valg i Norge. Åtte fylkeskommuner har uttalt seg, alle støtter forslagene til departementet med unntak av en fylkeskommune som mener fristen for utarbeiding av "foreløpig manntall" er satt for sent.

Både *Valgforum* og *Faglig forum for formannskapssekretærer* støtter forslaget og er positive til etableringen av et permanent manntall. *Norsk senter for menneskerettigheter* skriver at den foreslåtte endringen etter deres syn virker velbegrunnet.

Finansdepartementet støtter forslaget og kommenterer selve ordlyden i lovforslaget. De skriver:

"Etter FINs vurdering vil det være en god løsning å gi valgmyndighetene et statisk uttrekk av folkeregisteret pr. 1. april i valgåret. Vi antar at uttrekket vil dekke valgmyndighetenes behov for å kontrollere listeforslag før 1. juni, og ser ingen tungtveiende grunner for at dette skal gå via Skatteetatens distributør av folkeregisteropplysninger." [...] "Videre stiller vi spørsmål ved om hensikten med uttrekket bør tas inn i ordlyden for å unngå at det danner seg en oppfatning om at uttrekket gjenspeiler stemmeretten pr. 30. juni"

Bærum kommune skriver:

"Bærum kommune er svært fornøyd med at statlige myndigheter har tatt grep om manntallet, og at det i det videre arbeidet med det sentrale valgsystemet utvikles et permanent manntall."

Radøy kommune skriver:

"Det er positivt at statlege myndigheiter tar initiativ for å sikre eit godt valmanntal som er eit svært viktig verktøy gjennom heile valprosessen. Den føreslåtte løysinga om at det skal

lagast eit uttrekk på tidspunktet for innlevering av listesteforslag, vert støtta.”

Rogaland fylkeskommune skriver:

”Rogaland fylkeskommune foreslår at Folkeregistermyndigheten pålegges å lage et ”foreløpig manntall” pr. 15. mars i valgåret. Begrunnelsen for dette er å ha praktisk mulighet til å imøtekomme departementets anbefaling om at de ordinære stemmesedlene kan ferdigstilles til tidligstemmegivningen starter 1. juli.”

5.1.4 Departementets vurdering og forslag

Et stort flertall av høringsinstansene støtter departementets forslag om et ”foreløpig manntall” pr. 1. april i valgåret til bruk for valgstyrenes og fylkesvalgstyrenes kontroll av listekandidater og underskrifter.

En fylkeskommune mener et slikt uttrekk av folkeregisteret må foreligge på et tidligere tidspunkt, 15. mars, for å kunne ha valglisterne ferdig produsert til tidligstemmegivningen starter 1. juli. Departementet kan ikke se at tidligere tilgang til foreløpig manntall vil ha betydning for trykking av stemmesedler, så lenge fristen for godkjenning er den samme, nemlig 1. juni.

Frist for innlevering av listeforslag er 31. mars i valgåret, og valgstyrenes kontroll og godkjenning av valglister og underskrifter skal skje senest innen 1. juni. Dette gir valgmyndighetene en behandlingstid på to måneder etter fristens utløp før listene skal godkjennes. Evalueringen fra valget i 2009 viser at fylkesvalgstyrene både ønsker et uttrekk av folkeregisteret så tidlig som mulig, men samtidig at det skal være minst mulig forskjell i forhold til det ordinære manntallet som produseres pr. 30. juni i valgåret. Det kreves ikke at stemmesedlene skal være ferdig produsert til tidligstemmegivningen starter. Med bakgrunn i dette kan ikke departementet se at det er behov for tilgang til et foreløpig manntall før 1. april i valgåret.

Finansdepartementet har påpekt at hensikten med uttrekket bør tas inn i selve ordlyden slik at uttrekket pr. 1. april ikke blir oppfattet som å gjenspeile stemmeretten pr. 30. juni. Departementet slutter seg til Finansdepartementenes kommentarer til at hensikten med uttrekket tas inn i lovforslaget.

Alle høringsinstansene støtter departementets forslag om at det på sikt bør etableres ett permanent manntall for kommunestyre- og fylkestingsvalg og ett for stortingsvalg som driftes og

forvaltes av statlige myndigheter. Departementet vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

5.2 Plikt til å stille til valg (ombudsplikt)

5.2.1 Gjeldende rett

Et sentralt element i vår valgordning er ombudsplikten. Kjernen i ombudsplikten går ut på at den som blir nominert på en valgliste, plikter å stille til valg og ta på seg vervet dersom vedkommende blir valgt. Ombudsplikten har dermed to sider, først en plikt til å stille til valg, dernest en plikt til å ta imot valget og fungere i vervet ut perioden dersom man velges.

Ombudsplikten er hjemlet i Grunnloven § 63 og i valgloven § 3-1 (stortingsvalg), og valgloven § 3-3 (fylkestingsvalg og kommunestyrevalg). Det stilles i loven ikke krav til at man må gi sitt samtykke for å bli nominert på en valgliste. Det er heller ikke krav om at forslagsstillerne må underrette dem som blir ført opp som kandidater før listeforslagene blir innlevert valgmyndighetene.

Det er en tett sammenheng mellom stemmerett, valgbarhet og plikt til å ta imot valg. Følgelig vil de som er utelukket fra valg, heller ikke omfattes av ombudsplikten.

Det finnes noen fritaksgrunner som gjør det mulig å kreve seg fritatt fra å måtte stå på en valgliste. Når det gjelder stortingsvalg kan man kreve seg fritatt dersom man har stemmerett i et annet fylke, har møtt som representant på alle Storting siden forrige valg eller er medlem av et annet politisk parti, jf. Grunnloven § 63 og valgloven § 3-2. For å kreve seg fritatt fra å måtte stå på en valgliste ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg, må man ha vært medlem av vedkommende organ de siste fire år, ha rett til fritak etter andre lover, være medlem av et annet politisk parti enn den listen man er ført opp på eller ikke kunne skjønne pliktene i vervet uten uforholdsmessig vanskelighet, jf. valgloven § 3-4.

5.2.2 Anmodning fra OSSE etter stortingsvalget i 2009

Etter sin observasjon av stortingsvalget i 2009, anmodet OSSE om at det ses nærmere på forholdet mellom menneskerettighetene og den delen av ombudsplikten som innebærer en plikt til å stå på en liste. Det var særlig det forhold at man kan få fritak grunnet medlemskap i andre politiske partier, som fikk OSSE til å stille spørsmål ved om

dette var i tråd med prinsippet om foreningsfrihet. OSSE skriver blant annet at

”plikten til å bli valgt bør revurderes for å sikre at den samsvarer helt med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, hvor det fastsettes at ingen skal tvinges til å være medlem av et politisk parti eller en politisk gruppe som vedkommende ikke selv har valgt”.

OSSE skriver i sin rapport at plikten til å velges bør sees i lys av den grunnleggende rettigheten til frihet til egne politiske synspunkter/meninger og foreninger, som er befestet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Dette omfatter retten til å være politisk uavhengig herunder friheten til ikke å være medlem av et politisk parti.

5.2.3 Valglovutvalgets vurdering i NOU 2001:3

Ombudsplikten ble også diskutert av Valglovutvalget i NOU 2001:3. Flertallet konkluderte med at ombudsplikten burde opprettholdes slik den var. Det var særlig den delen av ombudsplikten som gir folk plikt til å stille til valg som ble diskutert.

Flertallet ønsket å beholde plikten til å stille til valg, og trakk frem at det er ideologiske begrunnelser for å ha en ombudsplikt. De pekte først og fremst på den enkeltes samfunnsansvar, og betydningen av at flest mulig deltar i behandlingen av samfunnsmessige viktige saker. Videre peker de på rekrutteringsproblemer, og at ombudsplikten kan motvirke den utviklingen. Et annet sentralt poeng de tok opp var demokratiets legitimitet, og at desto flere som deltar i styringen, jo mer legitimitet vil den ha i befolkningen. Det ble også lagt vekt på at ombudsplikten har en lang tradisjon i Norge. Det har vært ombudsplikt ved stortingsvalg siden 1814, og siden 1837 når det gjelder lokalvalg.

Mindretallet i utvalget mente at hensynet til individets selvbestemmelsesrett og alminnelig rettsfølelse talte for at denne delen av ombudsplikten burde avskaffes. De mente også at plikten langt på vei er avskaffet i praksis – i hvert fall ved stortingsvalg – ettersom kandidatene på forhånd blir spurt om de er villige til å stille til valg.

5.2.4 Ordninger i andre nordiske land

Det gjelder ingen ombudsplikt i *Sverige*. Alle kandidater må avgi en skriftlig erklæring om at de godtar partiets nominering. På valgdagen kan velgerne fritt kan føre opp kandidatnavn på stemme-

seddelen – uten at vedkommende må samtykke til, eller trenger å vite om, nominasjonen. Slike kandidater kan bli valgt, dersom de får nok stemmer. En valgt representant kan når som helst nekte å motta valget. Det kreves ikke at vedkommende oppgir noen grunn.

I *Danmark* er det forskjellige regler for valg til Folketinget og valg til kommunestyre og regionråd. Ved folketingsvalg kreves at alle kandidater skal avgi en erklæring om at de stiller, med opplysninger om navn, personnummer, stilling og bopel. Valg til kommunestyre og regionråd er basert på innleverte lister. Personer som er over 60 år, eller som har vært medlem av et lokalt eller regionalt folkevalgt organ i to hele sammenhengende perioder eller ikke er dansk statsborger, kan kreve seg fritatt fra å stå på listeforslag.

5.2.5 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at ombudsplikten erfaringsmessig skaper en del negativ oppmerksomhet og saker/klager ved hvert valg. Det reageres særlig på at personer føres opp på valglister uten å bli forespurt, og at det heller ikke er reell mulighet til å be seg fritatt uten å måtte melde seg inn i et annet politisk parti. Det er også velgere som av rent prinsipielle grunner reagerer på at noen blir tvunget til å stille til valg mot sin vilje.

Departementet pekte på at forholdet mellom de internasjonale konvensjoner Norge er forpliktet av og ombudsplikten i liten grad er diskutert tidligere. I lys av dette mente departementet det var grunnlag for å gjøre en ny vurdering av ombudsplikten.

Norge er forpliktet til å påse at regelverket er i samsvar med de standarder som fremgår av blant annet FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter og Den europeiske menneskerettighetserklæringen (EMK). Begge inneholder prinsipperklæringer om tanke-, menings- og foreningsfrihet som det er aktuelt å vurdere opp mot ombudsplikten. Departementet trakk frem to relasjoner der reglene om ombudsplikt kan støte an mot FN-konvensjonen/EMK:

1. Ombudsplikten i seg selv, det vil si plikten til å stille til valg (og å måtte motta valg) mot sin vilje.
2. Ettersom man har rett til å kreve seg fritatt fra å stå på en valgliste dersom man er medlem av et politisk parti som ikke står bak listeforslaget, vil man kunne bli nødt til å melde seg inn i et parti for å få fritak fra ordningen, selv om man ikke ønsker dette.

Når det gjelder det første punktet trakk departementet i høringsnotatet frem at vervet som folkevalgt er personlig, og at det ikke følger med noen plikt til å forsvare et bestemt syn, eller fremme valglistens syn. På bakgrunn av dette antok departementet at ombudsplikten i seg selv ikke kan ses som et inngrep i vedkommendes rett til meningsfrihet, og mente at man fortsatt burde holde fast på ombudsplikten.

Samtidig så departementet at det nok vil ligge en forventning hos velgerne om at det er listens synspunkter kandidatene skal og vil arbeide for. En erklæring om at man ønsker å fremstå som uavhengig vil etter departementet vurdering neppe ha den helt store verdi. Vedkommende vil ofte likevel bli oppfattet som tilhenger av de synspunkter listen forfekter. Det kan virke kunstig å argumentere med at ombudsplikten kan beholdes fordi kandidaten kan bruke anledningen til å arbeide mot nettopp denne listen.

Når det gjelder det andre punktet pekte departementet på at FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter art. 22 og EMKs art. 11 omfatter retten til å danne og slutte seg til organisasjoner og foreninger, herunder politiske partier. Det er antatt at retten også er negativt avgrenset, det vil si at man har en rett til ikke å slutte seg til slike organisasjoner. I lys av dette mente departementet at det kunne stilles spørsmål ved hvordan dette samsvarer med regelen om fritak etter innmelding i annet politisk parti. Selv om hensynet bak regelen er å sikre at en ikke blir satt opp på et listeforslag som ikke tilhører ens eget parti, innebærer regelen i realiteten en fritaksmulighet. De andre fritaksreglene er snevre, og for å slippe å stille til valg vil "uvillige" kandidater i realiteten måtte melde seg inn i et parti for å få fritak fra å stå på en liste. Departementet mente at dette harmonerer dårlig med det grunnleggende prinsippet om at politisk engasjement skal være en privat sak og frivillig.

Departementet uttrykte forståelse for at det er problematisk å bli assosiert med et politisk syn man overhodet ikke deler. Selv om det ikke følger noen plikt til å forsvare listens synspunkter med en nominasjon, vil de fleste velgerne ha en forventning om at det er listens synspunkter kandidatene står for. I enkelte tilfeller skal det, etter det departementet kjenner til, ha forekommet trakassering av, og til og med trusler mot, personer som uvitende er blitt plassert på valglistene til partier hvis politikk oppfattes som ytterliggående og svært lite akseptabel av det store flertall i befolkningen.

Departementet mente at det uavhengig av en eventuell konflikt med FNs konvensjon og EMK, var gode grunner til å endre deler av innholdet i ombudsplikten. Det burde, etter departementets vurdering, være mulig å kreve fritak fra å stå på en valgliste dersom listen forfekter synspunkter som strider mot vedkommendes personlige overbevisning.

Departementet mente at en slik fritaksgrunn ville kunne beskytte personer som ikke er eller ønsker å bli medlem av et parti, fra å bli assosiert med synspunkter de ikke deler. Departementet mente videre at en slik fritaksgrunn ikke ville medføre en for stor uthuling av ombudsplikten. Utgangspunktet burde fortsatt være at alle plikter å stille til valg og ta imot valget. I høringsnotatet pekte departementet på at en bestemmelse som stiller krav til listestillerne om samtykke fra samtlige kandidater ville føre til en for sterk uthuling av prinsippet, og gikk bort fra en slik løsning.

I høringsnotatet foreslo derfor departementet at kandidater som ikke er medlem i andre registrerte politiske partier og som er satt opp på en liste som er i strid med deres politiske synspunkter eller overbevisning, kan legge frem en erklæring om dette og dermed kunne få fritak fra å stå på den bestemte listen.

Valgloven har noenlunde like bestemmelser for både stortingsvalg og fylkestingsvalg/kommunestyrevalg når det gjelder retten til å kreve seg strøket fra en valgliste. Når det gjelder fritaksreglene ved stortingsvalg, bygger imidlertid disse på Grunnloven § 63 første ledd bokstav d, i tillegg til valgloven § 3-2. Bestemmelsene om ombudspunkt ved stortingsvalg kan dermed ikke endres uten en grunnlovsendring først. Forslag til grunnlovsendringer fremmes normalt av stortingsrepresentanter. Departementet mente at en slik grunnlovsendring bør vurderes for å få en harmonisering av regelsettene.

Departementet mente at det ikke var noe i veien for å fremme et forslag om endringer i valglovens regler om plikten til å stille som kandidat ved lokalvalg, uten å avvente en eventuell endring i Grunnloven. Dette ble begrunnet med at det reelle behovet for unntak fra ombudsplikten er større ved kommunestyre- og fylkestingsvalg enn ved stortingsvalg.

5.2.6 Høringsinstansene

Til sammen 38 høringsinstanser ga uttalelser om den foreslåtte fritaksgrunnen. Videre gav 22 høringsinstanser generell støtte til de foreslåtte lovendringene uten å kommentere ombudsplikten

direkte. Alle kommuner og fylkeskommuner som har avgitt uttalelse om ombudsplikten er positive til en slik endring. Flere peker på at dagens regelverk kan få urimelige følger og at en endring vil bidra til å få reglene i samsvar med folks rettsfølelse. *Askøy kommune* uttaler at de foreslåtte endringene ”synes riktig, både for de eventuelle kandidatene det gjelder, og for de politiske partiene, som neppe kan være tjent med personer som representerer et annet politisk syn.”

Flere kommuner og fylkeskommuner peker også på at ombudsplikten er et viktig prinsipp, men at den foreslåtte unntaksbestemmelsen synes rimelig. *Østfold fylkeskommune* uttaler at:

”ombudsplikten har lange tradisjoner i Norge, og er gjerne begrunnet ut fra idealer om samfunnsansvar. Disse idealene må veies mot individets menings- og foreningsfrihet, som blant annet er fastsatt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. [...] Dette synes å være et konstruktivt forslag, der man imøtekommer den enkeltes rettigheter samtidig som man beholder samfunnsansvaret som et prinsipp.”

Enkelte peker på at endringen vil kunne få konsekvenser for antall søknader om fritak og at dette kan innebære merarbeid for kommunen. En annen kommune peker på at endringen vil hindre sene søknader om fritak.

I likhet med kommunene og fylkeskommunene, gir *Faglig forum for formannskapssekretærer* i sin uttalelse støtte til forslaget om en ny fritaksgrunn for ombudsplikten. Det samme gjør *KS* og *Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)*. LNU uttaler at ”framlegget til endring i vallova gjer at lova kjem meir i pakt med artikkel 22 i FNs konvensjon for sivile og politiske rettar, om rett til foreningsfriheit.

Senter for menneskerettigheter har gitt en grundig uttalelse, der de reiser flere prinsipielle spørsmål rundt ombudsplikten i seg selv og den foreslåtte fritaksgrunnen. De mener blant annet at det kan stilles spørsmål ved om den foreslåtte fritaksgrunnen er i samsvar med Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. De uttaler:

”Et krav om at en ufrivillig listekandidat, for å bli fritatt for ombudsplikten, må tilkjennegi at listens politiske syn er i strid med ens egen politiske overbevisning, kan stride i mot vedkommendes rett til privatliv, menings- og ytringsfrihet og retten til frie og hemmelige valg, slik dette er regulert i SP og EMK”.

De viser til at det er et grunnleggende prinsipp i demokratier, og også følger av Grunnlovens § 100, at den enkelte er i sin fulle rett til å holde sine politiske meninger for seg selv. Det å måtte avgi en slik erklæring kan også medføre ubehageligheter, på linje med det å motvillig bli ført opp på en liste man ikke identifiserer seg med.

5.2.7 Departementets vurdering og forslag

En vurdering av om ombudsplikten er i strid med menneskerettighetene reiser flere prinsipielle spørsmål. Ombudsplikten består av to deler; for det første en plikt til å stille til valg dersom man blir satt opp på en liste, for det andre en plikt til å ta på seg vervet dersom man blir valgt.

Plikten til å ta imot valg er basert på at vervet som folkevalgt i Norge er personlig. Det gjenspeiler også et demokratisk prinsipp om at det er de personer som blir valgt som faktisk skal representere folket. I Norge er denne ordningen godt forankret.

Plikten til å stille til valg dersom man er satt opp på en liste er omstridt. Ved hvert valg opplever personer å bli satt opp på en liste mot sin vilje. Mange oppfatter dette som urimelig, og for mange vil det oppleves som ubehagelig å bli assosiert med en liste man ikke er enig i.

At mange oppfatter dette som urimelig, bekrefte av høringsuttalelsene fra kommunene. Mange av høringsuttalelsene peker på at dagens regler ikke er i tråd med folks rettsoppfatning, og at mer fleksible fritaksgrunner er viktig for å ivareta hensyn til enkeltmennesker.

Departementet mener at uheldige episoder der personer settes opp på lister mot sin vilje og i realiteten ”tvinges” til å melde seg inn i andre partier for å oppnå fritak, både kan føre til svekket tillit til demokratiet og ombudsplikten. Disse episodene er ubehagelige for enkeltmenneskene de angår, men er også uheldig i et samfunnsperspektiv fordi deltakelse i seg selv og det å stille til valg blir assosiert med noe negativt og noe som må pålegges.

I en vurdering av hvorvidt det bør være en plikt å stille til valg, må ulike prinsipper veies mot hverandre. Deltakelse og samfunnsansvar må veies mot verdien av individenes selvbestemmelse og behovet for å beskytte personer mot å bli tillagt synspunkter de ikke har.

Samtidig mener departementet det er viktig å se på realitetene og hvordan prinsippet slår ut i praksis. Ettersom både partiene og velgere normalt vil ha kandidater som *ønsker* å bli valgt, blir i all hovedsak alle kandidater spurt før de settes

opp på liste. Det er noen unntak. Dette gjelder først og fremst ved lokalvalg og da særlig små og ytterliggående partier. Plikten synes således ikke å ha noen klar funksjon når det gjelder å sikre rekruttering.

Det er også få eller ingen sammenlignbare land som har en slik lovfestet plikt, og det er vanskelig å peke på at det eksisterer et spesielt behov for en slik ordning her i landet som ikke andre land har. Selv om ombudsplikten har en lang tradisjon i Norge, har også samfunnet endret seg mye.

Departementet mener at ombudsplikten er et uttrykk for et viktig prinsipp, noe også mange av høringsinstansene la vekt på. Det at alle har et ansvar for fellesskapet og at deltakelse er en borgerplikt er et viktig element i vårt demokrati. Ombudsplikten representerer et viktig prinsipp og symboleffekten av å ha en slik plikt kan ha betydning. Departementet mener derfor det kan være gode grunner til å opprettholde ombudsplikten, om enn i en noe mer innsnevret form. Dagens fritaksregler synes å være for strenge og firkantet, og departementet mener det er behov for en oppmykning.

I høringsnotatet ble det foreslått at en kandidat som ville kreve fritak fra å stå på en liste, måtte legge frem en erklæring om at vedkommende ikke delte listens politiske synspunkt.

Departementet er etter en fornyet vurdering kommet til at det kan stilles spørsmål ved om forslaget er i tråd med den negative ytringsfriheten, det vil si retten til *ikke* å gi uttrykk for et bestemt syn. Departementet viser blant annet til Senter for menneskerettigheter som argumenterer i denne retning. Det kan tenkes flere grunner til at en person opplever det som problematisk å måtte tilkjennegi et standpunkt for å få fritak. Dette ville vært en konsekvens av den reglen departementet opprinnelig foreslo i høringsnotatet. Bakgrunnen for at en ny fritaksgrunn ble foreslått var imidlertid å bringe ombudsplikten mer i tråd med menneskerettighetene.

Departementet er nå kommet til at det bør være tilstrekkelig at en person leverer en skriftlig erklæring til valgmyndighetene der man erklærer at man ikke ønsker å stå på den aktuelle listen. Det foreslås derfor ikke noe krav om å tilkjennegi eller fornekte politiske synspunkter.

Dette innebærer en relativ stor innsnevring av ombudsplikten. I realiteten fjernes plikten til å stille til valg, dersom man ikke ønsker det. Departementet mener likevel at prinsippet i ombudsplikten om at deltakelse er et samfunnsansvar opprettholdes, og at fritaksregelen utgjør en fleksibel til-

nærming til dagens realiteter som er i tråd med folks rettsfølelse. Det kreves fortsatt en aktiv handling for å kunne kreve seg fritatt, og dette må skje innen en bestemt frist. I motsatt fall må vedkommende stille til valg. Etter valgloven § 3-4 (2) kan en kandidat som unnlater å påberope seg retten til å kreve fritak innen den frist valgmyndighetene setter, ikke påberope seg en slik rett etter at vedkommende er valgt.

Fritaksregelen er generell og gjelder alle kandidater. En generell regel om at kandidater ved erklæring kan be seg fritatt fra å stille til valg, er videre enn eksisterende fritaksgrunner. Ettersom det eneste kravet er at det leveres en skriftlig erklæring innen en frist, vil alle som kunne fått fritak gjennom de andre bestemmelsene, kunne benytte den nye fritaksgrunnen. Departementet mener derfor at de øvrige fritaksreglene i § 3-4 første ledd bokstav a) – d) er overflødige og de foreslås opphevet.

Når det gjelder bestemmelsen i § 3-4 (1) bokstav b om fritak etter andre lover har denne i realiteten kun vært av betydning for overformyndere. I vergemålsloven av 1927 er det en bestemmelse om at overformyndere kan kreve seg fritatt fra verv. I ny vergemålslov av 2010, som ikke er trådt i kraft ennå, er bestemmelsen fjernet. Etter vår vurdering vil bestemmelser om fritak i andre lover uansett være overflødige dersom det innføres en generell fritaksregel.

Når en nå foreslår kun å ha én fritaksregel vil det bli enklere for lokale valgmyndigheter å formidle fritaksreglene. Det vil også gjøre arbeidet med søknader om fritak lettere. Departementet presiserer at regelen i § 3-4 første ledd omhandler rett til fritak fra å stille til valg. Rett til eventuelt fritak når man er valgt reguleres av kommuneloven. Her foreslås det ingen endringer.

Lokale valgmyndigheter er ansvarlig for å underrette kandidater på valglistene om at de er satt opp som kandidater på listeforslag og om retten til å kreve fritak, jf. § 6-6 (4). Erklæring om at en ønsker fritak må være skriftlig og signert av vedkommende som søker fritak. Erklæringen sendes til lokale valgmyndigheter innen angitt frist. Frist for innlevering av slik erklæring fastsettes av lokale valgmyndigheter. Oversittes fristen vil retten til å kreve seg fritatt normalt falle bort. Bestemmelsene i valgloven § 15-5 om oppreisning for oversittelse av frist, er streng. Vilkåret er at fristoversittingen må skyldes forhold vedkommende ikke hadde herredømme over og heller ikke kunne forutse.

5.3 Regler for fristberegning

5.3.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Valgloven § 15-5 (1) - (3) fastsetter regler for fristberegning.

”(1) Hvis en dato som er utgangspunktet for en frist faller på en helligdag, begynner fristen å løpe nærmest påfølgende hverdag

(2) Hvis en dato for avslutningen av en frist faller på en helligdag, løper fristen ut den nærmest påfølgende hverdag

(3) Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder tilsvarende i de tilfeller hvor en dato som er det tidligste eller seneste tidspunktet for noen handling etter denne lov, faller på en helligdag.”

Dette innebærer at dersom 31. mars faller på en søndag, vil innleveringsfristen løpe ut mandag 1. april. Faller 31. mars på skjærtorsdag, langfredag, 1. eller 2. påskedag, kan listeforslag leveres inn 3. påskedag. Er 31. mars påskeaften, skal listeforslaget leveres inn denne dagen siden dette ikke er en helligdag.

Oppreisning for oversitting av innleveringsfristen kan bare gis dersom oversittingen skyldes forhold man ikke kunne forutse, og som den ansvarlige for innleveringen ikke har herredømme over, jf. valgloven § 15-4.

5.3.2 Høringsnotatet

Departementet vurderte i høringsnotatet hensiktsmessigheten av at frister løper ut på en lørdag. Bestemmelsene i valgloven § 15-5 om beregning av utgangspunktet for og avslutningen av frister er i store trekk videreføring av bestemmelser i tidligere valglover. Loven har ikke tatt høyde for utviklingen i samfunnet med lørdagsfri for de fleste offentlige virksomheter. En bokstavfortolkning av regelverket tilsier at valgmyndighetene – dersom 31. mars faller på en lørdag – må sørge for en beredskapsordning fram til kl. 24.00 denne dagen for å fange opp eventuelle listeforslag som måtte bli innlevert sent denne dagen. Etter departementets syn er dette en lite rimelig ordning. Gode grunner taler for at valgloven bør oppdateres på dette punktet, slik at lørdag blir likestilt med helligdager når det gjelder beregning av frister. Dette vil innebære at dersom 31. mars faller på en lørdag, vil fristen for innlevering av listeforslag utløpe påkommende hverdag.

Departementet foreslo at valgloven § 15-5 (1), (2) og (3) endres, slik at lørdager og helligdager likestilles når det gjelder beregning av frister etter loven.

5.3.3 Høringsinstansene

Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot forslagene om å likestille lørdag og helligdager når det gjelder beregning av frister.

5.3.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet viser til drøftingen i høringsnotatet og foreslår at reglene om fristberegning i lovens § 15 første, andre og tredje ledd endres. Dette innebærer at lørdag likestilles med helligdag når det gjelder start eller utløp av frister etter loven. Lovteksten justeres dermed i forhold til utviklingen i samfunnet, der lørdag er etablert som fridag for store grupper i arbeidslivet – både i offentlig og privat virksomhet.

5.4 Krav til listekandidater

5.4.1 Gjeldende rett

Valgloven § 4-1 fastsetter at det i hver kommune skal være et valgstyre som velges av kommunestyret selv. Valgstyrets oppgaver er å forberede og gjennomføre valgene på kommunalt nivå, i tråd med valgloven og valgforskriften.

Dersom det foregår stemmegivning på flere steder i kommunen, skal et stemmestyre med minst tre medlemmer administrere stemmegivningen på hvert sted, jf. valgloven § 4-2. Stemmestyrene oppnevnes av kommunestyret, eller av valgstyret, etter delegering fra kommunestyret. I kommuner der det kun foregår stemmegivning på et sted og det ikke oppnevnes et stemmestyre, fungerer valgstyret som stemmestyre. Reglene for stemmestyre gjelder da tilsvarende.

Valgstyrer og stemmestyre er nemnder i kommunelovens forstand, og følger regler om valgbarhet nedfelt i kommuneloven § 14. Hovedreglen er at alle som har stemmerett til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg er valgbar. Unntak gjelder for visse grupper, for eksempel ansatte i visse kommunale og fylkeskommunale stillinger, men det er ikke noe forbud i loven mot å velge kandidater som stiller til valg, eller andre aktive politikere, til stemmestyrene eller valgstyrene.

Det er lang tradisjon i Norge for å bruke politikere i valgstyrer og stemmestyre. Etter stortingsvalget i 2009 oppgav 42,4 prosent av kommunene

at de rekrutterte stemmestyremedlemmer fra de politiske partiene, mens 31,8 prosent svarte at de oppnevnte både fra partiene og kommunalt ansatte.

5.4.2 Anmodning fra OSSE etter stortingsvalget i 2009

Etter å ha observert stortingsvalget høsten 2009 tok OSSE opp praksisen med å bruke listekandidater som medlemmer av valgstyret og stemmestyret. OSSE påpeker at potensielle interessekonflikter kan oppstå under valgavviklingen når listekandidater deltar. De uttaler:

”Valgkandidater bør ikke kunne delta i stemmestyrene og valgstyrene. Slik hindrer man faktiske eller opplevde interessekonflikter, eller situasjoner som kan oppfattes som interessekonflikter.”

5.4.3 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at denne problemstillingen er vurdert tidligere. Ved valget i 2007 ble det satt fram påstander om at det i noen tilfeller skjedde aktiv påvirkning fra listekandidater overfor velgere inne i valglokalene. Etter valget i 2007, tok departementet opp spørsmålet om det burde gjøres begrensninger i valgbarhet for listekandidater i stemmestyret. Departementet fremmet ikke forslag til endring på det tidspunktet, jf. Ot.prp.nr. 32 (2008-2009). Isteden oppfordret departementet kommunene til å tenke prinsipielt når det gjaldt sammensetning av stemmestyret, og at de burde være bevisst på at det kan oppstå særlige problemer dersom listekandidater ble valgt. Evalueringen av valget i 2009 viste imidlertid at flere kommuner fortsatt brukte politikere i stemmestyret og som valgfunksjonærer.

I lys av anmodningen fra OSSE fant departementet grunn til å vurdere problemstillingen på nytt. Departementet pekte på at enkelte velgere har stilt spørsmål ved ordningen, og på de prinsipielle innvendingene som framkommer i rapporten til OSSE. Det er, etter departementets mening, prinsipielt uheldig at kandidater som selv stiller til valg har direkte kontakt med velgerne i stemmesituasjonen. Det er ikke påvist at utilbørlig påvirkning av velgerne forekommer selv om spørsmål har vært reist. Uavhengig av dette, pekte departementet på at selve muligheten for – eller mistanken om – slik påvirkning kan bidra til å svekke tilliten og å skape negative holdninger til valgordningen.

I OSSEs anmodning skilles det ikke mellom valgstyret og stemmestyret. I høringsnotatet pekte departementet imidlertid på viktige forskjeller mellom disse som har betydning for debatten og en eventuell begrensning.

Departementet understreket at en eventuell begrensning ikke bør settes videre enn det som anses nødvendig, basert på det grunnleggende prinsippet om at færrest mulig skal være utelukket fra valg til folkevalgte organer.

Valgstyrene har det overordnede ansvaret for valgavviklingen på kommunalt nivå. De skal blant annet godkjenne lister til kommunestyrevalg og har ansvar for prøving og opptelling av stemmesedler og for valgoppgjøret ved kommunestyrevalg.

Departementet la i høringsnotatet vekt på at valgstyrene ikke har direkte kontakt med velgerne i valglokalene. Videre vil et valgstyre i større grad være tverrpolitisk sammensatt og alle møtene holdes for åpne dører slik at offentligheten har mulighet til å kontrollere hva som foregår. Departementet mente derfor at det ikke bør gjøres begrensninger i hvem som er valgbar til valgstyret.

Når det gjelder *stemmestyret* har de gjennom sine funksjoner i valglokalet nær kontakt med velgerne ved selve stemmegivningen, og departementet mente at det for velgerne derfor vil kunne oppleves som mer problematisk at listekandidater sitter i stemmestyret.

Departementet trakk også frem andre roller i valg gjennomføringen som innebærer kontakt med velgerne. Valgstyret oppnevner *stemmemottakere* til å ta imot forhåndstemmer, jf. valgloven § 8-2 (1) a). I tillegg vil det normalt være behov for *valgfunksjonærer*, som assisterer valgstyret og stemmestyrene med forberedelsene og gjennomføringen av valgene. Valgloven har ingen begrensninger på hvem som kan oppnevnes som stemmemottaker eller utpekes til valgfunksjonær. Departementet mente at det kan argumenteres for at det også bør reguleres hvem som kan utføre disse oppgavene, ettersom de også medfører direkte kontakt med velgerne under stemmegivningen.

I høringsnotatet gav departementet uttrykk for at begrensninger i valgbarhet bør bygges på objektive og konstaterbare kriterier. Det foreslo at et slikt kriterium kan være det forhold at man er kandidat på en valgliste ved det aktuelle valget. Å bruke medlemskap i et politisk parti eller politisk aktivitet som kriterier kunne etter departementets vurdering være uheldig, både prinsipielt og av praktiske grunner. Departementet trakk også frem at listekandidater – i motsetning til andre

politisk aktive – har en mer personlig interesse i valgtutfallet.

Departementet pekte avslutningsvis på at politikere som medlemmer i stemmestyrene har lange tradisjoner i Norge. En stor andel stemmestyremedlemmer blir i dag rekruttert fra de politiske partiene. Departementet har imidlertid ikke tall på hvor mange av disse som er listekandidater. En lovendring som gjør at listekandidater ikke lenger er valgbar til stemmestyre, kan medføre praktiske problemer for enkelte kommuner med hensyn til å skaffe nok personell til gjennomføringen av valget.

Dette kan løses gjennom å tenke nytt og for eksempel invitere befolkningen til å delta som vakter og funksjonærer i valglokalene. Departementet pekte også på at slik deltakelse kan bidra til økt engasjement og interesse rundt valget. I tillegg kan de ansatte i kommunen i større grad benyttes til slikt arbeid.

Departementet foreslo ingen konkrete lovendringer i høringsnotatet, men ba om innspill fra kommunene på dette spørsmålet. Departementet ønsket kommunenes synspunkter på å begrense valgbarheten til listekandidater, både som medlemmer til stemmestyrene og som valgfunksjonær eller stemmemottakere.

5.4.4 Høringsinstansene

Mange av høringsinstansene som har avgitt uttalelse vier stor oppmerksomhet til spørsmålet om listekandidaters valgbarhet til valgstyret og stemmestyret. I alt 59 høringsinstanser har avgitt merknad til dette spørsmålet, herunder 49 kommuner og 5 fylkeskommuner. Av høringsinstansene er 33 kommuner og tre fylkeskommuner negative til en begrensning i listekandidaters valgbarhet. 19 av høringsinstansene er positive til en slik lovendring, deriblant 14 kommuner. Det er både store og små kommuner blant disse.

Mange tar opp spørsmålet om en slik begrensning vil føre til praktiske problemer. 28 kommuner ga uttrykk for at en begrensning kan medføre praktiske problemer knyttet til rekruttering og opplæring. Nær en tredel av disse mener likevel at problemene er håndterbare, og er ikke negative til en slik begrensning. Det går også frem at enkelte kommuner allerede har besluttet ikke å bruke listekandidater i stemmestyrene. Det er også kommuner som sier at de ikke kan se at en begrensning vil medføre praktiske problemer. Blant disse er det både kommuner som er positive og negative til en endring.

Kommunene som er negative til en lovendring peker på at det allerede er vanskelig å rekruttere nok personell, og at en slik lovendring vil medføre at man mister verdifull erfaring. Ettersom det er valg bare hvert annet år, tar det lang tid å få nødvendig erfaring og kjennskap til valggjennomføring. *Ås kommune* uttaler at:

”det blir vanskelig å skaffe tilstrekkelig personer som er villige til å bruke arbeidstid, helg og kveldstid på valgarbeid. Valgarbeid krever omfattende opplæring og erfaring. Kommunens administrasjon har ikke nok personell til å utføre disse oppgavene i tillegg til ordinære arbeidsoppgaver.”

Det er også flere av kommunene som peker på at en slik begrensning vil kunne medføre økte utgifter for valggjennomføringen, og at det kan få konsekvenser for antall valglokaler i kommunen og for kvaliteten i gjennomføringen.

Odda kommune uttaler at:

”det er viktigere for et godt og korrekt gjennomført valgting at det er kompetente og trent leiing og trena røystemottakarar, enn om dei som sit ved urnebordet er listekandidater eller ikke.”

Tre av fylkeskommunene som har avgitt uttalelse, *Hordaland fylkeskommune*, *Nordland fylkeskommune* og *Nord-Trøndelag fylkeskommune*, er i mot en lovendring. De legger vekt på at de tror en slik begrensning vil skape problemer for kommunene. De kjenner til at flere kommuner allerede har problemer med å skaffe nok personell til valggjennomføringen. Det blir også pekt på at det er et viktig prinsipp at flest mulig skal være valgbar. *Nordland fylkeskommune* uttaler ”at noen sier ja til å stå på en valgliste er fortjenestefullt og bør ikke diskvalifisere dem fra å kunne velges til noe organ – heller ikke til valgstyre eller stemmestyre.”

Flere høringsinstanser mener at det prinsipielle bør veie tyngre enn eventuelle praktiske ulemper.

Nannestad kommune uttaler at:

”ved oppnevning av stemmestyrene har det vært lagt vekt på at det skal være en bred politisk sammensetning. Den enkelte velger er antagelig ikke er så kjent med dette og kan nok reagere på at sentrale listekandidater skal veilede dem og ta imot stemmen, spesielt ved lokalvalg. [...] vi ser imidlertid at en slik begrensning kan skape noen praktiske proble-

mer. Ved forrige valg ble det oppnevnt 56 stemmestyremedlemmer inkl. varamedlemmer. Mange av disse har vært med i stemmestyrene ved flere valg, de har mye erfaring og det vil kreve en omfattende opplæring dersom man ikke skal kunne bruke noen listekandidater og må kjøre grunnleggende opplæring for alle.”

Etter en totalvurdering mener kommunen imidlertid at

”rettsikkerhetshensyn taler for at medlemmer av stemmestyrene, valgfunksjonærer og stemmemottakere ikke bør bestå av listekandidater.”

Rygge kommune uttaler at de ser at:

”det vil kunne by på problemer å rekruttere nok personell til valglokale, men mener at det ikke må veie tyngst i denne sammenhengen. Her er det velgers tiltro og tillit til at valget gjennomføres på en upartisk måte. [...] I egen kommune har vi tilstrebet en sammensetning av politikere fra ulike partier, men ser at det kan være uheldig sett fra velgers synspunkt at listekandidater er tilstede i valglokalet”.

Meråker kommune viser til at som en liten kommune vil det vil være vanskelig å rekruttere nok personell til å gjennomføre valget. De uttaler at de i dag er:

”avhengige av at listekandidater stiller som medlemmer både i valgstyre, stemmestyre og som valgfunksjonærer. Men kommunen er åpen for å tenke nytt og evt. invitere befolkningen til å delta som vakter m.m. i valglokale for å øke engasjementet rundt valget.”

Andre kommuner peker på at de allerede har innført slike begrensninger i egen kommune. Blant annet støtter *Ålesund kommune* forslag om lovendring, og viser til at de allerede har vedtatt et prinsipp om at listekandidater ikke skal velges til stemmestyrene eller oppnevnes som stemmemottakere.

To av fylkeskommunene som har avgitt uttalelse, *Sør-Trøndelag fylkeskommune* og *Østfold fylkeskommune*, er også positive til en begrensning i listekandidaters valgbarhet. De mener det prinsipielle må veie tyngst. *Østfold fylkeskommune* uttaler at:

”et eventuelt problem med rekruttering til stemmestyrene fordi disse i den aktuelle kommunen bemannes av lokalpolitikere, bør dog ikke være avgjørende i forhold til viktige prinsipielle hensyn. Særlig fordi mange kommuner allerede bemanner stemmestyrene utenfor valglistene og får dette greit til.”

Sør-Trøndelag uttaler at de har liten befattning med tematikken, men at de ikke kan se noen problemer med en begrensning.

Et annet argument som fremmes i flere av høringsuttalelsene som er negative til en lovendring er at det ikke har vært noe problem med dagens ordning. De har ikke opplevd at det er blitt stilt spørsmål ved nøytraliteten til listekandidater og ikke fått klager fra velgerne heller. Ettersom det ikke oppleves som et problem, ser kommunene ikke grunn til å endre regelverket.

Løten kommunen uttaler at de ikke kan se at:

”det er behov for å innføre innskrenkninger i valgbarheten til stemmestyre eller i hvem som oppnevnes som valgfunksjonærer. Antall avdekkede tilfeller hvor det forekommer ’utilbørlig påvirkning’ av velgere i stemmelokale eller tilfeller av faktisk eller opplevd interessekonflikt mellom velger og valgfunksjonær er svært liten”.

Haram kommune uttaler at

”Kommunen har ikke hatt skriftlige klager på dette systemet og mykje verdfull kunnskap finst blant dei som er oppnemnde”.

Mange kommuner viser til at det legges stor vekt på politisk balanse i sammensetningen av stemmestyrene, og at dette bidrar til å gjøre stemmestyrene nøytrale. Noen kommuner mener også at gjennomføring av valg skal være et folkevalgt ansvar, ikke en oppgave for administrative organ, og at slike begrensninger vil svekke den folkevalgte styringen av valget.

Oslo kommune stiller spørsmål ved hvem som skal kontrollere at listekandidater ikke velges inn i stemmestyre, og at de ikke har tjeneste som stemmemottaker eller valgfunksjonær. De påpeker at hvis dette skal gjøres administrativt vil det bety en kjempejobb.

Løten kommune tar også opp et annet poeng, og viser til at det i valgloven er forbud mot valgagitasjon i valglokalet. De mener at:

”reglene om forbud mot valgagitasjon i valglokalet er tilstrekkelige for å forhindre at det skjer utilbørlig påvirkning av velgere eller til at det oppstår interessekonflikter mellom valgfunksjonærer og velgere.”

Det samme argumentet trekkes frem av KS, som i sin høringsuttalelse uttaler at:

”gjeldende valglov setter forbud mot valgagitasjon i stemmelokalet, og at listekandidater fra ulike lister som regel vil være representert i stemmestyrene. KS tviler på at listekandidaters nærvær i et stemmelokale i seg selv vil påvirke stemmegivningen i nevneverdig grad. KS mener derfor at det ikke er behov for en bestemmelse som begrenser valgstyrenes mulighet til også å benytte listekandidater som valgfunksjonærer ved den praktiske avviklingen av valg.”

Askøy kommune, Haram kommune og Karmøy kommune mener at hvis en slik begrensning skal innføres er det nødvendig med en overgangsfase slik at kommunene får tid til å trene opp og lære opp andre valgmedarbeidere.

Faglig forum for formannskapssekretærer uttaler at:

”det bør fastsettes regler som begrenser listekandidaters valgbarhet og mulighet for å tjenestegjøre som stemmestyre og valgfunksjonærer”.

Senter for menneskerettigheter (UiO) mener at man for å fjerne all tvil om upartiskhet bør endre reglene både når det gjelder valgstyre og stemmestyre. De uttaler at:

”Loven bør endres slik at medlemmer av både valgstyre og stemmestyre, i tillegg til øvrige funksjonærer, bare bør være personer som selv ikke stiller til valg. (..) Dette bør gjøres ut fra et føre var prinsipp og for å bringe praksis i tråd med internasjonal praksis. Etter SMRs syn bør det selv i små kommuner være mulig å finne valgmedarbeidere som ikke selv er kandidater.”

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet uttaler at:

”Det er viktig at sammensetningen av valgmedarbeidere gjenspeiler befolkningsmangfoldet. IMDi-rapport 11-2007 'Hvem stemmer og hvorfor. Om ulike etniske gruppers valgdeltagelse'

stadfester at tillit til det politiske systemet kan påvirke deltakelsen ved valg. Det kan være grunn til å tro at denne tilliten i mindre grad kan tas for gitt i enkelte innvandregrupper. Å unngå tvil om upartiskhet når det gjelder valgmedarbeidere kan derfor ha ekstra stor betydning for disse gruppene.”

5.4.5 Departementets vurdering og forslag

Flere av høringsinstansene uttaler at en begrensning i listekandidaters valgbarhet til stemmestyre vil medføre en del vanskeligheter. Flere kommuner bruker listekandidater til slike oppgaver i dag, og viser til at det allerede er vanskelig å rekruttere tilstrekkelig personell til valg gjennomføringen.

Departementet deler kommunenes vurdering av at det kreves erfaring og god opplæring for å sikre en god gjennomføring av valget. Departementet viser til at det fremgår av høringsuttalelsene at noen kommuner allerede har innført slike begrensninger. Departementet mener at det er viktig å få frem hvordan disse kommunene har gått frem og bidra til å spre gode erfaringer. Departementet ser positivt på at en del kommuner mener at man gjennom å tenke nytt kan få engasjert nye deler av befolkningen, og er enig i at det bør være mulig også i andre kommuner å rekruttere andre personer enn listekandidater. På linje med flere av høringsinstansene mener departementet at det prinsipielle i denne saken må tillegges større vekt enn praktiske utfordringer.

I høringsrunden ble det tatt opp at en begrensning i bruk av listekandidater vil kunne føre til at antall valglokaler vil måtte reduseres. Departementet vil understreke at det i utgangspunktet ikke er praktiske hensyn som rekruttering av valgmedarbeidere som er bestemmende for antall valglokaler. Hvor mange valglokaler som er nødvendig må vurderes i forhold til overordnede prinsipper for gjennomføring av valg. Et viktig prinsipp for gjennomføring av valg er at alle velgere skal ha lik tilgang til å stemme.

Departementet er enig med OSSE og med flere av høringsinstansene i at det er prinsipielt problematisk at listekandidater har oppgaver som involverer kontakt med velgere i valglokalet. Til tross for at det hittil har vært få eller ingen klager på at listekandidater kan sitte i stemmestyre, deler departementet synspunktet til Senter for menneskerettigheter om at man ved slike grunnleggende spørsmål må legge et føre var prinsipp til grunn. At velgerne har tillit til valg gjennomfø-

ringen er helt avgjørende i et demokrati og man kan ikke ta for gitt at den tilliten alltid vil være der.

Valg bygger på viktige prinsipper som gjennomsiktighet, åpenhet og upartiskhet i alle ledd av valggjennomføringen. Når listekandidater gis oppgaver knyttet til selve stemmegivningen i valglokalene, ser departementet at det kan rokke ved tilliten til en korrekt valggjennomføring. Saken som kom opp etter valget i 2007 skapte mistro og viste hvor raskt tilliten til valggjennomføringen kan skades. Den understreket også problemene med at listekandidater har oppgaver i valglokalene. Selv om alt kan ha gått rett for seg, er det vanskelig å bevise dette.

Departementet viser for øvrig til at gjennomføring av valg er en av demokratiets viktigste grunnsteiner, og ser det som viktig at velgerne i større grad inviteres til å delta ved gjennomføringen.

Departementet mener derfor at det bør innføres en begrensning i hvilke oppgaver listekandidater kan ha ved gjennomføring av valg. Ettersom både stemmemottakere og valgfunksjonærer kan ha kontakt med velgerne under stemmegivningen, mener departementet at listekandidater bør avskjæres fra å inneha disse rollene.

Departementet mener høringsrunden bekrefter at det ikke er grunn til å begrense listekandidater fra å sitte i valgstyret. Kun Senter for menneskerettigheter uttaler at listekandidater også bør utelukkes fra valgstyret. Etter departementets vurdering ville en slik endring medført en omlegging av hele systemet for politisk valgte organs oppgaver knyttet til valg. Etter departementets vurdering foreligger det ikke tilstrekkelig tungtveiende hensyn som taler for en slik omlegging her i landet. Valgstyrene har flere oppgaver knyttet til valggjennomføringen, men ingen til selve valghandlingen.

Departementet mener det er naturlig at ansvaret for å sikre at det ikke sitter listekandidater i stemmestyret, eller at listekandidater fungerer som stemmemottakere eller valgfunksjonærer, må tillegges valgstyret.

Stemmestyret anses som kommunale nemnder og opprettes etter regler i kommuneloven. Det foreslås derfor at valgbarhetsbegrensningen tas inn som nytt ledd i kommuneloven § 14. Begrensninger foreslås tilsvarende i valgloven § 8-2 og § 9-3 slik at listekandidater ikke kan tjenestegjøre som stemmemottakere eller valgfunksjonærer i valglokalene.

Konklusjon

Departementet foreslår at det innføres begrensninger i listekandidaters valgbarhet til stemmestyret. Basert på de samme vurderingene foreslås tilsvarende begrensninger for stemmemottaker og valgfunksjonærer i valglokalene. Departementet understreker at det kun er personer som selv stiller til valg i det aktuelle valget, og ikke politikere generelt, som omfattes av en eventuell begrensning.

Av hensyn til at flere kommuner mener begrensninger vil medføre praktiske problemer, ser departementet grunn til å utsette iverksettingen av forslaget til valget i 2013. Dette vil gi kommunene tilstrekkelig tid til omstilling og å tilpasse seg nytt regelverk, samt få til en god kompetanseoverføring. Gitt viktigheten av at valget gjennomføres på korrekt måte, er dette forhold som det bør tas hensyn til. Departementet ber likevel kommunene i den grad det er mulig å ta hensyn til den eventuelle endringen i sitt arbeid med å bemanne stemmestyret allerede ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011.

Departementet viser til at det allerede er flere kommuner som bemanner stemmestyret uten å bruke listekandidater, og mener at også andre kommuner kan klare dette dersom de får noe tid til å omstille seg. Departementet vil i tiden frem mot neste valg bidra med å gjøre erfaringene fra disse kommunene kjent for andre kommuner. Videre vil departementet understreke at det er viktig å tenke nytt i rekrutteringen. Velgerne bør generelt i større grad engasjeres og ansvarliggjøres i gjennomføringen av valg. Det vil etter departementets vurdering kunne ha en positiv effekt også for lokaldemokratiet om flere innbyggere deltok i valgavviklingen. Det vil kunne gi hver enkelt mer informasjon og kunnskap om valg, men også styrke borgerfølelsen og opplevelsen av å delta. Departementet vil se på om det skal igangsette et informasjonsarbeid på sentralt nivå for å oppmuntre flere av innbyggerne til å delta i valggjennomføringen.

5.5 Forsegling av valgurner. Oppbevaring og transport

5.5.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Når det gjelder spørsmålet om prosedyrer for forsegling, oppbevaring og transport av valgmateriell er noe regulert i valgloven og noe i valgforskriften. Det må her sondres mellom ulike faser i valgavviklingen: Tidligstemmegivning, ordinær for-

håndsstemmegivning og stemmegivning på valgdagen.

Tidligstemmegivning og ordinær forhåndsstemmegivning

Valgloven § 8-4 har bestemmelser om framgangsmåten ved tidligstemmegivning og ved forhåndsstemmegivningen. Det står ikke i loven at valgurnen skal være forseglet. Kravet om forsegling av urner ved forhåndsstemmegivningen innenriks framgår av valgforskriften § 27 (5). Bestemmelsen regulerer framgangsmåten ved både forhåndsstemmegivningen og forsendelse av stemmegivninger. Det følger av valgforskriften § 24 a tredje ledd at reglene om bruk av valgurne, forsegling, oppbevaring og transport, er de samme ved tidligstemmegivning som ved ordinær forhåndsstemmegivning. Stemmegivningen skal legges ned i en forseglet urne. Dette gjelder enten velgeren forhåndsstemmer i egen kommune eller vedkommende stemmer utenfor hjemkommunen.

Når det gjelder oppbevaring og transport av valgmateriell er dette regulert i valgloven §§ 9-8 og 10-8. Det følger av valgloven § 9-8 at alt valgmateriell skal oppbevares og transporteres på "betryggende måte". For materiell som skal sendes til fylkesvalgstyret (eller til fylkesmannen i Oslo og Akershus) framgår det av loven § 10-8 (3) at dette skal pakkes "i god orden i forsvarlig forseglet emballasje, og sendes på hurtigst betryggende måte."

I henhold til valgforskriften § 29 om tømming av urner og oppbevaring av materiell med mer gis de bestemmelser som er fastsatt i valgforskriften for valgdagen, §§ 33 og 34, tilsvarende anvendelse under forhåndsstemmegivningen. Det betyr for det første at valgstyret skal sørge for at det etableres betryggende rutiner ute i valglokalene, slik at det ikke skjer noe urettmessig med innholdet i urnene. Omslagskonvoluttene, med stemmesedelkonvolutten og valgkortet, må oppbevares slik at de ikke blandes sammen med annet valgmateriell. For det andre skal omslagskonvoluttene oppbevares på en slik måte at de er utilgjengelige for uvedkommende. Dersom stemmesedlene oppbevares på et sted hvor valgmyndighetene ikke har direkte oppsyn med dem, skal oppbevaringsstedet forsegles.

Stemmegivning på valgdagen

Ved stemmegivning på valgdagen skal velgeren selv legge stemmeseddelen ned i en urne, jf. § 9-5 (3). Det er ikke noe krav - verken i valgloven eller

valgforskriften - at valgurner som brukes på valgdagen skal være forseglet mens stemmegivningen pågår. Etter valgforskriften § 33 skal valgstyret sørge for at stemmestyrene etablerer "betryggende rutiner" for oppbevaring av innholdet i urner som må tømmes i løpet av valgdagen. Dette innebærer at stemmesedlene skal oppbevares på en slik måte at de er utilgjengelige for uvedkommende. Dersom stemmesedlene oppbevares på et sted hvor valgmyndighetene ikke har direkte oppsyn med dem, skal oppbevaringsstedet forsegles, jf. valgforskriften § 34. Det kreves også at avgitte stemmer oppbevares slik at de ikke blir blandet sammen med de øvrige stemmesedlene eller annet valgmateriell. Som nevnt foran er det de samme reglene som gjelder ved forhåndsstemmegivningen i henhold til § 29 i valgforskriften.

I § 34 i valgforskriften er det fastsatt regler om forsegling ved oppbevaring og transport av valgmateriellet.

For det første slås det fast at valgstyret har ansvar for å etablere betryggende rutiner for oppbevaring og transport av valgmateriell i *alle* faser av valggjennomføringen. Valgstyret avgjør - ut fra lokale forhold - hvordan valgmateriellet, manntall, stemmesedler, urner mv. skal oppbevares.

Bestemmelsen fastsetter videre et krav om forsegling i alle situasjoner hvor valgmateriell etterlates uten direkte oppsyn av valgmyndighetene. Regelen omfatter alle tilfeller hvor valgmateriell kan tenkes etterlatt, for eksempel mellom søndag og mandag på steder hvor det er todagers valg, eller dersom det tas en pause i opptellingen fra valgnatten og til morgenen etter. Forsegling bør skje ved hjelp av lakk og segl, eller annet forseglingsutstyr som sikrer at uvedkommende ikke kan få tilgang til materiellet uten at dette synes. Stemmestyrets leder - eller en annen person som valgstyret utpeker - har ansvaret for å ta vare på forseglingsmateriellet.

Når det gjelder transport av valgmateriell skal all transport foregå på hurtigste betryggende måte og uten unødige forsinkelser. Det er valgstyrets ansvar å etablere forsvarlige rutiner. Personer som oppbevarer forseglingsutstyr kan ikke forestå transport av materiellet. Vedkommende kan heller ikke utføre vakthold, hvis det er påkrevet.

5.5.2 Høringsnotatet

Departementet viste til OSSE-rapportens anbefaling om å ta i bruk konsekvente prosedyrer for sikkerhetstiltak på valgdagen, blant annet ved forsegling av valgurnene. For øvrig mente OSSE at oppbevaringen av valgurnene og annet valgmate-

riale til forhåndsstemmegivningen på et sikkert sted, er i samsvar med internasjonal "best practice".

I høringsnotatet drøftet departementet om det bør være faste prosedyrer i form av sikkerhetstiltak, herunder forsegling av valgurnene, på selve valgdagen. Departementet så også på om det er behov for et mer detaljert regelverk for oppbevaring og transport av valgmateriell.

Forsegling av valgurner på valgdagen

Departementet påpekte at det her i landet aldri – så vidt departementet har brakt på det rene – har vært et lovfestet krav om at urner skal være forseglet på valgdagen. Det har vært opp til den enkelte kommune om de har ønsket å forsegle valgurnene. Departementet viste til at velgere fra tid til annen har stilt spørsmål ved at valgurnene på valgdagen ikke er forseglet. Under henvisning til at vår praksis ikke er i overensstemmelse med internasjonale standarder, mente departementet at OSSEs anbefaling bør følges opp med krav om forsegling av valgurnene.

Departementet drøftet hvorvidt et krav om forsegling av urner burde framgå av valgloven, eller om det er tilstrekkelig at det står i valgforskriften slik det gjør ved forhåndsstemmegivningen.

En ny bestemmelse om at valgurnene på valgdagen alltid skal være forseglet, ville etter departementets oppfatning være et så viktig prinsipp at en slik bestemmelse naturlig hører hjemme i valgloven, ikke kun i forskrift. Departementet mente at det tilsvarende burde framgå av loven at urner under forhåndsstemmegivningen skal forsegles. På denne bakgrunn foreslo departementet to nye bestemmelser i valgloven om forsegling av valgurner for henholdsvis valgdagen og forhåndsstemmegivningen

En ordning med forseglede valgurner på selve valgdagen, vil normalt kreve langt flere urner enn kommunene i dag disponerer, eller gode prosedyrer for tømning av valgurner.

Departementet viste til utprøvingen av en ny designløsning for valgutstyr, valglokaler og stemmesedler ved stortingsvalget i 2009. Disse valgurnene kan forsegles. Også de fleste urner som benyttes i dag har muligheter for forsegling.

Departementet foreslo at det etableres et system for tømning av urnene. Det ville etter departementets oppfatning være lite hensiktsmessig å gå til anskaffelse av mange nye valgurner for å unngå problemet med tømning. En ordning for tømning av urner i løpet av valgdagen, i betryg-

gende former der hensynet til sikkerheten er ivarettet, måtte etter departementets mening være en god løsning.

Departementet så for seg en ordning der valgurnene kan åpnes og innholdet tømmes rett over i en dertil spesiallaget farget plastsekk, som så forsegles (med strips) og merkes med serienumre. Hvordan dette skal gjøres foreslo departementet fastsatt i valgforskriften, både når det gjelder forhåndsstemmene og valgtingsstemmene. Slik departementet vurderte det, ville en slik løsning tilfredsstillende internasjonale standarder.

Departementet foreslo at en arbeidsgruppe fra kommunene får i oppdrag å gi innspill til slike rutiner i tillegg til løsninger for oppbevaring av avgitte stemmer.

Oppbevaring og transport av valgmateriell

Departementet viste til at det framgår av valglov og valgforskriften hvordan oppbevaring og transport av valgmateriell skal skje. Det er ikke fastsatt detaljerte regler for hvordan valgstyrene skal sørge for oppbevaring og transport, det står bare at det skal skje på "en betryggende måte". Her vil det variere ut fra lokale forhold hva som er den beste løsningen. Under henvisning til de tilbakemeldingene departementet fikk i forbindelse med evalueringen av valget i 2009, mente departementet at reglene om oppbevaring og transport av valgmateriell synes å fungere godt, og at kommunene har etablert gode rutiner for å sikre en trygg behandling av materialet. OSSE har heller ikke merknader til dette i sin rapport. Departementet konkluderte derfor med at det ikke var grunnlag for å foreslå nye regler om oppbevaring og transport av valgmateriell.

Det er viktig at det etableres gode løsninger for oppbevaring og transport av valgmateriell i alle faser av valg gjennomføringen. Departementet varslet derfor at det i valghåndboken vil omtale mer presist hvordan kommunene kan sikre seg mot uregelmessigheter.

5.5.3 Høringsinstansene

Samtlige høringsinstanser støtter departementets forslag, eller de har ingen merknader, når det gjelder forsegling av valgurner på valgdagen. Mange kommuner viser til at de allerede i dag praktiserer en ordning med forsegling av urnene på valgdagen. De synes det er viktig med en avklaring og at bestemmelser om dette skal framgå av valgloven.

Lillehammer kommune uttrykker det slik:

”Det er bra at forsegling av valgurner blir lovfestet. Dette har også med troverdighet for velgerne å gjøre. De er opptatt av at valget skal være hemmelig, og synes det er betryggende med urner som er forseglet”.

Norsk senter for menneskerettigheter skriver i sin høringsuttalelse:

”I tråd med føre var prinsippet og et generelt ønske om å bringe det norske valgsystemet mer i tråd med internasjonale krav, slik de framgår av blant annet OSSE/ODIHR sin Håndbok for valgobservasjon (6. utg.) kapittel 8, virker dette forslaget etter SMRs mening rimelig.”

Departementet konstaterer videre at det er enighet blant høringsinstansene om at et så viktig prinsipp som forsegling av valgurnene bør fremgå av valgloven også når det gjelder tidligstemmegivningen og forhåndsstemmegivningen.

Vanylven kommune understreker i sin høringsuttalelse:

”Vi tykkjer det er heilt naturleg at krav om forsegling av urnene både på valdagen og ved førehandsrøystinga kjem inn i vallova. Det vel heller underleg at det ikkje vore noko slikt krav – korje i lova eller forskrifta – til urner nytta på valdagen.”

KS skriver følgende om dette:

”KS mener at forskriften om dagens krav til forsegling av valgurner på valdagen må lovfestes. Det er et viktig prinsipp for å sikre valgene sikkerhet og legitimitet.”

Levanger kommune formulerer det slik:

”Krav om forsegling av valgurner vil bidra til mer betryggende rutiner på stemmesteder for forhåndsstemmegivning og ute i valglokalene valgdagen. Det er viktig at velgerne føler seg trygge på at valget de har gjort forblir hemmelig. Det må likevel ikke bli slik at forseglingen av urner for mottak av forhåndsstemmer til andre kommuner, vil føre til forsinkelser i utsending av disse. Her må rutinene tilpasses slik at urnene kan byttes ut og tømmes før postavgang.”

Når det gjelder departementets forslag om å forskriftsfastsette rutiner for tømning av urnene på

valgdagen, viser høringssvarene at det er enighet om dette. Mange synes også at det er fornuftig at en arbeidsgruppe ser nærmere på hvordan dette skal skje i praksis.

Faglig forum for formannssekretærer er imidlertid bekymret for at det kan oppstå forsinkelser når forhåndsstemmer, som skal sendes til andre kommuner, først må legges i en forseglet urne. FFF foreslår derfor en endring av § 8-4 femte ledd, slik at det bare er ved mottak av forhåndsstemmer fra velgere i egen kommune at valgurnene skal være forseglet. På den måten kan kommunene fritt bestemme hvilke rutiner de skal ha for oversendelse av forhåndsstemmer til andre kommuner.

Også *Odda kommune* har foreslått noen lovendringer i § 8-4 femte ledd i tillegg til § 9-5 sjette ledd. Kommunen ønsker at det skal stå klart i loven at valgurner som brukes ved forhåndstemmegivningen innenriks skal være forseglet i den kunngjorte åpningstiden. Videre at valgurner som brukes på selve valgdagen skal være forseglet i den tiden valgtinget er åpent. Etter kommunens oppfatning vil det være vanskelig å ha et gjennomgående reglement som passer like godt gjennom hele valgprosessen med tidligstemmegivning, forhåndsstemmegivning og stemmegivning på selve valgdagen.

Askøy kommune skriver i sitt høringssvar:

”Askøy har alltid forseglet sine valgurner, både forhåndsstemmer og på valgtinget. Stemmer fra velgere manntallsførte i vår kommune, mottatt fra andre kommuner, legges på forseglet urne. Mottatte stemmer fra velgere manntallsført i andre kommuner legges på urne, men ikke forseglet urne. Vanligvis avsendes stemmene hver dag, men urnen oppbevares i et avlåst rom dersom den inneholder stemmer ved arbeidsdagens slutt. Forseglingen på denne urnen vil i tilfelle måtte brytes ofte/hver dag. Dette virker noe unødvendig og tungvindt.”

Når det gjelder oppbevaring og transport av valgmaterieell, er det ingen av høringsinstansene som uttrykker behov for å ha detaljerte regler for hvordan valgstyrene skal sørge for oppbevaring og transport. De som uttaler seg om dette er fornøyd med de rutinene kommunene har etablert ut i fra lokale forhold og behov.

Eidskog kommune skriver følgende om dette i sin høringsuttalelse:

”Vi mener det er tilstrekkelig at det enkelte valgstyret selv vurderer hva som er betryggende rutiner. Dette begrunnes med at det er

ulike forhold i kommunene (store/små kommuner, god oversikt, "alle kjenner alle" osv.)."

5.5.4 Departementets vurdering og forslag

Forslaget om at valgurnene skal forsegles også på selve valgdagen, og at et så viktig prinsipp bør fremgå av valgloven, har fått solid tilslutning. Departementet konstaterer også at det er enighet blant høringsinstansene om at kravet om forsegling av valgurnene under forhåndsstemmegivningen, av samme grunn, bør flyttes fra valgforskriften og over i valgloven. På den måten signaliseres det at kravet i valgloven om forsegling av valgurner gjennom alle faser i valgprosessen er grunnleggende og et viktig bidrag til å opprettholde tilliten til at valgadministrasjonen er upartisk og at valgene gjennomføres med integritet.

Når det gjelder utformingen av nye lovbestemmelser om forsegling av valgurner er det kommet noen innvendinger og nye forslag når det gjelder tidspunktet for når urnene skal være forseglet og når forseglingen kan brytes.

Etter departementets vurdering er det viktig å understreke at urnene skal være forseglet under selve stemmegivningen, det vil si når de blir benyttet av velgerne. Det er således ikke noe i veien for og det vil også være behov for å bryte forseglingen fra tid til annen når urnen ikke er i bruk. Her må det etableres klare rutiner.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det ville bli behov for å tømme de forseglede urnene i løpet av valgdagen, med mindre kommunene hadde mange nok tomme valgurner.

Flere høringsinstanser fremholder viktigheten av at de forseglede urnene kan tømmes og sorteres slik at de forhåndsstemmegivningene som skal videre til andre kommuner kan legges i konvolutter og sendes fortløpende som A-post. Den enkleste måte å avhjelpe dette på vil være at det alltid er én valgurne i hvert valglokale merket med for eksempel "velgere fra andre kommuner" eller "utenbys velgere". Dermed vil alle stemmegivninger fra innbyggere som ikke er bosatt i den kommunen de velger å stemme i, kunne samles i én eller flere valgurner avhengig av behov. Forseglingen til denne typen urner kan brytes når stemmelokalet stenges. Innholdet kan deretter sorteres og legges i konvolutter, for så og sendes til velgernes respektive hjemkommuner som A-post. Departementet mener også det må være mulig å bryte forseglingen dersom urnen blir full under selve stemmegivningen, dersom kommunen ikke har reserveurner. Tidspunktet for når en urne må tømmes – og forseglingen brytes – er

avhengig av flere forhold og vil variere fra kommune til kommune. Det er viktig at det etableres gode rutiner for hvordan dette i tilfelle skal skje.

Hvis en kommune har få urner vil det være nødvendig å besørge tømning av disse og ny forsegling. Selv om en kommune har flere tomme forseglede urner på lager, kan det også være nødvendig å bryte forseglingen for å få sendt stemmegivningene av gårde til rett bostedskommune i god tid før valgdagen.

Det som er viktig er at valgurnene – på alle stadier i valgavviklingen – skal være forseglet under selve stemmegivningen. Hvorvidt stemmegivningen foregår i forhåndsstemmeperioden, på selve valgdagen eller om det er en eller flere stemmegivning(er) som må videresendes til en annen kommune, er derfor uten betydning for kravet om at valgurnene skal være forseglet når valglokalene er åpne for stemmegivning.

Et annet spørsmål er imidlertid hvordan man skal håndtere disse stemmegivningene når forseglingene brytes og valgurnene tømmes. Det samme gjelder under oppbevaring av avgitte stemmer. Departementet er opptatt av å finne frem til gode praktiske løsninger. I høringsnotatet ble det foreslått nye rutiner for tømning av valgurner i valgforskriften. Departementet vil derfor revidere § 33 i valgforskriften som også gjelder ved forhåndsstemmegivningen.

Etter departementets vurdering vil en ordning der valgurnene åpnes og innholdet tømmes rett over i en dertil spesiallaget farget plastsekk, som så forsegles (med strips) og merkes med serienummer, være en løsning som ville tilfredsstille internasjonale standarder. Når valgurnene tømmes i forhåndsstemmeperioden, vil ordningen kunne være lik, men de stemmegivningene som skal videresendes må skilles ut fra de øvrige plastsekkene.

Departementet varslet i høringsnotatet at en arbeidsgruppe fra kommunene vil bli invitert til å komme med innspill og se nærmere på valgforskriftens regler for utforming av stemmesedler. Det vil være naturlig at denne gruppen også ser på rutineene for tømning av valgurner og mulige løsninger for oppbevaring av avgitte stemmer. Et solid flertall av høringsinstansene støtter dette og departementet vil følge opp forslaget.

På denne bakgrunn vil departementet - med en presisering av at kravet om forsegling gjelder under stemmegivningen både ved forhåndsstemmegivningen og ved stemmegivningen på selve valgdagen - opprettholde forslaget til to nye bestemmelser i valgloven.

Når det gjelder oppbevaring og transport av valgmateriell, er det ikke overraskende at ingen av høringsinstansene mener det er behov for å ha detaljerte regler for hvordan valgstyrene skal sørge for oppbevaring og transport. Høringsuttalelsene underbygger de tilbakemeldingene departementet fikk i forbindelse med evalueringen av valget i 2009, og viser at reglene om oppbevaring og transport av valgmateriell synes å fungere godt. Kommunene har etablert gode rutiner for dette, en oppfatning som også deles av OSSE i deres rapport. Departementet ser derfor ingen grunn til å foreslå noen nye forskrifter om oppbevaring og transport av valgmateriell.

5.6 Lovteknisk endring § 2-7

Valgloven § 2-7 inneholder en bestemmelse om at den som mener at en selv eller noen annen uriktig er blitt innført eller utelatt i manntallet, kan kreve at valgstyret retter opp feilen. Av valgloven § 2-7 (2) følger det at kravet skal være skriftlig og begrunnet. Ved en feil, ble imidlertid uttrykket ”skriftlig” feilstavet ved vedtakelsen av valgloven, slik at det i dag står at kravet skal være ”skiftlig”.

Departementet foreslår at feilen rettes opp ved at uttrykket ”skiftlig” i valgloven § 2-7 (2) endres til ”skriftlig”. Endringen som foreslås er av ren teknisk art og innebærer ingen realitetsendring. Etter departementets vurdering har det derfor ikke vært nødvendig å sende dette forslaget på høring.

6 Omtale av ulike andre problemstillinger der det ikke foreslås lovendringer

6.1 Krav til kvittering for overlevering av valgmateriell

6.1.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Valgloven § 10-8 fastsetter at valgstyret ved stortingsvalg og fylkestingsvalg så snart som mulig skal sende følgende materiell til fylkesvalgstyret:

- a. alle godkjente stemmesedler, sortert på urettede og rettede, de som er avgitt på valgtinget og de som er avgitt på forhånd hver for seg,
- b. alle stemmegivninger og stemmesedler valgstyret har forkastet,
- c. alle valgkort fra forhåndsstemmegivningen,
- d. alle omslagskonvolutter fra forhåndsstemmegivningen utenriks og på Svalbard og Jan Mayen,
- e. bekreftet avskrift av det som er protokollert i forbindelse med valget, og
- f. kopi av innkomne klager.

Oslo kommune skal – ved stortingsvalg – sende det materiellet som er omtalt foran til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, så snart valgoppgjøret er avsluttet.

Materiellet skal pakkes i god orden i forsvarlig forseglet emballasje, og sendes på hurtigst betryggende måte.

Loven § 9-8, jf. valgforskriften § 34 fastsetter at alt valgmateriell skal oppbevares og transporteres på betryggende måte i alle faser av valg gjennomføringen.

Valgmateriellet skal forsegles dersom det i perioder ikke er under direkte oppsyn av valgmyndighetene. Forseglingen skal foretas på en slik måte at ingen får adgang til det forseglede materiellet uten at dette etterlater seg tydelige merker.

All transport av valgmateriell skal foregå på hurtigst betryggende måte og av andre enn dem som oppbevarer forseglingsutstyret.

Dersom det foregår stemmegivning på flere steder i kommunen, skal stemmestyrene sørge for at materiellet som er benyttet på stemmeste-

dene blir fraktet til valgstyret. Valgforskriftens bestemmelser gjelder også ved denne transporten.

Departementet har ingen indikasjoner på at reglene om sikring og transport av valgmateriell ikke fungerer bra. Det er likevel et spørsmål om det bør etableres en rutine for hvordan valgmateriell skal overleveres. Det finnes ingen regler som pålegger den som mottar valgmateriell, å kvittere for mottakelsen av materiellet. Departementet mener det kan stilles spørsmål ved om det er behov for regler som sikrer at det kan dokumenteres hva som blir overlevert fra en instans til en annen, enten det er innad i kommunen, eller mellom kommunen og fylkeskommunen.

6.1.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet uttalte departementet at god orden og sikkerhetshensyn tilsier at en bør ha rutiner for kvittering ved mottak av valgmateriell. Det kan være behov for å etablere en ordning som gjør det mulig å kontrollere hva som er blitt overlevert av valgmateriell fra en instans til en annen. En slik kontrollordning kan gjennomføres ved at man innfører et krav om dokumentasjon i form av kvittering. Dette kravet bør gjelde både ved stemmestyrenes overlevering til valgstyret, og når valgstyret leverer materiell til fylkesvalgstyret for kontroll.

Departementet foreslo at det utarbeides et skjema med oversikt over det materiellet som skal leveres, og der det skal angis hvor mye som overleveres. Dette skjemaet skal fylles ut av den instansen som leverer materiellet. Mottakeren kontrollerer at det som overleveres er i samsvar med det som er oppført i skjemaet, og kvitterer for mottakelsen.

Departementet la til grunn at valgforskriften bør endres, slik at den pålegger valgmyndighetene å etablere en kvitteringsordning som skal benyttes ved overlevering av valgmateriell. Valgloven § 9-10 gir hjemmel til blant annet å fastsette

forskrift om oppbevaring og transport av valgmateriell.

6.1.3 Høringsinstansene

Det store flertallet av høringsinstansene har ingen merknader, eller slutter seg til forslaget uten ytterligere kommentarer.

De som støtter forslaget og har kommentarer uttaler:

Fylkesmannen i Vestfold:

”Fylkesmannen i Vestfold er enig i at det i valgforskriften tas inn krav til kvittering for levering og mottak av valgmateriell, enten dette skjer internt i kommunen eller ved levering til fylkeskommunen.”

Sør-Trøndelag fylkeskommune (STFK):

”Fylkesvalgstyret i STFK har i mange år hatt denne praksis ved mottak av valgmateriell fra kommunene.”

Bærum kommune:

”Bærum kommune har etablert en solid og grundig rutine for registrering av materiell som leveres fra stemmestyrene til valgstyret og fra valgstyret til fylkesvalgstyret og har ingen problemer med å støtte departementets forslag.”

Levanger kommune:

”For kommuner som ikke allerede i dag har rutiner for dette, vil vel et krav i forskriften og et standard skjema være bidrag til bedre orden og sikkerhet.”

Råde kommune:

”Ved overlevering av materiell til fylkesvalgstyret i Østfold har dette vært praksis gjennom flere valg. Det gis tilslutning til at det i valgforskriften tas inn krav til kvittering for levering og mottak av valgmateriell. Dette gjelder så vel internt i kommunen som ved levering til fylkeskommunen.”

Universitetet i Oslo, Norsk senter for menneskerettigheter (SMR):

”En slik endring ville etter SMRs syn bidratt positivt til å øke sikkerheten ved valggjennomføringen.”

Oslo kommune går mot forslaget og uttaler:

”Oslo kommune støtter ikke departementets forslag om kvittering for mottatt valgmateriell, men foreslår at den enkelte kommune blir pålagt å utarbeide rutiner for overlevering av valgmateriell.”

Vefsn kommune uttaler:

”For vår del sendes ”valget” med fly til Bodø. Vi er derfor usikre på verdien av en kvittering som kommer noen dager senere og som skal vise hva fylkesvalgstyret har mottatt fra oss. Det vil bli ord mot ord dersom det er misforhold mellom det kommunen mener den har sendt og det fylkeskommunen mener den har mottatt, så lenge ikke begge parter er tilstede samtidig og kan gå gjennom innholdet sammen. Når det gjelder de som kommer fra kretsene med materiell har dette aldri vært noe problem. Vi har egne folk hos valgstyret som tar i mot dem og går gjennom innholdet sammen med dem før de forlater valgstyret, og dersom skulle etterspørre kvittering så vil de få det, på lik linje med partier som leverer lister og ber om kvittering. Vi ser ingen behov for lovregulering av dette.”

Faglig forum for formannskapssekretærer (FFF) uttaler:

”Rutiner for overlevering av materiell vil være varierende fra kommune til kommune og fra fylke til fylke ut fra forhold som for eksempel forsendelsesmåte. Det vil også ha en viss betydning hva det skal kvitteres for mottak av (om det er antall kolli eller det faktiske innholdet). Behovet for hvilke kontrollrutiner man skal ha, utover det som er bestemt i lov eller forskrift, vil variere fra kommune til og fra fylke til fylke. Derfor anbefaler FFF at det ikke innføres ytterligere krav til dokumentasjon.”

6.1.4 Departementets vurdering

Departementet registrerer at flertallet av høringsinstansene slutter seg til forslaget. Det vil derfor bli tatt inn en ny bestemmelse om kvittering i valgforskriften § 34, og utarbeidet et skjema som kan benyttes til dette formål. Dette skjemaet skal fyl-

les ut av de som leverer materiellet fra seg. Skjemaet leveres til mottaker sammen med materiellet. De som mottar materiellet skal kontrollere det som mottas mot skjemaet, og bekrefte at det er samsvar mellom skjemaet og det materiellet som blir overlevert. Bekreftet kvittering for mottatt materiell skal leveres til den som bringer materiellet – en representant for stemmestyrene ved levering innad i kommunen, og en representant for valgstyret ved levering til fylkesvalgstyret.

Departementet vil presisere at det er opp til kommunene å etablere gode praktiske rutiner for å sikre en forsvarlig transport og overlevering av materiellet. Dersom materiellet skulle bli levert uten at en representant for avsender er til stede ved overleveringen – for eksempel ved oversendelse per post – legger departementet til grunn at mottaker skal kontrollere materiellet, og sende kvittering for mottak.

Departementet vil komme tilbake til detaljer i forbindelse med endringer i valgforskriften til våren. Det vil også bli gitt en omtale i valghåndboken.

6.2 Kretsen av valgbare ved stortingsvalg

6.2.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Det følger av Grunnloven § 62 og valgloven § 3-1 (2) at ansatte i departementene – med unntak av statsråder, statssekretærer og politiske rådgivere – er utelukket fra valg til Stortinget. Forbudet omfatter *alle* departementsansatte – embetsmenn, saksbehandlere og de som utfører øvrige tjenester i departementene, som arkiv-, forværelses- og renholdspersonale.

Hvorvidt en person skal utelukkes fra valg til Stortinget, avhenger av om vedkommende innehar stillingen på valgdagen. Det er således ikke i strid med regelverket om en departementsansatt blir nominert på en valgliste, og stiller til valg. Vedkommende må imidlertid i et slikt tilfelle ha fratrudd stillingen før valget gjennomføres. Det kreves *fratreden*. Permisjon er ikke tilstrekkelig.

Dersom det skulle vise seg at en ikke-valgbar person står på en valgliste på valgdagen, får dette ikke konsekvenser for gyldigheten av valget. Man skal heller ikke forkaste den listen der vedkommende er kandidat, eller forkaste de stemmesedler avgitt for vedkommende liste. Konsekvensen vil være at man ser bort fra vedkommende ved valgoppgjøret, jf. valgloven § 11-5 (1).

Bakgrunnen for disse begrensningene i valgbarhetsvilkårene er hensynet til maktfordelings-

prinsippet: Man ønsker et klart skille mellom den lovgivende makt (Stortinget) og den utøvende makt (regjeringsapparatet). De som er ansatt i de sentrale organer tilknyttet den utøvende makt, bør ikke være medlemmer av den lovgivende makt, på grunn av den frie og uavhengige stilling representantene skal ha. Man vil dessuten unngå at enkelte skal komme i en dobbeltrolle, og kunne utøve innflytelse både under forberedelsen og avgjørelsen av saker som fremmes for Stortinget.

6.2.2 OSSE-rapporten

Representanter for Organisasjonen for samarbeid og sikkerhet i Europa (OSSE) overvar stortingsvalget 2009. I rapporten observatørene utarbeidet på grunnlag av sine erfaringer, tar de opp valgbarhetsreglene som et tema. De skriver følgende:

”Retten til å velges gis til alle borgere som har stemmerett. Paragraf 62 i Grunnloven diskvalifiserer likevel følgende personer fra Stortinget: departementsansatte, med unntak av ministre, statssekretærer og politiske rådgivere, høyesterettsdommere samt ansatte i diplomatkorpsset eller konsulatansatte.”

De kommer med følgende anbefaling:

”Det bør vurderes å gi departementsansatte tilatelse til å stille til valg.”

6.2.3 Høringsnotatet

Historisk bakgrunn

I høringsnotatet ga departementet en historisk oversikt over utviklingen av dagens regler på dette området, og hvordan spørsmålet om departementsansattes valgbarhet er blitt behandlet.

Grunnloven § 62 første ledd fastsatte inntil grunnlovsendring i 1913 at ”*Statsraadets Medlemmer og de Embetsmænd, som ere ansatte ved dets Kontorer*” ikke kunne velges til Stortinget.

I 1913 vedtok Stortinget at statsrådene skulle være valgbare til Stortinget. Samtidig ble bestemmelsen endret når det gjelder de departementsansattes valgbarhet, idet dagens ordlyd ble vedtatt.

Forslag til endringer av Grunnlovens § 62 var fremmet i 1911. Forslagene er referert, men ikke nærmet begrunnet i Dokument nr. 72 (1911). I forarbeidene til grunnlovsendringen (Indst. S L 1913) og i debatten i Stortinget (1. juli 1913) er fokus helt og holdent rettet mot spørsmålet om statsrådenes valgbarhet.

Spørsmålet om departementsansattes valgbarhet ble kun berørt i et par setninger, som rent referat av – og uten noen nærmere begrunnelse for – endringen i bestemmelsen. I et innlegg uttalte saksordføreren følgende:

”Dette forslag tilsigter..... uttrykkelig at utelukke fra valgbarhet alle tjenestemænd ved statsraadets kontorer, ikke bare der ansatte embetsmænd.”

Denne uttalelsen ble ikke kommentert eller imøtegått av andre representanter.

Forslagene om statsrådenes valgbarhet og departementsansattes valgbarhet var knyttet sammen i en bestemmelse, og måtte – som følge av prosedyrereglene for grunnlovsendringer – vedtas eller forkastes i sin helhet. Det kan virke som bestemmelsen om departementsansattes valgbarhet er kommet med som et ”påheng” til regelen om statsrådenes valgbarhet.

Spørsmålet om departementsansattes valgbarhet til Stortinget ble utredet i forbindelse med vedtakelsen av dagens valglov. Det ble fremmet fire alternative forslag til endringer av Grunnloven § 62. Alternativ nr. 1 gikk ut på at ”*Embedsmænd, der ere ansatte ved Statsraadets Kontorer*” skulle være utelukket fra valg til Stortinget

Valgløutvalget støttet dette alternativet og uttalte at

”Utvalget støtter alternativ 1 med den begrunnelse at det er urimelig at dagens regler «plasserer renholdsassistenter, sjåførere og ekspedisjonssjefer i samme bås.» Embetsmenn derimot utnevnes av Kongen i statsråd, og er pålagt å avlegge ed eller forsikring om troskap mot Kongen og konstitusjonen.”

Justisdepartementet uttalte i sin høringsuttalelse til Valgløutvalgets utredning at valgbarhetsbegrensningene burde vært knyttet opp til hvilke arbeidsoppgaver den departementsansatte har. De fant at det virker lite rimelig at tjenestemenn som utfører arbeid for den politiske ledelsen, skal kunne møte på Stortinget.

Forsvarsdepartementet uttalte at de stilte seg positive til forslaget om at forbudet mot at departementsansatte kan stille til valg ble begrenset til å gjelde dem som er utnevnt av Kongen i statsråd.

I Ot.prp. nr. 45 (2001 – 2002) uttalte Kommunaldepartementet:

”Departementet vil uttrykke skepsis til utvalgets forslag om at forbudet mot valgbarhet for

ansatte i departementene, bør begrenses til å gjelde dem som er embetsmenn i Grunnlovens forstand (med unntak av statssekretærene). Departementet slutter seg her til Justisdepartementets høringsuttalelse og vil spesielt peke på at skillet mellom embetsmenn og tjenestemenn ikke trenger å være avgjørende for hva slags arbeidsoppgaver som legges til stillingen. Tillitshensyn taler for at heller ikke alminnelige tjenestemenn eller kontoransatte som deltar i forberedelsen av saker for den politiske ledelsen/regjeringen, bør ha anledning til å stille til valg til Stortinget. Det er imidlertid ikke fremsatt noe grunnlovsforslag i tråd med dette synet.”

Departementets vurderinger i høringsnotatet

Departementet pekte i høringsnotatet på at Grunnloven og valgloven ikke setter noe forbud mot at ansatte i departementene *nomineres* på valglister til stortingsvalg. Regelverket krever fra treden fra stillingen innen valgdagen dersom de blir valgt.

Departementet påpekte videre at det kan anføres at Grunnlovens regler – slik de lyder i dag – synes å gå for langt når det gjelder å utelukke departementsansatte fra valg til Stortinget. Det kan synes vanskelig å skulle begrunne at ansatte i rene servicefunksjoner, som rengjøringspersonell, sjåførere og vakthold, ikke skal kunne velges til representanter. En kan stille spørsmål ved om denne regelen er i godt samsvar med prinsippet om at færrest mulig bør være utelukket fra valg. Dessuten har veksten i antall ansatte i departementene ført til at forbudet mot valgbarhet rammer adskillig flere personer enn hva tilfellet var i 1913. Antall ansatte i departementene er i dag i overkant av 4500. Departementet mente derfor at gode grunner kan tale for at Grunnlovens forbud mot valg av departementsansatte til Stortinget vurderes med sikte på en endring.

Etter departementets syn ville det kunne skape klarere retningslinjer dersom valgbarheten kobles til hvorvidt den enkelte er utnevnt av Kongen i statsråd, enn departementsansettelse generelt. Dermed slipper man å måtte vurdere hvilke arbeidsoppgaver den konkrete stillingen er tillagt. Departementet ser imidlertid at det kan reises innvendinger mot et slikt prinsipp.

Det kan hevdes at det avgjørende burde være hvilke arbeidsoppgaver den enkelte har, ikke hvordan det formelle ansettelsesforholdet er regulert. En slik sonndring ville innebære at det er de som – i kraft av sin stilling – involveres i behand-

lingen av saker som forelegges den politiske ledelsen, som blir utelukket fra valg. Et forbud som antydnet ville medføre at departementsråd og ledere på avdelings- eller seksjonsnivå ble utelukket. Forbudet ville dessuten omfatte saksbehandlere, men også forværelses- og arkivpersonale, som vil ha befatning med interne dokumenter i departementene. Derimot kunne ansatte i servicefunksjoner som sjåfør- og rengjøringstjeneste velges, fordi de ikke håndterer saker som har politiske implikasjoner.

Dersom valgbarhet knyttes til hvilke arbeidsoppgaver den enkelte ansatte utfører, kan det etter departementets vurderinger skape uklare situasjoner og kunne føre til at ansatte i likeartede stillinger må bedømmes forskjellig ut fra konkrete arbeidsoppgaver. Dersom den ansatte skal drive valgkamp, samtidig som han/hun fungerer i sin stilling, kan det oppstå vanskelige situasjoner, både av habilitetsmessige årsaker og i forhold til den lojalitetsplikten man har som ansatt. Spesielt gjør dette seg gjeldende dersom man stiller som kandidat for et parti som er i opposisjon til den sittende regjeringen. Det er likevel viktig å påpeke at også i dag kan departementsansatte stille til valg, men må altså si opp sin stilling før de blir valgt.

Departementet pekte på at det er en forskjell i valglovens bestemmelser om tidspunktet kandidater må oppfylle vilkårene for valgbarhet. Valgloven § 3-1 fastsetter at det ved stortingsvalg er avgjørende om vedkommende innehar stillingen *på valgdagen*. Valgloven § 3-2 (5) – når det gjelder kommunestyrevalg og fylkestingsvalg – fastsetter at det er avgjørende om man innehar stillingen *når organet trer i funksjon*. Det kan reises spørsmål om det er mulig å harmonisere reglene, ved at valgloven § 3-1 blir endret i tråd med det som følger av § 3-2, slik at ikke-valgbare personer må ha trådt ut av stillingen når det nyvalgte Stortinget trer sammen i oktober måned i valgåret. En slik lovendring ville imidlertid etter departementets syn stride mot ordlyden i Grunnloven § 62 første ledd første punktum, som lyder:

”De Tjenestemænd, der ere ansatte ved Statsraadets Kontorer, Statssekretærene og de politiske Raadgivere dog undtagne, kunne ikke vælges til Repræsentanter.”

Det følger av denne bestemmelsen at det må være situasjonen på valgdagen som er avgjørende for spørsmålet om valgbarhet ved stortingsvalg.

Departementsansattes valgbarhet til Stortinget reguleres – som nevnt foran – av Grunnloven. En eventuell endring av dagens regelverk vil der-

for kreve endring av Grunnloven. Forslag til endringer av Grunnloven er regulert av klare prosedyreregler fastlagt i Grunnloven § 112. Et forslag må settes fram på det første, andre eller tredje Storting i løpet av en valgperiode. Dette innebærer at et eventuelt forslag til endring av Grunnloven § 62 vil måtte fremmes innen utgangen av sesjonen 2011–2012, mens det først kan voteres over etter valget i 2013 (det ligger ingen forslag til grunnlovsendringer på dette området i Stortinget fra forrige valgperiode).

Departementet konkluderte med at gode grunner kan tale for at det gjøres endringer i reglene om departementsansattes valgbarhet ved stortingsvalg. Det bør vurderes om en på sikt bør gå inn for endring av Grunnloven, både når det gjelder kretsen av valgbare og tidspunkt for valgbarhet.

6.2.4 Høringsinstansene

Høringsinstansene har ikke kommet med kommentarer til dette kapitlet i høringsnotatet.

6.2.5 Departementets vurdering

Departementet viser til drøftingene i høringsnotatet, der det konkluderes med at gode grunner kan tale for at det vurderes endringer i Grunnlovens bestemmelser om valgbarhet til Stortinget for ansatte i departementene.

6.3 Legitimasjon (prosedyrer)

6.3.1 Gjeldende rett

Valgloven §§ 8-4 (3) og 9-5 (2) inneholder regler som sier at en velger som er ukjent for stemmemottakeren skal legitimere seg. Disse reglene ble innført før valget i 2007. Tidligere het det i valgloven at stemmemottakeren kunne kreve at velgeren legitimerte seg, men reglene ble praktisert ulikt i kommunene.

Det er en grunnleggende regel i et demokratisk samfunn at hver enkelt velger bare får godkjent én stemme. Et effektivt virkemiddel for å sikre dette er å kreve at alle velgere skal legitimere seg for å få stemme. Et slikt krav vil også hindre at det oppstår tvil om juks. Mistanke om juks på grunn av manglende krav til legitimasjon kan svekke tilliten velgerne har til valgsystemet.

Kravet til legitimasjon er ikke absolutt. Dersom stemmemottakeren kjenner velgeren, trenger ikke velgeren å vise legitimasjon. Ved stemmegivning på institusjoner kan identiteten til vel-

geren bekreftes av en ansatt ved institusjonen. Dette unntaket ble innført fordi disse velgerne er i en situasjon der det ikke er lett å hente eller skaffe legitimasjon.

Stemmemottakeren må i hvert enkelt tilfelle vurdere den legitimasjonen velgeren legger fram. Loven inneholder ikke krav til type legitimasjon som kan godtas. Det legges til grunn at et minstekrav bør være at legitimasjonen inneholder velgerens navn, fødselsdato og bilde av velgeren. Typiske legitimasjonspapirer vil være bankkort med bilde, førerkort og pass, men også andre typer legitimasjon med bilde vil kunne godkjennes.

6.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet gjør departementet rede for erfaringene med legitimasjonsplikten ved gjennomføringen av valget. Det ble vist til at i forbindelse med evalueringen av valget svarte 82 prosent av kommunene at ingen velgere ble avvist på grunn av manglende legitimasjon. Til sammen 16 prosent svarte at et fåtall velgere ble avvist. De fleste av disse hadde glemte legitimasjon, men et fåtall kommuner har opplyst at rundt 10 velgere ikke hadde legitimasjon. Kommunene ble også spurt om hvilke tiltak som ble satt i verk for å bidra til at personer som i utgangspunktet var uten legitimasjon fikk avgitt stemme. Departementet ser av disse svarene at mange kommuner har fulgt rådene som blant annet gikk på å forsøke å få til en bred sammensetning av stemmestyrene.

OSSE skriver i sin rapport fra valgobservasjonen ved stortingsvalget i 2009, at de fleste velgerne tilsynelatende hadde kjennskap til kravet om legitimasjon. Valgobservatørene observerte ulike fremgangsmåter ved identifisering av velgerne, og ber departementet ta i bruk en konsekvent tilnærming til identifisering av velgerne, som samtidig minimerer muligheten for at velgere ikke får stemt.

Departementet viste i høringsnotatet til at det eksisterer gode og ensartede rutiner for identifisering av velgere. Departementet er imidlertid oppmerksomme på at det av og til synes å forekomme brudd på disse rutinene. Slike brudd på rutinene kan føre til at velgere kan få avgitt stemme uten tilstrekkelig identifisering, og at velgere kan bli fratatt sin stemmerett ved at andre velgere har fått muligheten til å stemme i deres navn.

Departementet presiserte at det er viktig å utvise godt skjønn ved vurderingen av om den foreviste legitimasjonen er tilstrekkelig dokumen-

tasjon på velgerens identitet. Utgangspunktet må være at dersom legitimasjonen gir et troverdig inntrykk, har velgeren oppfylt sin legitimasjonsplikt. Så lenge den som tar i mot stemmen ser at det er rette vedkommende man står overfor, må velgeren få lov til å avgi stemme. Dette bør gjelde selv om legitimasjonen har gått ut på dato. Stemmemottaker må likevel i hvert enkelt tilfelle vurdere "kvaliteten" på legitimasjonen. Hjemmelagde legitimasjoner kan for eksempel ikke sies å være en tilstrekkelig legitimasjon.

6.3.3 Høringsinstansene

Det er et fåtall av høringsinstansene som har kommentarer til dagens ordning med legitimasjonsplikt. *Jevnaker kommune* uttaler at:

"Departementet har gjennomført gode informasjonskampanjer knyttet til legitimasjon, noe vi mener har bidratt til å gjøre velgerne mer bevisst på at de må ha med legitimasjon. Jevnaker kommune mener det fremdeles er viktig å ha sterkt fokus på kravet til legitimasjon og støtter departementets syn om fortsatt å ha fokus på dette kravet."

Vefsn kommune peker også på departementets informasjonskampanjer, men fremhever samtidig at

"det nok enda en tid fremover vil være behov for at noen kan "gå god" for at det er rett velger som stemmer."

6.3.4 Departementets vurdering

Departementet mener det ikke er grunnlag for å gjøre endringer i dagens regelverk om krav til identifikasjon av velger. Det er et grunnleggende krav at den enkelte velger, som er ukjent for den som tar i mot stemmen, skal identifisere seg før stemme avgis. Departementet mener at både OSSEs observasjoner og evalueringen etter valget, viser at det ikke har vært et utbredt problem at velgere ikke har fått avgitt sin stemme på grunn av manglende legitimasjon.

Departementet vil presisere at det er viktig å utvise godt skjønn ved vurderingen av om den foreviste legitimasjonen er tilstrekkelig dokumentasjon på velgerens identitet. Utgangspunktet må være at dersom legitimasjonen gir et troverdig inntrykk, har velgeren oppfylt sin legitimasjonsplikt. Så lenge stemmemottakeren ser at det er

rette vedkommende man står overfor, må velgeren få lov til å avgi stemme.

For øvrig vil departementet påpeke at for eksempel velgere i lokalet *ikke* kan bekrefte en annen velgers identitet. En slik metode for å identifisere en velger vil ikke være en sikker framgangsmåte, og det vil kunne øke faren for misbruk av identitet.

I de kommende valgene vil departementet fortsatt ha sterkt fokus på å informere om kravet til identifikasjon. Departementet vil også presisere rutiner og krav til legitimasjon nærmere i valghåndboken.

6.4 Tilrettelegging for stemmegivning

6.4.1 Gjeldende rett

Ulike lov- og regelverk spiller inn ved tilrettelegging for stemmegivning.

Etter valgforskriften skal kommunene bruke valglokaler som er lett tilgjengelige og hvor alle velgere kan ta seg inn uten å måtte be om hjelp. Andre lokaler skal bare benyttes dersom det foreligger "særlige grunner", jf. §§ 26 og 30.

Det skal også være god tilgjengelighet for alle velgere inne i valglokalet. For eksempel skal blinde og svaksynte kunne avgi stemme uten å måtte be om hjelp. Det er ellers opp til kommunene selv å bestemme hvordan kravet til god tilrettelegging skal oppfylles. Departementet har anbefalt at kommunene tilrettelegger stemmegivningen for blinde og svaksynte, ved at det benyttes stemmeavlukker med stemmeseddelkassetter som merkes med lapper med listeoverskriften i punktskrift for blinde og storskrift for svaksynte.

Dersom en velger har behov for hjelp til å avgi stemme, kan velgeren be om hjelp fra en valgfunksjonær. Valgfunksjonærene har taushetsplikt. Velgere med alvorlig fysisk eller psykisk funksjonshemming kan i tillegg peke ut en ekstra hjelper – etter eget valg – blant dem som er til stede, jf. valgloven §§ 8-4 (1) og 9-5 (5). For å beskytte velgere mot utilbørlig press, skal det alltid være en valgfunksjonær til stede når velgere mottar hjelp ved stemmegivningen.

I tillegg til valglovgevingen vil også annet regelverk ha betydning for tilrettelegging for ulike velgergrupper. Den 1. juli 2010 trådte byggesaksdelen i den nye plan- og bygningsloven i kraft, som blant annet inneholder krav om universell utforming av nybygg rettet mot allmennheten. Når det gjelder eksisterende bygg rettet mot allmennheten, er det tatt inn en ny hjemmel til å kunne gi forskrifter om oppgradering av bestå-

ende bygninger til en standard tilsvarende universell utforming. Over tid vil det kunne fastsettes krav til enkelte bygningskategorier i egne forskrifter. På grunn av den store økonomiske belastningen, vil det imidlertid skje en skrittvis og prioritert tilnærming til dette.

Den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (DTL) trådte i kraft 1. januar 2009. Lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Loven pålegger myndighetene en aktivitets- og rapporteringsplikt i § 3. Dette har betydning for valgmyndighetene ved tilrettelegging for stemmegivning. Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål. Loven skal på denne måten bidra til nedbygging av samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer og hindre at nye skapes.

6.4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet gjør departementet rede for erfaringene med tilrettelegging for stemmegivning, med fokus særlig på funksjonshemmede. Evalueringen fra valget viser at landets kommuner har stort fokus på å legge forholdene til rette, for at alle skal få utført sin borgerrettighet. Departementet stilte en del spørsmål til kommunene om tilrettelegging og tilgjengelighet for alle. 63 prosent av kommunene svarte at alle valglokalene var tilpasset funksjonshemmede. 7 av 10 kommuner opplyste at alle valglokalene hadde avlukker tilpasset funksjonshemmede. Deltasenteret utarbeidet i 2007 en veileder for tilgjengelighet ved valg. Evalueringen viser at 7 av 10 kommuner til en viss grad følger disse retningslinjene. Det er også viktig at valgmedarbeiderne har kunnskap og kompetanse på dette området. 9 av 10 kommuner svarte at tilrettelegging for funksjonshemmede er en del av valgmedarbeidernes opplæring.

OSSE viser i sin rapport fra valgobservasjonen i Norge til det grundige arbeidet som gjennomføres i Norge. Kravene om å få tilgang uten å måtte be om assistanse ble oppfylt for de fleste valglokaleobservatørene besøkte. Norges Handikapforbund informerte likevel valgobservatørene om at valglokalene i enkelte landkommuner ikke var tilgjengelige for alle på grunn av dårlig finansiering eller manglende forståelse for problemet blant kommunens ansatte. Anbefalingen fra OSSE er at:

"Valgmyndighetene bør fortsette arbeidet med å tilrettelegge stemmegivning for funksjons-

hemmede personer, og alle kommunale myndigheter bør iverksette gjeldende kriterier for å gjøre valglokalene tilgjengelige.”

Departementet presiserte i høringsnotatet at det er viktig å ha stor oppmerksomhet på å legge forholdene til rette for alle velgere. Departementet poengterte videre viktigheten av at kommunene også fokuserer på tilgjengeligheten utenfor valglokalet, slik at alle velgere kan komme seg inn i valglokalet uten bistand. Målsetningen er at samtlige valglokaler skal være lagt til rette for alle velgergrupper.

Ved valget i 2009 ble det i fire kommuner prøvd ut en ny løsning for avlukker og urner som hadde universell utforming. Evalueringen viser gode tilbakemeldinger. En nærmere omtale er gitt i kapittel 3.8. Departementet planlegger å tilby kommunene å kjøpe den nye designløsningen ved neste valg.

6.4.3 Høringsinstansene

Høringsinstansene som uttaler seg er positive til departementets arbeid på området.

Faglig forum for formannskapssekretærer viser blant annet til forsøket med elektronisk stemmegiving og skriver at:

”Muligheter for å stemme hjemmefra vil gi økt tilgjengelighet for funksjonshemmede, og FFF er fornøyd med at det er startet forsøk med hjemmestemming. [...] Økt fokus på tilgjengelighet for funksjonshemmede, har bidratt til at kommunene har blitt mer bevisste på å tilrettelegge sine valglokaler slik at disse blir tilgjengelige for alle med ulike funksjonshemminger. Til tross for dette, gjenstår mye arbeid før alle valglokaler er optimalt tilrettelagte. Derfor er det viktig at det fremdeles fokuseres på økt tilgjengelighet både inne i valglokalene og utenfor/umiddelbar nærhet av disse (parkeringsplasser m.m.).”

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

”ser positivt på evalueringen, og KRDs fokus på tilretteleggingen for funksjonshemmede. Vi støtter KRDs målsetting om at samtlige valglokaler skal være tilgjengelige for alle”.

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede mener det bør være en målsetting at alle valglokaler skal være universelt utformet senest ved kommunestyrevalget i 2015.

”Rådet anbefaler at en vurderer om en slik plan kan tas inn som et tiltak i Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009 – 2013 ved første rullering av planen.

Etter plan- og bygningsloven § 31-4 kan det gis forskrift om opparbeiding av bestemte typer tiltak eller bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder til universell utforming, med tidsfrist. Rådet foreslår en forskriftsfesting som omfatter valglokaler og kommunestyresaler, med frist til kommunevalget i 2015. Tilrettelagte valglokaler og kommunestyresaler er nødvendig for at personer med funksjonsnedsettelse kan utøve sine grunnleggende borgerrettigheter. Manglende tilrettelegging fører til at den formelle likestillingen ikke blir reell og at funksjonshemmede diskrimineres.”

6.4.4 Departementets vurdering

Selv om undersøkelsene og høringsrunden viser at kommunene gjør en god jobb med tilrettelegging for alle velgere, viser evalueringen også at ikke alle lokaler er tilpasset alle velgergrupper.

Målsetningen er at samtlige valglokaler skal være lagt til rette for alle. Departementet viser til den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som pålegger valgmyndighetene å sikre tilgjengelighet for alle, uavhengig av funksjonsevne. Departementet peker også på nye bestemmelser i plan- og bygningsloven med krav om universell utforming av nybygg rettet mot allmennheten, og med hjemmel til å kunne gi forskrifter om at visse typer eksisterende bygninger over tid skal oppgraderes til å være universelt utformet.

Departementet vil også ved framtidige valg ha stor oppmerksomhet på at alle velgerne skal få muligheten til å få avgi sin stemme uten å måtte be om hjelp. Erfaringene med forsøket med ny designløsning viser at dette utstyret kan bidra til å nå dette målet. Departementet vil poengtere viktigheten av at kommunene også ser på tilgjengeligheten utenfor valglokalet, slik at alle velgerne kan komme seg inn i valglokalet uten hjelp. Departementet viser til at etter valgforskriften skal valglokaler uten tilgang for eksempel for rullestolbrukere, bare brukes hvis særlige grunner foreligger. Slike særlige grunner foreligger for eksempel ikke dersom det kan settes inn en rullestolrampe.

Til valglokaler benyttes kommunenes ordinære bygningsmasse. En tilpasning av denne til kravet om universell utforming må etter departe-

mentets vurdering gjøres på generell basis, og ikke være knyttet opp mot bygningen som (eventuelt) valglokale. Departementet mener således det ikke bør utformes særskilte forskriftsregler knyttet til bygningers bruk som valglokaler.

Det vil også etter valget i 2011 bli hentet inn data fra kommunene med hensyn til antallet valglokaler som er universelt tilrettelagt. Departementet vil da vurdere om og i tilfellet hvilket tidsperspektiv som bør settes på målsettingen om at alle valglokaler skal være universelt utformet.

6.5 Krav til utforming av stemmesedler

6.5.1 Gjeldende rett

Valgloven § 7-1 (1) bestemmer at fylkesvalgstyret skal sørge for opptrykk av stemmesedler til stortingsvalg og fylkestingsvalg, mens valgstyret, etter § 7-1 (2), skal sørge for opptrykk til kommunestyrevalg. Sedlene skal være opptrykt før ordi- nær forhåndsstemmegivning starter 10. august.

Valgforskriftens kapittel 4 har bestemmelser om utformingen av stemmesedlene, som lese- vennlighet, det å sikre hemmelighet og at de skal ta høyde for at det gjelder ulike regler for retting ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stor- tingsvalg. Forskriften har krav til farge på sedlene, overskrift, opplistingen av kandidater, at det må framgå hvilket valg seddelen gjelder for, og at sed- lene skal påtrykkes veiledning til velgeren om hvordan den enkelte velger skal gå fram for å gjøre endringer. Forslag til veiledningens ordlyd er inntatt i valghåndboken, som også viser hvilke hensyn som må ivaretas ved utforming av stem- mesedler. Valgmyndigheten har også plikt til å produsere blanke stemmesedler.

6.5.2 Høringsnotatet

Utformingen av stemmeseddelen har betydning for velgernes forståelse av hvordan den skal bret- tes for å ivareta prinsippet om hemmelig valg. Fullmaktskomiteen pekte i Innst. 1 S (2009–2010) på at problemet med bretteing av stemmeseddelen feil vei synes å være noe mindre ved valget i 2009 enn tidligere, trolig på grunn av mer informasjon og at ordningen er blitt bedre innarbeidet. Komiteen ba departementet vurdere om ytterligere til- tak kan settes inn for å unngå feilbretteing, spesielt bedre veiledning til velgerne i valglokalet. De uttalte videre:

”Komiteen ber departementet vurdere hvor- dan utformingen av stemmeseddelen kan

endres, slik at man unngår enhver tvil om hvor- dan velgerne skal gå frem når de retter på stemmeseddelen.”

Ved sin valgobservasjon ved fjorårets valg obser- verte OSSE blant annet forsøk med ny stemme- seddel i samtlige kommuner i Buskerud fylke. Denne stemmeseddelen var ett av elementene i designløsningen for valg, den var universelt utfor- met og falset på en slik måte at den intuitivt skulle være lettere å brette korrekt. OSSEs råd var blant annet å utvide bruken av disse stemmesedlene dersom disse skulle vise seg å være godt egnet. Evalueringen viste at både velgere og valgmedar- beidere var fornøyde med stemmeseddelen utforming, og at den var enklere å brette riktig vei.

Departementet mente at det burde gjøres enkelte endringer i bestemmelsene om utforming av stemmesedler, både når det gjelder farge og fal- sing og at prinsippet om universell utforming må legges til grunn. Departementet drøftet om det kan være hensiktsmessig med en større grad av standardisering av stemmesedlene. I arbeidet med å vurdere dette har departementet nedsatt en arbeidsgruppe, bestående av personer fra kom- muner, fylkeskommune, brukerorganisasjoner og designerne for designløsningen for valg. Gruppen har fått i oppdrag å gi innspill til departementet i forbindelse med endring av reglene for utforming av stemmesedler i valgforskriften.

6.5.3 Høringsinstansene

Et stort flertall av høringsinstansene støtter, eller slutter seg til, departementets forslag om å lage mer standardiserte regler for utforming av stem- mesedler, og at universell utforming vektlegges. Flere høringsinstanser peker på at det bør være enkelt for velgerne å forstå hvordan de kan endre på stemmeseddelen, og hvordan den skal brettes. Enkelte peker på at stemmesedlene må ivareta tekniske krav til elektronisk opptelling og kravet til hemmelig valg.

Østfold fylkeskommune har ingen innsigelser mot at man utformer stemmesedlene likt i hele landet, men forutsetter at forslagene sendes på høring slik at man kan spille inn universelle utfor- mingskrav, utforming av veiledningen, samt lokale behov og tekniske behov fra telleleverandø- rer, og at eventuelle merkostnader som følge av dyrere papirkvalitet, avvikende farging og eventu- elt flerfargetrykk kompenseres.

Landsrådet for Noregs barne- og ungdomsorga- nisasjonar (LNU) ber departementet bistå kom-

munene med velegnet verktøy for å nå ut til "sine" borteboende elever og studenter, blant annet om at listeforslag kan skrives ut fra internett og brukes som stemmeseddel. Det vil sikre at velgere i denne gruppa kan endre på stemmesedlene dersom de ønsker det.

Statens råd for likestilling av funksjonshemmede peker på at blinde verken kan se farger, mønster eller raster, og at dersom blinde skal kunne brette riktig må det være noe taktilt, eller en glatt og en matt side av stemmeseddelen. Rådet ber om at behovene til blinde stemmegivere blir ivaretatt av arbeidsgruppen som skal utforme regler i forskriften om utforming av stemmesedler.

ErgoGroup AS mener at det kan være en fordel med perforert fals for å bidra til riktig bretteing.

6.5.4 Departementets vurdering

Mange og ulike hensyn må vektlegges når stemmesedlene skal utformes, jf. valgforskriften kapittel 4. Det er et mål å utvikle mest mulig lik utforming av stemmesedler til ulike valg, og at kravene til universell utforming skal ivaretas. I dette arbeidet vil departementet vurdere de innspill som er kommet inn i høringsrunden.

Det er gitt svært gode tilbakemeldinger på nye stemmesedler som ble benyttet av kommunene i Buskerud i 2009. Disse var falsket på en spesiell måte for å innby til korrekt bretteing. Departementet mener denne utformingen bør legges til grunn i det videre arbeidet med utvikling av stemmesedler. Det er laget utkast til nye todelte stemmesedler med bakgrunn i evalueringen fra Buskerud. Uprøvingen av disse vil imidlertid fortsette ved valget i 2011.

Departementet ser samtidig at det er nødvendig å se nærmere på utformingen av stemmesedler i de kommuner som har mange kandidater på listene. Her er det ut fra kravet til universell utforming en særlig utfordring å få plass på en stemmeseddel i gjeldende format, og departementet vil måtte se nærmere på ulike alternativer. Det vil derfor bli prøvd ut en særskilt og noe større tredelt stemmeseddel i enkelte kommuner ved valget i 2011. Det er viktig å vurdere hvordan bretteing av denne stemmeseddelen oppleves. En slik seddel antas for øvrig også å ha en høyere kostnad. Evalueringen etter valget vil få betydning for departementets vurdering av standardisering av stemmesedler med mange kandidatnavn.

Siden det er nødvendig med ytterligere utprøving av stemmesedler vil departementet ikke fastsette endrede krav til stemmesedler i forskrift med virkning for valget i 2011.

6.6 Utbyting av stemmesedler under optelling

6.6.1 Gjeldende rett

Valgloven § 10-5 bestemmer at det er de "avgitte" stemmesedlene som skal telles. Loven åpner ikke for at en avgitt og godkjent stemmeseddel kan byttes ut før telling.

6.6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at mange kommuner, i forbindelse med den maskinelle optellingen av stemmesedler, bytter ut stemmesedler (såkalte "ukurante") for å få talt disse elektronisk. Dette innebærer at en ikke maskinlesbar stemmeseddel byttes ut med en tilsvarende maskinlesbar seddel. Stemmesedlene som byttes ut er departementets generelle stemmeseddel med punktskrift, stemmesedler fra andre kommuner/fylker, krøllete sedler eller papirlapper påført navnet på partiet velgeren ønsker å stemme på.

I evalueringen etter valget oppgir 97 prosent av kommunene at de byttet ut stemmesedler ved maskinell telling. 3 prosent sier de ikke foretok utbyting av sedler. Antallet utbyttede sedler varierer fra kommune til kommune, fra to sedler til 3000.

Praksis med utbyting av sedler ved optisk telling har utviklet seg fordi den eksisterende programvaren mange kommuner og fylkeskommuner benytter ikke kan tolke sedler i ulike formater.

Det ble vist til Stortingets fullmaktskomité som i Innst. 1 S (2009-2010) uttalte at

"det er en alvorlig feil når kommunen har byttet ut "ukurante" stemmesedler med ubrukte stemmesedler før oversendelsen til fylkesvalgstyret. Fylkesvalgstyret må ha hånd om alle originale stemmesedler for å kunne utføre sin kontroll og burde sørget for å få tilsendt de originale stemmesedlene."

Departementet viste i høringsnotatet til at loven ikke åpner for utbyting av stemmesedler. Slike "stemmesedler" må kontrolleres og telles manuelt, for deretter å legges til det elektroniske telleresultat, så lenge systemet ikke har funksjonalitet for å lese og tolke sedlene.

Departementet pekte på at dersom det hadde vært adgang til å bytte ut sedler, ville dette forutsatt eksakte rutiner for framgangsmåten og kontroll, noe verken lov eller forskrift har. Departementet forutsatte at skannerløsninger som benyt-

tes ved opptelling, også kan telle såkalte "ukurante" stemmesedler.

Evalueringen viste at 32 prosent (100 av 314 kommuner) benytter seg av maskinell telling. Departementet antok at antallet trolig er høyere ved lokalvalg. Kommunenes gevinst ved maskinell telling er da høyere siden det da også skal registreres personstemmer.

6.6.3 Høringsinstansene

Flere høringsinstanser har kommentert praksisen med utbytting av stemmesedler som ikke kan leses eller registreres av maskinelle systemer.

Ås kommune uttaler:

"Når det gjelder adgangen til å bytte ut ukurante stemmesedler mener ordfører at det bør legges bedre til rette for at alle stemmesedler skal kunne skannes. Dette gjelder særlig format (42x15 cm) på departementets generelle stemmesedler med alle registrerte partinavn. Listene brukes hovedsakelig ved ordinær forhåndsstemmegivning avlagt utenfor egen kommune/fylke. Listene har også punktskrift.

Dersom det fortsatt er vanskelig å skanne generelle eller ukurante stemmesedler, mener ordfører at det bør åpnes for at sedlene kan byttes ut før skanning på en betryggende og etterprøvable måte. Det er viktig at det ikke legges opp til mer komplisert opptelling og føring av møtebok enn nødvendig."

Flere kommuner sier at alle stemmesedler må gjøres maskinlesbare og fraråder et manuelt regnskap av sedler som ikke kan tolkes av maskinvaren for maskinell telling, og at det må lages rutiner for utbytting.

Dataleverandøren *Ergo Group* mener også at det bør være rutiner for utbytting av stemmesedler som ikke kan leses av skannere.

Nord-Trøndelag fylkeskommune mener at valgforskriften bør gi nærmere bestemmelser om håndteringen av ukurante stemmesedler under elektronisk opptelling.

Jevnaker kommune uttaler at det ikke må være tillatt med utbytting av stemmesedler ved maskinell telling.

Fjell kommune er positiv til innskjerping av praksis for utbytting av stemmesedler.

6.6.4 Departementets vurdering

Utbytting av stemmesedler er ikke i samsvar med loven, og departementet holder fast ved at stem-

mesedler ikke skal byttes ut før de telles. Et viktig prinsipp er at den stemmeseddelen velgeren har benyttet til å stemme med, skal – dersom den blir godkjent – telles. Ingen annen stemmeseddel skal telles opp i stedet for denne seddelen. Verken valgloven eller valgforskriften tillater utbytting av såkalte "ukurante" sedler. Praksis er etter departementets vurdering ikke i samsvar med loven.

Stemmesedler som ikke kan skannes må telles manuelt.

Departementet registrerer at det skjer maskinell opptelling av stemmesedler også i en del små kommuner, og mener det kan stilles spørsmål ved behovet for dette når det er få stemmesedler som skal telles. Manuell opptelling har lange tradisjoner med innarbeidede opptellingsrutiner. I små kommuner vil opptellingsresultatene foreligge relativt raskt ved manuell telling. Ved manuell telling er det helt uproblematisk å telle stemmesedler i annet format enn de som valgstyret/fylkesvalgstyret har trykt opp til det respektive valg.

Fra kommunenes nåværende dataleverandør opplyses for øvrig at det vil bli lagt til rette for at departementets stemmeseddel med punktskrift skal kunne telles elektronisk fra valget i 2011.

Departementet planlegger innføring av et sentralt valgdatasystem, og i dette systemet legges det til rette for at det skal være mulig å telle alle typer stemmesedler maskinelt.

6.7 Kretsoptelling og innrapportering av stemmer

6.7.1 Gjeldende rett

Kommunestyret, eller valgstyret etter delegering, avgjør etter valgloven § 9-3 hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i for å få en god avvikling av valget. I valghåndboken anbefaler departementet at det bør tas hensyn til antall stemmeberettigede når kommunene bestemmer kretsinndeling.

Prinsipper for opptelling av stemmesedler framgår av valgloven § 10-4. Valgstyret er ansvarlig for opptelling, og at den foregår av de personer og på den måten som valgstyret har bestemt. Det er bare dersom valgmanntallet i de respektive stemmekretser hver har mer enn 100 navn at opptellingen kan foregå kretsvis. I motsatt fall må opptelling skje i annen krets eller sentralt. Dette av hensyn til å sikre prinsippet om hemmelig valg. Etter valgloven § 10-4 (5) skal kommunene telle to ganger, ved en foreløpig opptelling og endelig opptelling. Valgloven, §§ 10-5 og 10-6 har utfyl-

lende bestemmelser om disse to tellingene. Resultatene av tellingene skal protokolleres.

Etter valgloven § 10-9 skal fylkesvalgstyrene kontrollere gjennomføringen av stortingsvalget i kommunene med grunnlag i det materiell som fylkesvalgstyrene får tilsendt. Kontrollen innebærer blant annet at godkjente stemmesedler telles en gang til, samtidig som personrettinger registreres når det er stortingsvalg. Etter valgloven § 10-7 (3) skal fylkesvalgstyret føre protokoll i forbindelse med kontrollen og selve valgoppgjøret.

Etter valgloven § 15-7 plikter fylkesvalgstyret og valgstyret å gi de oppgaver som departementet eller Statistisk sentralbyrå finner nødvendig, for å publisere valgresultater eller utarbeide offisielle valgstatistikker.

6.7.2 Høringsnotatet

Ved valget i 2009 var det 3 003 valgkretser mot 3 127 i 2007. Kretsenes størrelse varierer internt i kommunen, og fra kommune til kommune. Dette har sammenheng med infrastruktur og befolkningstetthet. Oslo kommunes største krets har 12 900 stemmeberettigede, mens det er 24 kretser som har 20 eller færre manntallsførte. Antall forhåndsstemmer har økt ved de siste valg, og av praktiske årsaker har flere kommuner organisert opptellingen av disse i egen teknisk krets.

I høringsnotatet ble det vist til at det fra flere hold har vært påberopt at innrapporteringen av valgresultater bør skje kretsvis (pr. stemmekrets) i større utstrekning enn hva tilfellet er i dag.

Stortingets fullmaktskomité bemerket i Innst. 1 S (2009-2010) at de har merket seg at riksvalegstyret i forbindelse med fastsetting av utjevningsmandatene ved stortingsvalget påpekte at det er viktig at det etableres et sentralt valgdatasystem som muliggjør kretsvis innrapportering av resultater fra alle landets kommuner.

Dersom kommunene skal innrapportere kretsvis, vil dette bety at kommunene også må pålegges å telle kretsvis, og at fylkesvalgstyrenes kontroll av stortingsvalget også vil måtte skje kretsvis. Valgloven har ingen bestemmelser om at opptellingen skal skje på denne måten i dag.

Departementet viste til at kretsvis opptelling og kontroll i samtlige kretser (større enn 100 i manntallet) er svært arbeidskrevende og krever svært nøyaktige rutiner. Det ble vist til at kretsvis opptelling og innrapportering lettere lar seg gjennomføre på en god måte, der en samtidig sikrer god kontroll med at stemmene kanaliseres til rett krets, i et felles valgadministrativt datasystem. Det ble vist til at det er planer om å innføre et slikt sys-

tem på landsbasis. I motsetning til i dag, vil et eventuelt nytt valgadministrativt system bli fullt ut eiet og driftet av staten, og bestå av ett felles system for alle landets kommuner. Systemet vil bli bygget slik at det etter hvert muliggjør opptelling og innrapportering på krets nivå, både av forhåndsstemmer og valgtingsstemmer.

På denne bakgrunn mente departementet at det ikke var hensiktsmessig å gi kommunene pålegg om kretsvis opptelling nå.

6.7.3 Høringsinstansene

Bærum kommune mener at kretsvis opptelling/kretsvis innrapportering bør inntas som krav i kommuners og fylkeskommuners kravspesifikasjoner til eksisterende valgdatasystem.

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) mener at når nytt valgadministrativt system tas i bruk i kommunene vil kretsvis innrapportering gi bedre åpenhet og kontroll av valg. SMR ber derfor departementet vurdere å innføre en slik ordning før nytt system er etablert. En slik endring vil etter SMRs syn bringe systemet mer i tråd med internasjonale standarder.

Faglig forum for formannskapssekretærer (FFF) og flere kommuner er negative til kretsvis innrapportering nå, og peker for øvrig på at et sentralt valgdatasystem vil gi større og bedre muligheter for kretsvis innrapportering uten at dette medfører merarbeid for kommunene.

6.7.4 Departementets vurdering

I dag innrapporteres valgresultater kretsvis i fire kommuner; Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Flere kommuner teller kretsvis, selv om dette ikke er pålagt. Det er allerede i dag svært arbeids- og tidkrevende å få inn resultater fra alle kommuner samt alle kretser i de fire store kommunene. Dette fordi det ikke eksisterer ett felles valgadministrativt datasystem ved valg.

Departementet mener det er flere fordeler med kretsvis opptelling og innrapportering, som for eksempel at det vil bidra til et mer korrekt valgresultat, at kontrollgrunnlaget blir mer håndterbart og at det vil lette selve opptellingsarbeidet. Kretsvis valgresultater kan være nyttige for ulike forskningsmiljøer, i tillegg til at slik informasjon er interessant for velgerne.

Departementet ser at det kan være ønskelig å få valgresultater presentert kretsvis, men mener at dagens system ikke tilrettelegger for god håndtering av kretsvis resultater i alle kommuner og på fylkeskommunalt nivå. Departementet mener

det er nødvendig å ha på plass et sentralt felles valgadministrativt datasystem før det kan etableres gode og nødvendige rutiner for å sikre korrekte resultater, når stemmer skal telles og kontrolltelles tre ganger i mer enn 3 000 kretser. I et sentralt system vil det ikke være nødvendig å innrapportere resultatene. Systemet vil bli bygget slik at det muliggjør opptelling og innrapportering på krets-nivå, både under forhåndsstemmegivningen og valgtingsstemmegivningen.

Det foreslås ikke å pålegge kretsvis opptelling nå, men spørsmålet vil bli tatt opp igjen når det vurderes om samtlige kommuner skal knyttes til det sentrale valgadministrative datasystemet som prøves ut i noen kommuner ved valget i 2011.

6.8 Frist for innlevering av listeforslag

6.8.1 Bakgrunn/gjeldende rett

Valgloven § 6-1 (1) første og andre punktum fastsetter at:

”Fristen for innlevering av listeforslag er 31. mars i valgåret. Listeforslaget anses for innlevert når det er kommet inn til kommunen ved kommunestyrevalg og til fylkeskommunen ved stortingsvalg og fylkestingsvalg.”

Lovens ordlyd må forstås slik at fristen løper ut kl. 24.00 den 31. mars.

Hva som ligger i lovens uttrykk ”kommet inn” er nærmere omtalt i departementets valghåndbok punkt 7.3. Her heter det at posten må være kommet frem, eller forslaget må være levert direkte innen fristen. Med dette menes at forslaget må være kommet fysisk frem, ikke nødvendigvis til valgstyret, men til kommunen eller fylkeskommunen. Det er forslagsstillerens ansvar å påse at listeforslaget er kommet frem i tide. Dersom listeforslaget blir sendt på faks eller e-post innen 31. mars, vil dette være innenfor fristen. Men det er en nødvendig forutsetning at liste med originale underskrifter sendes i posten/leveres umiddelbart.

Frist for tilbakekalling av listeforslag er i henhold til valgloven § 6-5 den 20. april i valgåret. På samme måte som for innlevering av listeforslag må loven forstås slik at fristen løper ut kl. 24.00.

6.8.2 Høringsnotatet

Departementet har i høringsnotatet vurdert om det bør angis en nærmere tidsangivelse for når lis-

teforslagene må være kommet inn til valgstyret/fylkesvalgstyret.

Departementet viste til at det forekommer tilfelle der det er reist tvil om hvorvidt listeforslag er kommet inn i rett tid, dvs. innen kl. 24.00 den 31. mars. Det har hendt at et listeforslag er blitt funnet i postkassen til kommunens rådhus om morgenen 1. april, og det er oppstått diskusjon om forslaget er blitt lagt der før eller etter kl. 24.00.

I utgangspunktet må det være opp til forslagsstillerne å bevise at forslaget er kommet inn innen fristens utløp. Departementet mente det er uheldig at det kan oppstå tvil om hvorvidt fristen er overholdt.

Stortingsvalgloven av 1920 og kommunestyrevalgloven av 1925 fastsatte fristen for innlevering av listeforslag til kl. 15.00. Listeforslagene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg skulle leveres lederen i fylkesvalgstyret, mens valgstyrets leder var rett adressat ved kommunestyrevalg. Da felles valglov ble vedtatt i 1985, ble innleveringsfristen fastsatt uten angivelse av klokkeslett.

Departementet påpekte at det kan være uheldig at innleveringsfristens utløp etter loven er kl. 24.00. Dette er utenfor ordinær arbeidstid. Ingen tar imot listeforslaget og kontrollerer at det er levert i tide. Som det har vist seg i praksis, kan det oppstå spørsmål om fristen er overholdt når man ikke kan dokumentere eksakt tidspunkt for innlevering av listeforslag som ikke er registrert i løpet av kontortiden denne dagen. Det hender fra tid til annen at listeforslag blir avvist som for sent innkommet. Departementet mener det ikke er aktuelt å pålegge valgmyndighetene å innføre en vaktordning fram til kl. 24.00, for å kunne fange opp eventuelle listeforslag som blir levert innen dette klokkeslettet. Dette anses å være unødig ressurskrevende sammenlignet med å fastsette et mer hensiktsmessig og konkret tidspunkt for innlevering.

Etter departementets vurdering bør det settes et bestemt klokkeslett i løpet av 31. mars for utløp av fristen. Dette klokkeslettet bør settes innenfor rammen av vanlig arbeidstid, slik at man har oversikt over om fristen etterleves. Fristen kunne tenkes satt til kl. 15.00. Det kan imidlertid forekomme at 31. mars kan falle på onsdag dagen før skjærtorsdag. Det er vanlig at det er kortere arbeidstid denne dagen enn andre arbeidsdager. Dette tilsier at en bør velge et tidligere klokkeslett. Departementet mente at klokken 12.00 er et passende tidspunkt. Dette klokkeslettet vil også gjelde for de tilfelle der 31. mars er vanlig arbeidsdag.

Etter departementets vurdering bør det være samme klokkeslettet når det gjelder tilbakekalling av listeforslag. I høringsnotatet ble det derfor foreslått at den fristen utløper kl. 12.00 den 20. april.

6.8.3 Høringsinstansene

Samtlige høringsinstanser – unntatt én – støtter departementets forslag, eller de har ingen merknader, når det gjelder fristene for innlevering og tilbakekalling av listeforslag.

Ørskog kommune går mot forslaget og uttaler:

”Ørskog kommunestyre vil gå imot at tidspunktet for endeleg innlevering av lister vert endra med å setje eit klokkeslett. Det bør framleis vere innan 31. mars i valåret.”

Østfold fylkeskommune uttaler at

”Informasjon er viktig for at forslagsstillerne skal kjenne til regelendringen i god tid.”

Nordland fylkeskommune støtter departementets forslag, men uttaler:

”En streng tolking av bestemmelsen vil hos oss innebære at innleverne må gå på posten og der få påført at konvolutten til valgstyret er postlagt innen kl 12 – eller postlegge den dagen før fristen går ut.”

Ingen har innvendinger mot forslagene om å likestille lørdag og helligdager når det gjelder beregning av frister.

6.8.4 Departementets vurdering

Det er kort tid før fristen før innlevering av listeforslag til kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011. Departementet vil derfor ikke fremme forslag om endring i fristen for innlevering av listeforslag nå. Departementet vil komme tilbake til forslaget på et senere tidspunkt.

7 Rapport om sentral valgenhet

7.1 Bakgrunn for utredningen

På oppdrag fra departementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI) utredet alternativer til dagens organisering av valgarbeidet på statlig nivå. Oppdraget gikk ut på å utrede hvorvidt det bør etableres en sentral statlig valgenhet underlagt departementet. I høringsbrevet om DIFI rapporten gjorde departementet oppmerksom på at regjeringen ikke hadde tatt stilling til om det bør etableres en sentral valgenhet, eller *hvordan* en slik valgenhet eventuelt bør organiseres.

Det kan av hensyn til upartiskhet og tillit til valggjennomføringen reises spørsmål ved om det bør være en større avstand mellom politisk ledelse og det overordnede administrative arbeidet for valggjennomføringen. Et system som det norske er ikke uvanlig, men åpner for spørsmål knyttet til troverdighet og fare for ”politisk innblanding” på et felt som omhandler ivaretagelse av en så grunnleggende demokratisk prosess som valgavvikling er. Systemet er til en hver tid helt avhengig av tillit, og det er uheldig om det blir stilt spørsmål ved om valgavviklingen er politisk nøytral.

Det kan i tillegg være behov for å skille ut operative oppgaver på valgområdet fra departementet. Slike oppgaver tar i dag en vesentlig og økende del av departementets ressurser, og hører ikke nødvendigvis naturlig hjemme der. Et moment her er at det må påregnes en vesentlig utvidelse av de mer operativt og teknisk orienterte oppgavene i fremtiden dersom det eventuelt etableres et eget sentralt administrativt valgdata-system til bruk i alle kommuner.

Med forventninger blant annet fra kommuner, politikere og medier om at statlige myndigheter bør ha sterkere styring og kontroll med gjennomføring av valg vil departementet vurdere, etter en utprøving i noen kommuner i 2011, om et sentralt valgadministrativt datasystem bør tilbys alle kommuner.

På denne bakgrunn fikk DIFI i oppdrag å utrede alternativer til dagens organisering av valgarbeidet på statlig nivå. I oppdraget ble det bedt

om å utrede hvorvidt det bør etableres en sentral statlig valgenhet underlagt departementet.

7.2 Mandat

I oppdraget til DIFI la departementet til grunn at en eventuell valgenhet skulle ligge under et departement. Departementet mente at det ikke var grunnlag for å gå inn på spørsmålet om en valgenhet burde være underlagt Stortinget, eller at det ble etablert en selvstendig enhet uavhengig av regjering og Storting, siden en slik organisasjonsform ikke har tradisjon her i landet.

DIFI ble bedt om å utrede problemstillinger knyttet til følgende elementer:

- Utdype fordeler og ulemper ved å opprette en egen valgenhet under KRD
- Kartlegge og vurdere hvilke oppgaver det er aktuelt å overføre fra KRD til en egen valgenhet, samt ev. nye oppgaver
- Gjøre rede for hvordan tilsvarende oppgaver er organisert i Danmark, Sverige og ev. andre land i den grad dette vurderes som relevant
- Vurdere hvilken type og grad av faglig og/eller administrativ uavhengighet en slik valgenhet ev. bør ha
- Vurdere konsekvenser av en utlokalisering av en slik valgenhet, samt angi kriterier for et vellykket stedsvalg
- Påpeke ev. uløste spørsmål med hensyn til rolle/oppgavefordeling mellom stat og kommune som en ny valgenhet kan medføre
- Gi innspill til hvordan organisering av en egen valgenhet bør skje prinsipielt og praktisk, herunder hvilke tidsperspektiver som kan legges til grunn for framdriften av arbeidet.

7.3 Gjeldende organisering av valgadministrasjonen

Alle forvaltningsnivåer er involvert i valggjennomføringen. Kommunene er ansvarlig for praktiske forberedelser til valg, den praktiske gjennomføringen av stemmegivningen, optelling og valgopp-

gjør. Fylkeskommunene har oppgaver knyttet til godkjenning av listeforslag, kontroll og valgopp-gjør. Departementet har det overordnede ansvar for valg gjennomføring og regelverk. Arbeidet er lagt til en egen seksjon for valg og lokaldemokrati i departementet.

Det oppnevnes et riksvalgstyre hvert år det er stortingsvalg. Dette organet foretar fordeling av utjevningsmandater og er klageinstans for saker ved stortingsvalg, bortsett fra klager som gjelder stemmerett (som behandles av Stortinget). Den forberedende fullmaktskomiteen (valgt av det gamle Stortinget) gjennomgår valgprotokollene fra fylkene, samt protokoll fra riksvalgstyrets møte og avgir innstilling til fullmaktskomiteen (som velges av det nye Stortinget). Fullmaktskomiteen avgir innstilling til Stortinget om godkjenning av stortingsvalget.

Det gis her en oversikt av departementets hovedoppgaver på valgområdet, fordelt på ulike kategorier:

Regelverksforvaltning

- Lov og forskriftstolkning
- Initiere og vurdere endringer i rammebetingelsene for gjennomføring av valg, herunder endringer i valgordningen
- Utarbeide forslag til lovendringer, blant annet basert på evalueringer og forskning
- Besvare henvendelser om lovforståelse

Myndighetsutøvelse

- Fastsette forskrifter, blant annet vedr. stemmesedler, bruk av valgkort, formularer for valgprotokoller for alle valgorganer lokalt og regionalt
- Behandle klager ved lokalvalg
- Sekretariat for Riksvalgstyret. Forberede klagesaker for Riksvalgstyret ved riksvalg
- Tildele tilskudd til organisasjoner mv. for iverksetting av tiltak for å øke kunnskap om valg og å øke valgdeltakelsen

Administrative oppgaver

- Beredskap
- Forvalte budsjett for gjennomføring av alle valg
- Forberede oppgjør for fordeling av utjevningsmandatene for riksvalgstyret

Utviklingsoppgaver

- Evaluere valget og utarbeide rapport

- Initiere, iverksette og evaluere forsøk der hensikten er å prøve ut andre måter å gjennomføre valg på enn det som følger av valgloven
- Pådriver for utvikling og forskning knyttet til valg
- Sørge for innsamling av bakgrunnsinformasjon og valgresultater til nyhetsformidling og statistikk (Valgnattprosjektet)
- Utvikle et sentralt valgdatasystem (skal testes i 10 kommuner ved valget i 2011)

Informasjon og veiledning

- Planlegge og gjennomføre informasjonskampanjer
- Utarbeide og distribuere informasjonsmateriell til kommuner og fylkeskommuner (til bruk overfor velgerne)
- Utarbeide opplæringsmateriell, drive veiledningsvirksomhet og avholde opplæringskonferanser for kommuner og fylkeskommuner, fylkesmenn
- Veiledningsansvar ved lovendringer og forskriftsfastsetting i tilknytning til sametingsvalget, samt enkelte veiledningsoppgaver overfor kommunene og Sametingets administrasjon ved gjennomføring av sametingsvalget
- Ta imot utenlandsbesøkende/valgobservatører, informere, representere
- Løpende informasjon til mediene og allmenheten
- Besvare henvendelser fra kommuner, fylkeskommuner og andre

Praktisk tilrettelegging for gjennomføring

- Utforme, bestille og trykke valgmateriell til forhåndsstemmegivning innenriks og utenriks (stemmeseddel, stemmeseddelkonvolutt, omslagskonvolutt, ekspedisjonskonvolutter)
- Utforme, bestille og trykke informasjonsmateriell beregnet på stemmemottakere utenriks
- Tilrettelegge for stemmegivning utenriks
- Oppnevne stemmemottakere
- Distribuere materiell
- Koordineringsfunksjon for anskaffelser av valgutstyr og grafisk design for valg

7.4 Ordningen i andre land

Internasjonalt er særlig tre hovedmodeller for organisering av en nasjonal valgadministrasjon aktuelle:

- Uavhengig av regjeringsapparatet

- Integrert i regjeringsapparatet
- En blandet modell bestående av en uavhengig komponent og en regjeringstilknyttet komponent

En undersøkelse gjort av Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) i 2006 viser utbredelsen av de ulike modellene i 214 land og territorier. Den viser at 55 prosent hadde en uavhengig modell, 26 prosent (herunder Norge) hadde en modell hvor valgadministrasjonen var en integrert del av regjeringen, mens 16 prosent hadde en blandet modell. De ulike modellene er imidlertid ikke "rene" og det finnes mange ulikheter på detaljnivå.

7.4.1 Svensk ordning

I Sverige ligger det sentrale ansvaret for planlegging og gjennomføring av valg og folkeavstemninger, inkludert valg til Sametinget og Europaparlamentet, hos *Valmyndigheten*. Valmyndigheten ble opprettet i 2001 som en ordinær svensk myndighet under Justitiedepartementet. Fra 1971 til 2001 lå det sentrale ansvaret i Skatteverket. Før 1971 lå ansvaret i Innenriksdepartementet.

Valmyndigheten ledes av et styre (Valnämnden) som består av en leder og fire medlemmer. Sammensetningen skal sikre bred politisk og medborgerlig forankring. Det praktiske arbeidet utføres av et sekretariat som ledes av en direktør (kanslichef). Sekretariatet har 11-12 ansatte foruten en del innleide konsulenter.

Valgmyndighetens myndighet er fastlagt i lov. I tillegg fastsetter regjeringen betingelsene dels gjennom förordningar (tilsvarende norsk forskrift) og dels gjennom årlige regleringsbrev. I Sverige kan regjeringen ikke under noen omstendighet gripe inn i myndighetenes lovanvendelse eller vedtak i enkeltsaker. Dette har sitt utspring i at Sverige ikke har ministerstyre. Dersom regjeringen anser at en myndighet anvender loven på feil måte, må regjeringen istedenfor å påvirke lovanvendelsen i enkeltsaker foreslå en endring av selve loven.

Departementet er ansvarlig for lov og forskrifter. Valmyndigheten gir tilbakemelding om hvordan lover og forskrifter fungerer, både i årsberetningene og i rapporter som lages etter hvert valg.

Valmyndigheten finansieres over statsbudsjettet.

Valmyndighetens beslutninger kan innklages til Valprovningsnämnden, som ligger under Riksdagen. Klager på Riksdagsvalget rettes til Valmyndigheten. Klager på landstings- og kommunevalg

rettes til Länsstyrelsen i det lenet hvor kommunen eller landstinget ligger.

7.4.2 Dansk ordning

Valg til Folketinget og Europaparlamentet og til kommune- og regionstyrene blir gjennomført lokalt, men planlegges og koordineres av *Indenriks- og Socialministeriet* på sentralt nivå. Det meste av ansvaret er lagt ut til kommunene.

Departementet er sekretariat for Valgnævnet og Valgbarhetsnævnet. Valgnævnet er et uavhengig organ som behandler søknader om stemmerett for utenlandsdanske og godkjenner navn på nye partier som vil delta i Folketingsvalget eller valg til Europaparlamentet. Valgnavnets medlemmer og varamedlemmer utpekes av innenriks- og sosialministeren. Sekretariatet er plassert i departementets juridiske avdeling.

Klager på kommunevalg rettes til det sittende kommunestyre og klager på regionvalg rettes til det sittende regionstyret.

I Danmark reguleres valgområdet som inneholder en rekke såkalte bemyndigelser hvor Folketinget har gitt ministeren myndighet til å fastsette mer detaljerte regler på valgområdet ved hjelp av bekjentgjøringer, sirkulærer og veiledninger. Det finnes ca 20-25 slike sett av regler.

7.5 DIFIs konklusjoner

I dette kapitlet presenteres hovedtrekk i DIFIs rapport, herunder deres drøfting av ulike momenter.

7.5.1 Generelt

DIFI foreslår i sin rapport at det legges til rette for en valgenhet som får en direktoratsrolle, det vil si et eget forvaltningsorgan som budsjettmessig er atskilt fra vertsinstitusjonen. Det pekes på at dette gir en større avlastning for departementet uten at det går ut over legitime styringsbehov. Valgenheten vil dessuten bli et mer attraktivt arbeidssted med en slik bredere definert rolle sammenlignet med et alternativ der valgenheten har en smalere rolle knyttet til hovedsakelig operative oppgaver.

DIFI mener at flest mulig oppgaver bør overføres enheten for å gi den en størrelse som gir et visst grunnlag for et fagmiljø og effektiv drift. Ansvaret for lovutvikling vil fortsatt ligge i departementet.

DIFI konkluderer videre med at for å sikre tiliten til en upartisk valgavvikling bør det etableres

særskilte begrensninger i styringen av enheten. De viser til at det ikke er vurdert som tilstrekkelig å basere seg på den uavhengigheten som ligger i et ordinært departement-direktoratsforhold.

De mener, ut fra en prinsipiell vurdering av hvor viktig upartiskhet i valgadministrasjonen er, og med tanke på sårbarhet ved eventuell sviktende tillit, at det bør gjøres begrensninger i statsrådets formelle styringsmulighet.

Når det gjelder spørsmålet om lokalisering av en sentral valgenhet diskuterer DIFI ulike kriterier for valg av sted.

7.5.2 Hensyn ved organisering av valgadministrasjon

Generelt

Ved organisering av et ansvarsområde vil det være en rekke hensyn som kan få betydning for utforming. Dels er det hensyn som i utgangspunktet gjelder generelt for statsforvaltningen, dels er det hensyn som er særlig relevante for dette området.

Som et redskap for å realisere demokratisk fattede vedtak må statsforvaltningen være politisk styrbar. I noen tilfeller vil det være gode grunner som tilsier at et forvaltningsorgan etableres med en større autonomi enn det som er hovedprinsippet. Slike grunner kan for eksempel være at det aktuelle organet har oppgaver som stiller særlige krav til upartiskhet. Instruksjonsmyndigheten kan i slike tilfeller begrenses i større eller mindre grad. Iverksettelsen av politiske mål og føringer skal preges av faglighet, blant annet gjennom forsvarlig og kunnskapsbasert virkemiddelbruk og håndhevelse av regelverk. Hensynet til faglighet kan trekke i retning av å etablere fagorganer (direktorater) skilt ut fra departementene slik at fagkunnskap får sin egen organisatoriske plattform og dermed i praksis en viss skjerming mot løpende politisk styring. I noen sammenhenger kan det være aktuelt å formalisere en slik skjerming ved å avskjære instruksjonsmyndigheten fordi legitimitetshensyn kan tilsi at enkelte typer enkeltsaker ikke skal være underlagt politisk styrbarhet, men overlatt til faglig skjønn på grunnlag av lov.

Særskilt om forholdet mellom styrbarhet og faglighet

Hvilke myndighets- og ansvarsforhold skal gjelde for den politiske og den faglige sfæren? I DIFI-rapporten pekes det på to hovedtilnærminger:

”I norsk forvaltning kan den ordinære direktoratsordningen sies å utgjøre en tradisjonell tilnærming: Statsråden har full instruksjonsadgang overfor direktoratene selv om disse er organisatorisk atskilt. Det trekkes ikke formelle grenser for det politiske ansvaret, idet det erkjennes at faglige og samfunnsmessige vurderinger ofte kan være innfiltrert i hverandre. Deltakerne fra både politisk og faglig sfære forutsettes å ha bevissthet om og respekt for hverandres roller basert på felles ulovfestede normer om hva som er legitimt for hhv. politisk og faglig sfære. Det innebærer at politisk ledelse er tilbakeholdende med å overstyre faglige vurderinger, spesielt på saksfelter der det er alminnelig anerkjent at det bør være en faglig autonomi, for eksempel kultur- og forskningsfeltene (jf. en forventning om ”armlengdes avstand” på disse feltene).

Denne tilnærmingen åpner for en fleksibel integrering av fag og politikk, men på den annen side vil det i praksis være gråsoner mellom de to sfærene istedenfor klare grenser, noe som også kan gjøre det vanskelig å oppdage og reagere mot en gradvis utvikling i retning av å tøye og overskride grensene.

I den andre tilnærmingen trekkes det opp mer formelle grenser mellom den politiske og den faglige sfæren, slik at en del beslutningsprosesser formelt avpolitiseres. Det typiske eksempel er lovfesting av at politikernes instruksjonsmyndighet er avskåret i visse typer enkeltsaker som skal avgjøres ut fra rent faglige og lovregulerte hensyn. Dette vil gi omgivelsene større forutsigbarhet for utfallet av enkeltsaker. Denne tilnærmingen, som i Sverige utgjør hovedmønsteret, har de siste tiårene vært på frammarsj i mange europeiske land, bl.a. ved framvekst av såkalte *regulatory agencies* (tilsynsorganer) med uavhengig beslutningsmyndighet i enkeltsaker.”

Upartiskhet tilsier partipolitisk nøytralitet

Innenfor andre forvaltningsområder dreier spørsmålet om faglig uavhengighet seg gjerne om å skjerme sektorfaglige konsekvensvurderinger mot løpende politisk styring. På valgområdet vil det i første rekke dreie seg om rettssikkerhetsverdiene upartiskhet og partipolitisk nøytralitet ved gjennomføring av valg. Valgfaglige vurderinger vil i stor grad være juridiske vurderinger om korrekt anvendelse av valglov og forskrifter og med vekt på upartiskhet. Det som kan komme i tillegg, er blant annet faglige konsekvensvurderinger av for-

søk og regelendringer, herunder i prinsippet også virkninger av ulike utforminger av valgordningen.

Den særskilte vektleggingen av upartiskhet tilsier at ingen politiske aktører skal kunne få utilbørlig innflytelse på gjennomføringen av valgene, og at det heller ikke gis grunnlag for å danne oppfatninger om at dette skjer. En sentral valgenhet bør ut fra dette organiseres med en viss grad av formell uavhengighet av politisk ledelse.

Hvor omfattende uavhengigheten bør være vil imidlertid avhenge av historiske og samfunnsmessige betingelser, slik som et lands demokratisk stabilitet og gjensidig tillit mellom befolkning og myndigheter.

Stort behov for kvalitetssikring

Et annet hensyn som gjør seg spesielt gjeldende for valgadministrasjon er hensynet til faglig kvalitet, herunder å sørge for en korrekt og sikker gjennomføring av valget slik at det ikke hefter tvil ved valresultatet. Foruten tillit til at valgadministrasjonen er nøytral og upartisk, må det også være tillit til at den ikke gjør feil, spesielt ikke feil som kan påvirke valgutfallet. Slike feil vil ha svært store politiske konsekvenser, herunder også mer langsiktige virkninger i form av svekket tillit til demokratiske valg generelt. Også feil som ikke kan tenkes å påvirke valgutfallet kan bidra til svekking av tilliten, gjennom at de blir gjort til gjenstand for stor medieoppmærksomhet. En slik sårbarhet tilsier at det er et stort behov for prosedyrestyring og kvalitetssikring, blant annet i form av kontrolltelling, flertrinnsbehandling og grundig og jevnlig opplæring av valgfunksjonærer.

Stor grad av tillit i befolkningen

Norsk valgadministrasjon bygger på en stor grad av gjensidig tillit til at skrevne og uskrevne regler blir overholdt. Befolkningen har stor tillit til at de som gjennomfører valg opptrer upartisk selv om det dreier seg om politisk styrte organer og valgstyres som oppnevnes på politisk grunnlag. Disse forholdene er blitt kommentert av utenlandske valgobservatører og andre valgfaglige miljøer. I en evaluering av siste stortingsvalg foretatt av Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) heter det blant annet at

”norske valg kjennetegnes av politisk pluralisme, respekt for grunnleggende frihet og rettigheter, stor offentlig tillit til at valgadministra-

sjonen er upartisk samt at hele prosessen er gjennomført med integritet.”

Lovstyring lokalt – ulovfestede normer sentralt

At den praktiske gjennomføringen av valg er overlatt til kommuner og fylkeskommuner kan tas som uttrykk for det høye tillitsnivået i Norge. Men selv om graden både av tillit og delegering av oppgaver er stor på dette området innebærer valgloven en utstrakt lovstyring av prosedyrer lokalt. Lovbestemmelsene for forberedelse og gjennomføring er til dels svært detaljerte. Dette må imidlertid ses bakgrunn av behovet for å unngå feil og avvik og for å sikre likebehandling og upartiskhet. Sett ut fra en slik synsvinkel kan detaljreguleringen i seg selv ses som et viktig tillitskapende element.

I kontrast til denne prosedyrereguleringen lokalt står mangelen på regulering av forholdet mellom statsråd og det sentrale embetsverk når det gjelder valgforberedelser og rammevilkår for valg. Her rår det bare ulovfestede normer for god forvaltningsskikk, som tilsier at politisk ledelse bør være tilbakeholdende med å involvere seg i spørsmål som skal/bør avgjøres på rent faglig juridisk grunnlag. Slike normer gir imidlertid sjelden klare svar på hvor grensene skal gå i konkrete tilfeller.

Premisser for organisering

DIFI peker på flere hensyn som er relevante dersom valgadministrasjonen skal organiseres med en sentral valgenhet underlagt KRD. En del hensyn gjelder generelt ved organisering av forvaltningsorganer, så som styrbarhet, faglighet, rettsikkerhet og effektivitet. Enkelte av disse er det grunn til å vektlegge spesielt for valgadministrasjonen, så som behovet for å sikre tilliten til upartiskhet (som springer ut av rettssikkerhetshensynet) og behovet for faglig kvalitetssikring for å unngå feil. I tillegg kommer enkelte særlige hensyn og særtrekk ved den norske valgadministrasjonen, blant annet er den svært desentralt organisert, det er en høy grad av tillit til at regler følges, og på sentralt nivå er det bare normer om god forvaltningsskikk som regulerer forholdet mellom politikk og administrasjon.

I vurderingen av oppgavefordelingen mellom KRD og en ny sentral valgenhet legger DIFI til grunn at flest mulig oppgaver bør overføres for å gi den nye enheten en størrelse som gir et visst grunnlag for et fagmiljø og en effektiv drift.

Sekretariatsrolle eller direktoratsrolle?

Skal valgenheten i hovedsak ha en iverksettende sekretariatsrolle begrenset til å forvalte et detaljert regelverk, samt yte enkelte tjenester til brukerne? Eller skal den i tillegg også ha en mer faglig direktoratsrolle som også omfatter å være faglig rådgiver for departementet og å være kompetanseorgan utad? Det foreslås å legge til rette for at valgenheten får en direktoratsrolle. Dette vil gi størst avlastning for departementet uten at det trenger å gå på bekostning av legitime styringsbehov. Valgenheten vil dessuten bli et mer attraktivt arbeidssted med en slik bredere definert rolle.

Hvor stor uavhengighet bør en sentral valgenhet ha?

For å sikre tilliten til en upartisk valgavvikling er det ikke vurdert som tilstrekkelig å basere seg på den uavhengigheten som ligger i et ordinært departement-direktoratsforhold. Det er riktig nok ikke påvist konkrete tegn til at valgadministrasjonens upartiskhet faktisk har sviktet, eller at den er blitt oppfattet å svikte. Ut fra en prinsipiell vurdering av betydningen av upartiskhet i valgadministrasjonen og med tanke på sårbarheten ved en eventuell sviktende tillit, foreslår DIFI likevel følgende begrensninger i statsrådets formelle styringsmuligheter:

- Lovfesting av valgenhetens ansvar og rolle
- Avskjæring av departementets instruksjonsmyndighet når det gjelder enkeltvedtak
- Bruk av uavhengig klagenemnd for klager på lokalvalg og tilskuddstildeling
- Direktør ansatt på et langvarig åremål uten adgang til gjenoppnevning
- Vedtekter fastsatt i kgl.res. som markerer den upartiske rollen for valgenheten

Samlet sett vil dette kunne legge presise styringsbegrensninger som etter DIFIs syn vil være tilpasset valgenhetens behov for uavhengighet.

7.5.3 Lokalisering

Sannsynlige konsekvenser ved en lokalisering utenfor Oslo er økt reisetid, tap av nøkkelkompetanse, mindre tilgang til relevant kompetanse, økte reisekostnader og lavere leiekostnader, samt ekstra gjennomføringskostnader sammenliknet med lokalisering i Oslo. På denne bakgrunn foreslår DIFI noen kriterier for stedsvalget:

- Det bør foreligge gode kommunikasjonsmuligheter fysisk og teknologisk.

- Hvis det vurderes som helt nødvendig å få personer med nøkkelkompetanse til å bli med over i den nye enheten, kan et kriterium være begrenset reisetid fra Oslo slik at det er lettere å få slike personer til å bli med i en overgangsperiode.
- Tilgang til nødvendig kompetanse på lokaliseringsstedet, i første rekke juridisk og IT-kompetanse, gjerne også nærhet til slike fagmiljøer.
- Mulighet for samlokalisering med en vertsinstitusjon for å kunne utnytte administrative ressurser bedre, helst med en statlig virksomhet for utnytte felles kompetanse på statlige felles-systemer og felles regler.

7.6 Høringsinstansene*Generelt*

Totalt 74 instanser har avgitt uttalelse om rapporten.

Kommunene Horten, Larvik, Røyken og Fjell samt Hordaland fylkeskommune mener det ikke bør opprettes en sentral valgenhet. De grunngrunnet dette med at dagens ordning fungerer godt, at det ikke er hensiktsmessig med en endring og at en enhet ikke vil forbedre valgforberedelser og gjennomføring. Det vises til at merarbeid bør løses ved å tilføre departementet økte ressurser. *Røyken kommune* ”fraråder at det opprettes en sentral valgenhet”. De viser i sin begrunnelse til at de

”generelt er skeptisk til å opprette nye egne offentlige organer med snevre ansvarsområder. Dette vil lett føre til økt kostnader og mer administrasjon. Særlig er det grunn til å stille spørsmål ved ett eget organ som skal opprettes med en rekke heltidsansatte, men som kun skal jobbe mot aktiviteter med topper hvert 2. år. Dette kan neppe bli kostnadseffektivt.”

Kommunene Rana og Levanger uttrykker skepsis til oppretting av en sentral valgenhet og mener det ikke bør opprettes flere direktorat lignende institusjoner. Rana kommune oppfordrer til en ”kritisk gjennomgang av veksten av statlig byråkrati.”

Fylkeskommunene Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, Møre og Romsdal, Buskerud, Vest-Agder, Aust-Agder og Østfold støtter forslaget om oppretting av en sentral valgenhet. Nordland fylkeskommune mener enheten bør ”organiseres som et direktorat med stor selvstendighet i forhold til departementet.”

Til sammen 24 kommuner uttaler at de er positive til oppretting av en sentral valgenhet etter en

direktorsmodell, og at flest mulig oppgaver bør overføres enheten samtidig som departementets styringsbehov ivaretas. Det pekes på at enheten bør sikres faglig uavhengighet.

Upartiskhet, forholdet mellom politikk og administrasjon

Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAD) uttrykker skepsis til oppretting av en sentral valgenhet. De sier i sin uttalelse at deres

”overordnede syn er at hensynet til faglig uavhengighet isolert sett taler for å plassere en valgenhet utenfor departementet. Men dette må likevel veies opp mot de økonomiske og administrative konsekvensene en slik løsning vil ha. De eventuelle ulempene med å etablere en ny, liten egen enhet er antagelig større enn ulempene med en departementsorganisering, all den tid tilliten til departementets arbeid på dette området er høy.”

De ber departementet

”vurdere pragmatiske muligheter for å legge oppgaven til allerede eksisterende organer, for eksempel til fylkesmannen. Vi mener at oppgaven vil kunne utføres i et ordinært forvaltningsorgan uten at det kreves særskilt, regelfestet uavhengighet for det underliggende organet.”

FAD viser videre til at DIFIs rapport

”legger for stor vekt på departementet som sekretariat for politisk ledelse når den, med denne begrunnelsen, tilrår å legge valgenheten utenfor departementet. FAD mener en utskillelse av valgenheten fra departementet først og fremst må begrunnes ut fra ønsker om uavhengighet fra departementsinstruksjon, og i mindre grad ut fra å rendyrke rollen eller avlaste departementet for saksbehandlingsarbeid.”

Når det gjelder behovet for selvstendighet skriver FAD:

”FAD er enig i at en slik organisering vil tilfredsstille behovet for selvstendighet. Vi mener imidlertid at behovet for en så sterk uavhengighet kan være overdrevet. FAD vil mene at en ordinær departements-/direktorsmodell innenfor rammen av mål- og resultatsty-

ring vil kunne gi tilstrekkelig grad av selvstendighet.”

Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) viser i sin høringsuttalelse til internasjonale standarder og uttaler at

”de overordnede kravene, uansett om det gjelder nye eller gamle demokratier, er etter både EMK, Venezia-kommisjonens kodeks og OSSE/ODIHRs håndbok, at administrasjonen av valg skal være åpen og kontrollerbar, upartisk og uavhengig i forhold til politisk manipulering, slik at velgerne kan ha tillit til valgsystemet.”

De viser til at selv om det er lite som tyder på at dagens organisering i seg selv er i strid med våre internasjonale forpliktelser, kan det

”likevel være gode grunner for at også Norge bør etablere en sentral valgenhet med større formell avhengighet fra departementets politiske ledelse. [...] Dagens system nyter tillit, men formelle strukturer som skal sikre åpenhet, upartiskhet og uavhengighet mangler til en viss grad. Dette kan utgjøre en grunn til at tilliten svekkes i seg selv. Men det kan også lede til at situasjoner hvor grunnlaget for tilliten – et velfungerende valgsystem – svekkes, idet partiske og politikk manipulerte beslutninger lettere kan forekomme. Det er ingen garanti for at dersom noe mer alvorlig eller kontroversielt hender ved et valg en gang i fremtiden, så vil tilliten være like stor som nå.”

[..]

”Kravene til samordning og anskaffelse av felles systemer for den tekniske gjennomføringen av valgene, vil også forsterke behovet for å øke avstanden mellom valgforvaltningen og politisk ledelse i departementet. Det er viktig at utviklingen og anskaffelse av slike systemer foregår uten at det kan gi grunn til mistanker om at det velges løsningen som kan tas til inntekt for bestemte politiske syn, eller gi enkelte partier en fordel. SMR tror derfor at rollen med å utvikle sentrale valgsystemer, krever stor grad av politisk uavhengighet. Slike sentrale løsninger er tenkt å erstatte løsninger kommuner har anskaffet på egenhånd, ofte fra en leverandør med tilnærmet monopol, og vil innebære både større grad av profesjonalitet, klare brukerstyrte krav og større kostnadseffektivitet.”

[..]

”Internasjonalt legges det et betydelig press på nye demokratier for å etablere politisk uavhengige valgadministrasjoner. Dagens internasjonale retningslinjer for organisering av valgadministrasjon, innebærer til en viss grad doble standarder. Selv om standardene tilsynelatende vektlegger hvordan valgadministrasjonen faktisk fungerer, er det prinsipielt problematisk at det i såkalte etablerte demokratier er akseptabelt at valgadministrasjonene er underordnet en politisk ledelse, mens man i nye demokratier krever at det etableres uavhengige valgadministrasjoner. De velbegrunnede anbefalingene til nye demokratier er også relevant for etablerte demokratier – uansett tradisjoner har ingen stater garantier mot at politiske grupperinger vil prøve å manipulere valgene. Videre får de anbefalingene man gir nye demokratier større vekt hvis man kan vise til at også vårt valgsystem innrettes i tråd med disse. Etter SMRs syn taler det internasjonale perspektiv derfor også for at administreringen av valg bør etableres utenfor KRD i en egen sentral valgenhet.”

KS støtter forslaget og er

”enige i hovedtrekkene for oppretting av en sentral valgenhet slik det er skissert”. [...] ”KS mener en sentral valgenhet vil sikre tilstrekkelig avstand mellom politisk ledelse og det administrative arbeidet med å gjennomføre valg. Det kan argumenteres for at det kan svekke tilliten til en partinøytral valgavvikling at administrasjonen av valg tilligger statsrådets eget sekretariat.”

Bergen kommune uttaler at

”etablering av en ny valgenhet må være forankret i ivaretagelse av faglige hensyn på oppgaveområdet, knyttet opp mot prinsipper om forvatningens partipolitiske nøytralitet og upartiskhet.”

Dette er synspunkter som tiltres av flere av kommunene.

Trondheim kommune mener det er

”prinsipielt riktig å skille ut operative funksjoner fra et politisk ledet departement. Dette handler ikke om hvorvidt det kan foreligge noen som helst mistanke om misbruk av makt, men rett og slett om befolkningens tillit til demokratiet. All erfaring tyder på at denne tilli-

ten er stor i Norge, og det er en viktig oppgave å sørge for at det forblir slik også i framtida. Upartiskhet i alle ledd er et viktig moment i den forbindelse.”

Lillesand kommune mener

”opprettelsen av den nye enheten vil kunne bidra positivt til et økt skille mellom politisk ledelse og administrasjon, noe som igjen vil være med på å sikre tilliten til en upartisk valgordning.”

Fylkesmannen i Rogaland mener det er

”behov for et selvstendig faglig organ som kan gi innspill til utvikling av den norske formen for demokrati.”

Vefsn kommune uttaler at for at

”kvaliteten på valggjennomføringen fortsatt skal være god og like god i alle kommuner, er det viktig at det er et støtteapparat som kan bistå i forhold til et felles rammeverk, lovtolkning og andre spørsmål som dukker opp. [...] En sentral valgenhet vil kunne tjene som et nasjonalt kompetansesenter for valg, og dermed være dette støtteapparatet i tillegg til å planlegge og koordinere valgopplæring i Norge.”

Valgforum uttaler at

”valg og demokrati er avhengig av tillit i befolkningen. Alt tyder på at det er tilfelle i Norge, og at en viktig oppgave er å ta vare på den tilliten. Stikkord her er uavhengighet, upartiskhet og pålitelighet.” [...] ”Forslaget om en egen valgenhet for å oppnå større grad av uavhengighet og upartiskhet er prinsipielt riktig.”

Det vises videre til at

”sikkerhet og pålitelighet i stor grad handler om kompetanse i alle ledd. Kommunene har selv ansvar for å lære opp sine valgmedarbeidere, men noen må lære opp de ansvarlige i kommunene.”

Valgforum mener en valgenhet her vil kunne ha en sentral rolle. Forumet er svært positive til en styrking av statlig ansvar for oppgaver som av hensyn til korrekt gjennomføring bør ha ens regelverk, rutiner og gjennomføring. Eksempler

er nasjonalt valgdatabasystem, manntall, resultatrapportering, informasjon, opplæring, evaluering, forsøk, felles valgmateriell (som stemmesedler) og valgobservasjon.

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner mener det bør opprettes en ekstern valgenhet med en bred direktoratsrolle. De peker på at en valgenhet vil kunne

”styrkje både det faglege grunnlaget for avgjerder som krev ei politisk nøytral handsaming, og tilliten til ryddige prosessar på området. Det vil også forenkle ein brei dialog mellom borgarane og dei som har ansvar for det norske valgdemokratiet, og tydelegare enn i dag plassere ansvaret for at alle borgarar skal ha like mulegheiter til å bruke røysteretten sin.”

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) peker i sin uttalelse på at

”IMDI-rapport 11-2007 stadfester at tillit til det politiske systemet og opplevelsen av stemmegiving ved valg som en borgerplikt, er en del av de individuelle forklaringene på deltagelse. Dette gjelder hele befolkningen. Opplevelsen av borgerplikt fordrer en grunnleggende kjennskap og tillit til valgsystemet og demokratiske grunnverdier. Det kan være grunn til å tro at denne tilliten i mindre grad kan tas for gitt i enkelte innvandrergupper. [...] På dette grunnlaget ser vi betydningen av en valgorganisering som har en tydelig avstand mellom politisk ledelse og det administrative arbeidet med å gjennomføre valg. Klar uavhengighet i en valgenhet gjør at man kan sikre seg mot eller redusere eventuell skepsis og mistillit.”

Oppgaver, innretning og kompetanse

Rennesøy kommune opplever ikke dagens organisering som problematisk, selv om de ser behovet ut fra omfanget av operative oppgaver. De mener det er av stor betydning for kommunen å kunne søke råd hos eksterne fagmiljøer. Dersom det opprettes en valgenhet må denne sikres høy kompetanse og kontinuitet. Kommunen viser til den nære sammenhengen mellom valglovgivningen og kommunallovgivningen og mener det ”oppleves logisk og effektivt at de samme saksbehandlerne i departementet i dag arbeider både med valglov og kommunelov.”

Sola kommune peker på at valgenheten må bygges opp med en kapasitet og kompetanse som kan gi råd og avlastning for kommunene som

gjennomføringsorgan hva angår avviklingen av valg. Dette er synspunkter som tiltres av flere kommuner. *Sola kommune* mener en valgenhet i tillegg til å følge opp prosjekter initiert av departementet bør få mandat til på eget initiativ å planlegge og følge opp forsøks- og utviklingsarbeid på valgområdet. De viser videre til at

”For å sikre et godt samspill mellom departementet som øverste fagorgan på området og en fremtidig valgenhet, er det viktig at en i det videre arbeid også fokuserer på de oppgaver som på dette området blir liggende igjen i departementet. Utredningen som foreligger gir i begrenset grad innsikt i hvilke oppgaver dette er, og omfanget av dem.”

Lillehammer kommune støtter forslaget om å opprette en sentral valgenhet og viser til at den vil kunne ha spisskompetanse innenfor valgfeltet. De peker på at en valgenhet vil være med å ”sikre kvalitet mht valggjennomføringen, styrke demokratiet og trolig føre til at politiske verv kan bli mer attraktive.” De viser videre til at

”store endringer i valgloven og endringer mht registreringer i valgprogram og elektroniske tellesystemer, har ført til at det stilles krav om god valgkompetanse og god data/elektronisk kompetanse i den enkelte kommune. Dessuten har endringene også ført til endrede rutiner for valgfunksjonærer og velgere ved stemmegivingen i valglokalet. Kommunenes erfaring med planlegging og gjennomføring av valg har derfor endret seg betraktelig de siste årene.”

Kommunen mener ”tiden synes moden for å se på det sentrale ansvaret mht planlegging, gjennomføring av valg, samt bruk av dataprogrammer for registrering og telling av stemmesedler.” Kommunen mener valg bør være et nasjonalt ansvar og viser til at ”valgarbeid utføres hvert annet år, og dette vanskeliggjør tilstrekkelig og oppdatert elektronisk kompetanse i kommunene.”

Trondheim kommune viser til at kommunenes ansvar for gjennomføring av valg må ligge fast. Enheten må ha et nært samarbeid med kommuner og fylkeskommuner, slik at lokalt nivå kan være premissleverandør for utvikling av valg i Norge. De peker på at en valgenhet ”må være stor nok til å kunne være et senter for kompetanse innen de områdene som er viktig med hensyn til valg.”

Alesund kommune mener kommunene bør ha en sentral samarbeidspartner på statlig nivå når det

gjelder operative oppgaver. De mener departementet ”bør konsentrere sitt arbeid om de prinsipielle spørsmål og utforme og lov forskrift på området.”

Klagenemnd

Flere kommuner er positive til oppretting av klagenemnd. *Senter for menneskerettigheter* viser til at departementet har klagesystemet under utredning av Venezia-kommisjonen og mener ”etablering av en klagenemnd bør vurderes i lys av de konklusjoner og anbefalinger som Venezia-kommisjonen ventelig vil presentere i sin utredning.”

Lokalisering

Når det gjelder spørsmålet om lokalisering av en enhet, er det flere av høringsinstansene som har generelle synspunkter på lokaliseringsspørsmålet men også på hvor en enhet kan lokaliseres. Generelt peker flere på retningslinjer for lokalisering av nye statlige virksomheter og mener enheten bør lokaliseres utenfor Oslo-området.

IMDi anbefaler at

”oppmerksomheten rettes mot de statlige instansene som har regional organisering allerede.

FAD viser til at spørsmålet om samlokalisering med andre virksomheter

”er en sentral problemstilling som bør utredes grundigere enn hva DIFIs utredning legger opp til.”

7.7 Departementets merknad

Høringsinstansene gir i hovedsak støtte til DIFIs forslag om å etablere en sentral valgenhet i form av et direktorat. Enkelte høringsinstanser er imidlertid skeptiske til å opprette en sentral valgenhet, og noen har reist spørsmål ved om det bør vurderes alternativer til oppretting av et eget direktorat.

Departementet har ikke tatt stilling til om det skal etableres en egen sentral valgenhet eller om det bør finnes alternativer innenfor dagens strukturer, uten at en går veien om oppretting av en egen enhet.

Departementet vil foreta grundige vurderinger av hvordan valgarbeidet bør organiseres på statlig nivå. Departementet vil eventuelt komme tilbake med forslag om å etablere en egen sentral valgenhet.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene innebærer ikke økonomiske eller administrative konsekvenser i vesentlig grad. Departementet legger til grunn at eventuelle økte utgifter dekkes innenfor gjeldende budsjetttram-

mer. Departementet vil komme tilbake med anslag for eventuelle kostnader knyttet til en omorganisering av valgarbeidet på statlig nivå dersom dette blir aktuelt.

9 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 2-5:

For å klargjøre at Folkeregistermyndigheten (Skattedirektoratet) har plikt til å stille til disposisjon for kommunene og fylkeskommunene et "foreløpig manntall", og at denne plikten ikke kan delegeres, foreslås dette fastsatt i lov. Det "foreløpige manntallet" skal baseres på stemmerettsvilkårene pr. 1. april i valgåret, og sendes umiddelbart valgmyndighetene. Det skal kun brukes til valgmyndighetenes kontroll av listekandidater og underskrivere. Dette gjenspeiler ikke stemmeretten pr. 30. juni i valgåret.

Det er i tillegg foretatt en redaksjonell endring i bestemmelsen, for å gjøre den enklere.

Til § 2-7 (2)

Dette er en endring for å rette opp en skrivefeil, og innebærer ingen realitetsendring.

Til § 3-4 første ledd:

Bestemmelsen er ny og åpner for en generell rett til å krevne seg fritatt fra å stå på et listeforslag. Denne endringen overflødiggjør dagens fritaksregler i § 3-4 første ledd, bokstav a) til og med d). De foreslås dermed opphevet.

Det kreves en skriftlig og signert erklæring fra den som søker fritak. Erklæringen skal inneholde egenhendig underskrift fra kandidaten. Erklæringen må leveres valgstyret eller fylkesvalgstyret innen en frist fastsatt av de lokale valgmyndighetene. Det er de lokale valgmyndighetens ansvar å sende underretning til personer om at de er satt opp på listeforslag og om retten til å søke fritak.

Bestemmelsen gjelder kun kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Til § 8-2 nytt tredje ledd:

I forslag til ny § 14 nr. 4 i kommuneloven begrenses listekandidaters adgang til å velges til stemmestyrene. Tilsvarende foreslås det her begrensninger i listekandidaters adgang til å tjenestegjøre

som stemmemottaker. Hensikten er å unngå at listekandidater innehar oppgaver knyttet til stemmegivningssituasjonen. Ved kommunestyrevalg gjelder begrensningen i den kommunen vedkommende er oppført på valglisten. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg gjelder begrensningen i alle kommuner i det fylket vedkommende er ført opp på valglisten.

Til § 8-4 nytt femte ledd:

Krav til forsegling av valgurner som brukes ved forhåndstemmegivningen innenriks fastsettes i loven. Dette er en presisering av tidligere bestemmelse i valgforskriften om at valgurner skal forsegles. Det er krav om forsegling av valgurnene i det tidsrommet som stemmegivningene pågår – det vil si i den kunngjorte åpningstiden. For krav til forsegling og oppbevaring ellers, og for tømning av urner, gjelder valgforskriften § 29.

Til § 9-3 nytt fjerde ledd:

Valgloven har i dag ikke bestemmelser som regulerer hvem som kan oppnevnes som valgfunksjonærer. Forbud mot å velge listekandidater som medlemmer av stemmestyrene vil ikke automatisk føre til at de ikke kan være valgfunksjonærer, men det vil likevel måtte ha konsekvenser for de oppgaver de kan tillegges. Bestemmelsen presiserer at listekandidater heller ikke kan gjøre tjeneste som valgfunksjonærer i valglokale. Hensikten er å unngå at listekandidater innehar oppgaver knyttet til stemmegivningssituasjonen. Ved kommunestyrevalg gjelder begrensningen i den kommunen vedkommende er oppført på valglisten. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg gjelder begrensningen i alle kommuner i det fylket vedkommende er ført opp på valglisten.

Bestemmelsen regulerer i dag tid og sted for stemmegivning. Når bestemmelsen får et nytt fjerde ledd foreslås en ny overskrift. I forbindelse med at bestemmelsen får et nytt fjerde ledd, foreslås en tilføyelse i overskriften.

Til § 9-5 nytt sjette ledd:

Bestemmelsen er ny og krever at valgurnene som benyttes ved stemmegivningen på valgdagen skal forsegles. Det er et krav om forsegling av valgurnene i det tidsrommet stemmegivningene pågår. For krav om forsegling og oppbevaring av valgurner ellers gjelder § 9-8. For tømning av valgurner gjelder valgforskriften § 33.

Til § 15-5 første, andre og tredje ledd:

Forslagene innebærer at lørdag blir likestilt med helligdag når det gjelder å beregne tidspunktet for start eller utløp av en frist etter loven. For øvrig innebærer ikke forslagene noen realitetsendring i regelverket.

Til kommuneloven § 14 nr. 4:

Stemmestyrer er kommunale nemnder og opprettes formelt etter regler i kommuneloven. De

alminnelige valgbarhetsvilkårene fremgår av § 14 nr. 1. Bestemmelsen her gir enkelte særregler for valg av medlemmer til stemmestyret. Hensikten er å utelukke listekandidater fra å gjøre tjeneste i valglokaler i forbindelse med stemmegivning til et valg hvor vedkommende selv er oppført på en valgliste. Ved kommunestyrevalg gjelder valgbarhetsbegrensningen i den kommunen vedkommende er oppført på valglisten. Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg gjelder begrensningen i alle kommuner i det fylket vedkommende er ført opp på valglisten.

Kommunal- og regionaldepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i valgloven og kommuneloven (ombudsplikten, forsegling av valgurner mv.)

I

I lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) gjøres følgende endringer:

§ 2-5 skal lyde:

Folkeregistermyndigheten plikter selv av eget tiltak, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, på hensiktsmessig måte å stille til disposisjon for valgmyndighetene

- a) *et uttrekk av folkeregisteret per 1. april i valgåret basert på stemmerettsvilkårene, for kontroll av lovens krav til listekandidater og underskrifter på listeforslag og*
- b) *opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen per 30. juni.*

§ 2-7 (2) skal lyde:

- (2) *Kravet skal være skriftlig og begrunnet.*

§ 3-4 første ledd skal lyde:

(1) Rett til å kreve seg fritatt fra valg til fylkesting og kommunestyre har den som avgir skriftlig erklæring om at vedkommende ikke ønsker å stille til valg på den aktuelle valglisten.

§ 8-2 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) Kandidat som er oppført på valgliste ved kommunestyrevalget, kan ikke oppnevnes til stemmemottaker i vedkommende kommune. Kandidat som er oppført på valgliste ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget, kan ikke oppnevnes til stemmemottaker i kommunene i vedkommende fylke.

Nåværende § 8-2 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

§ 8-4 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Valgurner som brukes ved forhåndsstemmegivningen innenriks skal være forseglet.

§ 9-3 ny overskrift skal lyde:

§ 9-3 Tid og sted for stemmegivningen. *Organisering.*

§ 9-3 nytt fjerde ledd skal lyde:

(4) Kandidat som er oppført på valgliste ved kommunestyrevalget, kan ikke oppnevnes til stemmemottaker eller valgfunksjonær i valglokalene i vedkommende kommune. Kandidat som er oppført på valgliste ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget, kan ikke oppnevnes til stemmemottaker eller valgfunksjonær i valglokalene i kommunene i vedkommende fylke.

§ 9-5 nytt sjette ledd skal lyde:

(6) Valgurner som brukes ved stemmegivningen på valgdagen skal være forseglet.

§ 15-5 første, andre og tredje ledd skal lyde:

(1) Hvis en dato som er utgangspunktet for en frist faller på *en lørdag eller en helligdag*, begynner fristen å løpe nærmest påfølgende hverdag.

(2) Hvis en dato for avslutningen av en frist faller på *en lørdag eller en helligdag*, løper fristen ut den nærmest påfølgende hverdag.

(3) Bestemmelsene i første og annet ledd gjelder tilsvarende i de tilfeller hvor en dato som er det tidligste eller seneste tidspunktet for noen handling etter denne lov, faller på *en lørdag eller en helligdag*.

II

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) gjøres følgende endringer:

§ 14 nytt nr. 4 skal lyde:

Kandidat som er oppført på valgliste ved kommunestyrevalget, kan ikke velges til stemmestyremedlem i vedkommende kommune. Kandidat som er oppført på valgliste ved stortingsvalget eller fylkestingsvalget, kan ikke velges til stemmestyremedlem i kommunene i vedkommende fylke.

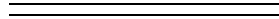
Nåværende § 14 nr. 4 blir nytt nr. 5.

III

Ikrafttreden

Endringer i valgloven §§ 8-2 (3) og (4), 9-3 (4) og kommuneloven § 14 nr. 4 og 5 trer i kraft fra 1. januar 2012.

Øvrige bestemmelser trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.



Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no

Trykk: OFA 1/2011

