

Høringsnotat

Evaluering av valget i 2009
Forslag til endringer i valgloven

Innhold

1	Innledning.....	7
2	Evaluering av 2009-valget.....	7
2.1	Innledning	7
2.2	Statistikk	8
2.2.1	Valgdeltakelse	8
2.2.2	Mottatte forhåndsstemmer.....	9
2.2.3	Forkastede stemmer.....	9
2.3	Generelt om evalueringen av valget i kommuner og fylkeskommuner	11
2.4	Legitimasjon	12
2.4.1	Gjeldende rett	12
2.4.2	Evalueringen.....	12
2.4.3	Departementets vurdering	13
2.5	Tilrettelegging for funksjonshemmede	13
2.5.1	Gjeldende rett	13
2.5.2	Evalueringen.....	14
2.5.3	Departementets vurdering	15
2.6	Stemmegivning fra spesielle velgergrupper.....	16
2.7	Forhåndsstemmegivningen	16
2.7.1	Innledning.....	16
2.7.2	Tidligstemmeordningen	16
2.7.3	Steder for forhåndsstemmegivning	19
2.7.4	Åpningstider ved forhåndsstemmemottak.....	22
2.7.5	For sent innkomne forhåndsstemmer	23
2.7.6	Feil ved avkryssing i manntallet.....	25
2.8	Valgtingsstemmegivning	27
2.8.1	Antall valgdager	27
2.8.2	Antall valglokaler og valgtingets åpningstid.....	28
2.8.3	Bretting av stemmesedler valgdagen.....	31
2.8.4	Logistikk i valglokalene på valgdagen.....	33
2.9	Maskinell optelling av godkjente stemmesedler.....	35
2.10	Risiko- og sårbarhetsanalyse for valggjennomføring.....	37

2.11	Evaluering av designløsning for valgutstyr, grafisk profil og stemmesedler	38
2.11.1	Innledning.....	38
2.11.2	Evalueringen.....	38
2.11.3	Departementets vurdering	41
2.12	Valgopplæring.....	42
2.12.1	Innledning.....	42
2.12.2	Opplæringskonferansene i forkant av 2009-valget	43
2.12.3	Departementets vurdering	43
2.13	Informasjon til velgere	44
2.13.1	Innledning.....	44
2.13.2	Kommunenes informasjonsansvar	44
2.13.3	Departementets informasjonsvirksomhet.....	46
2.13.4	Undersøkelse av informasjonsvirksomheten til departementet.....	46
2.13.5	Departementets vurderinger	47
2.14	Tilskuddsordningen.....	47
2.14.1	Departementets vurderinger	47
2.15	Kommunenes bruk av departementets valginformasjon	48
2.15.1	Innledning.....	48
2.15.2	Evalueringen.....	48
2.15.3	Departementets vurderinger	49
2.16	Forbud mot offentliggjøring av valgdagsmålinger.....	50
2.16.1	Gjeldende rett	50
2.16.2	Medietilsynets funn og oppfølging av dette.....	50
2.17	Sametingsvalget	51
2.17.1	Gjeldende rett	51
2.17.2	Valgdeltakelse	51
2.17.3	Evalueringen.....	52
2.17.4	Departementets vurderinger	52
2.18	Kirkevalget	53
2.18.1	Innledning.....	53
2.18.2	Evalueringen.....	54
2.18.3	Departementets vurderinger	55

3	Valgobservasjon	56
3.1	Generelt.....	56
3.2	Tilbakemeldinger	56
3.3	OSSE.....	57
3.3.1	Innledning.....	57
3.3.2	EAM-rapporten	58
4	Regler for manntall.....	63
4.1	Gjeldende rett.....	63
4.2	Praksis rundt etablering av manntall.....	63
4.2.1	Manntallet 30. juni	63
4.2.2	”Foreløpig manntall”	64
4.3	Evalueringen	64
4.4	Internasjonale regler om manntall	65
4.5	Problemstillinger.....	65
4.5.1	Departementets vurderinger	65
5	Stemmesedler.....	67
5.1	Spørsmål om det bør være mer likeartet utforming av stemmesedler	67
5.1.1	Gjeldende rett	67
5.1.2	Evalueringen.....	68
5.1.3	Problemstilling	68
5.1.4	Departementets vurderinger	68
5.2	Om framgangsmåten for rettinger på stemmesedlene	70
5.2.1	Gjeldende rett	70
5.2.2	Problemstilling	71
5.2.3	Departementets vurderinger	71
5.3	Om utbyttning av stemmesedler under optellingen	72
5.3.1	Gjeldende rett/ problemstilling.....	72
5.3.2	Departementets vurderinger	72
6	Utvide kretsen av valgbare ved stortingsvalg.....	73
6.1	Problemstilling.....	73
6.2	Gjeldende rett.....	73
6.3	OSSE-rapporten	73

6.4	En oversikt over tidligere behandling av dette spørsmålet	74
6.5	Departementets vurderinger	76
7	Frist for innlevering av listeforslag	78
7.1	Gjeldende rett	78
7.2	Problemstillinger	79
7.3	Departementets vurderinger og forslag	79
8	Plikt til å stille til valg (ombudsplikt)	80
8.1	Problemstilling	80
8.2	Gjeldende rett	81
8.3	OSSE-rapporten	82
8.4	Valglovutvalgets vurdering av ombudsplikten	83
8.5	Retts situasjonen i Sverige og Danmark	83
8.6	Departementets vurderinger	84
9	Bør listekandidater utelukkes fra valg til stemmestyre og valgstyre?	86
9.1	Problemstilling	86
9.2	Gjeldende rett	87
9.3	OSSE-rapporten	87
9.4	Tidligere vurderinger	87
9.5	Departementets vurderinger	88
9.5.1	Departementets konklusjon	89
10	Forsegling. Oppbevaring og transport av valgmateriell	90
10.1	Gjeldende rett	90
10.1.1	Tidligstemmegivning og ordinær forhåndsstemmegivning	90
10.1.2	Stemmegivning på valgdagen	91
10.2	OSSE-rapporten	92
10.3	Evalueringen	92
10.4	Problemstilling	92
10.5	Departementets vurdering	92
11	Overlevering av valgmateriell	94
11.1	Gjeldende rett	94
11.2	Problemstilling	95
11.3	Departementets vurderinger	95

12	Kretsopptelling og kretsinnrapportering	96
12.1	Om stemmekretsene	96
12.2	Gjeldende rett	96
12.3	Problemstilling	97
12.4	Departementets vurdering	97
13	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	99
14	Forslag til endring i valgloven	99

1 Innledning

Departementet fremmer i dette høringsnotatet forslag til enkelte endringer i valgloven. I tillegg foreslås det enkelte endringer i valgforskriften. I notatet gjøres det i kapittel 2 rede for evalueringen av stortingsvalget i 2009. Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid i Europa (OSSE) gjennomførte ved valget en såkalt "Election Assessment Mission". Deres rapport etter valget, datert 27. november 2009, blir også gjennomgått og kommentert i dette høringsnotatet.

Det fremmes forslag til følgende lovendringer:

1. Forslag om at en kandidat kan be seg fritatt fra å stå på valgliste ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg dersom vedkommende legger fram erklæring om at han/hun ikke sympatiserer med valglisten.
2. Forslag om at tidspunktet for innlevering av listeforslag settes til kl. 12 den 31. mars og tidspunkt for tilbakekalling av listeforslag settes til kl. 12 den 20. april.
3. Forslag om at Folkeregistermyndigheten pålegges å lage et "foreløpig manntall" pr. 1. april i valgåret.
4. Forslag om krav til forsegling av urner på valgdagen. Dagens krav i valgforskriften til forsegling av valgurner ved forhåndsstemmegivningen foreslås fastsatt i lov.

Departementet har vurdert om det bør innføres begrensninger med hensyn til valgbarhet for listekandidater, men foreslår ingen konkrete lovendringer i dette notatet. Vi ber imidlertid om tilbakemeldinger fra kommunene på hvilke praktiske problemer som eventuelt vil kunne oppstå ved innføring av slike begrensninger. Problemstillingene er nærmere omtalt i kapittel 9.

Det fremmes i dette notatet også forslag om å foreta enkelte forskriftsendringer i regelverket for utforming av stemmesedler. I tillegg foreslås det 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.

2 Evaluering av 2009-valget

2.1 Innledning

Departementet vil i kapittel 2 redegjøre for evalueringen av stortingsvalget i kommuner og fylkeskommuner. I tillegg blir evalueringen av den nye designløsningen for valglokaler, ny grafisk profil for valg og nye stemmesedler omtalt. Løsningen ble prøvd ut i fire kommuner ved valget. For øvrig vil vi gi en omtale av departementets informasjonsvirksomhet ved valget og departementets satsing på valgopplæring. Det gis en kort omtale av enkelte relevante trekk ved sametingsvalget og kirkevalget.

OSSE gjennomførte en begrenset valgobservasjon ved valget. Deres rapport omtales og kommenteres i kapittel 3, men enkelte funn kommenteres også i andre kapittel, der dette er relevant.

Stortingets fullmaktskomité, som avgir innstilling til Stortinget om godkjenning av valget, viser i Innst. 1 S (2009-2010) til at helhetsinntrykket etter valget er at det har vært gjennomført på en effektiv måte i kommunene, og at fylkesvalgstyrene har utført en grundig kontroll med valgstyrene.

Komiteen forutsetter at departementet i forbindelse med evalueringen av valget vurderer alle tiltak som kan redusere risikoen for feil. Fullmaktskomiteens merknader omtales under de enkelte kapitler i dette høringsnotatet.

Innledningsvis vil departementet peke på at det er viktig at det ikke innføres system- og regelendringer, uten at det er klare behov og gode grunner til dette. Dette legges til grunn ved departementets vurderinger i dette notatet. 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. Valget gjennomføres annet hvert år, og er ingen rutineoppgave. 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 stemmen 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.

2.2 Statistikk

2.2.1 Valgdeltakelse

Ser vi på de fire siste stortingsvalgene, er det ingen entydig utvikling når det gjelder valgdeltakelse. Den offisielle valgstatistikken fra Statistisk sentralbyrå viser en liten nedgang i 2009 i forhold til 2005, men høyere valgdeltakelse enn i 2001.

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

Tabell 1. Valgdeltakelse ved stortingsvalg 1997-2009. Kilde SSB.

:

	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

Tabell 2. Valgdeltakelse etter alder. Valgundersøkelsen 2001, 2005 og 2009, Institutt for samfunnsforskning og Statistisk sentralbyrå

Valgdeltagelsen for førstegangsvelgerne har gått noe opp i 2009 sammenlignet med både 2001 og 2005. For gruppen 22-25 år har imidlertid deltagelsen falt sammenlignet med forrige stortingsvalg.

Ved stortingsvalget 2009 var valgdeltakelsen til innvandrere med norsk statsborgerskap, dvs. innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 24 prosentpoeng lavere enn den generelle valgdeltakelsen på 76,4 prosent. Forskjellene mellom deltakelsen for kvinner (52 prosent) og menn (52,4 prosent) har jevnet seg ut. Valgdeltakelsen har holdt seg stabil på dette nivået ved de siste valg, bortsett fra i 1997 da den var på 63 prosent. 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 en oppgang på 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 i 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 høstens 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 frammøteprosent, og gruppen 26-29 år hadde den aller laveste med 39 prosent.

2.2.2 Mottatte forhåndsstemmer

Ved stortingsvalget 2009 ble det avgitt 657 108 forhåndsstemmer. Av disse ble ca 6500 avgitt som "tidligstemmer" (ny ordning med virkning fra stortingsvalget 2009), dvs knapt en prosent av forhåndsstemmene.

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 tabellen nedenfor. Antall forhåndsstemmegivninger utgjør vel 24 prosent av det totale antall avgitte stemmer ved stortingsvalget 2009.

Valgår	1997	2001	2005	2009
Forhåndsstemmer	485 187	504 328	472 651	657 108

Tabell 3. Antall forhåndsstemmer 1997-2007.

2.2.3 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 forkastelser. Svært mange av de tidligere forkastelsesreglene i loven ble opphevet, slik at 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 forkastelser tatt bort.

Ved stortingsvalget i 2005 ble det forkastet 2012 stemmesedler og avgitt 9545 blanke stemmesedler, mot henholdsvis 2048 forkastede sedler og 11684 blanke ved valget i 2009.

Antall forkastelser ved stortingsvalget 2009, viser en liten økning i forhold til stortingsvalget i 2005. I tabellen nedenfor vises en oversikt over godkjente og forkastede stemmegivninger og stemmesedler ved stortingsvalget 2009.

Godkjente og forkastede stemmegivninger. Forkastelsesgrunner.	Forhånd	Valgting	Totalt
Godkjente stemmegivninger	657 108	2 039 258	2 696 366
Forkastede stemmegivninger	653	2 664	3 317
<i>Forkastelsesgrunner</i>	<i>Forhånd</i>	<i>Valgting</i>	
Velgeren var ikke manntallsført i kommunen - § 10-1(1) a)/§ 10-2 (1) a	250	2.420	
Det var ikke mulig å identifisere velgeren - § 10-1(1) b)	34	X	
Stemmeavgiften var ikke avgitt til rett tid - § 10-1(1) c)	38	X	
Stemmeavgiften var ikke levert rett stemmemottager - § 10-1(1) d)	3	X	
Noe tyder på at omslagskonvoluttene har vært åpnet - § 10-1(1) e)	8	X	
Velgeren har allerede fått godkjent en stemmegivning - § 10-1(1) f)	144	X	
Stemmeavgiften kom for sent fram - § 10-1(1) g)	176	X	
Velgeren hadde stemt i den kretsen der vedk. var manntallsført - § 10-2(1) c)	X	69	
Velgeren hadde avgitt godkjent forhåndsstemme - § 10-2(1) c)	X	175	
Godkjente og forkastede stemmesedler. Forkastelsesgrunner.	Forhånd	Valgting	Totalt
Godkjente stemmesedler	653 939	2 028 965	2 682 904
Forkastede stemmesedler	633	1 415	2 048
Blanke stemmesedler	2 320	9 364	11 684
<i>Forkastelsesgrunner</i>	<i>Forhånd</i>	<i>Valgting</i>	
Seddelen mangler off. stempel - § 10-3(1)a)	X	1 343	
Framgår ikke hvilket valg seddelen gjelder - § 10-3(1)b)	63	25	
Framgår ikke hvilken liste velger har stemt på - § 10-3(1)c)	329	32	
Partiet/gruppen stiller ikke liste - § 10-3(1)d)	241	15	

Tabell 4. Oversikt over godkjente og forkastede stemmegivninger og stemmesedler på landsbasis ved stortingsvalget 2009. Kilde SSB.

2.3 Generelt om evalueringen av valget i kommuner og fylkeskommuner

I kommuner og fylkeskommuner er gjennomføringen av stortingsvalget 2009 evaluert ved bruk av spørreskjemaer. 15 fylkeskommuner og 314 kommuner besvarte skjemaene, hvilket gir en svarprosent på henholdsvis 83,3 og 73,0 prosent.

Departementet vil i det følgende kommentere funn fra spørreundersøkelsen og drøfte om det er grunnlag for eventuelle lov- eller forskriftsendringer. Departementet har også mottatt enkelthenvendelser om spesielle tema og problemstillinger. Disse er tatt med i vurderingene. Hele spørreundersøkelsen er tilgjengelig på www.valg.no.

2.4 Legitimasjon

2.4.1 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 velgeren 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. Etter departementets vurdering bør det være et minstekrav 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.

2.4.2 Evalueringen

I forbindelse med evalueringen av valget, stilte departementet spørsmål til kommunen om hvor mange velgere som ble avvist på grunn av manglende legitimasjon. 82 prosent av kommunene svarte at ingen velgere ble avvist på grunn av manglende legitimasjon, og 16 prosent svarte at et fåtall velgere ble avvist. De fleste av disse hadde glemt legitimasjon, men et fåtall kommuner har opplyst at rundt 10 velgere ikke hadde legitimasjon.

I sin rapport om valgobservasjonen i Norge skriver OSSE at de fleste velgerne tilsynelatende hadde kjennskap til kravet om legitimasjon. Valgobservatørene så likevel enkelte tilfeller hvor velgere ikke hadde med ID-kort, og hvor stemmemottaker ikke kunne bekrefte disse personenes identitet. De ble derfor bedt om å komme tilbake med legitimasjon før de fikk stemme. Valgobservatørene ble fortalt av valgfunksjonærer på enkelte av stedene at et fåtall eldre velgere ikke har legitimasjon med bilde, og dermed ikke kan stemme. Det ble også observert en mer fleksibel tilnærming, hvor

valgfunksjonærene ble tillatt å identifisere velgere uten legitimasjon gjennom muntlig bekreftelse av informasjon i manntallet. Denne praksisen er ikke i samsvar med loven. OSSE peker på at ”Valgmyndighetene bør ta i bruk en konsekvent tilnærming til identifisering av velgerne, samtidig som de minimerer mulighetene for tap av stemmerett.”

2.4.3 Departementets vurdering

Departementet mener at både OSSEs observasjoner og evalueringen viser at det ikke har vært et utbredt problem at velgere ikke har fått avgitt sin stemme på grunn av manglende legitimasjon. Etter departementets vurdering eksisterer gode og ensartete rutiner for identifisering av velgere, men vi er oppmerksomme på at det av og til synes å forekomme brudd på disse rutinene. Svikt i rutiner 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. Det er også viktig å påpeke at valgfunksjonærer eller andre i lokalet ikke kan bekrefte en 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 retningslinjene departementet har utarbeidet, er det rutiner for hvordan stemmemottakerne skal gå fram for å håndtere velger som ikke har tilgjengelig legitimasjon. Departementet er oppmerksom på at det av og til synes å forekomme brudd på disse rutinene, og vi vil presisere rutinene nærmere i valghåndboken.

I de kommende valgene vil departementet fortsatt ha sterkt fokus på å informere om kravet til identifikasjon. Departementet finner ikke grunn til å gjøre endringer i dagens regelverk om krav til identifikasjon av velger.

I valghåndboken oppfordrer departementet kommunene til å gi informasjon til sosialkontoret i kommunen, slik at de kan vurdere økonomisk stønad til legitimasjon, eventuelt etablere en ordning for utstedelse av midlertidig gratis legitimasjon. Det kan også være aktuelt å kjøre velgeren hjem for å hente legitimasjon hvis velgeren har glemt legitimasjonen hjemme.

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. Dette bør gjelde selv om legitimasjonen har gått ut på dato. Stemmemottaker må likevel i hvert enkelt tilfelle vurdere ”kvaliteten” på legitimasjonen. Hjemmelagede legitimasjoner kan for eksempel ikke sies å være en tilstrekkelig legitimasjon.

2.5 Tilrettelegging for funksjonshemmede

2.5.1 Gjeldende rett

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

Etter valgforskriften skal kommunene bruke valglokaler som er lett tilgjengelige og hvor alle velgere kan ta seg inn uten å måtte be om hjelp. Dersom det ikke finnes lokaler som velgerne kan ta seg inn i uten å måtte be om hjelp, og det ikke er mulig eller det vil være uforholdsmessig dyrt å gjøre lokalene tilgjengelige for alle velgerne, kan andre lokaler benyttes, 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 opp til kommunene selv å bestemme hvordan de tilrettelegger i valglokalet. 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, jfr. 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 valglovgivningen vil også annet regelverk ha betydning for tilrettelegging for ulike velgergrupper. Den 1. juli 2010 trer byggesaksdelen i den nye plan- og bygningsloven i kraft, som blant annet inneholder krav om at nybygg skal tilpasses bruk for alle. Når det gjelder eksisterende bygg rettet mot allmennheten er det tatt inn en ny hjemmel i ny byggesaksdel til å kunne gi forskrifter om oppgradering av bestående bygninger til en standard tilsvarende universell utforming, slik at det over tid kan 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.

2.5.2 Evalueringen

Evalueringen fra valget viser at landets kommuner har stort fokus på å legge forholdene til rette, for at alle skal få utført sin borgerrettighet. I forbindelse med evalueringen av valget stilte departementet 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.

Fullmaktskomiteen har registrert at noen velgere ikke har kunnet ta seg inn i valglokalet uten hjelp, og ber i sin innstilling departementet overveie om det kan gjøres mer for å legge bedre til rette også utenfor valglokalene.

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 valglokalene observatørene besøkte. Anbefalingen fra OSSE er at: Valgmyndighetene bør fortsette arbeidet med å tilrettelegge stemmegivning for funksjonshemmede personer, og alle kommunale myndigheter bør iverksette gjeldende kriterier for å gjøre valglokalene tilgjengelige.

Helsingforskomiteen peker i sin uttalelse etter valgobservasjon i Norge på at funksjonshemmede velgere ikke har like vilkår overalt. Det legges godt til rette for bevegelseshemmede og synshemmede velgere, men deres observatører mottok enkelte klager fra funksjonshemmede som påpekte at tilretteleggingen ikke var god nok.

2.5.3 Departementets vurdering

Selv om undersøkelsene viser at kommunene gjør en god jobb med tilrettelegging for alle velgere, ser departementet grunn til fortsatt å ha høy fokus på dette området. Målsetningen er at samtlige valglokaler skal være lagt til rette for alle. Vi viser til den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som pålegger valgmyndighetene å sikre tilgjengelighet for alle uavhengig av funksjonsevne. Dessuten ønsker vi å peke på den nye hjemmelen i plan- og bygningsloven til å innføre krav om at visse typer eksisterende bygninger også over tid skal kunne oppgraderes til å være universell utformet innen en viss tid.

Når det gjelder tilrettelegging inne i lokalet har departementet i samarbeid med Norsk Form fått utviklet en designløsning, som ble prøvd ut med gode resultat i noen kommuner ved stortingsvalget. Planen er å tilby kommunene å kjøpe den nye designløsningen fra neste valg. Her er universell utforming en viktig premiss for utformingen. OSSE nevner også den nye designløsningen.

Departementet ønsker også ved framtidige valg å ha sterk fokus 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 denne kan bidra til å nå dette målet. Departementet vil poengtere viktigheten av at kommunene også fokuserer på tilgjengeligheten utenfor valglokalet, slik at alle velgerne kan komme seg inn i valglokalet uten hjelp. Vi viser til at etter valgforskriften skal valglokaler uten tilgang for rullestolbrukere bare brukes hvis særlige grunner foreligger. Slike særlige grunner foreligger for eksempel ikke dersom det kan settes inn en rullestolrampe.

2.6 Stemmegivning fra spesielle velgergrupper

Innledning

Fullmaktskomiteen tar i sin innstilling punkt 6.6 opp spørsmålet om stemmegivning fra senil demente. De viser til at flere fylkeskommuner i sine møtebøker har anført at det er knyttet usikkerhet til praksis på dette området. Komiteen viser også til at tilsvarende spørsmål kan være aktuelle for andre velgere, for eksempel utviklingshemmede.

Departementets vurdering

I tillegg til de grupper som nevnes av komiteen, har departementet registrert at det synes å herske en viss usikkerhet når det gjelder stemmerett for umyndiggjorte.

Departementet vil presisere at senil demente så vel som utviklingshemmede og umyndiggjorte, *har* stemmerett på lik linje med andre velgere. De kan følgelig ikke nektes å avgi stemme.

Dersom det er nødvendig, må stemmestyret sørge for at de får assistanse ved stemmegivningen, slik som det er beskrevet i valgloven § 9-5 femte ledd. Vi vil presisere at disse velgerne ikke har krav på assistanse fra andre enn valgfunksjonærer, med mindre den som tar i mot stemmer vurderer dem til å ha en ”alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming”. Stemmemottakeren skal uansett være til stede i tilfelle det er behov for assistanse. Pårørende, verge eller lignende kan *aldri* avgi stemme på vegne av velgeren.

Det er ikke anledning til å legge stemmegivninger fra disse gruppene i særskilt omslag for senere vurdering fra valgstyrets side. Departementet vil presisere regelverket ytterligere i valghåndboken, og for øvrig i forbindelse med opplæring i forkant av kommende valg.

2.7 Forhåndsstemmegivningen

2.7.1 Innledning

Det er viktig at alle grupper får mulighet til å delta ved valg, ikke bare de som har tid til å stemme på valgdagen. I denne sammenheng spiller anledningen til å kunne stemme på forhånd en stor rolle. Velgerne får dermed god anledning til å kunne stemme på et tidspunkt som passer dem.

Noen av spørsmålene til kommunene omhandlet blant annet flere forhold rundt organiseringen av forhåndsstemmegivningen. Spørreskjemaet inneholdt spørsmål om ”tidligstemmeordningen” som ble innført fra valget 2009, om hva slags lokaler som ble brukt til forhåndsstemmegivningen, om åpningstider, om iverksetting av spesielle tiltak for å øke valgdeltakelsen og om for sent innkomne forhåndsstemmer. Funn fra evalueringen omtales nedenfor under de enkelte kapitler i dette høringsnotatet.

2.7.2 Tidligstemmeordningen

Gjeldende rett

I Ot.prp.nr. 32 (2008-2009) foreslo departementet å innføre en ny stemmemulighet for velgere som ikke hadde anledning til å stemme på valgting eller i ordinær forhåndsstemmeperiode fra 10. august. For å unngå for mange frister å forholde seg til foreslo departementet at denne muligheten skulle gis til velgerne fra og med 1. juli (sammenfallende med utenriks forhåndsstemmegivning) i valgåret og fram til starten på ordinær forhåndsstemmeperiode. Departementet gikk inn for en enkel ordning uten faste åpningstider, uten formalkrav til velger om hvordan henvendelse til kommunen skulle skje, eller til dokumentasjon av fravær i ordinær forhåndsstemmeperiode. Et krav til kommunene var at ordningen måtte kunngjøres, jf. valgforskriften § 24.

Stortinget sluttet seg til forslaget i Besl.O.nr. 74 (2008-2009). Bestemmelse om tidligstemmeordning ble inntatt i valgloven § 8-1 (4).

Evalueringen

Av 314 kommuner svarer 283 (vel 90 prosent av de som svarer) bekreftende på spørsmålet om de har hatt henvendelser fra velgere om å få tidligstemme. 31 kommuner sier de ikke har mottatt slike henvendelser. Antall godkjente tidligstemmer utgjorde 6 500, dette er 0,99 prosent av det totale antall godkjente forhåndsstemmer.

Selv om velger ikke trenger å begrunne sitt ønske om å stemme "tidlig", ba departementet kommunene oppgi eventuelle begrunnelser dersom dette var kjent. Som begrunnelser fra velgere oppgis 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, bevegelsehemming. Velgere som har et planlagt lengre utenlandsopphold foran seg, avgav tidligstemme fordi de var usikre på hvordan de skulle få avgitt stemme utenfor rikets grenser. Andre velgere har svart: "var innom kommunehuset i annet ærend", "trodde forhåndsstemmeperioden startet 1. juli", " greit å ha det gjort", "slippe å følge med på debatter" og "ville se om det fungerte".

På spørsmål om åpningstider for tidligstemmeordningen svarer 178 av de 314 kommunene at det var faste åpningstider, mens 44 kommuner sier de bestemte tid for stemmegivning ved enkelthenvendelser. 61 kommuner har både hatt fast åpningstid og har avtalt med velger når stemmen skulle avgis.

Departementet spurte også om hvordan kommunene hadde informert om ordningen. Et flertall på ca 95 prosent (298 av 314) har informert på kommunens hjemmeside, knappe 80 prosent (250 kommuner) har annonsert i lokalavisa, ca 10 prosent (31) har trykt informasjon om ordningen på valgkortet, 5 prosent (16) har sendt informasjonsbrev til velgerne, mens 4 prosent (13) ikke har utgitt noen særskilt informasjon.

I spørreskjemaet ble kommunene bedt om å beskrive eventuelle inntrykk av hvordan velgerne opplevde ordningen med tidligstemmegivning. 259 gir tilbakemeldinger, dvs en svarprosent på 84,5. Vel 54 prosent av svarene (140 svar) er udelt positive. Kommunene svarer at velgerne syntes det var greit, en positiv ordning, bra ordning, fleksibel ordning, en suksess, praktisk, utvidelse av forhåndsstemmeperioden, og ordningen er kommet for å bli.

Det er imidlertid også tilbakemeldinger om at dette ikke var attraktivt, at det var liten interesse, at velgerne ikke skjønnte ”vitsen” med ordningen, en overflødig ordning, at den må revurderes, og at det var negativt at valgmaterieell ikke var klart.

Flere kommuner mener at opptrykte stemmesedler bør foreligge før tidligstemmegivningen tar til.

Departementets vurderinger

Departementet foreslo å innføre ordningen etter en samlet evaluering av gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget 2007. Et flertall av høringsinstansene støttet departementets forslag om å etablere en slik ordning fra 1. juli i valgåret. I Ot.prp.nr 32 (2008-2009) uttalte departementet: Departementet vil understreke at formålet med «tidlegrøysting» er å innføre ei ordning der ein på ein enkel måte legg til rette for at veljarar som i dag av ulike årsaker ikkje får førehandsrøyste eller røyste på valdagen, likevel får eit tilbod. Departementet meiner det ikkje er tenleg å påleggje alle kommunar å innføre ei fullskalaordning for røysting alt 1. juli innanriks. Slik departementet vurderer det, vil det vere svært ressurskrevjande og lite samfunnsstenleg når ein ser landet under eitt.

Departementet er samd i at ei slik særordning kan komplisere valet. Dette kan ein likevel unngå ved at ein utarbeider gode rutinar for mottak av røystene. Slike rutinar må gjerast enklast mogleg, samstundes som ein sikrar at prinsippet om hemmeleg val blir følgt, og at røystene blir oppbevarte på ein sikker måte. Departementet meiner ei slik ordning ikkje bør bli særleg ressurskrevjande.

Tidligstemmene ved stortingsvalget 2009 utgjorde i underkant av 1 prosent av det totale antall forhåndsstemmer. Tatt i betraktning at vi bare har erfaringer med ordningen ved ett valg, finner vi ikke grunnlag for å foreslå endringer i ordningen.

Departementet vil peke på at det er kommunene som plikter å tilrettelegge for valg, og at det er ulike måter å tilrettelegge på. Selv om et flertall av velgerne som stemte tidlig, gjorde dette pga. av arbeid, ferie, studier, planlagt sykehusinnleggelse osv, så er det noen velgere som begrunner sin tidligstemmegivning med at de ikke trives der mange mennesker er samlet, at de vil unngå køer, eller har andre funksjonsnedsettelse som gjør det vanskelig å oppsøke ordinære stemmemottak, og at dette er vektige grunner for å gjøre valget så tilgjengelig som mulig for ulike type velgere. Det er viktig å skape gode rutiner rundt ordningen, ved mottak og sikker oppbevaring av stemmene og ved prøving og telling av stemmer. Departementet vil se til at dette blir et tema i opplæringen av valgmedarbeidere i forkant av kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011.

Departementet vil peke på bestemmelsene i valgforskriften § 24, som pålegger kommunene å kunngjøre all forhåndsstemmegivning. Plikten gjelder også for tidligstemmeordningen, som er en del av forhåndsstemmeordningen. Tilbakemeldingene fra kommunene når det gjelder informasjonen om ordningen, kan tyde på at dette ikke er like klart for alle. Informasjon om ordningen på valgkort, mener departementet har liten nytteverdi, siden valgkortene ikke sendes ut før ca midten av juli. Erfaringsmessig vil det ikke være mulig å starte produksjonen av valgkortene tidligere enn slik det har vært gjort til nå.

Flere kommuner peker i sine tilbakemeldinger på at det er uheldig at det ikke foreligger ordinære opptrykte stemmesedler når tidligstemmegivningen tar til. Konsekvensen av dette er at velgere som stemmer tidlig, ikke har samme muligheten som de som stemmer i ordinær

forhåndsstemmeperiode eller på valgting, til å gjøre endringer på stemmeseddelen for således å kunne påvirke personvalget. Tidligstemmeordningen var ny ved stortingsvalget 2009. Ved stortingsvalg er det fylkesvalgstyrene som har ansvar for opptrykk og distribusjon av stemmesedler, jf. valgloven § 7-1 (1) og valgforskriften § 20. Departementet er kjent med at noen fylkesvalgstyrene sendte ut opptrykte sedler til sine respektive kommuner på samme dag som tidligstemmeordningen startet. Det er viktig at frist for ferdigstilling av stemmesedler framgår av kommunenes kravspesifikasjoner, der opplaget av stemmesedler er av et så stort omfang at kommunen må følge regelverket for offentlige anskaffelser.

I 2011 er det både kommunestyre- og fylkestingsvalg. Listeforslag skal være godkjent innen 1. juni i valgåret, jf. valgloven § 6-6 (2). Siden fristen for innlevering av listeforslag er 31. mars i valgåret, er det ikke noe i veien for at valgstyrene og fylkesvalgstyrene godkjenner innkomne listeforslag tidligere dersom dette lar seg gjøre ressurs- og arbeidsmessig. Departementet vil anbefale kommuner og fylkeskommuner å starte trykkeprosessen så tidlig som mulig, og å bestrebe seg på å ha ferdig trykte stemmesedler på et tidspunkt som muliggjør bruk ved tidligstemmeordningen. Tilrettelegging ved valg, gjelder også tilgjengelighet til stemmesedler. For øvrig er dette en særordning, innført for de som ellers ikke får stemt. Vi ser det som uproblematisk at stemmesedlene ikke foreligger fra første dag. Departementets forhåndsstemmesedler er klare til stemmegivningen 1. juli og kan brukes. Stemmesedler som skrives ut fra internett (godkjente listeforslag), vil også kunne brukes.

2.7.3 Steder for forhåndsstemmegivning

Gjeldende rett

Valgloven § 8-3 bestemmer at forhåndsstemmegivningen skal foregå i egnede lokaler. Innenriks skal stemmegivning skje til stemmemottaker som er oppnevnt av valgstyret, den skal foregå på helse- og sosialinstitusjoner og ellers der valgstyret har bestemt at forhåndsstemmer skal mottas. 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. Av hensyn til sent ankomne pasienter/beboere, bør forhåndsstemmegivningen legges så nært opp til valgdagen som mulig. Alle velgere har adgang til å forhåndsstemme på disse institusjonene, både beboere, personale og andre velgere.

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.

Valgforskriften § 26 bestemmer at valglokalene skal være lett tilgjengelige, at alle velgere skal kunne ta seg inn uten å måtte be om hjelp, og at det skal legges vekt på god tilgjengelighet for alle velgere. 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 innenfor virksomheten. Tilsvarende gjelder for privat virksomhet rettet mot allmennheten. 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).

Evalueringen

Alle kommunene som svarte på spørreundersøkelsen hadde forhåndsstemmegivning på helse- og sosialinstitusjoner, slik valgloven bestemmer i § 8-3. Det er ikke sykehus i alle kommuner, men 84,7 prosent av kommunene svarer at de hadde forhåndsstemmegivning på sykehus. 96,2 prosent har krysset av for forhåndsstemmegivning på alders- og sykehjem/pleiehjem, og 96,2 prosent på bo- og servicesenter/omsorgsboliger. Slik departementet ser det, indikerer kommunenes svar at helsetilbud og organisering av helsetjenester varierer fra kommune til kommune, og at det er ulike måter å organisere helse- og sosialtjenesten. Kommunene oppfylder likevel lovens bestemmelser om at det skal være forhåndsstemmegivning på alle helse- og sosialinstitusjoner i kommunen.

Det er bare 6,7 prosent som har krysset av for avholdt forhåndsstemmegivning på universiteter/høyskoler, hvilket antas å ha sammenheng med at få kommuner har akkurat dette utdanningstilbudet.

13,4 prosent av kommunene svarer at de har tatt imot forhåndsstemmer på videregående skole. En god del kommuner peker på at de ikke har videregående skole i kommunen. Andre har videregående skole, men har ikke hatt forhåndsstemmemottak på skolen. Kommunenes begrunnelser er mange, for eksempel at skolen er geografisk nær rådhuset, at det ikke har vært vurdert, at det har vært gjort tidligere men med liten respons, at det var vansker med teknisk tilrettelegging og bemanning, at kommunen ikke hadde nok ressurser, at det ikke var ønskelig/ikke interesse fra skolens side, at kommunen anså det som unødvendig pga utvidet åpningstid og lørdagsåpne mottak, at det aldri har vært praksis eller tradisjon for det, at skolen er liten, at det er politisk bestemt, at skolen har usentral beliggenhet, at skolevalget ble arrangert i samme periode, og at dette skapte forvirring blant elever med stemmerett til begge valg.

3,5 prosent svarer at de har hatt forhåndsstemmemottak på kjøpesentre, 2,9 prosent i militærleire, 0,3 prosent i valgbuss, mens 24,2 prosent har brukt bibliotek til å motta forhåndsstemmer. 95,2 prosent svarer at forhåndsstemmemottaket har vært i rådhuset/servicetorget eller liknende.

Flere kommuner rapporterer i tillegg om andre steder for forhåndsstemmegivning. Dette har vært stemmemottak i fengsel, eldresenter, bank, nærmiljøkontor, kurbad, næringspark, på en større bedrift, nærbutikk, kino, forsamlingslokaler, svømmehall, privat institusjon, misjonsskole, blindesenter, psykiatrisk senter, opptreningscenter, oppvekstsenter, borettslag, helsesportssenter, folkehøyskole, valgbåt, grendehus, barne- og ungdomsskoler, økonomiavdelingen og NAV-kontor.

Problemstilling

Utover kravet om at forhåndsstemmegivning skal foregå på helse- og sosialinstitusjoner, er det opp til valgstyret i kommunen å velge ut steder for forhåndsstemmegivning. Det er imidlertid ikke adgang til å vedta at det bare skal avholdes forhåndsstemmegivning på enkelte helse- og sosialinstitusjoner. I Ot.prp. nr 32 (2008-2009) diskuterte departementet spørsmålet om å lovfeste forhåndsstemmegivning på bestemte steder og uttalte:

Departementet vil ikkje rå til at det blir lovfest bestemte stader for førehandsrøysting utover dei som alt ligg i vallova. Evalueringa viser at lokale tilhøve må vere utslagsgivande for kva lokale som blir nytta. Dersom ein krev at det skal vere røystegiving på bestemte stader, kan dette ha uheldige konsekvensar. Til dømes vil det somme stader ligge til rette for førehandsrøysting på høgskular, mens dette ikkje er tilfellet i andre kommunar. Her må valstyret sjølv sørge for ei heilskapleg vurdering. [...]

Slik departementet vurderer det, viser evalueringa etter valet i 2007 at kommunane har god tilrettelegging for førehandsrøysting, noko også det stigande talet på førehandsrøyster kan vere med og stadfeste. Departementet vil etter valet i 2009 vurdere på nytt om førehandsrøysting ved vidaregåande og høgare utdanningsinstitusjonar bør fastsetjast i lov.

Spørsmålet er om funn fra evalueringen av stortingsvalget 2009 tilsier en slik lovfastsetting.

Departementets vurderinger

Antallet forhåndsstemmegivninger er jevnt stigende. Ved stortingsvalget 2009 økte antall forhåndsstemmer med 181.288, eller med 32 prosent, i forhold til i antall forhåndsstemmer ved stortingsvalget i 2005. Departementet går ut fra at dette har sammenheng med god tilgjengelighet og tilrettelegging for valg, i tillegg til at det før valget i 2009 var stor oppmerksomhet rundt det å stemme tidlig på grunn av svineinfluensa. Tilbakemeldingene fra kommunene viser stor variasjon og kreativitet ved valg av forhåndsstemmesteder, og at valgstyrene vektlegger lokale forhold som god tilgjengelighet til offentlig kommunikasjon, til holdeplasser og parkeringsforhold, til trinnfri inngang, til lysforhold, og at stemmestedet er skjermet mot støy og forstyrrende ferdsel. Svarene fra kommunene viser likevel at det er rådhuset/servicetorget som er mest brukt til forhåndsstemmemottak, i tillegg til de lovpålagte forhåndsstemmemottakene på helse- og sosialinstitusjoner.

Når bare 6,7 prosent av kommunene som svarer, har forhåndsstemmegivning på videregående skoler og universitet/høyskoler, så skyldes dette at – når slike utdanningsinstitusjoner finnes i kommunen – disse er lokalisert utenfor kommunesenteret, at parkeringsforholdene ved skolen ikke er de beste, og at erfaringer fra tidligere forsøk ikke frister til gjentakelse. I tillegg har skoleledelsen ved noen videregående skoler gitt uttrykk for at det kan være vanskelig å avvikle ordinært valg ved skolen, samtidig som skolen selv arrangerer skolevalg.

Departementet mener at forhåndsstemmegivningen må tilrettelegges ut fra lokale forhold, og at hvert enkelt valgstyre må diskutere hvordan det best kan tilrettelegges for valg og velge sted for forhåndsstemmemottak ut fra best mulig tilgjengelighet for velgere. Slik departementet ser det kan det være vanskelig å fastsette at det skal være forhåndsstemmegivning på alle utdanningsinstitusjoner. Vi vil derfor ikke pålegge stemmegivning på slike institusjoner. Antall utdanningsinstitusjoner vil variere fra kommune til kommune, men departementet legger til grunn at de kommunale valgstyrene vil

tilrettelegge for forhåndsstemming på en eller flere av disse dersom valgstyret selv mener at det er mulig ut fra tilgjengelige ressurser og skolen er godt egnet som forhåndsstemmelokale.

Departementet vil understreke viktigheten av en så god tilrettelegging av forhåndsstemmegivningen som mulig, særlig med sikte på å nå ungdom, og at videregående skoler, folkehøgskoler og universiteter/høyskoler bør vurderes som mulige forhåndsstemmesteder av valgstyret.

Departementet finner grunn til å oppfordre flere til å tilrettelegge for stemmegivning på kjøpesentra, der dette lar seg gjennomføre. Det er viktig at valgstyrene møter velgerne der velgerne ferdes. Dagens kjøpesenter har ellers god tilgjengelighet og er godt tilrettelagt for alle, uavhengig av den enkeltes funksjonsevne.

2.7.4 Åpningstider ved forhåndsstemmemottak

Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 8-1 at forhåndsstemmegivning innenriks skal foregå i perioden mellom 10. august og siste fredag før valgdagen. I tillegg til at valgstyret skal tilrettelegge for stemmegivning, bestemmer valgloven § 8-1 (3) at velgeren selv er ansvarlig for å avgi forhåndsstemme så tidlig at det er påregnelig at stemmen er kommet fram til velgerens valgstyre innen kl. 21 på valgdagen for å kunne bli godkjent.

Valgforskriften § 24 pålegger valgstyret å kunngjøre tid og sted for forhåndsstemmegivningen. Åpningstiden fastsettes av kommunen, men det er en forutsetning i loven at det hver dag (mandag–fredag) skal være mulig å avgi forhåndsstemme på minst ett sted i kommunen. Åpningstiden siste fredag før valgdag må ses i sammenheng med postgang (Postens frist for innlevering fredag) og framsendelse av stemmer fra velgere som er hjemmehørende i andre kommuner. I valgforskriften § 27 åttende ledd er det bestemt at stemmegivningene skal sendes som A-post eller på raskere måte. Dette innebærer at det ikke vil være adgang til å benytte B-post, selv om stemmegivningen foregår i god tid før valgdagen.

Evalueringen

I evalueringsskjemaene ble kommunene bedt om å svare på om de hadde langåpne forhåndsstemmemottak, eller om det var iverksatt tiltak i samme periode som viste seg å være spesielt vellykket for å øke valgdeltakelsen.

49 prosent (154 kommuner) hadde langåpent hele siste uken av forhåndsstemmeperioden, mens 51 prosent svarer at det hadde de ikke. Flere kommuner hadde andre ordninger, som

- langåpent noen dager nest siste uke, eller noen dager i de to siste ukene, før valgdagen
- åpent de to siste lørdagene før valgdagen
- søndagsåpent, eller helgeåpent, i de største kretsene de siste helgene før valgdagen

Noen kommuner hadde åpent til kl. 21.00 siste fredag før valgdagen. Der forhåndsstemmegivningen foregikk på bibliotek, har kommunene hatt noe ulike tilbud, for

eksempel hadde enkelte kommuner langåpent flere dager i uken, noen til kl. 19.00 to faste kvelder per uke, eller til kl. 19.00 i hele forhåndsstemmeperioden, mens andre hadde langåpent fra 24. august og fram til valgdagen. Ifølge kommunene var imidlertid ikke alle langåpne, eller helgeåpne, stemmemottak like godt besøkt.

Departementets vurderinger

Etter departementets vurdering viser svarene fra kommunene at særlig større kommuner og såkalte ”pendler-kommuner” har utvidet åpningstid/langåpent ved sine forhåndsstemmemottak. Samme behov for lengre åpningstider, eller langåpent, ser ikke ut til å være like påtrengende i små kommuner. Det er igjen lokale forhold som er avgjørende for hvordan valg bør og kan tilrettelegges. I Ot.prp.nr 32 (2008-2009) sa departementet dette om åpningstider ved forhåndsstemmemottak:

Departementet finn ikkje grunnlag for å lovfeste bestemte opningstider. Opningstidene bør vere tilpassa dei lokale tilhøva, mellom anna ut frå kor mange røysteføre det er, og geografiske tilhøve.

Departementet vil understreke at det er viktig at veljarane får høve til å røyste på tidspunkt som passar dei, og at det blir lagt godt til rette for røysting. I ein travel kvardag kan det vere vanskeleg å finne tid til å røyste. Særleg kan det vere problematisk dersom vallokalet ikkje er tilgjengeleg etter arbeidstid. Kommunane bør derfor vurdere opningstidene nøye.

Departementet meiner at det er grunn for kommunane til å vurdere å ha langope fleire dagar, særleg mot slutten av perioden med førehandsrøysting, og å opne tidlegare om morgonen enn det som har vore praksis til no. Kommunane bør òg vurdere om dei skal ha langope minst ein dag i veka i heile perioden og dessutan kvar dag den siste veka. Siste fredag før valdagen kan det likevel, av omsyn til å få røystene fram i tide, vere grunn til å stengje tidlegare. Dette må vurderast lokalt. Kommunane bør òg vurdere å halde laurdagsope heile perioden. [...]

Departementets spørsmål til kommunene etter gjennomføringen av stortingsvalget 2009 dreide seg om kommunene hadde hatt langåpne stemmemottak, eller om de hadde gjennomført andre særlige tiltak for å øke valgdeltakelsen. Departementet har således ingen oversikt over forhåndsstemmemottakenes totale åpningstid, men flere sier at de har fulgt kommunens eller bibliotekets åpningstider. Ingen oppgir tidlig åpningstid (for eksempel fra kl. 07.00) som særlig tiltak ved forhåndsstemmegivningen. Noen kommuner har hatt ekstra langåpent (til kl. 21.00) siste fredag før valgdagen. Dette er et positivt tiltak, men det må ikke føre til at stemmer som skal sendes andre kommuner, kommer for sent fram til å telle med i valgoppgjøret, se vurderingene nedenfor i kapittel 2.7.5 om for sent innkomne forhåndsstemmer.

2.7.5 For sent innkomne forhåndsstemmer

Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 8-1 (1) at perioden for forhåndsstemmegivning innenriks starter 10. august, mens den utenriks, på Svalbard og Jan Mayen tar til 1. juli. Stemmeperioden varer til og med siste fredag før valgdag, men unntak av stemmegivningen utenriks, som skal avsluttes nest siste fredag før valgdag, jf valgloven § 8-1 (2). For å sikre at forhåndsstemmegivningen kommer fram i tide, kan sysselmannen fastsette at

forhåndsstemmegivningen på Svalbard skal avsluttes på et tidligere tidspunkt enn det som er lovens siste frist.

Valgforskriften § 27 nr 7 bestemmer at den siste uken av forhåndsstemmeperioden skal forhåndsstemmegivningene sendes velgernes hjemkommune hver dag, og at de skal sendes som A-post, eventuelt ved annen raskere forsendelsesmåte.

For at en forhåndsstemmegivning skal bli godkjent, må den være valgstyret i hende innen kl. 21.00 på valgdagen, jf valgloven § 10-1 (1) bokstav g. Det følger av valgloven § 8-1 (3) at velgeren selv er ansvarlig for å forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer fram til valgstyret tidsnok for å bli godkjent.

En forhåndsstemme må være kommet inn kommunen der velger er manntallsført innen valglokalene stenger på valgdagen, dvs. kl. 21.00 som seneste stengetid etter valgloven, for å kunne bli talt med i valgoppgjøret. Forhåndsstemmer som kommer inn til kommunen i tiden etter kl. 21.00 på valgdagen mandag og fram til valgstyrets godkjenningssmøte, registreres i valgstyrets møtebok som ”for sent innkomne”.

Evalueringen

Kommunene ble bedt om å svare på om de hadde mottatt forhåndsstemmer for sent til at de kunne tas med i valgoppgjøret. 124 av 314 kommuner (39,5 prosent) svarer at de har mottatt forhåndsstemmegivninger etter kl. 21.00 på valgdagen. Blant de for sent innkomne er det flere innenriksstemmer enn utenriksstemmer. En sammenstilling av antallet for sent innkomne stemmer som oppgis i evalueringsskjemaet, gir et samlet antall med 677 stemmer, hvorav 193 er utenriks stemmer (inkl stemmer som ikke er protokollførte).

Departementets vurderinger

I evalueringsskjemaet svarer kommunene at antall registrerte for sent innkomne stemmer utenriks er langt færre enn de for sent innkomne stemmer som er avgitt innenriks. Dette kan tyde på at ny frist (valgloven § 8-1 (2)) for å avgi stemme utenriks, har vært et godt virkemiddel til å få stemmene fram i tide, dvs. innen fristen kl. 21.00 valgdagen, men fortsatt er antallet for sent innkomne stemmer for høyt.

Det følger av valgforskriften § 27 (7) og (8) at forhåndsstemmer fra velgere som er manntallsført i andre kommuner enn der de avgir stemme, skal ekspederes til velgerens hjemkommune på raskeste måte. Dersom velgerens hjemkommune er nabokommunen eller en kommune i rimelig nærhet, kan bruk av bil være å foretrekke framfor ordinær postgang.

Det er dessverre ikke til å komme bort fra at forhåndsstemmer, både innenriks og utenriks, fortsetter å komme inn til kommuner i etterkant av kl. 21.00 på valgdagen og utover i uken etter valgdagen. Dette kan skyldes feilsending/forveksling av kommuner, at stemmene er innlevert/sendt for sent fra mottakskommunen/stemmemottaker eller at noe uforutsett har ført til treghet i postgangen. Departementet peker på valgforskriften § 27 (7), der det bestemmes at den siste uken av forhåndsstemmeperioden skal forhåndsstemmegivninger fra velgere som er hjemmehørende i andre kommuner, sendes videre til velgernes hjemkommuner hver dag. Også feilsendte forhåndsstemmegivninger skal, så langt det er mulig, videresendes rett valgstyre så raskt det lar seg gjøre. Dersom

valgstyret mottar en utenriks stemmegivning fra en velger som ikke er registrert i kommunens manntall, bør valgstyret foreta undersøkelser med henblikk på hvor velgeren kan være manntallsført og på raskeste måte oversende stemmegivningen til rett valgstyre.

Erfaringer viser at enkelte A-postsendinger kan bruke flere dager fra avsender til mottaker. Under normale omstendigheter skal imidlertid A-post som er levert til sending innen Postens frist (kan variere fra sted til sted) siste fredag før valgdagen, være mottaker i hende ved ordinær postombringelse mandag, dvs. valgdagen. Det finnes imidlertid noen problemstrekninger for postsendinger, og departementet vil, i samsvar med tidligere praksis, gi kommunene oversikt over disse også ved kommende valg. Det er viktig at kommunene etablerer lokale ordninger som sikrer at en stemme som er avgitt i rett tid, blir sikret en videre behandling, slik at den blir godkjent og vil telle med i valgoppgjøret.

Kommunene må kontakte Posten lokalt for å komme fram til gode ordninger når det gjelder levering og sending. Etter stortingsvalget 2005 drøftet departementet om forhåndsstemmeperioden burde avsluttes tidligere, og at tidspunktet for avslutning av stemmegivningen må ses i sammenheng med fristen for når stemmen må være kommet fram. Det var liten oppslutning om å endre den tilgjengeligheten velgerne i dag har til å forhåndsstemme. Departementet vil oppfordre kommunene til å undersøke med Posten lokalt når fristen er satt for ekspedering av post siste fredag for forhåndsstemmegivning. Denne fristen er viktig når kommunene fastsetter åpningstid for mottak av forhåndsstemmer denne fredagen. Departementet vil ikke foreslå å endre tidspunkt for avslutning av forhåndsstemmeperioden.

2.7.6 Feil ved avkryssing i manntallet

Innledning

Fullmaktskomiteen peker i sin innstilling punkt 6.4 på at det forekommer at velgere som har møtt fram på valgtinget for å stemme, får beskjed om at de ved en feil allerede er krysset av i manntallet. Dette er en feil det som oftest ikke er mulig å rette. Komiteen understreker at valgmedarbeidere må være særdeles nøyaktige når det krysses av i manntallet. Feil avkryssing innebærer i realiteten av velgeren fratras sin stemmerett. Komiteen ber om at ”ytterligere tiltak for å avhjelpe slike at slike feil oppstår bør derfor vurderes.”

Komiteen mener det bør vurderes om det kan legges til opp rutiner som gjør det mulig for valgstyret å gå tilbake og sjekke valgkort/omslagskonvolutter fra forhåndsstemmegivningen i slike tilfeller. Dette forutsetter at valgkort/omslagskonvolutter må kunne finnes igjen på en ikke altfor arbeidskrevende måte. Komiteen ser at det kan by på utfordringer, men mener likevel at dersom man ved en slik undersøkelse i noen tilfeller vil kunne rette opp feil, bør tiltak som legger til rette for det, iverksettes. Komiteen ber departementet vurdere regler om oppbevaring av valgmateriellet fra forhåndsstemmegivningen som gjør at dette blir mulig.

Departementets vurdering

Ved godkjenning av forhåndsstemmegivningen skiller valgstyret valgkortet og omslagskonvolutter fra selve stemmegivningen (stemmeseddel/stemmeseddelkonvolutt),

og legger disse hver for seg. Samtidig krysses det av for godkjent stemmegivning i manntallet. Valgstyret skal ta vare på valgkort og omslagskonvolutter etter at forhåndsstemmegivningene er åpnet, og sende dem til fylkesvalgstyret (ved stortingsvalg og fylkestingsvalg) etter at opptellingen av stemmesedlene er ferdig.

Det er imidlertid ikke noe krav at valgkortene skal sorteres. Kommunene mottar et stort antall forhåndsstemmer, mange tusen for de største kommunenes vedkommende. Det vil derfor være en svært tids- og arbeidskrevende prosess å skulle gå gjennom alle valgkort og omslagskonvolutter med tanke på alfabetisk sortering. En slik sortering er nødvendig dersom det skal være mulig finne tilbake til en spesiell velgers valgkort. En manuell sortering vil kunne innebære at de etterfølgende trinn i prosessen – endelig opptelling og oversending av valgmateriell – vil bli til dels sterkt forsinket.

Dersom man finner tilbake til velgers valgkort, vil det være bevis for at velger har avgitt forhåndsstemme. Og motsatt, finnes det ingen valgkort er det en formodning om at velger ikke har avgitt forhåndsstemme. Kontroll av valgkort på valgdagen forutsetter en rutine for hvordan kontroll skal gjøres. Verken valgkort eller omslagskonvolutter befinner seg i valglokalene på valgdagen.

Av tids- og ressurs hensyn er departementet skeptisk til at det innføres rutiner som pålegger valgstyrene å sortere valgkort og omslagskonvolutter for kontroll. Det kan for så vidt tenkes en form for kartotekløsning, der valgkortene sorteres alfabetisk etter hvert som forhåndsstemmegivningene godkjennes (og valgkortene skilles fra godkjent stemmegivning etter avskysning i manntallet). Et eventuelt krav til sortering må således veies opp mot antallet stemmer dette dreier seg om. Det foreligger ikke data på landsbasis.

Vi viser til at velgere som allerede er avkrysset i manntallet valgdagen, men selv hevder ikke å ha stemt, skal kunne avgi stemme og at stemmen legges i særskilt omslag.

Kommunen må i ettertid kontrollere at den innehar valgkort fra tidligere stemmegivning fra vedkommende.

Departementet planlegger å innføre et sentralt valgdatasystem. Etter vår vurdering er det naturlig at vi ser på hva slags sikkerhetsmekanismer som kan legges inn i systemet for å sikre gode rutiner og i størst mulig grad hindre at slike feil skjer. Vi finner derfor ikke grunnlag for å foreslå pålegg om manuell sortering av valgkort nå, men vil eventuelt vurdere slike regler senere dersom det er grunnlag for det.

For øvrig påpeker departementet at det er svært viktig at valgstyret er nøyaktig når det krysses av i manntallet for godkjent stemmegivning.

En rutine med gjennomgang av valgkort og omslagskonvolutter vil ikke kunne rette opp feil som måtte bli gjort ved mottak av stemmer på valgtinget. Dersom det blir krysset av ved feil navn i manntallet når velgeren avgir stemme i valglokalet, vil det i ettertid ikke være mulig å etterspore dette.

Rutiner og prosedyrer ved avkryssing i manntall ved kontroll av forhåndsstemmegivninger og ved stemmegivning på valgting var sentrale tema under Valgforums regionale opplæringskonferanser i 2009. I tillegg har kommunene selv fokusert på de samme tema i

sin internopplæring av valgmedarbeidere. I og med at det forekommer feil ved avkryssing i manntallet, vil departementet ha stor oppmerksomhet på temaet ved kommende valg.

2.8 Valgtingsstemmegivning

Innledning

Flere forhold rundt stemmegivning på valgting ble undersøkt i spørreundersøkelsen til kommunene. Dette gjaldt antall åpne valglokaler på søndag, valglokalenes åpningstider, eventuelle køer, om bretteing av stemmesedler, eventuelle iverksatte tiltak ved problemer med bretteing, en- eller todagersvalg, oppbevaring av valgmateriell mellom valgdagene, vedtak om to-dagers valg med 1/3 flertall og en generell vurdering av hvordan det fungerte med to-dagers valg.

2.8.1 Antall valgdager

Gjeldende rett

Valgloven bestemmer i § 9-2 (1) at Kongen før hvert valg fastsetter valgdagen til en mandag. I tillegg 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. Dette var en ny ordning ved valget i 2009. Loven krever at vedtaket fra og med 2011 må treffes senest samtidig med budsjettet for det året valget skal holdes.

Evalueringen

På spørsmålet om kommunene hadde to-dagers valg svarer 43,6 prosent (137 av 314 kommuner) bekreftende på spørsmålet, mens 55,7 prosent (175 kommuner) svarer nei.

I tillegg til svar på evalueringsskjemaene har departementet en oversikt over antall valgdager ved stortingsvalget 2009 i samtlige norske kommuner. Denne oversikten viser at 205 av 430 kommuner, dvs 47,7 prosent av landets kommuner, hadde to-dagers valg i 2009. Antall kommuner med to-dagers valg har vært svakt stigende fra 2003 og fram til 2007, se tabellen nedenfor.

Valgår	2003	2005	2007	2009
Kommuner med to-dagers valg	178	198	206	205

Tabell 5. Antall kommuner med to-dagers valg.

Begrunnelse for to-dagers valg (svar fra 66 kommuner), er at dette er tradisjon i kommunen, at to-dagers valg bedrer tilgjengeligheten, at kommunen på den måten tilrettelegger bedre for alle ulike velgere, mens et mindre antall kommuner svarer at det var for å øke valgdeltakelsen, eller unngå køer.

Kommunene ble spurt om kommunestyrets vedtak om to-dagers valg ble gjort med tilslutning av minst 1/3 av kommunestyrets medlemmer. Av de 137 som svarer at de hadde to-dagers valg, er det fire av disse som svarer at vedtaket ble truffet på denne

måten. Kommunestyrenes begrunnelser er noe ulike, men har likevel felles uttrykk med begrunnelser gjort ved flertallsvedtak om to-dagers valg. Mindretallet har begrunnet sitt vedtak med at de vil unngå kødannelser, at to-dagers valg tilrettelegger bedre for pendlere, eller at to-dagers valg antas å ville øke valgdeltakelsen.

Departementets vurderinger

Departementet har ingen samlet oversikt fra de kommunene som ikke svarte på spørreskjemaene når det gjelder hvor mange som vedtok å innføre to-dagers valg med tilslutning fra et mindretall i kommunestyret, men antar at det er flere enn fire, slik evalueringssvarene viser. Evalueringen viser også at det er ulike grunner for at kommunene har funnet det formålstjenlig med to-dagers valg, selv om det bare er et mindretall i kommunestyret som ønsket det. Her er det lokale forhold og kommunestyrets avveininger og prioriteringer som har kommet til uttrykk. To-dagers valg krever en del ekstra ressurser, både personmessig, organisatorisk og økonomisk, jf valglovens krav om at vedtaket om valgting over to dager må være gjort samtidig med budsjettbehandlingen for kommende år. Erfaringer viser også at når valg avvikles over to dager, kan det være en stor utfordring å få bemannet alle valglokalene, og at det sliter på valgfunksjonærer, stemmestyremedlemmer, kommuneadministrasjon og andre involverte.

Når det gjelder valgdeltakelsen ved stortingsvalget 2009 i de fire kommunene som svarer at to-dagers valg ble holdt etter mindretallsvedtak (valgloven § 9-2 (2)) i kommunestyret, så viser SSBs valgstatistikk at valgdeltakelsen har gått litt ned i forhold til valgdeltakelsen ved stortingsvalget i 2005.

Forskning kan ikke dokumentere at det er noen klar sammenheng mellom valgdeltakelse og to-dagers valg, men departementet mener at det å gjøre valget mest mulig tilgjengelig for velgerne, er en verdi i seg selv.

2.8.2 Antall valglokaler og valgtingets åpningstid

Gjeldende rett

Kommunestyret, eventuelt valgstyret etter delegert myndighet, avgjør hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i.

Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå i stemmekretsene og fastsetter også tiden for stemmegivning. Nytt ved stortingsvalget 2009 var at valgloven § 9-3 (2) 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.

Ved stortingsvalget 2009 ble valglokalenes seneste lukningstid satt til kl. 21.00 (valgloven § 9-3 (2) siste punktum), mot for kl. 20.00 ved de tre siste valgene. Ved valget i 2001 var lengste åpningstid satt til kl. 21.00, samtidig som det var et krav om minimum 5 timers åpningstid. Sistnevnte krav ble opphevet før valget i 2003, jf Ot.prp.nr. 45 (2001-2002).

Valgstyret plikter å kunngjøre når og hvor stemmegivningen foregår. På valgkortene, som valgstyrene er pålagt å sende alle velgere, påtrykkes i hvilket valglokale velger skal avgi stemme på valgdagen og valglokalets åpningstid.

Evaluering

Om antall åpne valglokaler, åpningstider og køer

Blant de 314 kommunene som svarer, er det 55,7 prosent (175) som ikke har hatt søndagsåpne valglokaler. Blant de resterende 139 kommunene svarer 9,9 prosent (31) at det har hatt to åpne valglokaler på søndag, mens 9,2 prosent (29) bare har hatt ett valglokale åpent søndag. Et flertall av kommunene har hatt mellom to og fem valglokaler åpne på søndag, mens ca 10 prosent (32) har hatt mellom seks og 10 åpne valglokaler. 11 kommuner har hatt mer enn 10 valglokaler åpne denne dagen.

Når det gjelder antall åpne valglokaler på valgdagen, kunne kommunene velge ulike svaralternativer i skjemaet, som var fra ett lokale til 110 lokaler.

Antall åpne valglokaler på valgdagen	Antall kommuner
1	11
2-5	140
6-10	120
Mer enn 10	40

Tabell 6. Oversikt over antall åpne valglokaler valgdag

Valglokalenes åpningstider varierer, naturlig nok, etter lokale forhold.

Valglokalene ble av et flertall av kommunene med to-dagers valg, åpnet søndag kl. 16.00 (33,8 prosent av kommunene eller 47 kommuner). En kommune har svart at de åpnet kl. 10 og fem kommuner har svart at de åpnet kl. 17. Et stort flertall oppgir at valglokalene stengte mellom kl. 18.00 og 20.00 på søndag. To kommuner stengte kl. 14.00 søndag og 14 kommuner svarer at de stengte kl. 21. I alt 311 har svart på spørsmålet om åpningstider søndag.

På valgdagen mandag oppgir 35 prosent (110) av kommunene at de åpnet sine valglokaler kl. 10.00 på valgdagen, mens 49,7 prosent (155) av de 314 kommunene som svarer, sier at de stengte kl. 20.00. Tidligste og seneste åpningstider valgdag er oppgitt slik:

Tidligste åpningstid mandag	Antall kommuner	prosent		Seneste åpningstid mandag	Antall kommuner	prose nt
07.00	2	0,6		14.00	4	1,3
08.00	17	5,4		15.00	1	0,3
09.00	109	34,7		16.00	1	0,3
10.00	110	35,0		17.00	5	1,6
11.00	19	6,1		18.00	23	7,3
12.00	36	11,5		19.00	34	10,8
13.00	13	4,1		20.00	155	49,4
14.00	7	2,2		21.00	91	29,0
15.00	1	0,3				
Sum kommuner 139				Sum kommuner 139		

Tabell 7. Åpningstid valglokaler mandag.

Det er kommuner som påpeker i sine svar at det er uheldig med ulike stengetidspunkt, og at massemedia forholder seg til kl. 21.00 som stengetid, selv om en god del av landets kommuner stenger tidligere på dagen.

Om køer

Ved tidligere valg har det tidvis vært noe kødanning i valglokalene, typisk rundt tiden for lunsj, rett etter arbeidstid og rett før stengetid. I spørreskjemaet til kommunene ble de bedt om å svare på om de på noe tidspunkt opplevde køer på søndag eller mandag.

Ca 58 prosent (182 kommuner) har svart nei på spørsmålet.

Blant kommunene som har svart bekreftende på spørsmålet om køer, heter det at det har vært litt kø i de største kretsene. Noen har svart at køer oppstod ved åpning av valglokalene søndag (tradisjon å være til stede under åpning), etter arbeidstid mandag og ellers "fra tid til annen". Kommuner som opplevde køer ved forrige valg, svarer at de har økt antallet avlukker i stemmelokalene.

Departementets vurderinger

Svarene fra kommunene om antall valglokaler og åpningstider viser et variert tilbud om å stemme og god tilrettelegging fra kommunene. Det er ingen kommuner som rapporterer om køproblemer i særlig grad, og dette viser etter departementets mening, at kommunene tilrettelegger sine valgting på en god og hensiktsmessig måte, ut fra lokale forhold og velgernes behov. Ved evalueringen av valget i 2007 var det mange kommuner som svarte at de hadde endret sin rodeinndeling innenfor kretsene, i den hensikt å unngå køer i

forhold til avkryssing i manntall og stemping av sedler. Det er svært positivt at køer ikke synes å være noe problem ved stemmegivningen.

Selv om noen kommuner har kommentert at det er uheldig at åpningstiden valgdagen er endret til kl. 21.00, ser det ikke ut til at dette har skapt nevneverdige problemer verken for valggjennomføringen eller for velgerne.

Departementet vil be kommunene om å styrke og ha fokus på sine informasjonstiltak overfor velgere når det gjelder valglokalenes åpningstider på valgdagen (valgdagene). Det er viktig at kommunene bruker flere informasjonskilder, for på den måten å nå ulike velgergrupper. For øvrig ser vi det ikke som aktuelt å ha samme tidspunkt for stenging av valglokaler. Her må lokale forhold være avgjørende for hva som er mest hensiktsmessig.

2.8.3 Bretting av stemmesedler valgdagen

Gjeldende rett

Det framgår av valgforskriften § 19 (4) at hvite stemmesedler skal brukes til stortingsvalg og kommunestyrevalg. Stemmesedlene må ha samme farge på begge sider. Formålet med regelen er at det ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, som avvikles samtidig, skal være mulig å se på utsiden av stemmeseddelen om den er hvit eller blå og følgelig hvilket valg den gjelder for.

Det framgår av valgforskriften § 19 (2) at stemmesedlene som skal brukes på valgtinget, skal produseres slik at det ikke er mulig å se hva velgerne har stemt etter at stemmeseddelen er brettet sammen. For å ivareta hensynet om at valget skal være hemmelig, er det viktig at stemmeseddelen ikke er gjennomsiktig.

Det er ikke sagt noe nærmere - verken i loven eller forskriften - om hvordan valgstyret skal få dette til. Det er adgang til å benytte seg av raster, eller mønster, på siden som brettes ut for stemping, men stempelfeltet må være uten mønster, slik at det er lettere å kontrollere at seddelen er stemplet. Ved stortingsvalg er det fylkesvalgstyrene som sørger for trykking og distribusjon av stemmesedler til kommuner og politiske partier/grupper som stiller liste ved det valget.

Problemstilling

Etter at stemmeseddelkonvolutten ble fjernet (med virkning fra kommunestyre- og fylkestingsvalget 2003) ved stemmegivning på valgting for velgere som stemmer i egen krets, har det vært hevdet fra flere at mange velgere bretter stemmesedlene feil.

Feilbretting kan sies å bryte med prinsippet om hemmelig valg og med sikring mot utilbørlig stemmegivning og kjøp og salg av stemmer. Det kan derfor være nødvendig å iverksette spesielle tiltak for å hindre at noen får innsyn i hva velger har stemt.

Fullmaktskomiteen pekte i Innst. 1 S (2009–2010) på at problemet med bretting av stemmeseddelen feil vei synes å være noe mindre ved dette valget enn tidligere, trolig på grunn av mer informasjon, og at ordningen er blitt bedre innarbeidet. Imidlertid skriver komiteen at problemet ikke er borte, og at det er beklagelig at noen velgere uforvarende

viser andre hva de stemmer. Komiteen ber departementet vurdere om ytterligere tiltak kan settes inn for å unngå dette, spesielt bedre veiledning til velgerne i valglokalet.

Ved stortingsvalget i 2009 ble det gjennomført et forsøk med ny stemmeseddel i samtlige 21 kommuner i Buskerud fylke. Bakgrunnen for at en gjennomførte forsøket, var at en ønsket å se nærmere på om en ny utforming av seddelen ville gjøre det enklere og mer intuitivt for velgerne å forstå hvordan stemmeseddelen skal brettes.

OSSE, som foretok en Election Assessment Mission ved valget i 2009, observerte hvordan og i hvilken grad velgerne brettet stemmesedlene, slik at stemmegivningen forble hemmelig. OSSE har i sin rapport tilrådet at myndighetene bør fortsette sitt arbeid med å sikre hemmelig valg, blant annet ved å utvide bruken av stemmesedlene som ble benyttet under forsøket i Buskerud i 2009 dersom disse viser seg å være bedre egnet.

Evaluering

Departementets evaluering fra valget i 2009 tyder ikke på at feilbretting er et problem av noe vesentlig omfang. 39,2 prosent, eller 123 av 314 kommuner, rapporterer at det ikke har vært slike problemer, mens 39,8 prosent (125 kommuner) har registrert bretteproblemer i liten grad.

Observatører som representerte Helsingforskomiteen ved stortingsvalget 2009 har i sin uttalelse etter valget skrevet at tidligere problemer med bretting av stemmeseddelen feil vei, i hovedsak ser ut til å være løst. Komiteens representanter mener at dette nok skyldes at velgerne er blitt mer vant til denne prosedyren, men også at det ble gitt aktiv informasjon til velgerne på selve valglokalet.

Stemmeseddelen, som ble testet ut i Buskerud, var et av elementene som inngikk i designløsningen ”Blanke Ark”. ”Blanke Ark” er navnet på besvarelsen som vant Statens Designkonkurranse 2008, og som er en helhetlig løsning for valgmateriell, valgavlukke, urne, grafisk profil, skiltprogram og stemmeseddel, jf egen omtale i kapittel 2.11. Bakgrunnen for at forsøk med alternativ stemmeseddel ble gjennomført, var et ønske om å se nærmere på om ny utforming av seddelen ville gjøre det enklere og mer intuitivt for velgerne å forstå hvordan stemmeseddelen skal brettes.

Selve stemmeseddelen var hvit, men hadde oransje farge på siden for stempling. I tillegg var ikke falsingen midtstilt, men utført slik at når stemmeseddelen var brettet med kandidatnavnene ut (hvit side), vistes en liten brettekant i mønsterfargen. Denne falsingen førte til at den ene delen av stemmeseddelen ble noe større enn den andre.

Norsk Form og departementet gjorde en egen evaluering av stemmeseddelen i nytt design. Evalueringen ble gjort ved at velgere i tre Buskerud-kommuner svarte på noen påstander om stemmeseddelen. Generelt fikk stemmeseddelen, som ble anvendt i forsøket i Buskerud, meget høy score på alle punkter og i alle aldersgrupper.

I tabellen nedenfor framgår det hvordan velgerne i Buskerud opplevde den nye stemmeseddelen. Som vi ser gis det svært høye score, 1 er helt uenig og 6 er helt enig.

Velger- grupper	Det var lett å forstå hvordan stemmeseddelen skulle brettes	Stemmeseddelen framstod som tydelig og ryddig	Stemmeseddelen hadde farger og utforming som passer til valg
18 – 30 år	5,9	5,7	5,6
31 – 45 år	5,7	5,6	5,8
46 – 65 år	5,7	5,6	5,8
Over 65 år	5,2	5,7	5,8

Tabell 8. Velgernes opplevelse av stemmeseddel i Buskerud.

Departementets vurderinger

Departementet og valgstyrene i kommunene har i de siste årene hatt stort fokus for å sikre at velgerne bretter stemmesedlene riktig. Prosedyrene for stemmegivning har vært viet stor oppmerksomhet i alle ledd av opplæringen. Departementet har utarbeidet nettsider til bruk for valgmedarbeidere og velgere. Forut for valget ble det sendt en mengde tv-spotter på en rekke kanaler, der framgangsmåten for brekking ble vist. Prosedyrene for stemmegivning har også vært tema på Valgforums regionale opplæringskonferanser, i tillegg til at det har vært et sentralt element i internopplæringen i den enkelte kommune. Valgforum er kommunenes nettverk for å sikre god valgfaglig kompetanse i kommunene, og foreningens virksomhet i forbindelse med opplæringen forut for valget er støttet økonomisk av departementet. All den tid det fortsatt finnes enkelte velgere som ikke bretter stemmeseddelen på riktig måte, vil departementet fortsatt ha meget høy oppmerksomhet på informasjon til velgerne forut for valget. Ved kommende valg må kommunene fortsette å veilede velgerne om brekkingen før de avgir sin stemmegivning.

Departementet anser imidlertid at informasjon alene ikke er et tilstrekkelig virkemiddel om en skal sikre at tilnærmevis alle velgere vil forstå framgangsmåten for brekkingen. Departementet mener dette også kan henge sammen med selve utformingen av stemmeseddelen.

Evalueringen av forsøket med stemmesedlene som var en del av designløsningen, viser at den nye stemmeseddelen ble godt mottatt av velgerne og av kommunene som benyttet seddelen.

I forlengelsen av dette mener departementet at det kan være grunn til å se nærmere på om det bør stilles krav om likeartet utforming av stemmesedler til bruk ved valg i Norge, se nærmere omtale av dette i eget kapittel i dette høringsnotatet.

2.8.4 Logistikk i valglokalene på valgdagen

Innledning

Fullmaktskomiteen peker i sin innstilling punkt 6.2 på at

- det på flere stemmesteder er registrert flere stemmesedler i urnen enn kryss i manntallet - valgstyrene oppgir som vanligste forklaring dels at velgere ikke er blitt avkrysset i manntallet, dels at velgere har lagt flere stemmesedler i urnen,
- velgere har brukt blank stemmeseddel som ”omslag” – med den konsekvens at stemmeseddel forkastes på grunn av manglende stempel på partistemmeseddel,
- velgere har lagt stemmeseddel i urnen uten at den er stemplet,
- velgere som ikke står i manntallet i kretsen likevel har fått legge stemmen i urnen – de skulle ha stemt etter reglene for ”fremmede” stemmer.

Komiteen peker på at ”et mulig tiltak er å gjøre noe med logistikken i valglokalene og organiseringen av stemmegivningen”. De ber departementet ”vurdere om det trengs mer presise regler eller retningslinjer på dette området.”

Departementets vurdering

Det skal *ikke* være avvik mellom antall kryss i manntallet og antall stemmesedler i urnen. 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.

Etter departementets vurdering skjer slike feil for ofte. Vi antar at den vesentligste årsaken til begåtte feil skyldes manglende oppmerksomhet fra de som mottar stemmer.

Departementet vil peke på at valglokalene er svært forskjellige når det gjelder utforming. Det er også store variasjoner i antall stemmeberettigede i kretsene – fra ca. 4 i den minste kretsen til over 10 000 i de største. Dette gjør at det er vanskelig å gi pålegg om standardiserte løsninger når det gjelder hvordan lokalene skal utformes.

Departementet mener likevel at noe kan gjøres for å redusere muligheten for feil. 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. stemmeseddelen skal legges i urnen av velgeren.

Departementet vil understreke at det er viktig at disse tre utføres i nær sammenheng og i denne rekkefølgen. Valgfunksjonærer må ha oppmerksomhet og kontroll over alle disse punktene. Stemmeurnen bør plasseres på eller i umiddelbar nærhet av sted for avkryssing i manntallet og stemping av stemmeseddel. Urnen bør 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, må dette registreres og protokolleres i stemmestyrets møtebok. Departementet mener at regelverket som gjelder i dag ivaretar disse hensynene og at det ikke er grunnlag for endringer i lov eller forskrift.

Departementet vil presisere disse rutinene ytterligere i valghåndboken og fokusere på logistikk i valglokalene ved opplæring også i forkant av neste valg. Vi vil her ha et nært samarbeid med Valgforum. For øvrig er det viktig at det enkelte valgstyre sørger for tilstrekkelig opplæring av sine valgfunksjonærer.

2.9 Maskinell opptelling av godkjente stemmesedler

Gjeldende rett

Valgloven bestemmer i § 10-4 at valgstyret er ansvarlig for opptelling av sedler, og at sedlene telles av de personer og på den måten som valgstyret har bestemt. Stemmesedlene kan telles kretsvis under forutsetning av at kretsmantallet inneholder minst 100 navn. Stemmesedler avgitt på forhånd og på valgting skal ikke blandes, men telles hver for seg. Valgstyret sørger for at stemmesedlene telles først som en foreløpig opptelling, deretter gjøres en endelig opptelling. Lovens bestemmelser om foreløpig opptelling er nedfelt i § 10-5, mens § 10-6 har bestemmelser om endelig opptelling og registrering av rettinger på sedlene.

Valgforskriftens kapittel 8 har bestemmelser om foreløpig og endelig opptelling og om opptelling i annen kommune, eventuelt hos fylkesvalgstyret.

Ved stortingsvalg og fylkestingsvalg er det fylkesvalgstyrene som skal registrere rettinger på godkjente stemmesedler (valgloven § 10-6).

Evaluering

Kommunene ble bedt om å svare på flere forhold rundt maskinell telling, som hvor tellingen foregikk, om innkjøpsamarbeid, om behovet for brukerstøtte, eventuelle problemer med tellingen, om testing, kvalitetssikring, opplæring og om utbygging av stemmesedler.

Av de 314 kommunene som svarer, er det 100, eller 31,8 prosent, som sier de teller maskinelt. 81 prosent av disse igjen teller for seg selv i egen kommune, mens de resterende 19 prosent deltar i tellesamarbeid med andre kommuner, eventuelt også med fylkeskommunen, eller med fylkeskommunen alene. 30 prosent av kommunene deltok i samarbeid om innkjøp av telleløsning og/eller maskinelt utstyr.

Av de 15 fylkeskommunene som svarer på samme spørsmål, svarer 14 at de teller maskinelt, mens en fylkeskommune teller manuelt. Alle fylkeskommunene, unntatt en, deltar i ett eller annet innkjøpsamarbeid; det kan være med en eller flere kommuner, med andre fylkeskommuner, eller både med andre fylkeskommuner og kommuner.

Et fåtall av kommuner og fylkeskommuner hadde behov for brukerstøtte ved selve opptellingen. Størst behov for hjelp var det under selve installasjonen av løsningen. Problemene som oppstod under tellingen skyldes stort sett forhold som driftsstans og infrastruktur, eller treghet ved overføring av data. Noen fylkeskommuner melder at verifisering av stempler og rettinger tok mye tid.

Ca halvparten av kommuner og fylkeskommuner svarer at de kvalitetssikret løsningen. 70 prosent av kommunene og 53,3 prosent av fylkeskommunene testet løsningen ved

simulering av valg. Flere kommuner svarer at leverandøren testet, kvalitetssikret og simulerte valg, eller at flere kommuner og fylkeskommuner gjorde disse testene sammen. Flere svarer at testing ble gjort samtidig med opplæring.

Når det gjelder opplæring for å kunne bruke telleløsningen og maskinvaren, svarer 60 prosent av kommunene og 64,3 prosent av fylkeskommunene at de benyttet seg av leverandørens kurs samtidig som brukerne ble lært opp internt. 41 prosent av kommunene og 28,6 prosent av fylkeskommunene fikk bare leverandøropplæring. 13 prosent av kommunene og 21,4 prosent av fylkeskommunene svarer at de benyttet seg av internopplæring. 3 prosent av kommunene hadde ingen spesiell opplæring.

97 prosent av kommunene svarer at de byttet ut stemmesedler ved maskinell telling. 3 prosent sier de ikke foretok utbytting av sedler. Antallet utbyttede sedler varierer fra kommune til kommune, fra to sedler til 3000.

Kommunene sier de bytter ut stemmesedler, fordi sedlene ikke kan leses av programvaren, hvilket oppgis å være følgende ”forhåndsstemmesedler fra departementet”, sedler fra andre fylkesvalgstyrrer, annet format, forringet kvalitet på stemmeseddelen, skadet eller krøllet stemmeseddel, håndskrevne lister og ”lister skrevet ut fra internett”.

Departementets vurderinger

At det ikke er flere enn 100 av 314 kommuner som benytter seg av maskinell telling, henger trolig sammen med at det denne gang var stortingsvalg. Kommunenes gevinst ved maskinell telling er da mindre enn ved kommunestyrevalg, siden det da også skal registreres personstemmer. Ved alle valg skal valgstyrene telle to ganger, og mellom de to tellingene ta stilling til om tvilsomme stemmegivninger og stemmesedler skal godkjennes. Valgstyrene skal ikke telle personrettinger ved stortingsvalg eller fylkestingsvalg.

Ved stortingsvalget har et stort flertall av kommunene (81 prosent) som teller maskinelt, foretatt tellingen i egen kommune og ikke i samarbeid med andre kommuner eller fylkeskommunen, noe som trolig henger sammen med at kommunenes opptelling ved stortingsvalg er forholdsvis enkel, og at stortingsvalg er en fin anledning til å skaffe seg erfaring med denne type telling.

Svarene fra kommunene viser at kommunene har hatt lite behov for brukerstøtte, hvilket kan ha sammenheng med at kommunene teller og tolker stempel og ikke personrettinger. VI vil anta at behovet for brukerstøtte er økt ved gjennomføring av lokalvalg.

Stortingets fullmaktskomité har i Innst. 1 S (2009-2010) pekt på at opplæring er viktig, og bedt om at departementet i forbindelse med evalueringen av valget, vurderer alle tiltak som kan redusere risikoen for feil og særlig bør undersøke hvordan valgmedarbeiderne på alle nivåer kan få best opplæring.

Kommunenes svar viser at opplæring i bruk av telleløsningen er viet en god del oppmerksomhet, både fra leverandør og ved internopplæring. Det er viktig at kommuner og fylkeskommuner forbereder seg grundig til selve opptellingen, og at dette gjøres ved å gjennomføre tester i forhold til telleresultat ved tidligere valg. Kommunene må ha kritiske

gjennomganger av rutiner og prosedyrer og ha reserveløsninger for telling dersom uhellet er ute.

Departementet har imidlertid merket seg at det skjer en utbytting av sedler, fordi programvaren for tolking av sedler ikke kan lese flere typer sedler i ulike formater. Sedler som ikke kan leses av programvaren for opptelling, må kunne telles og kontrolleres manuelt og manuelt legges til i kommunenes elektroniske telleresultat. Det vises til at problemstillinger rundt utbytting av sedler, er drøftet i kapittel 5.3 i dette høringsnotatet.

2.10 Risiko- og sårbarhetsanalyse for valggjennomføring

Innledning

I opplæringsammenheng og i forkant av valget ble det satt fokus på en risiko- og sårbarhetsanalyse for valggjennomføringen. En risikovurdering, eller kartlegging av risiko, er en grundig gjennomgang av hva som kan forårsake at noe tilsiktet eller utilsiktet kan gå galt, eller at uhell inntreffer. Ut fra gjennomført kartlegging vurderes det hvor sannsynlig det er at noe kan gå galt, hvor kritisk de enkelte uønskede hendelsene vil være, og hvor ofte noe uønsket kan inntreffe (daglig, ukentlig, månedlig osv). Det vurderes om det er tatt tilstrekkelige forholdsregler, eller om det må iverksettes særlige tiltak for å unngå skader og eventuelle ødeleggelser. En eventuell tiltaksliste følges med et kostnadsoverslag. En slik risikovurdering ved valg vil variere i kompleksitet ut fra eksempelvis antall valglokaler, kommunikasjon til valglokalene, antall valgfunksjonærer, logistikk og bruk av teknologi for å nevne noe. Det er likevel viktig å vurdere risiko og eventuelle tiltak i forkant av valggjennomføringen.

Evalueringen

Kommunene ble bedt om å svare på om det ble gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for valggjennomføringen. 45,9 prosent (144 kommuner) svarer ja, mens 54,1 prosent (170 kommuner) svarer nei.

Departementets vurderinger

Gjennomføringen av stortingsvalget 2009 kunne blitt "offer" for en pandemi, som var på vei opp gjennom Europa til Norge på den tiden valget skulle gjennomføres. I slike tilfeller er det nødvendig med kriseløsninger og alternative måter å gjennomføre bestemte handlinger. Det kan også være nødvendig med manuelle reserveløsninger ettersom deler av valget har gått over til elektronisk gjennomføring og bruk av elektronisk utstyr. Departementet sendte i juni og august 2009 ut brev til kommuner og fylkeskommuner om planlegging, bemanning og organisering av valget og iverksetting av eventuelle tiltak som i tilfelle omfattende utbrudd av influensa (A/H1N1) ville påvirke valggjennomføringen.

Etter departementets mening bør kommuner og fylkeskommuner gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser, eller risikovurderinger, i forkant av hvert valg. Det er mange ledd som skal fungere i en tidskritisk prosess, og det er viktig å være i forkant, slik at farene for at noe går galt, reduseres i størst mulig grad. Departementet vil ta dette opp med Valgforum, slik at gjennomføring av risikovurderinger ved valg, blir en del av opplæring av valgmedarbeidere.

2.11 Evaluering av designløsning for valgutstyr, grafisk profil og stemmesedler

2.11.1 Innledning

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. Vinnerløsningen ”Blanke Ark” inneholdt ny grafisk profil, med funksjonelle løsninger for valgavlukker, valgurner, stemmesedler og skiltprogram til bruk utenfor og inne i valglokaler. Paletten som er brukt er politisk nøytral. Bakgrunnen på ulike elementer er hvit med sort tekst. Oransje farge ble brukt for å framheve, markere og tydeliggjøre viktig informasjon. Vinnerløsningen la stor vekt på universell utforming og et fleksibelt og transportabelt system for innredning av valglokaler.

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

2.11.2 Evalueringen

Norsk Form har stått for evaluering av gjennomføringen av valget i pilotkommunene og selve designløsningen, med egne spørreskjemaer til velgerne og valgmedarbeiderne i pilotkommunene. Designerne bak løsningen foretok en egen evaluering av løsningen og dens funksjonalitet. Dette ble gjort via intervjuer av velgere og valgmedarbeidere i to av pilotkommunene, og sammen med ulike grupper som rullestolbrukere, svaksynte, eldre og andre med ulike funksjonsnedsettelse.

Norsk Form har sammen med designerne av ”Blanke Ark” utarbeidet en evalueringsrapport. I rapporten foreslås at funn fra evalueringen følges opp med en prioriteringsliste for utbedringer, med utarbeiding av gode bruksanvisninger for montering av utstyr, for plassering av ulike elementer og informasjonsplakater og -seil, for demontering, transport, oppbevaring, vedlikehold og bestilling av supplerende utstyr. Norsk Forms evalueringsrapport kan hentes fra departementets nettside valg.no.

Resultatene fra rapporten er listet opp nedenfor. På en skala fra 1 til 6 (der 6 er best) ble velgerne bedt om å evaluere løsningens ulike elementer.

Avlukket (1 helt uenig/6 helt enig)						
Velger- gruppe	Fornøyd med hvordan valgavluk- ket fungerte a)	Forhenget til valgav- lukket fungerte bra b)	Bordet i avlukket fungerte godt som skrive- underlag	Det var lett å få tak i stemme- seddelen	Det var god belys- ning i avlukket	Informa- sjonsplakaten i avlukket var til god hjelp for meg c)
18 – 30 år	5,7	5,8	5,6	5,9	5,8	5,2
31 – 45 år	5,5	5,5	5,3	5,7	5,7	4,9
46 – 65 år	5,7	5,7	5,6	5,8	5,8	5,3
Over 65 år	5,8	5,6	5,5	5,7	5,7	4,9

Tabell 9. Velgernes vurdering av avlukket.

a) Designerne observerte ved tilstedeværelse i valglokalene at en del av velgerne snublet i foten til avlukket på vei ut. Avlukkenes plassering i forhold til hverandre hadde en viss effekt.

b) Designerne observerte at 10 prosent av velgerne ikke lukket forhenget, og at 9 prosent av velgerne hadde problemer med å lukke. Anslagsvis var ca 50 prosent av de som hadde problemer med å åpne/lukke forhenget, i aldersgruppen over 65 år.

c) I evalueringsrapporten kommenteres dette slik: ”På tross av et høyt score på dette punktet, er det noe lavere enn øvrige elementer i løsningen. Det antas at dette dels skyldes spørsmålsformuleringen ”var til god hjelp”. Dersom man ikke har behov for og benytter seg av veiledningen vil man trolig ikke rapportere at tiltaket var til god hjelp.” Videre heter det i rapporten at svarene ”underbygger konklusjonen om at en rekke velgere ikke leser informasjonen i valglokalet. Man antar at 58 prosent av velgerne ikke leser informasjonen i valglokalet. Kun i aldersgruppen 18 – 30 år er det en overvekt av velgere som leser informasjonen. Flere velgere etterlyste større skrift på informasjonsplakatene.”

Urnen (1 helt uenig/6 helt enig)				
Velger- gruppe	Det var lett å legge stemmeseddelen i urnen	Urnen var plassert i en tilfredsstillende høyde	Urnen framstod som solid, trygg og tillitsvekkende	Urnen framstod som høytidelig og verdig
18 – 30 år:	5,6	5,7	5,4	5,2
31 – 45 år:	5,7	5,8	5,6	5,1
46 – 65 år:	5,8	5,8	5,5	5,2
Over 65 år:	5,8	5,8	5,6	5,0

Tabell 10. Velgernes vurdering av urnen.

Skilting utenfor valglokalet		
Velgergruppe	Var det skilt utenfor valglokalet	Var det lett å forstå skiltingen fram til valglokalet
18 – 30 år	91 prosent ja	85 prosent ja
31 – 45 år	92 prosent ja	90 prosent ja
46 – 65 år	81 prosent ja	79 prosent ja
Over 65 år	86 prosent ja	77 prosent ja

Tabell 11. Velgernes vurdering av skilting

Alle (100 prosent) valgmedarbeiderne (vaktmester, stemmestyreleder, stemmestyremedlem og manntallsavkrysser) som ble bedt om å svare på hvordan de mente nytt utstyr passet til valg, har svart positivt. 96 prosent av de spurte svarer at valgløsningen har god formgivning og et utseende som appellerer til velgerne, og at kommunen bør bruke løsningen ved kommende valg. Valgmedarbeiderne har i sin evaluering kommet med konstruktive forslag til utbedringer når det gjelder valgutstyrets bestandighet, transportvennlighet og egnethet for bæring og lagring. Forslagene tiltres av designerne.

Funn fra evalueringen når det gjelder forsøk med stemmeseddel i nytt design (farge og mønster som i designløsningens grafiske profil og med en spesiell falsing) er omtalt i eget kapittel i dette høringsnotatet.

Løsningen har for øvrig vunnet internasjonal oppmerksomhet ved å bli nominert i kategorien ”produkter” til Brit Insurance Designs of the Year 2010, hvilket er en høyt ansett pris blant designere i inn- og utland. Deler av løsningen er stilt ut på Design Museum London. Her hjemme har Blanke Ark vunnet følgende tre priser: Merket for god design i kategoriene ”Industridesign” og ”Visuell kommunikasjon” og Norsk Designråds Design for alle-prisen. Design for alle-prisen vinnes årlig av en ”Merket for god design vinner”, som har utviklet en utmerket løsning med særlig fokus på brukervennlighet og god universell utforming. Merket for god Design er et kvalitetsstempel fra Norsk Designråd. Juryen har begrunnet tildelingen blant annet slik:

Førsteintrykket av Blanke Ark er dominert av det friske og moderne uttrykket, som samtidig signaliserer noe formelt og alvorspreget. Tilgjengeligheten i løsningen er meget overbevisende. Systemet har svært gode fysiske løsninger og er lett å lese og forstå. Den bevisste bruken av form, farge og illustrerende ikoner forenkler uten tvil valgprosessen for alle. Blanke Ark er et gjennomarbeidet konsept med tanke på alle brukere i en stemmegivningsprosess. Når systemet brukes ved kommunevalg og stortingsvalg, oppnås gevinsten av gjenkjennelse. Juryen er ikke i tvil om at Blanke Ark vil forenkle valgprosessen for alle arrangørene og alle stemmeberettigede.

Ikke så mye velgere, men særlig valgmedarbeidere, har pekt på at deler av løsningen bør utbedres.

2.11.3 Departementets vurdering

Departementet konstaterer at designløsningen er blitt svært godt mottatt, både av velgere og av valgmedarbeidere i pilotkommunene. Evalueringsrapporten bekrefter i stor grad positive oppfatninger og holdninger til nytt utstyr, til fargebruk og funksjonalitet, og til at løsningen bidrar til god tilrettelegging for alle velgere, avhengig av funksjonsevne. For eksempel er valgavlukket blitt særlig godt mottatt av rullestolbrukere.

Stemmesedler i nytt design ble prøvd ut i alle Buskerud-kommunene, men bare evaluert i tre av dem. Det er gode tilbakemeldinger på stemmesedlenes utforming og lesbarhet. Resultatet av denne evalueringen er omtalt foran i dette høringsnotatet. Forslag til framtidig utforming av stemmesedler er omtalt i eget kapittel i dette høringsnotatet.

Valgstyret skal, etter bestemmelser i valglov og valgforskrift, organisere stemmegivningen i egnede lokaler. Det er et krav at valglokalene er tilgjengelig for alle og de er godt tilrettelagte, og at de er 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 lysforhold. Designløsningen bidrar på ulike måter til å oppfylle kravene til tilrettelegging og tilgjengelighet. Løsningen bidrar til at valglokalet framstår som ryddig og oversiktlig, og den oppfyller på ulike måter kravene til universell utforming. Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging på slik måte at alle kan bruke de løsninger det legges opp til, uavhengig av enkeltpersoners funksjonsgrad. Bedre tilrettelegging for funksjonshemmede er omtalt nærmere i eget kapittel i dette høringsnotatet.

Selv om evalueringen fra velgere og valgmedarbeidere bekrefter at designløsningen i stor grad oppfyller de fleste krav til universell utforming, har det også framkommet kommentarer til at enkelte elementer ved løsningen bør gjøres enda bedre. Sammen med designerne av løsningen vil departementet følge opp ulike funn fra evalueringen og sørge for å utvikle løsningen videre. Stemmeseddelurnen vil bli produsert i et lett materiale, bæreinnetningen vil bli forbedret, og det skal være mulig å stable urnene i transport- og lagringskasser. Urnene kan for øvrig forsegles mens stemmegivningen pågår. Kommunene vil kunne merke sine urner, slik kommunen selv finner det mest hensiktsmessig (eks: nummer, stemmetype, valgtype). Stemmeavlukket skal utbedres for å unngå snubling i avlukkets føtter, forhenget skal lettere kunne trekkes for og fra, i tillegg til at det vil bli gjort ulike forbedringer for montering og demontering. Også til avlukkets vil det bli

produsert transport- og lagringskasser. Det vil bli utarbeidet bruksanvisning for oppsett og montering/demontering av materiell. Skilt, segl og plakater vil bli produsert i en annen kvalitet, som skal gjøre det lettere å lese påtrykt informasjon.

Utbedringsarbeider er igangsatt, og departementet tar sikte på at løsningen ”Blanke Ark” kan settes i produksjon i løpet av høsten 2010. Vi planlegger å inngå rammeavtaler med produsenter av utstyr, og legge til rette for bestilling fra kommunene via en nettportal. Kommunene, som er ansvarlige for innkjøp av materiell og utstyr, bestemmer selv om de vil kjøpe hele, eller deler av løsningen. Målsettingen er at ny løsning skal kunne brukes ved valget i 2011.

Den nye designløsningen for valg gir en helhetlig, gjenkjennelig, funksjonell og fysisk ramme rundt stemmegivningen. OSSE har ved observasjoner og i sin rapport fra valget kommentert manglende forsegling av urner. Designløsningens urne kan imidlertid holdes forseglet under hele valgtinget, ikke bare under lagring og transport.

Departementet vil anbefale kommunene å gå til innkjøp av løsningens ulike elementer i de tilfellene kommunene likevel skal anskaffe nytt utstyr. Løsningen ”Blanke Ark” gir kommunene en forsikring om at prinsippet om hemmelig valg og hensynet til universell utforming er grundig vurdert og godt ivaretatt. Kommunene må i framtida vie kravet om universell utforming stor oppmerksomhet ved tilrettelegging for valg, jf. kravene i valglov og valgforskrift. I tillegg må kommunene rette seg etter krav og bestemmelser i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og til den nye plan- og bygningslovens krav til universell utforming.

2.12 Valgopplæring

2.12.1 Innledning

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

Departementet mener likevel det er viktig også å fokusere på opplæring fra statlig nivå. Før valget i 2009 ble det derfor satt i verk tiltak for slik å bidra til å sikre god opplæring lokalt. Dette ble gjort gjennom et formelt samarbeid med Valgforum. Dette er en medlemskapsorganisasjon for valgmedarbeidere der alle landets kommuner og fylkeskommuner kan tegne medlemskap. Pr. 18.2.10 er 172 kommuner medlemmer av Valgforum. I tillegg er samtlige fylkeskommuner medlemmer av forumet.

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 ved at det blir holdt kurs og ved utvikling av kursmateriell.

For departementet er det viktig at det på valgområdet finnes et kompetanseforum for de som arbeider med valg. Valg stiller store krav til den enkelte medarbeider. Det er valg

bare hvert annet år og valggjennomføring er en oppgave de fleste medarbeidere har ved siden av svært mange andre oppgaver i kommunen. Stadige endringer i regelverket er også en utfordring når det gjelder opplæring og det å forhindre at feil skjer.

Etter valget i 2009 uttaler fullmaktskomiteen i Innst.1 S (2009-2010) følgende:

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.

2.12.2 Opplæringskonferansene i forkant av 2009-valget

Etter avtale med departementet gjennomførte Valgforum for første gang opplæringskurs for samtlige kommuner og fylkeskommunene i landet ved at det ble avholdt fem regionale opplæringskonferanser. Disse konferansene kom i tillegg til de fylkesvise konferansene fylkesmennene i samarbeid med fylkeskommunene avholdt. Det er viktig å påpeke at slike konferanser ikke er ment å erstatte den enkelte kommunes ansvar for opplæring av valgmedarbeidere i egen kommune.

Samtlige kommuner ble invitert til de fem regionale konferansene som gikk over to dager i mai/juni 2009. Dag en var rettet inn mot nybegynnere på valgområdet, og dag to for de mer erfarne. På konferansene var tema gjennomgang av demokratiske prinsipper for valg, forberedelse til valg og gjennomføring av forhånds- og valgtingsstemmegivning, i tillegg til opptelling og valgoppgjør. Det ble også fokusert på planlegging av informasjonsvirksomheten og risiko- og sårbarhetsanalyser. I tillegg ble det utarbeidet kursmateriell.

Hver enkelt konferanse ble evaluert av deltagerne. Generelt får konferansene svært gode tilbakemeldinger fra deltagerne. Deltakelsen var relativt bra, men det er et stykke igjen til full oppslutning fra kommunene. Spesielt i Nord-Norge viste det seg at mange kommuner av ulike grunner ikke deltok.

Evalueringsrapporten kan lastes ned fra forumets nettsider: www.valgforum.no.

2.12.3 Departementets vurdering

Departementet vil påpeke at kommunene selv er ansvarlige for opplæring av valgmedarbeidere internt i kommunen. Vi mener departementet bør bidra til god opplæring, og vil derfor også i forkant av valget i 2011 bruke ressurser på valgopplæring. Denne opplæringen er ment å komme i tillegg til kommunenes egen interne evaluering.

Vi ser det også som viktig at det satses på en større grad av kontinuitet med hensyn til opplæring og påfyll av valgkunnskaper. Av denne grunn har departementet valgt å inngå et samarbeid med Valgforum om avholdelse av en landsomfattende valgkonferanse til høsten. Vi ser det som viktig at en kommer i gang med opplæringen tidlig i prosessen. Aktuelle temaer på en slik konferanse vil kunne være planlegging, anbudsprosess, listeforslag, kretsinndeling og informasjonsarbeid.

Erfaringene fra de regionale konferansene i 2009 er positive, og departementet er innstilt på å satse videre på slike opplæringskonferanser også i 2011. Valgforum har sagt seg villig til å fortsette samarbeidet med departementet.

Det vil bli vurdert enkelte endringer i opplegget for opplæringskonferansene i forkant av 2011-valget. Blant annet er det aktuelt å se nærmere på antallet konferanser, hvor de avholdes og å vurdere forholdet til de fylkesvise konferansene. Her kan det tenkes et tettere samarbeid med fylkesmannen/fylkeskommunene. Departementet vil vurdere om det bør gjøres endringer i de konferansene som tradisjonelt avholdes av fylkesmannen i samarbeid med fylkeskommunene.

Departementet oppfordrer alle landets kommuner og fylkeskommuner til å melde seg inn i Valgforum og til å delta på forumets konferanser.

2.13 Informasjon til velgere

2.13.1 Innledning

En viktig forutsetning for at velgerne skal delta i valg, er at de har kunnskap om, eller har tilgang til informasjon om når, hvor og hvordan de skal stemme. Dersom velgerne ikke har informasjon om dette, øker faren for at de blir hjemme under valget.

Både departementet og kommunene har et informasjonsansvar. Departementet administrerer valgloven med forskrifter og har det overordnede ansvaret for valgavviklingen og dermed et ansvar for den generelle informasjonsvirksomheten. Kommunene har ansvar for å tilrettelegge for stemmegivning, både ved lokalvalg og stortings- og sametingsvalg. Konkret informasjon om hvor valglokalene er, åpningstid og informasjon om ambulerende stemmemottak, må derfor komme fra kommunene. Dette betyr at informasjonsansvaret til valgmyndighetene først og fremst innebærer å informere om regelverket, altså å gi faktainformasjon om valgordningen til alle velgere. Det å motivere og oppfordre velgerne til å stemme, er primært et ansvar partiene, gruppene og politikerne har.

2.13.2 Kommunenes informasjonsansvar

Valgloven pålegger kommunene (ev. fylkeskommunene) å kunngjøre lokalt om:

- Overskriftene på godkjente valglister og opplysninger om hvor de er lagt ut til offentlig ettersyn, jf. valgloven § 6-7.
- Tid og sted for utlegging av manntallet til offentlig ettersyn og opplysninger om adgangen til og framgangsmåten for å kreve at feil blir rettet, jf. valgloven § 2-6 (2).
- Tid og sted for forhåndsstemmegivningen, jf. valgforskriften § 24.
- Fristen for at syke og uføre kan søke om å få stemme hjemme (ambulerende stemmemottak), jf. valgloven § 8-3 (6)

- Tid og sted for stemmegivning på valgdagen, jf. valgloven § 9-3 (3).

Kommunene er også pålagt å sende ut valgkort til velgerne i egen kommune. Valgkortet skal blant annet inneholde informasjon om hvilket valglokale velgeren skal stemme i på valgdagen, og hvor lenge valglokalene er åpne.

Utover dette er det opp til kommunene selv å bestemme graden av informasjonsinnsats i forbindelse med valget. Mange av kommunene tilrettelegger informasjon om valget på kommunens internettside. Flere kommuner setter i verk egne informasjonskampanjer før valget.

I evalueringen rapporterer kommunene om ”tradisjonelle” informasjonstiltak for å øke valgdeltakelsen. Tiltakene har vært annonser i lokalaviser, informasjon på internett, husstandsbrosjyrer og brev til førstegangselgere. Av spesielle tiltak som kan ha påvirket valgdeltakelsen, svarer en kommune at departementets informasjonskampanje om forhåndsstemmegivning og faren for pandemi, førte til at et stort antall velgere forhåndsstemte.

Seks kommuner nevner ”Demokratimesterskapet2009” som tiltak for å få flere unge til å bruke stemmeretten. Tiltaket var initiert av en gruppe mennesker på Høylandet som gjennom ulike arrangementer oppfordret til valgdeltakelse.

En kommune har brukt valgbuss som stemmemottak. Bussen parkerte ved kjøpesentre, grendehus og lignende. En annen kommune satte opp skilt med teksten ”Forhåndsstemmer mottas”. En kommune svarer at den for første gang hadde forhåndsstemmemottak på folkehøgskole, og at mange førstegangselgere stemte. To kommuner har brukt lokalradioen, der den ene sier at de hadde en ”valgspot” hver dag. En kommune etablerte forhåndsstemmemottak på en større bedrift og tilbød arbeidere og andre velgere å avgi stemme der, hvilket resulterte i godt framferte. Som en av fire pilotkommuner på utprøving av valgutstyr med nytt design, svarer en kommune at designløsningen bidro til at flere forhåndsstemte på rådhuset, der utstyret ble utprøvd. Et par ordførere annonserte i avisa med oppfordring til velgere om å forhåndsstemme, blant annet i tilfelle svineinfluensaen skulle slå til. Kommunene mener at dette førte til økning i antall forhåndsstemmer.

Departementet mener at kommunene i stor grad har etablert kreative og godt tilrettelagte tilbud om forhåndsstemmegivning. Rapporteringen fra kommunene gir grunn til å anta at det har vært flere langåpne og helgeåpne stemmemottak enn ved tidligere valg.

Departementet vil likevel oppfordre kommunene ved hvert valg til å vurdere velgernes behov for å forhåndsstemme, for eksempel om det kan være mulig å tilrettelegge for forhåndsstemmegivning før arbeidsdagen tar til og om mulig bedre tilrettelegging på ettermiddager og i helger. Departementet peker på at kommunene har hatt et bredt og godt tilrettelagt tilbud om forhåndsstemmegivning ved stortingsvalget 2009. Departementet finner derfor ikke grunn til å foreslå lovfesting av bestemte åpningstider.

2.13.3 Departementets informasjonsvirksomhet

Departementet har ved de siste valgene gjennomført en rekke informasjonstiltak rettet mot alle velgerne. Noen av tiltakene har vært rettet spesielt mot målgrupper som ungdom, velgere med innvandrerbakgrunn, og velgere med behov for spesielt tilrettelagt informasjon. I 2009 gjennomførte departementet blant annet en landsomfattende informasjonskampanje med tiltak som tv-, kino- og radio-spoter, nettannonsering og et kunnskapsspill om valg. En egen informasjonsfilm om stortingsvalget med voice-over på norsk, nordsamisk og åtte fremmedspråk ble produsert og distribuert på dvd til alle videregående skoler. Det ble utviklet en kampanjeside på Internett der alle disse tiltakene var tilgjengelig. Sosiale medier som Facebook, Twitter og YouTube ble også benyttet.

I tillegg til kampanjen, gjennomførte departementet flere kommunikasjonstiltak gjennom andre kanaler og via samarbeidspartnere. For eksempel ble internettsiden valg.no oppdatert og lagt til rette for velgerne og for valgmedarbeiderne i kommunene og fylkeskommunene. Tekst ble lagt ut på tekst-tv i kanalene NRK, TV2, TV3 og TVNorge, og annonser med informasjon om blant annet den nye ordningen med tidligstemmegivning, ordinær forhåndstemmegivning og stemmegivning på valgdagen ble kunngjort i aviser som er godkjent for statsannonsering.

I samarbeid med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet ble det produsert og distribuert en brosjyre rettet mot elever i 2. og 3. klassetrinn på de videregående skolene.

Departementets husstandsbrochure ble produsert på bokmål, nynorsk, tre samiske språk og åtte fremmedspråk. Versjonene i fremmedspråkene ble distribuert til velgerne via kommuner og ulike organisasjoner. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) samarbeidet med departementet om valg av språk og oversetting av tekst. IMDi gjennomførte også egne tiltak rettet mot velgere med innvandrerbakgrunn.

Mediene spiller en viktig rolle ved formidling av valginformasjon. Erfaringer fra tidligere valg viser at mediene har fokus både på informasjon om valgordningen og på valgkampen. Lokalmediene har særlig en viktig rolle ved lokalvalgene for å formidle lokal informasjon til innbyggerne. Departementet legger til rette faktainformasjon om valgordningen som kan brukes av mediene.

2.13.4 Undersøkelse av informasjonsvirksomheten til departementet

En undersøkelse som ble gjennomført i perioden kampanjen pågikk, viste at kunnskapen om valget økte i løpet av kampanjeperioden. Kravet om legitimasjon for å stemme er godt kjent. 89 prosent visste at man må ha med seg legitimasjon for å stemme. To av tre vet at man kan forhåndstemme i hvilken som helst kommune (66 prosent). De fleste vet hvor de kan stemme på valgdagen. Befolkningen vet nok om hvor og når man kan stemme, men vet mindre om hvordan man endrer på stemmeseddelen. Spesielt yngre mellom 17 og 24 år mener de vet for lite om dette. Informasjon om valgordningen innhentes på Internett. Befolkningen vil ha en informasjonsbrochure i posten. En informasjonsbrochure i posten foretrekkes som kilde når man mottar informasjon om hvor og hvordan man kan stemme (49 prosent). Deretter følger reklame på TV (20 prosent). De eldre vil i større grad ha informasjonsbrochure, mens de yngre i større grad vil ha reklame på TV.

Kampanjeinformasjonen nådde fram til det store flertallet (72 prosent). Nær halvparten av befolkningen har sett et kampanjeinnslag på TV.

2.13.5 Departementets vurderinger

Departementet tolker resultatene fra undersøkelsen som at informasjonen nådde fram og var tilgjengelig for flertallet av velgerne. Departementet kan i hovedsak tilby den generelle informasjonen, mens kommunene må informere lokalt om hvor og når stemmegivningen foregår. Valginformasjon rettet mot alle målgruppene, er et samarbeidsprosjekt mellom mange aktører.

Det er likevel slik at informasjonsbehovet er stort både hos velgerne og valgmedarbeiderne i kommunene og fylkeskommunene foran hvert valg. I 2011 skal det i tillegg gjennomføres forsøk i 20 kommuner og Longyearbyen lokalstyre om å senke stemmerettsalderen til 16 år ved kommunestyrevalget. Det tas også sikte på å gjennomføre forsøk med elektronisk stemmegivning (e-valg) i 11 kommuner. Disse forsøkene vil medføre behov for økt informasjonsvirksomhet, spesielt i de kommunene forsøkene gjennomføres. Også i øvrige kommuner antas det å være nødvendig med noe informasjonsvirksomhet om forsøkene da velgere kan ha behov for å vite om de er berørt av forsøkene eller ikke. Departementet vil, i samarbeid med forsøkskommunene, utvikle felles informasjonsopplegg for forsøkene, der det også legges til rette for lokale tilpasninger. Departementet ser det derfor som nødvendig å øke informasjonsinnsatsen foran neste valg.

2.14 Tilskuddsordningen

Departementet delte ut tilskudd på til sammen 5 millioner kroner til 22 ulike organisasjoner som ville bidra til å øke kunnskapen om valget og/eller øke valgdeltakelsen. Det kom inn 79 søknader, som til sammen søkte om ca 22 mill. kroner. Ved vurdering av søknader la departementet vekt på mangfold, både når det gjaldt tema, tiltak, organisasjon/aktør og målgruppe. Ungdom, innvandrere og velgere med behov for særlig tilrettelagt informasjon var prioriterte målgrupper. Det ble også lagt vekt på at tiltakene skulle være et supplement til departementets egne informasjonstiltak.

2.14.1 Departementets vurderinger

Departementet mener det er viktig at ulike organisasjoner og aktører engasjerer seg i arbeidet med å informere om valgordningen. Rapporter fra tilskuddsmottakerne viser at ordningen stimulerer til stort engasjement hos de som har satt i gang tiltak. De fleste av tilskuddsmottakerne rapporterer om gjennomførte tiltak og gode tilbakemeldinger fra målgruppene. Departementet foreslår å videreføre tilskuddsordningen ved neste valg.

2.15 Kommunenes bruk av departementets valginformasjon

2.15.1 Innledning

Departementet sørger for utarbeiding av informasjonsmateriell og bidrar med veiledningsmateriell til valgmedarbeidere i kommuner og fylkeskommuner, både skriftlig og nettbasert. Departementet arrangerer informasjons- og opplæringskonferanser for fylkesmannsembeter og fylkeskommuner og samarbeider med Valgforum når det gjelder opplæring av valgmedarbeidere.

Annen informasjon som kommunene kan ha god nytte av ved valg, utover det som departementet utarbeider, kan være Helsedirektoratets/Deltasenterets veileder for valgstyres og valgmedarbeidere ”Tilgjengelighet til valg. Veileder til kommunene” Veiledningsheftet inneholder informasjon og sjekklister om tiltrettelegging for valg for mennesker med ulike typer funksjonsnedsettelse. Også andre kommuners rutiner og opplæringsprogrammer kan være nyttig informasjon.

2.15.2 Evalueringen

Kommunene kan abonnere på en varslingstjeneste for oppdateringer på departementets internettsider, og av 314 kommuner svarte 305 at de abonnerte på denne tjenesten ved stortingsvalget.

Kommunene ble stilt spørsmål om hvilke informasjonskanaler de brukte mest, om det var departementets nettside, valghåndboken, Valgforums nettside, hjelp fra andre kommuner, og eventuelt om det var andre kanaler som ble brukt til å innhente informasjon om valg. De ble bedt om svare på om departementets informasjon ble ansett som nyttig for kommunen, og om den var lett å finne fram i. Svarene graderes på en skala fra en til seks (en ga lavest verdi og seks var høyest). Kommunene ble også spurt om det er informasjon som savnes.

Alle 314 kommunene svarer at de brukte alle nevnte kanaler, men i varierende grad. Svarene framkommer prosentvis i tabellene nedenfor.

Informasjonskanal	1 i liten grad	2	3	4	5	6 i stor grad
www.valg.no	0,6	0,3	2,5	7,3	29	60,2
Valghåndboken	0,6	0,6	2,5	13,1	26,1	57
www.valgforum.no	25,5	17,2	18,2	19,4	12,7	7
Andre kommuner	26,1	22,6	21,3	18,8	7	4,1
Andre steder	44,9	21,7	15	9,9	5,4	3,2

Tabell 12. Kommunenes informasjonskanaler ved valg.

	1 i liten grad	2	3	4	5	6 i stor grad
Informasjon på valg.no er nyttig	0,6	0	1,0	5,1	37,9	54,8
Informasjon på valg.no er lett å finne fram i	0,6	0,3	3,2	12,4	42,7	40,4

Tabell 13. Kommunenes vurdering av informasjon på valg.no.

Kommunene ble bedt om å svare på om det er type informasjon som savnes. Kommunene oppgir dette til å være: flytdiagrammer for hele valgprosessen, sjekklister, nedtellingslister, tips til organisering av valg, ulike rutinebeskrivelser, velgerinformasjon om tidligstemmeordningen, skjematisk visning over logistikk i valglokalet, informasjon om sametingsvalg, oversikt over stemmemottakere i utlandet og maler for plakater i avlukket.

2.15.3 Departementets vurderinger

Svaralternativene viser at departementets nettsted og valghåndboken brukes av et flertall av kommunene. Valgforums nettsted er ikke like godt kjent av alle kommunale valgmedarbeidere, noe som kan skyldes at ikke alle kommuner har tegnet medlemskap i forumet. Svarene viser også at valgmedarbeidere i kommunene i mindre grad bruker hverandre til å utveksle erfaringer og informasjon, eller innhenter informasjon fra fylkesmannsembeter og fylkeskommuner (andre steder).

Svarene viser at et flertall av kommunene mener at informasjonen på www.valg.no er nyttig for kommunen og lett å finne fram i. Dette nettstedet er en svært viktig informasjonskanal på valgområdet. Det er et mål for departementet at alle landets kommuner og fylkeskommuner er abonnenter på departementets varslingstjeneste på valg.no. Denne tjenesten er et godt verktøy for departementet når det gjelder utsending av informasjon og et viktig redskap for kommunene til å holde seg oppdatert gjennom hele

valgprosessen. Ulike informasjonskanaler kan være gode bidrag i forbindelse med opplæring av valgmedarbeidere og andre med valgansvar.

Ved opplæringen av valgmedarbeidere i forkant av neste valg, vil departementet sammen med Valgforum fokusere på bruk av ulike informasjonskanaler i valgarbeidet, og den nytteverdi dette kan ha. En del av den informasjonen som kommunene har oppgitt at de savner, har vært å finne på departementets nettvalgside ved stortingsvalget 2009, men svarene fra kommunene kan bety at dokumentene ikke var tilgjengelig nok. Departementet vil vurdere om internettsidene kan gjøres mer brukervennlige og lettere å finne fram i før neste valg.

2.16 Forbud mot offentliggjøring av valgdagsmålinger

2.16.1 Gjeldende rett

Ved lovendring av 8.5.2009 fikk Medietilsynet i oppgave å føre tilsyn med forbudet mot offentliggjøring av valgresultat og prognoser. Valgloven fikk fra og med stortingsvalget 2009 bestemmelse i § 9-9 om at valgresultater og prognoser som er lagd på grunnlag av undersøkelser som er gjort på valgdagen(-e) ikke kan offentliggjøres før tidligst kl. 21 på valgdagen mandag. I lovens § 15-11 (1) første ledd første punktum heter det videre: Ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av valgloven § 9-9 kan Medietilsynet ilegge foretak et overtredelsesgebyr [...]

2.16.2 Medietilsynets funn og oppfølging av dette

På valgdagen, mandag 14. september, observerte Medietilsynet en valgdagsmåling som var publisert på Dagbladets nettside tidligere enn tillatt etter valgloven § 9-9. Tilsynet var videre kjent med, via abonnement på Dagbladets meldingstjeneste, at på samme tid målingen ble publisert, ble det sendt tekstmelding til personer som hadde forhåndsbestilt resultat av valgdagsmålingen direkte i mobiltelefonen. Denne tekstmeldingen inneholdt fakta om prosentvis fram- og tilbakegang for henholdsvis SV og Stoltenberg.

Medietilsynet ba 16. september 2009 om en redegjørelse fra Dagbladet om de faktiske forhold og om relevant dokumentasjon for stadfesting av tidspunktet for publisering av valgdagsmålingen og utsendelse av tekstmeldingen. Svar fra Dagbladet forelå 23. september, og 1. oktober varslet Medietilsynet vedtak om sanksjon i form av gebyr på bakgrunn av at tilsynet etter en foreløpig vurdering mente at publiseringene av valgdagsmålingene kunne vært i strid med forbudet i valgloven § 9-9.

Dagbladet inngav tilsvaret datert 8. oktober 2009. Dagbladet svarer at tilsynets observasjon er korrekt, og at en menneskelig svikt førte til at valgdagsmålingen ble publisert for tidlig. Dagbladet understreket at de så svært alvorlig på hendelsen og beklaget det inntrufne.

Medietilsynet gjorde vedtak om å ilegge Dagbladet et gebyr for forholdet og opplyste samtidig om klageadgang. Dagbladet har ikke klaget på vedtaket, og saken er endelig avgjort.

2.17 Sametingsvalget

2.17.1 Gjeldende rett

Gjennomføring av sametingsvalg reguleres av forskrift om valg til Sametinget, som er gitt i medhold av sameloven. Ansvar for regelverket ligger i Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Forskriftens § 47 (1) bestemmer at stemmegivningen til sametingsvalget i kommuner med 30 eller flere personer i Sametingets valgmanntall holdes på samme sted og til samme tid som stemmegivningen til stortingsvalget. De to valgene skal holdes klart atskilt.

Det følger videre av samme forskrift § 50 (1), at det bare er velgere som er innført i Sametingets valgmanntall i kommuner med 30 eller flere manntallsførte samer, som har adgang til å avgi stemme på valgdagen(-e).

Dersom det ikke er mulig for velgerne å stemme til Sametinget ved alle valglokalene i kommunen på valgdagen(-e), følger det av Forskrift om valg til Sametinget, § 50 (5) at velger skal vises til et stemmelokale der det mottas stemmer til sametingsvalget.

I kommuner med mindre enn 30 manntallsførte samer, er det kun adgang til å avgi forhåndsstemme til sametingsvalget, jf. sameloven § 2-3.

Ved forhåndsstemmegivning til stortingsvalg og sametingsvalg skal stemmesedlene legges i forskjellige stemmeseddelkonvolutter. I valglokaler der det er valg til Sametinget på valgdagen(-e), benyttes stemmeseddelkonvolutter ved denne stemmegivningen.

Der det er adgang til å stemme til sametingsvalget på valgdagen, benyttes det stemmeseddelkonvolutt til sametingsvalget.

2.17.2 Valgdeltakelse

Valgdeltakelsen til sametingsvalget var på 69,3 prosent på landsbasis i 2009. Dette er en nedgang på 3,3 prosent i forhold til sametingsvalget i 2005. Resultatene fra valget viser store variasjoner i valgdeltakelsen i de ulike valgkretsene og i forhold til forrige valg. Det er utpreget nedgang i valgdeltakelsen i de sørligste valgkretsene Sør-Norge, Sørsameområdet (Trøndelagsfylkene) og Vesthavet (kommunene i Sør-Troms, Nordre-Nordland og Midtre Nordland). I samsvar med ny valgordning for sametingsvalget hadde svært få kommuner i disse valgkretsene stemmegivning på valgtinget selve valgdagen, dvs. stemmegivningen i disse kommunene skjedde som forhåndsvalg.

Sametingsvalgene har ikke til nå vært gjenstand for systematisk valgforskning. Forskningsrådet har gitt støtte til et flerårig Samisk valgforskningsprogram. Programmet skal samle og tilgjengeliggjøre data knyttet til tidligere sametingsvalg, utføre velgerundersøkelse ved valget i 2009 og foreta avgrensede tematiske studier knyttet til valget i 2009, med særlig vekt på konsekvensene av ny valgordning.

2.17.3 Evalueringen

Kommunene ble bedt om å svare på noen få spørsmål knyttet til sametingsvalget. Dette var om det ble avholdt valg til Sametinget på valgdagen, om det ble forvekslet stemmesedler til sametingsvalg og stortingsvalg, og om kommunen måtte avvise velgere til sametingsvalget, fordi det ikke kunne avgis stemme på valginget.

Av de 314 kommunene som svarer på spørreskjemaene, er det 13,1 prosent (41 kommuner) som svarer at kommunen avholdt valg til Sametinget på valgdagen (-e). 86,9 prosent (273 kommuner) svarer at de bare avholdt valg til Stortinget på valgdagen (-e).

Kommunenes svar på om velgere har forvekslet stemmesedler til de to ulike valgene framkommer i tabellen nedenfor.

I hvor stor grad forekom det at stemmeseddel til sametingsvalget ble lagt i stemmeseddelkonvolutt til stortingsvalget?			I hvor stor grad forekom det at stemmeseddel til stortingsvalget ble lagt i stemmeseddelkonvolutt til sametingsvalget?		
Svar-alternativ	Antall kommuner	prosent	Svar-alternativ	Antall kommuner	prosent
Aldri	260	82,8	Aldri	294	93,6
I liten grad	50	15,9	I liten grad	20	6,4
I noen grad	4	1,3	I noen grad	0	0,0
I stor grad	0	0,0	I stor grad	0	0,0
Totalt 314 kommuner			Totalt 314 kommuner		

Tabell 14 Forveksling av stemmesedler til sametingsvalg og stortingsvalg

273 kommuner svarte på spørsmål om kommunen måtte avvise velgere til sametingsvalget, fordi kommunene ikke holdt sametingsvalg på valgdagen. 2,2 prosent (seks kommuner) svarer at det måtte de, mens 97,8 prosent (267 kommuner) ikke opplevde dette. Av de seks kommunene som måtte avvise velgere, opplyser fire av dem at de måtte avvise én velger, mens to av kommunene sier de avviste to velgere.

2.17.4 Departementets vurderinger

Departementet har merket seg at velgere i liten grad har forvekslet stemmesedler til de to ulike valgene.

I kommuner med 30 eller flere personer registrert i Sametingets valgmanntall, skal det holdes valging til sametingsvalget., I tillegg skal samevalgstyret prøve alle stemmegivninger til sametingsvalget og foreta optelling av godkjente stemmesedler.

I kommuner med færre enn 30 registrerte personer i Sametingets valgmanntall holdes det kun forhåndsstemmegivning til sametingsvalget. Forhåndsstemmegivninger til sametingsvalget som mottas i disse kommunene, skal sendes uåpnet etter hvert som de kommer inn, enten til opptellingsvalgstyret i kretsen, eller til samevalgstyret i velgerens hjemkommune når denne kommunen har 30 eller flere personer registrert i Sametingets valgmanntall, jf. Forskrift om valg til Sametinget, § 63.

Det er en forutsetning at stemmesedlene må kunne skilles fra hverandre når det avholdes sametingsvalg og stortingsvalg samtidig. Stemmesedlene til stortingsvalget er hvite, mens stemmesedlene til sametingsvalget er blå.

Departementet har merket seg at et fåtall velgere måtte avvises, fordi det ikke var adgang å stemme til Sametinget på valgdagen (-e).

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. Vi må likevel bestrebe oss på å bli bedre. Målet må være at ingen stemmegivninger skal forkastes når stemmen er avgitt i lovlige former. Velgere må heller ikke vises bort av grunner som skyldes manglende informasjon, uhensiktsmessig organisering og dårlig logistikk ved valggjennomføringen. Vi må sørge for tydelig og forståelig formidling av reglene for stemmerett og stemmeadgang ved ulike valg.

Sametinget evaluerer selv gjennomføringen av sametingsvalget 2009.

2.18 Kirkevalget

2.18.1 Innledning

Partiene på Stortinget inngikk 10.4.08 avtale om det framtidige forholdet mellom stat og kirke. Som et ledd i denne reformen ble det bestemt at kirkelige valg skulle holdes samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalg, dog slik at det skulle gjennomføres kirkelige valg først samtidig med stortings- og sametingsvalget i 2009.

Kirkerådet fastsetter regler for kirkevalget med hjemmel i kirkeloven, og har ansvaret for all informasjon om kirkevalget fra sentralt hold til velgerne. Kirkens egne organer er ansvarlig for gjennomføringen av valget lokalt.

I nevnte avtale fra Stortinget var det forutsatt at kirkevalget skulle legges til lokaler i umiddelbar nærhet av lokaler som ble benyttet ved stortings- og sametingsvalget.

I brev av 8.5.09 orienterte Kommunal- og regionaldepartementet kommunene om ny ordning og pekte på at menighetsråd og valgstyret burde samarbeide om valgavviklingen, selv om kommunene formelt sett ikke er forpliktet til å bistå menighetsråd med gjennomføring av valg. Departementet mente det var naturlig at kommunen stilte lokaler til disposisjon til avholdelse av kirkevalg. Der kirken geografisk var i nærheten av et valglokale, mente departementet at kirken kunne benyttes til stemmegivning til kirkevalget. Departementet pekte på at der det var naturlig, kunne kirkelige valg legges til samme bygninger eller bygningskompleks som stortingsvalget, men måtte være tydelig

atskilt fra stortingsvalget. Man kunne for eksempel benytte felles inngang, men ha atskilte rom for selve stemmegivningen. Som hovedregel anbefalte departementet at stemmegivning til kirkevalget ikke ble lagt til samme rom som stortingsvalget, med mindre dette var spesielt egnet, for eksempel i en stor gymnastikksal. Dersom samme rom skulle brukes, må dette innredes på en slik måte at man unngikk sammenblanding eller praktiske vansker på noen måte.

2.18.2 Evalueringen

I evalueringsskjemaet spurte departementet om lokaliseringen av valglokaler som ble benyttet ved kirkevalget. Kommunene ble også bedt om å svare på om samlokalisering med kirkevalget på noen måte førte til problemer for velgere.

Valglokaler ved kirkevalget	Antall kommuner	Utgjør i prosent	Antall svar
Alle valglokaler var i annen bygning i nærheten	10	13,3	75 svarte på dette
Noen valglokaler var i annen bygning i nærheten	66	88,0	
Alle valglokaler var i samme bygning	152	63,1	241 svarte på dette
Noen valglokaler var i samme bygning	90	37,3	
Alle var i samme valglokale	15	31,3	48 svarte på dette
Noen var i samme valglokale	34	70,8	
Alle hadde felles inngang, men ulike valglokaler	132	56,9	232 svarte på dette
Noen hadde felles inngang, men ulike valglokaler	102	44,0	
Alle valglokaler var lokalisert på annen måte	1 svarer ja - 1 av 3 har svart på dette		
Noen valglokaler var lokalisert på annen måte	2 svarer ja – 2 av 3 har svart på dette		

Tabell 15. Lokalisering av valglokaler ved kirkevalget.

258 kommuner svarer på spørsmål om samlokalisering med kirkevalget førte til noen problemer for velgere til stortingsvalget. 39,5 prosent av disse (102 kommuner) sier at de ikke har registrert noen problemer. Resten, dvs 60,5 prosent eller 156 kommuner, har meldt om ulike utfordringer og problemer ved samtidig avvikling av kirkevalg og stortingsvalg, som:

- rekruttering til stemmestyrer
- ulike steder for forhåndstemmemottak og ulike åpningstider ved forhåndsstemmegivningen skapte forvirring, særlig ved stemmegivning på institusjoner
- det var lite samordning av skilt til de to valgene, noe som gav uheldig skilting enkelte steder
- noe forvirring blant velgerne med hensyn til hvor de skulle avgi stemme, og velgere gikk feil på grunn av mangelfull informasjon og merking
- noen valglokaler var mindre egnet til å avvikle to valg samtidig.

Noen kommuner peker ellers på at kirkevalget kunne vært bedre planlagt, med bedre opplæring og informasjon fra kirkens side. Det er kommuner som sier de fikk inntrykk av at det var en forventning fra kirken om at kommunen skulle utføre oppgaver for kirken.

Til spørreskjemaets siste spørsmål, der kommunene inviteres til å gi andre kommentarer knyttet til samarbeid og til gjennomføring av kirkevalget samtidig med stortingsvalget, har 96 kommuner blant annet gitt følgende innspill på at:

- kirkevalget var dårlig forberedt og må planlegges og gjennomføres bedre
- det er uheldig med sammenblanding av to valg
- kirkevalget økte trykket på kommunen, på ansatte i bibliotek, servicekontor og valgsekretariat og kommunens forhold til publikum

2.18.3 Departementets vurderinger

Kommunenes svar bekrefter at stortings- og sametingsvalg og kirkelige valg i stor utstrekning har foregått i samme bygning, at felles inngang ble brukt, men at man organiserte de respektive valg i hver sine valglokaler. Kommunene svarer at dette stort sett har vært en grei ordning, både for valgmedarbeidere og velgere, men det er likevel vel halvparten av kommunene, 55,2 prosent, som har gitt tilleggs kommentarer til samtidig avvikling av stortingsvalg og kirkelige valg. De peker på aktuelle problemstillinger som rekruttering til stemmestyrer, organisering av forhåndsstemmegivning, informasjon til velgere om kirkevalg, og at organiseringen av de to valgene samtidig har ført til en del usikkerhet blant velgerne. Flere kommuner peker på at kirkelige valg skulle vært bedre planlagt, forberedt og gjennomført. Fra kommunenes side er det slik departementet tolker tilbakemeldingene fra kommunene, lagt vekt på å bistå Kirken på en best mulig måte, og man funnet ulike ordninger lokalt, som har tatt hensyn til og fokusert på velgernes behov.

Det er kommuner som melder tilbake at innbyggerne forventet å kunne forhåndsstemme ved kirkevalget ved samme forhåndstemmemottak som til stortingsvalget ”slik man åpenbart kunne i vår nabokommune”. Departementet vil peke på at i forkant av valggjennomføringene, anbefalte vi at hovedregelen var at stemmegivning til kirkevalget ikke ble lagt til samme rom som stortingsvalget, med mindre dette var spesielt egnet, for eksempel i en stor gymnastikksal. Dersom samme rom skal brukes, må dette innredes på en slik måte at man unngår sammenblanding eller praktiske vansker på noen måte.

Det er videre en forutsetning at dersom de ulike valgene skal holdes i samme bygning, må stemmemottakene holdes adskilt og være i atskilte rom for selve stemmegivningen.

Neste kirkevalg holdes samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011. Siden det er to valg ved lokalvalget, ser vi at det gir større utfordringer med hensyn til å forhindre sammenblanding. Det er derfor viktig fortsatt å ha fokus på en god tilrettelegging og gjennomføring av valget. For øvrig vil vi påpeke at kommunens hjelp ved kirkelige valg ikke må gå på bekostning av gjennomføringen av lokalvalget. Det betyr at kommunen må sikre tilstrekkelige ressurser både i form av personell og utstyr.

Kirkevalget evalueres sentralt.

3 Valgobservasjon

3.1 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 valglovgeving for valgobservatører som ønsket det.

Departementet har utarbeidet en egen informasjonsbrosjyre beregnet på valgobservatører.

I evalueringsrunden med kommunene ble det spurt særskilt om kommunenes 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 norsk valordning, og var godt førebudde”. En kommune framhever at ”OSSE sine observatører var særlig positive mht. å kunne se egen valgordning fra utsiden. Nyttig, og kom med positive innspill til forbedringer, og måter å vurdere egen tilrettelegging.”

3.2 Tilbakemeldinger

En omtale av OSSEs besøk og deres rapport omtales 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 synes 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.”

3.3 OSSE

3.3.1 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 dette høringsnotatet benyttes bare betegnelsen OSSE.

Etter en invitasjon fra regjeringen sendte OSSE to valgeksperter 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 Election Assessment Mission rundt valget, dvs. en begrenset valgobservasjon.

OSSEs valgobservasjon ble gjennomført fra 2. september 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-rapport (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 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 her gå gjennom de ulike punktene. Der det er aktuelt å foreslå lovendringer, vises det til en nærmere gjennomgang i eget kapittel i dette

høringsnotatet. For ordens skyld gjøres det oppmerksom på at OSSEs kommentarer i rapporten kun gjelder regelverket ved stortingsvalg.

OSSEs dokumenter er tilgjengelig på deres nettside.¹

3.3.2 EAM-rapporten

Departementet vil her knytte kommentarer til de ulike forholdene det pekes på i EAM-rapporten:

3.3.2.1 Utvide kretsen av valgbare

Anmodning: Det bør 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 valgbare til Stortinget. Denne begrensningen gjelder ikke ved valg til kommunestyre og fylkesting. Det er et prinsipp at flest mulig skal være valgbare, men at unntak gjøres i noen tilfeller ut fra vedkommendes stilling.

Departementet har vurdert spørsmålet i høringsnotatets kapittel 6, men foreslår ingen konkrete lovendringer siden endringer i Grunnloven formelt må foreslås av stortingsrepresentanter. Eventuelle grunnlovsforslag som fremmes i inneværende stortingsperiode, får tidligst virkning fra 2017-valget.

3.3.2.2 Plikt til å stille til valg (ombudsplikt)

Anmodning: Plikten til å bli valgt bør revurderes for å sikre at den samsvarer helt med FNs 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.

Vår valgordning 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 høringsnotatets kapittel 8. Departementet foreslår en endring i valgloven for lokalvalg. Det foreslås ingen konkrete lovendringer ved stortingsvalg siden endringer i Grunnloven formelt må foreslås av stortingsrepresentanter. Eventuelle grunnlovsforslag som fremmes i inneværende stortingsperiode, får tidligst virkning fra 2017-valget.

3.3.2.3 Mandatfordeling på fylkene ved stortingsvalg

Anmodning: Den konstitusjonelle bestemmelsen om mandatfordeling i valgkretsene bør revurderes for å sikre at retten til lik stemmerett overholdes.

¹ http://www.osce.org/odihr-elections/item_12_39543.html

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 gav 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 norske 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.

I følge 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. Utvalgets 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. "Kodeks for god valgpraksis"² (regler for valggjennomføring i Europa, fastsatt av Europarådet og Venezia-kommisjonen) peker på at maksimalt avvik fra gjeldende fordelingskriterier ikke bør overstige 10 prosent, og aldri 15 prosent, bortsett fra

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

i unntaksvise tilfeller. Disse reglene er ikke direkte bindende, men bygger på Den europeiske menneskerettighets konvensjonen som er direkte bindende. I pkt. 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: ”The Finnmark quotient is a 50 per cent deviation from the average quotient in the country (14,954 votes per mandate). Four other counties have a deviation of approximately 20 percent, and a total of seven counties deviate from the norm by more than 15 percent.”

Prinsippet om at det skal tas distriktspolitiske hensyn ved utformingen av valgordningen har en lang tradisjon her i landet, og vi 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. Eventuelle endringer i Grunnloven må foreslås av stortingsrepresentanter.

3.3.2.4 Personvalgordningen ved stortingsvalg

Anmodning: Valgloven bør endres for å gi velgerne en reell mulighet til å påvirke valget av en bestemt kandidat ved å senke terskelen. Hvis ikke bør man bytte til et system med lukket liste.

Etter valgloven § 7-2 kan velgere ved valg til Stortinget endre på rekkefølgen på stemmeseddelen og stryke kandidater. 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.

Departementet vil vurdere å gå gjennom personvalgordningen ved stortingsvalg.

3.3.2.5 Krav til listekandidater (utelukkelse fra valg)

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

Dette forslaget er nærmere vurdert i høringsnotatets kapittel 9.

3.3.2.6 Hemmelig valg - stemmesedler

Anmodning: 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 høstens valg 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 2.8.3. Forslag til endringer i regelverket for utforming av stemmesedler er omtalt i høringsnotatets kapittel 5.

3.3.2.7 Prosedyrer og forsegling av valgurner

Anmodning: Myndighetene bør vurdere 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 10 og foreslår at det fastsettes krav i lov til forsegling av valgurner både på valgdagen og ved forhåndsstemmegivningen.

3.3.2.8 Legitimasjon

Anmodning: Valgmyndighetene bør ta i bruk en konsekvent tilnærming til identifisering av velgerne, samtidig som de minimerer mulighetene for tap av stemmerett.

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 2.4.

Departementet mener det ikke er behov for lov- eller forskriftsendringer.

3.3.2.9 Tilrettelegging for funksjonshemmede

Anmodning: Valgmyndighetene bør fortsette arbeidet med å tilrettelegge avstemningen for funksjonshemmede personer, og alle kommunale myndigheter bør iverksette gjeldende kriterier 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 lokalet skal stemmegivningen tilrettelegges for alle velgere. Regler, praksis og anbefalinger rundt tilrettelegging for funksjonshemmede er omtalt i høringsnotatets kapittel 2.5. Departementet mener det ikke er behov for lov- eller forskriftsendringer.

3.3.2.10 Klagesystemet

Anmodning: Det bør vurderes å la alle ankesaker som gjelder valg eller valgresultater behandles av en kompetent domstol, som en siste instans i alle valgrelaterte saker, i samsvar med OSSEs krav og internasjonal god praksis.

Det bør vurderes å sette tidsfrister for kjennelser om valgrelaterte klager og ankesaker for alle relevante myndigheter, blant annet domstolen, riksvalegstyret 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 vil sannsynligvis foreligge sent 2010 eller tidlig 2011.

3.3.2.11 Anmodninger på Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets og Kulturdepartementets områder

Anmodning: 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 Norge i alt seks rekommandasjoner for økt innsyn og kontroll med partifinansieringen. I den forbindelse er Norge bedt om å vurdere større åpenhet rundt finansieringen av valgkamper. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet vil i samråd med berørte fagmiljøer legge fram et forslag om hvordan samtlige av GRECOs rekommandasjoner kan følges opp i partiloven. Det tas sikte på å legge fram et lovendringsforslag som sendes på bred høring i løpet av våren 2010.

Anmodning: 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.

Anmodning: Det bør 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 kringkastingstingsloven § 6-4, er det ikke aktuelt å innføre et system hvor myndighetene kan gripe inn i den pågående valgkampdekningen. Generelt har Kringkastingrådet, jf. Kringkastingstingslovens § 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 (bl.a. "Vær varsom-plakaten") inneholder regler om journalistisk adferd, forhold til kilder og prinsipper for publisering. Reglene skal bl.a 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.

Anmodning: 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 kringkastingstingsmediet. I

meldingen varslet departementet om 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 derfor vurdere behovet for ytterligere tiltak i lys av EMDs oppfølging av dommen mot Norge.

4 Regler for manntall

Flere forhold er under vurdering når det gjelder manntallet. Vi vurderer her manntallet i 2011 og ev. i 2013, og om det er behov for å gjøre endringer i regelverket dersom det innføres et sentralt valgdatasystem for hele landet.

4.1 Gjeldende rett

Folkeregistermyndigheten (Skattedirektoratet - SKD) skal etter valgloven § 2-5 på en hensiktsmessig måte stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem 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.

Av valgforskriften § 2 framgår at kommunene skal oppdatere manntallet på bakgrunn av endringer som er skjedd etter forskriftens § 1. Oppdatering av manntallsopplysninger sendt kommunen pr. 30. juni skal skje i følgende tilfeller:

1. Ved feilføringer (kan skje etter klage eller hvis kommunen oppdager feil).
2. Hvis melding om flytting skjedde før 30 juni, men ikke ble registrert.
3. Søknad fra de som har bodd mer enn 10 år i utlandet – søknad sendes kommune.
4. Utenlandsboende som flytter tilbake til landet. Disse føres automatisk av SKD.
5. De som får norsk statsborgerskap.
6. Dødsfall.
7. Stryke utenlandske som flytter ut av landet etter 30. juni.

4.2 Praksis rundt etablering av manntall

4.2.1 Manntallet 30. juni

Fram til 2009 har SKD benyttet et privat selskap, som etter avtale med SKD har enerett på distribusjon av folkeregisteropplysninger, for å plukke ut og oversende rådata og

oppdateringer til kommunene. Departementet så det som lite ønskelig at et privat selskap skulle plukke ut og distribuere disse opplysningene til kommunene, samt at kommunene måtte betale for hver enkelt overføring av rådata. Dette ble tatt opp i Ot. prp. nr. 32 (2008-2009). På denne bakgrunn inngikk departementet foran valget i 2009 et samarbeid med Skattedirektoratet og en arbeidsgruppe med representanter fra kommunene for å få et sterkere statlig grep om manntallsproduksjonen. Ansvar for utplukk og distribusjon av nødvendige folkeregisteropplysninger ble overtatt av Skattedirektoratet, som fra og med valget i 2009 er ansvarlig for å stille de nødvendige folkeregisteropplysninger (rådata, inklusive oppdateringer) til disposisjon vederlagsfritt for kommunene. Skattedirektoratet overførte opplysningene til kommunenes dataleverandører. Kommunene benyttet dataleverandørene til bearbeiding av dataene til ferdige manntall.

4.2.2 "Foreløpig manntall"

For å kontrollere valgbarheten til de foreslåtte kandidatene og underskriftene på valglistene hadde fylkeskommunene behov for tilgang til manntallsopplysninger fra 1. april i valgåret. Da verken valgloven eller valgforskriften inneholder klar hjemmel for å pålegge folkeregistermyndigheten å stille disse dataene til disposisjon for fylkeskommunene, måtte Skattedirektoratets distributøravtale benyttes for å få utlevert disse folkeregisteropplysningene til fylkeskommunene foran valget i 2009. Departementet fikk tillatelse fra SKD til å kjøpe to statiske uttrekk av folkeregisteret fra SKDs distributør til bruk i fylkeskommunene. Departementet dekket kostnaden knyttet til disse uttrekkene. Uttrekkene ble levert henholdsvis 1. april og 31. mai 2009.

Det er ikke hjemmel i valgloven for å pålegge SKD å etablere et "foreløpig manntall". Departementet er kjent med at kommunene tidligere har fått nødvendige data fra privat dataleverandør.

4.3 Evalueringen

I evalueringen i etterkant av stortingsvalget er det ingen av kommunene som beskriver spesielle problemer forbundet med overføring og ajourhold av manntallet. Enkelte etterlyser tilgang til manntallsopplysninger på et tidligere tidspunkt enn skjæringsdato. Kommunenes kostnader knyttet til oppdatering og vedlikehold av manntallet er blitt vesentlig redusert. Hovedinntrykket i tilbakemeldingen fra fylkeskommunene er at uttrekket fra folkeregisteret til bruk for kontroll av listekandidatenes valgbarhet fungerte greit. Enkelte mener uttrekket var for statisk og at det burde oppdateres oftere.

Departementet gjennomførte også en evaluering med Skattedirektoratet og arbeidsgruppen, samt med kommunenes dataleverandører. Tilbakemeldingene fra disse evalueringene er også positive, det framheves at kvaliteten på dataene har blitt bedre, samt at kontrollen på hvor dataene kommer fra er forbedret. Samarbeidet mellom Skattedirektoratet og departementet har fungert bra.

4.4 Internasjonale regler om manntall

I henhold til europeiske valgstandarder³ skal manntallet være pålitelig. En rekke betingelser bør oppfylles for at kravet til pålitelighet er oppfylt:

- Manntallet bør være permanent.
- Det skal oppdateres regelmessig, minst én gang i året.
- Valgmanntallene skal offentliggjøres.
- Det skal finnes en prosedyre som sørger for at velgere som ikke er innført i manntallet, kan føres inn.
- I valglokalene på selve valgdagen bør ingen velgere kunne føres inn i manntallet.

4.5 Problemstillinger

Ved kommunestyrevalg skal valglister leveres valgstyret for kontroll og godkjenning. Ved fylkestingsvalg og stortingsvalg leveres listene til fylkesvalgstyret for kontroll og godkjenning. Lister skal innleveres innen 31. mars i valgåret, og listene skal være godkjent av valgmyndighetene innen 1. juni.

I valgloven § 6-6 er valgmyndighetenes behandling av listeforslaget regulert, blant annet framkommer det at valgmyndighetene skal sørge for at valglisterne oppfyller lovens krav. Valgmyndighetene skal i henhold til valgloven kontrollere valgbarheten til de foreslåtte kandidatene på listeforslagene og at underskriverne har stemmerett ved valget. For å kunne foreta en slik kontroll har kommunene og fylkeskommunene behov for tilgang til manntallsopplysninger fra ca 1. april i valgåret.

Verken valgloven eller valgforskriften har hjemmel for å pålegge folkeregistermyndigheten å stille slike data til disposisjon for kommunene før skjæringsdatoen. Etter gjeldende lovgivning eksisterer det ikke et manntall på dette tidspunktet for godkjenning av valglister. Manntallet oppstår først 30. juni i valgåret.

Det er etter vår vurdering to ulike måter kommuner og fylkeskommuner kan gis tilgang til manntallsopplysninger for kontroll av listekandidater og underskrifter:

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

Begge forhold krever endring i valgloven.

4.5.1 Departementets vurderinger

Etter departementets vurdering er det viktig at statlige myndigheter tar et sterkere grep om etablering av manntall ved valg. Et korrekt og pålitelig manntall er helt nødvendig for å sikre prinsipper om allmenn stemmerett. Det at kommunene må benytte ulike dataleverandører til bearbeiding av dataene til ferdige manntall, øker risikoen for feil. Det er derfor særlig krevende å sikre korrekt manntall.

³ Code of Good practice in electoral matters 2002, Venice commission.

Departementet mener løsningen med et uttrekk fra folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene, et såkalt ”foreløpig manntall”, ikke er et godt alternativ. Det er en midlertidig løsning. Begrunnelsen for dette 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 opplysningene 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”.

Vi mener også at det er et problem at et slikt foreløpig uttrekk må leveres av SKDs datadistributør. Dette er kostbart og unødig omstendelig. SKD bør som ansvarlig folkeregistermyndighet, levere nødvendige data direkte til ansvarlig valgmyndighet.

Etter departementets vurdering taler de beste grunner 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/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, kretsinnstilling mv. for valgstyrene.

Departementet planlegger som kjent å etablere et sentralt valgdatasystem for alle landets kommuner. I dette systemet er det nødvendig å etablere et elektronisk manntall. Systemet ligger vel til rette for etablering av et permanent manntall.

Vi ser det også som viktig at et permanent manntall driftes og forvaltes av statlige myndigheter. Departementets statlige valgdatasystem vil fullt ut bli driftet av statlige myndigheter. Skattedirektoratet vil kunne overføre rådata og oppdateringer direkte til dette systemet. Det er da ikke lenger 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. Etter vår vurdering fastsettes dette mest hensiktsmessig i forskrift.

Etter departementets vurdering bør regelverket rundt manntallet endres dersom det etableres et sentralt valgdatasystem i alle kommuner. Kommunene er i dag ansvarlig for at det føres et manntall for den enkelte kommune. I et system der departementet har ansvar for og forvalter dataverktøyet (sentralt valgdatasystem) som benyttes til bearbeiding av manntall til bruk ved valg, oppstår spørsmålet om hvordan ansvaret for føringen av manntallet bør organiseres. Spørsmålet er da om staten skal ha det ansvar som i dag påligger kommunene med hensyn til å føre velgere inn i eller ut av korrekt manntall. Alternativt kan en se for seg en deling av ansvaret. Det oppstår også spørsmål knyttet til

rettinger og klager fra velger på hvor en er manntallsført, og hvem som har ansvaret for feilrettinger og det å ta stilling til klager.

Det statlige valgdatabasystemet skal som kjent testes ut i noen kommuner ved valget i 2011. Det er for tidlig å si om systemet kan implementeres i samtlige kommuner fra 2013 eller om det eventuelt må gjennomføres en gradvis implementering. Av denne grunn fremmes det ikke forslag til endringer i valgloven med sikte på etablering av et permanent manntall nå. Dette vil departementet komme tilbake til på et senere tidspunkt.

Siden det er uklart om vi får på plass et permanent manntall fra 2013, og kommunene har behov for et "foreløpig manntall" før den tid, vil departementet foreslå 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 atplikten ikke kan delegeres, foreslår departementet at dette framgår av loven direkte ved at begrepet "selv" benyttes.

For å fjerne tvil, foreslår vi at samme prinsipp legges til grunn i bestemmelsens første setning. Folkeregistermyndigheten (Skattedirektoratet - SKD) skal etter valgloven første ledd "på en hensiktsmessig måte" stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem skal innføres i manntallet i kommunen. Denne plikten kan ikke delegeres.

5 Stemmesedler

5.1 Spørsmål om det bør være mer likeartet utforming av stemmesedler

5.1.1 Gjeldende rett

Utformingen av stemmesedlene er av stor betydning for velgerne, all den tid disse skal kunne benyttes av alle som har stemmerett. Dette stiller store krav til utformingen. Det er inntatt særskilte bestemmelser om dette i valgforskriften § 19 og § 20, med hjemmel i valgloven § 7-3. Stemmesedlenes utforming er også av stor betydning for partiene og de kandidatene som stiller til valg. Dersom det ikke eksisterer klare og entydige bestemmelser om utformingen, vil dette kunne få innvirkning på velgernes forståelse av seddelen, og følgelig få betydning for valgresultatet.

Valgforskriften har en rekke bestemmelser som skal ivareta ulike forhold i tilknytning til utformingen av stemmeseddelen. Slike forhold knytter seg til lesevennlighet, at stemmeseddelen sikrer hemmelighet, at stemmesedler som benyttes til ulike valg er forskjellige og at stemmesedlene tar høyde for at det gjelder ulike regler for retting ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg. Videre inneholder forskriften bestemmelser om hvilke opplysninger stemmesedlene må inneholde med henblikk på hvilket valg den gjelder, krav til overskrift, og hvordan opplysningene om kandidatene skal framkomme. I tillegg har forskriften bestemmelser om veiledning om adgangen til å rette på seddelen, og på hvilken måte denne skal framkomme.

5.1.2 Evalueringen

Fullmaktskomiteen pekte i Innst. 1 S (2009–2010) på at problemet med bretteing av stemmeseddelen feil vei synes å være noe mindre ved dette valget enn tidligere, trolig på grunn av mer informasjon og at ordningen er blitt bedre innarbeidet. Imidlertid skriver komiteen at problemet ikke er borte, og at det er beklagelig at noen velgere uforvarende viser andre hva de stemmer. Komiteen ber departementet vurdere om ytterligere tiltak kan settes inn for å unngå dette, spesielt bedre veiledning til velgerne i valglokalet.

OSSE observerte hvordan og i hvilken grad velgerne brettet stemmesedlene slik at stemmegivning forble hemmelig. Ved stortingsvalget i 2009 ble det gjennomført et forsøk med ny stemmeseddel i samtlige kommuner i Buskerud fylke. Bakgrunnen for forsøket, var at en ønsket å se nærmere på om en ny utforming av seddelen ville gjøre det enklere og mer intuitivt for velgerne å forstå hvordan stemmeseddelen skal brettes. Omtale av evalueringen av forsøket er omtalt i kapittel 2.8.3. OSSE har i sin rapport tilrådet at myndighetene bør fortsette sitt arbeid med å sikre hemmelig valg, blant annet ved å utvide bruken av stemmesedlene som ble benyttet under forsøket i Buskerud i 2009 dersom disse viser seg å være godt egnet.

5.1.3 Problemstilling

Valgforskriften § 19 (2) bestemmer at stemmesedler som skal brukes på valgtinget, skal produseres på en slik måte at det ikke er mulig å se hva velgeren har stemt på etter at seddelen er brettet sammen. Etter at konvolutten ble fjernet under valgstingsstemmegivningen, har det tidligere vært rapportert om velgere som ikke har forstått hvordan en skal brette seddelen riktig for å bevare hemmeligholdet. Tilbakemeldingene til departementet viser imidlertid at velgerne nå har vent seg til metoden med bretteing, og at problemene med bretteingen en erfarte ved innføringen av ordningen er betydelig redusert. Likevel er det slik at det fortsatt er enkelte som er usikre på bretteteknikken.

I tillegg til forhold i tilknytning til bretteingen, ønsker departementet også å se nærmere på om det også bør stilles mer likeartede krav til utforming av stemmeseddelen. Dette gjelder spørsmål om det bør stilles ytterligere krav i forskriften til leservennlighet, størrelsen på stemmesedlene, fargene på stemmesedlene og forhold i tilknytning til veiledningen. For å sikre hemmelighold mener departementet at det også kan være behov for å vurdere om det skal stilles minstekrav til papirkvalitet og kvaliteten på rasteringen av stemmeseddelsens bakside.

5.1.4 Departementets vurderinger

Utforming av stemmesedler skal ivareta flere hensyn. Foruten at velgerne på en enkel måte skal kunne forstå hvilket valg det gjelder, hvilket parti/gruppe og hvilke kandidater som stiller, er det viktig at stemmeseddelen er utformet slik at ikke andre enn velgeren selv får kjennskap til hvilken liste velgeren har stemt på.

All den tid det ikke lenger benyttes stemmeseddelkonvolutter på valgtinget, er en forutsetning for hemmelig stemmegivning at velgeren forstår på hvilken måte stemmeseddelen skal brettes, slik at ikke selve lista blir kjent eller synlig for omgivelsene. Selv om det er svært viktig å informere om framgangsmåten ved brekking, anser departementet imidlertid at informasjon alene ikke er et tilstrekkelig virkemiddel, om en skal sikre at tilnærmevis alle velgere vil forstå framgangsmåten for brekkingen. Departementet antar at det kan være sammenheng mellom stemmeseddelenes utforming og omfanget av feilbrekking. Departementet viser i denne sammenheng til at evalueringen av forsøket med ny stemmeseddel i Buskerud ved valget i 2009 bidro til at færre velgere brettet stemmeseddelen feil, jf. kapittel 2.8.3. Generelt fikk stemmeseddelen som ble anvendt i forsøket i Buskerud meget høy score på alle punkter og i alle aldersgrupper.

Når det gjelder fargene på stemmesedlene, viser departementet til at valgforskriften § 19 (4) bestemmer at stemmesedlene ved stortingsvalg og kommunestyrevalg skal være hvite. Av valgforskriften § 19 (5) framgår det at stemmesedlene til fylkestingsvalg skal være blå. Under forsøket som ble gjennomført i alle kommuner i Buskerud under stortingsvalget i 2009 var selve stemmeseddelen hvit, men hadde oransje farge på den siden hvor stemmemottaker skal stemple seddelen. I tillegg til dette var ikke falsingen midtstilt, men utført slik at stemmeseddelen måtte brettes slik at den ene delen ble noe større enn den andre.

Evalueringen viser ikke om det gode resultatet fra forsøket i Buskerud skyldes fargevalg eller brekkingen som ikke lenger er midtstilt, eller en kombinasjon av begge deler. Departementet antar imidlertid at det er kombinasjonen av sterk farge på utsiden av stemmeseddelen og en ny bretteteknikk som gjør at det intuitivt blir lettere for velgerne å forstå hvordan seddelen skal brettes.

OSSE har i sin rapport tilrådet å utvide bruken av de fargede prøvesedlene, hvis de viser seg å være mer effektive.

Departementet mener at det bør gjøres enkelte endringer i bestemmelsen om utformingen av stemmeseddelen. Erfaringen fra forsøket er så gode at departementet mener at de sedlene som ble brukt bør legges til grunn ved vurderingen av hvilke endringer som bør gjøres. Falsingen av stemmesedlene bør ikke lenger være midtstilt som i dag, men bør skje ved at stemmeseddelen brettes slik at den ene delen blir noe større enn den andre. Tilsvarende mener departementet at det også bør inntas en bestemmelse i forskriften om at fargen på stemmesedlenes bakside kan være en annen enn hvit ved stortingsvalg og kommunestyrevalg, og en annen enn blå ved fylkestingsvalg.

På stemmesedler hvor falsingen ikke er midtstilt vil ikke alltid størrelsen være A4 falset til A5. Departementet antar at dette er uproblematisk. Fra forsøket i kommunene i Buskerud er ikke departementet kjent med at det oppstod spesielle problemer med nye mål på stemmeseddelen.

For å sikre at velgernes stemmegivning forblir hemmelig er det nødvendig å opprettholde kravet til at stemmeseddelen utformes slik at ingen deler av denne er gjennomsiktig. Dette stiller krav til papirkvaliteten. Departementet viser imidlertid til at papirkvaliteten alene

ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å sikre hemmelighold. Rasteret på stemmeseddelen bakside må være av en slik karakter at den sikrer at stemmeseddelen ikke blir gjennomsliktig. Departementet foreslår at det fastsettes eksakte krav i forskriften om minstestandard for papirkvaliteten og for hvordan rasteret skal være.

Stemmeseddelen som ble benyttet under stortingsvalget i 2009 av kommunene i Buskerud fikk generelt meget høy score med hensyn til lesevennlighet, likevel slik at velgere over 65 år ikke var så fornøyd som velgere under 65 år. Departementet mener derfor at det kan være grunn til å se nærmere på om det i forskriften bør fastsettes mer konkrete krav til skrifttype, skriftstørrelse mv.

Selv om departementet går inn for å etablere ny standard stemmeseddel, ser vi det ikke som hensiktsmessig å etablere noe mer enn rammeverket for hvordan stemmesedler skal utformes. Antall kandidater på listene varierer sterkt. Det avhenger også av hvilket valg det dreier seg om, men ikke minst om hvor mange representanter som skal velges inn i det folkevalgte organet. Dette innebærer at man i mange tilfeller vil oppleve at det vil kunne være en utfordring å få plass til navn, veiledning, stempelfelt mv. på stemmeseddelen.

For å sikre at stemmesedlene blir utformet på best mulig måte vil departementet i løpet av høsten nedsette en arbeidsgruppe bestående av representanter fra kommuner, fylkeskommuner, for brukerorganisasjoner og en representant for designerne som utarbeidet stemmeseddelen som ble benyttet under forsøket i Buskerud. Hensikten er å utforme regler i forskriften om utforming av stemmesedler.

5.2 Om framgangsmåten for rettinger på stemmesedlene

5.2.1 Gjeldende rett

Reglene for hvordan stemmesedlene skal utformes avhenger i stor grad av hva valgloven bestemmer med hensyn til hvilke endringer velgerne kan gjøre på stemmeseddelen. Reglene er ulike for stortingsvalg og for kommunestyre-/fylkestingsvalg. Dette framgår av første og annet ledd i valgloven § 7-2.

Ved stortingsvalg kan velgeren endre rekkefølgen kandidatene er satt opp i på stemmeseddelen. Dette gjøres ved å sette nummer ved kandidatnavnet. Velgeren kan også stryke kandidatnavn ved å sette kryss i rute til høyre for kandidatnavnet.

Ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg kan velgeren gi kandidater på stemmeseddelen én personstemme. Dette gjøres ved å sette et merke ved kandidatens navn.

Ved kommunestyrevalg kan velgeren også gi en personstemme til kandidater på andre valglister. Dette gjøres ved å føre disse kandidatnavnene opp på stemmeseddelen. Når velgeren gir personstemme til valgbare kandidater på andre lister, overføres et tilsvarende antall listestemmer til den eller de listene disse kandidatene står oppført på.

Dersom velgeren gjør endringer på stemmeseddelen på uriktig måte, vil ikke endringene telle med ved valgoppgjøret. Hensynet bak denne regelen er å sikre kvaliteten på den

maskinelle tellingen, og unngå at valgstyret ikke kommer i en situasjon hvor det oppstår tvil om hva velgeren har ment med sine rettelsler.

5.2.2 Problemstilling

Fullmaktskomiteen pekte i Innst. 1 S (2009–2010) på at det i noen fylker meldes om ”velgere som har misforstått fremgangsmåten når de har rettet valgseddelen i stortingsvalget. Dels har man strøket navnet på kandidater ved å sette en strek over navnet i stedet for et kryss i ruten bak navnet, dels er det kommet informasjon som tyder på at når man har ønsket å endre rekkefølgen på kandidatene, har det i enkelte tilfeller skjedd ved at det er satt kryss etter kandidatens navn, noe som innebærer at kandidaten i stedet er blitt strøket”.

Komiteen peker på at det åpenbart er uheldig dersom velgerne misforstår framgangsmåten for retting av stemmeseddelen slik at rettingen enten ikke teller med, eller at resultatet faktisk blir det motsatte av hva velgeren ønsker. Selv om ulikt regelverk gjør det vanskelig å få en helt ensartet utforming av stemmesedlene til de ulike typer valg, mener komiteen det er ønskelig å vurdere endringer i utformingen av stemmesedlene for å sikre at man unngår de nevnte misforståelsene. Komiteen skriver at en så langt det er mulig bør finne fram til en felles framgangsmåte for rettinger av samme type.

Komiteen ba departementet vurdere hvordan utformingen av stemmeseddelen kan endres slik at man unngår enhver tvil om hvordan velgerne skal gå fram når de retter på stemmeseddelen.

5.2.3 Departementets vurderinger

Ulikt regelverk gjør at det ikke er mulig å få en helt ensartet utforming av stemmesedlene til de ulike typer valg. Imidlertid mener departementet at det er grunn til å vurdere utformingen nærmere, slik at en sikrer at velgerne ikke misforstår hvordan en skal rette.

Framgangsmåten for retting på stemmeseddelen ved stortingsvalg ble senest vurdert i Ot. prp. nr. 44 (2004-2005) om endring i valgloven. På bakgrunn av dette fremmet departementet forslag til endring i § 7-2 første ledd som innebar at stryking av kandidatnavn ved stortingsvalget, skjer ved at velgeren setter et merke utenfor navnene på kandidatene. Det ble deretter inntatt en bestemmelse i valgloven om at velgeren kan stryke kandidatnavn ved å gå fram slik det er forklart på stemmeseddelen. Departementet fastsatte i valgforskriften deretter nærmere krav til utformingen av en rettleiding som skal trykkes på stemmesedlene.

Etter vår vurdering er det særlig måten velgerne kan gjøre endringer på stemmesedlene ved stortingsvalg som medfører problemer. Departementet mener at en mulig årsak kan være at plasseringen av kolonnen for stryk og kolonne for nummerering på stemmeseddelen kan virke forvirrende på enkelte velgere. Departementet vil før valget i 2013 vurdere om utformingen av stemmeseddelen ved stortingsvalg kan endres, slik at man unngår enhver tvil om hvordan velgerne skal gå fram når de retter på stemmeseddelen. Departementet mener at det også er grunn til å se nærmere på veiledningsteksten. Departementet vil be arbeidsgruppen, som skal se nærmere på

utformingen av stemmeseddelen, om å bidra i arbeidet med hvordan en kan gjøre det enklere for velgerne å forstå hvordan de kan gjøre endringer på stemmesedlene.

5.3 Om utbytting av stemmesedler under opptellingen

5.3.1 Gjeldende rett/ problemstilling

Departementet er kjent med at mange kommuner, i forbindelse med den maskinelle opptellingen av stemmesedler, bytter ut stemmesedler (såkalte ”ukurante”) for å få talt stemmesedlene elektronisk. Dette innebærer at en ikke maskinlesbar stemmeseddel fra en valgliste, 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.

Loven har ingen bestemmelser som åpner for at en kan bytte ut en avgitt stemmeseddel. Av ordlyden i valgloven § 10-5 framgår det at det er de ”avgitte” stemmesedlene som skal telles.

Evalueringen av stortingsvalget 2009 har vist at stemmesedler byttes ut i relativt stort omfang, og at formålet med utbyttingen er å få gjennomført en maskinell opptelling. Så vidt departementet har brakt i erfaring er dette en praksis som har eksistert siden 1979, da dette var det året det for første gang ble innført maskinell telling av stemmesedler i Norge.

5.3.2 Departementets vurderinger

Departementet viser til valgloven § 10-5, hvor det er et krav om at det er de stemmesedlene som er avgitt, som skal telles. Det framgår for øvrig av hele systemet at det er de stemmesedlene som velgerne faktisk har benyttet som må telles opp. Om det skulle være adgang til å bytte ut stemmesedler, ville dette ha forutsatt eksakte rutiner for framgangsmåten og kontroll, noe verken loven eller forskriften har. Det betyr at utbytting av avgitte stemmesedler for maskinell opptelling ikke er tillatt etter gjeldende lov.

Departementet er av den oppfatning at det heller ikke bør åpnes for at valgstyrene kan bytte ut stemmesedler.

Vi viser til at ordningen innebærer risiko for at stemmesedlene som byttes ut, ikke er i samsvar med de sedlene velgerne avga. Dette kan skyldes uoppmerksomhet fra valgfunksjonærene, men det kan også danne grobunn for spørsmål om opptellingen har gått riktig for seg.

Departementet viser videre til at dersom kommunene ønsker å benytte skannerløsninger, må det være en forutsetning at alle stemmesedler kan skannes – også de såkalte ”ukurante stemmesedlene”. Departementet er kjent med at denne teknologien finnes på markedet i dag, og at slik teknologi også ble benyttet ved stortingsvalget i 2009.

Dersom kommunen benytter skanner-løsninger som ikke klarer å skanne alle stemmesedler, må det foretas en manuell opptelling av de stemmesedlene som ikke kan

skannes. I så fall må de manuelt opptalte stemmene legges til opptellingsresultatet for de skannede sedlene.

6 Utvide kretsen av valgbare ved stortingsvalg

6.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil departementet drøfte regelverket som regulerer departementsansattes adgang til å stille til valg til Stortinget, og å kunne motta vervet som stortingsrepresentant.

Problemstillingen er blitt aktualisert etter at OSSE gjennomførte valgobservasjon i forbindelse med stortingsvalget 2009.

6.2 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 valgdagen. 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 maktfordelingsprinsippet: 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.

6.3 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 ett 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 diplomatkorpsen eller konsulatansatte.”

De kommer med følgende anbefaling:

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

6.4 En oversikt over tidligere behandling av dette spørsmålet

Grunnlovsendringen av 1913

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 valgbar 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 nærmere 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 er 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.

Valgloven av 2002 og forslag til endringer av Grunnloven § 62

Spørsmålet om departementsansattes valgbarhet til Stortinget ble utredet i forbindelse med vedtagelsen av dagens valglov. Den 27. september 2000 ble det fremmet følgende forslag til endringer av Grunnloven § 62

”§ 62 skal lyde:

Alternativ nr. 1:

De Embedsmænd, der ere ansatte ved Statsraadets Kontorer, Statssekretærene dog undtagne, kunne ikke vælges til Repræsentanter. Det samme gjælder Høiesterets Medlemmer, og Tjenestemænd, der ere ansatte ved Diplomatiets eller Konsulatvæsenet.

Statsraadets Medlemmer kunne ikke møde paa Stortinget som Repræsentanter, saalænge de have Sæde i Statsraadet. Statssekretærene kunne ikke møde paa Stortinget, saalænge de beklæde deres Embeder. Ei heller kunne de politiske Raadgivere ved Statsraadets Kontorer møde paa Stortinget, saalænge de indehave deres Stillinger.

Alternativ nr. 2:

Som alternativ nr. 1, men andre ledd tredje punktum skal lyde:

Ei heller kunne politiske Raadgivere og andre Tjenestemænd ved Statsraadets Kontorer møde paa Stortinget, saalænge de indehave deres Stillinger.

Alternativ nr. 3:

Som alternativ nr. 1, men andre ledd tredje punktum skal lyde:

Ei heller kunne Tjenestemænd ved Statsraadets Kontorer møde paa Stortinget, saalænge de indehave deres Stillinger.

Alternativ nr. 4:

De Tjenestemænd, der ere ansatte ved Statsraadets Kontorer, Statssekretærene og de politiske Raadgivere dog undtagne, kunne ikke vælges til Repræsentanter. Det samme gjælder Høiesterets Medlemmer, og Tjenestemænd, der ere ansatte ved Diplomatiets eller Konsulatvæsenet.

Statsraadets Medlemmer kunne ikke møde paa Stortinget som Repræsentanter, saalænge de have Sæde i Statsraadet. Ei heller kunne Statssekretærene møde som Repræsentanter, saalænge de beklæde deres Embeder, og de politiske Raadgivere ved Statsraadets Kontorer kunne ikke møde paa Stortinget, saalænge de indehave deres Stillinger.”

Ulikhetene i forslagene går på i hvilken grad departementsansatte skal være utelukket fra valg.

Valglovutvalgets innstilling

Valglovutvalget uttalte bl.a. i NOU 2001:3 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.”

Høringsinstansene

Justisdepartementet uttalte i sin høringsuttalelse til utvalgets innstilling:

Vi er enige i at hensynene som tilsier at departementsansatte bør utelukkes fra valgbarhet, ikke gjør seg gjeldende for ansatte som ikke tar del i departementets saksbehandling, som for eksempel rengjøringspersonale og sjåførere. Men sontringen mellom embetsmenn og tjenestemenn trenger ikke å være avgjørende for hva slags arbeidsoppgaver som legges til stillingen. Mye av saksbehandlingen i

departementene som kan være politisk viktige eller kontroversielle, utføres av ansatte som ikke er embetsmenn i grunnlovens forstand. Selv om kravet om lojalitet til den politiske ledelsen er sterkest for det øverste sjiktet av departementsansatte, og disse jevnt over er embetsmenn, er det viktig at den politiske ledelsen kan føle seg trygg på at også saksbehandlere på et lavere nivå, lojalt følger opp ledelsens beslutninger. Slike tillitshensyn taler for at heller ikke alminnelige tjenestemenn som forbereder saker for den politiske ledelsen, bør ha anledning til å stille til valg til Stortinget.

....Skillet burde i stedet vært knyttet opp til hvilke arbeidsoppgaver den departementsansatte har. Det virker i alle fall lite rimelig at tjenestemenn som utfører arbeid for den politiske ledelsen, skal kunne møte på Stortinget. Det er imidlertid ikke fremsatt noe grunnlovsforslag som bygger på en slik sontring mellom ulike typer arbeidsoppgaver.

Forsvarsdepartementet uttalte at de

...merker seg og er positiv til forslaget fra Valglovutvalget om at forbudet mot at departementsansatte kan stille til valg begrenses til å gjelde dem som er utnevnt av Kongen i Statsråd.

Kommunaldepartementets forslag

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.

På denne bakgrunn støtter departementet forslag H alternativ 4, som innebærer at en opprettholder dagens rettstilstand for så vidt gjelder de ansatte i departementene, men slik at politiske rådgivere skal behandles likt med statssekretærer og ikke lenger være utelukket fra valg. Departementet fremmer lovforslag i tråd med dette.”

6.5 Departementets vurderinger

Departementet vil peke på at Grunnloven og valgloven ikke setter noe forbud mot at ansatte i departementene *nomineres* på valglistene til stortingsvalg. Regelverket krever fratreden fra stillingen innen valgdagen dersom de blir valgt.

Departementet ser 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 hva tilfellet var i 1913.

Antall ansatte i departementene er i dag i overkant av 4500. Departementet mener 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 vil det kunne skape klarere retningslinjer dersom valgbarheten kobles til hvorvidt den enkelte er utnevnt av Kongen i statsråd, eller om han/hun er departementsansatt. Dermed slipper man å måtte vurdere hvilke arbeidsoppgaver den konkrete stillingen er tillagt. Vi ser imidlertid de innvendingene som blir fremmet av Justisdepartementet.

Det kan hevdes at det avgjørende burde være hvilke arbeidsoppgaver den enkelte har, ikke hvordan det formelle ansettelsesforholdet er regulert. En slik sontring ville kunne innebære at det er de som – i kraft av sin stilling – involveres i behandlingen av saker som forelegges den politiske ledelsen, blir utelukket fra valg. Et forbud som antydnet ville innebære at departementsråd og ledere på avdelings- eller seksjonsnivå ville bli utelukket. Forbudet ville dessuten måtte omfatte saksbehandlere, og 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.

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 vil 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 derfor 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. Avstemning over forslaget kan først på det første, andre eller tredje Storting i neste 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, og senest innen utgangen av sesjonen 2011 – 2015 (det ligger ingen forslag til grunnlovsendringer på dette området i Stortinget fra forrige valgperiode).

Forslag til endringer av Grunnloven blir ikke fremmet av Regjeringen, men av stortingsrepresentantene, enten av eget tiltak eller etter tilskyndelse fra andre.

Departementet mener 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 på dette punktet både når det gjelder kretsen av valgbare og tidspunkt for valgbarhet.

7 Frist for innlevering av listeforslag

7.1 Gjeldende rett

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

(1) Fristen for innlevering av listeforslag er 31. mars i valgåret. Listeforlaget 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 den 31. mars.

Hva som ligger i lovens uttrykk ”kommet inn” er nærmere omtalt i departementets valghåndbok punkt 7.3. Her uttales det:

”..... 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. Dette innebærer en skjerpelse, men er gjort for å unngå tvil. Det er forslagsstillernes ansvar å påse at listeforlaget er kommet frem i tide.

Dersom listeforlaget blir sendt på faks innen 31. mars, vil dette være innenfor fristen. Men det er en nødvendig forutsetning at liste med originale underskrifter sendes i posten/leveres med en gang.”

Lovens § 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.

7.2 Problemstillinger

Departementet har vurdert følgende problemstillinger nærmere:

1. Bør det angis en nærmere tidsangivelse for når listeforslagene må være kommet inn til valgstyret/fylkesvalgstyret?
2. Er det hensiktsmessig at frister løper ut på en lørdag?

7.3 Departementets vurderinger og forslag

Nærmere angitt klokkeslett som frist for innlevering?

Departementet har registrert at det forekommer tilfelle der det er reist tvil om hvorvidt listeforslag er kommet inn i rett tid. Når det ikke angis klokkeslett, betyr det at utløpet av fristen er kl. 24 den 31. mars. Det har for eksempel 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.

I utgangspunktet må det være opp til forslagsstillerne å bevise at forslaget er kommet inn innen fristens utløp. Det kan anføres at man bør la tvilen komme forslagsstillerne til gode, slik at man legger til grunn en erklæring fra forslagsstillerne om at forslaget ble rettidig innlevert. Departementet mener det er uheldig dersom det oppstår uenighet mellom valgmyndigheter og forslagsstillere om et listeforslag er rettidig innlevert. Det kan også forekomme at kommunene følger forskjellige praksis når det gjelder å avgjøre tilfelle der det er tvil om innleveringsfristen er overholdt. Departementet mener derfor en bør se nærmere på lovbestemmelsen, med sikte på å gjøre den klarere.

Stortingsvalgloven av 1920 og kommunestyrevalgloven av 1925 fastsatte fristen for innlevering av listeforslag til kl. 15. 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 vil påpeke at det kan være uheldig at innleveringsfristens utløp etter loven er kl. 24. 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 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 konkret tidspunkt for innlevering.

Etter vår vurdering vil det derfor være en bedre ordning å sette 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. Siden kl. 15 har vært benyttet som lovbestemt frist tidligere, kunne en gå inn for at dette gjeninnføres. En er imidlertid oppmerksom på 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 mener at klokken 12 er et passende tidspunkt. Dette klokkeslettet vil også gjelde for de tilfelle der 31. mars er vanlig arbeidsdag.

Fristen for tilbakekalling av listeforslag er 20. april, jf. valgloven § 6-5. Det er ikke angitt noe klokkeslett for når tilbakekallingen må være innlevert hos valgmyndighetene. Det er mest hensiktsmessig med ens regler. Departementet mener at det bør være det samme for denne fristen som for innlevering av listeforslagene, og vil foreslå at fristen utløper kl. 12.

Innleveringsfristen løper ut på 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 denne dagen for å fange opp eventuelle listeforslag som måtte bli innlevert. 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 vil foreslå at valgloven § 15-5 (1), (2) og (3) endres på samme måte, slik at lørdager og helligdager likestilles når det gjelder beregning av frister etter loven.

8 Plikt til å stille til valg (ombudsplikt)

8.1 Problemstilling

I dette kapitlet tar departementet opp spørsmålet om det bør gjøres endringer i regelverket når det gjelder plikten til å stille til valg og å motta valget dersom man blir valgt (ombudsplikten). Det vurderes om en skal foreslå regler som gir muligheter til å nekte å stå på en valgliste hvis politiske syn er i strid med vedkommendes holdninger og synspunkter.

8.2 Gjeldende rett

Et sentralt element i vår valgordning er ombudsplikten. Denne plikten innebærer at den som blir nominert på en valgliste plikter å stille til valg, og å påta seg vervet, med de plikter og rettigheter dette medfører, dersom vedkommende blir valgt. Ombudsplikten er hjemlet i Grunnloven § 63 og i valgloven § 3-1 (stortingsvalg), og valgloven § 3-3 (fylkestingsvalg og kommunestyrevalg). Det er ikke noe krav etter loven at man må gi sitt samtykke for å bli nominert på en valgliste. Det stilles heller ikke noe krav om at forslagsstillerne skal underrette de som blir ført opp som kandidater, før listeforslagene blir innlevert.

Ombudsplikten er ikke absolutt. Unntak finnes i Grunnlovens og valglovens regler om utelukkelse fra valg og retten til å få fritak.

Utelukket fra valg til Stortinget er (Grunnloven § 63 og valgloven § 3-1):

- ansatte i departementene, med unntak av medlemmer av politisk ledelse
- dommere i Høyesterett
- ansatte i diplomatiet og konsulatvesenet

Utelukket fra valg til fylkesting/kommunestyre er (valgloven § 3-3)

- fylkesmannen og assisterende
- administrasjonssjefen i vedkommende kommune/fylkeskommune og dennes stedfortreder
- leder av forvaltningsgren (med unntak av ledere for enkeltstående virksomhet)
- sekretær for kommunestyret/fylkestinget
- ansvarlig for regnskapsfunksjonen
- den som foretar revisjon for kommunen/fylkeskommunen

Man kan etter Grunnloven § 63 og valgloven § 3-2 kreve seg fritatt fra å måtte stå på en valgliste, eller nekte å motta valget som stortingsrepresentant dersom:

- man har stemmerett i et annet fylke,
- man har møtt som representant på alle Storting siden forrige valg,
- man er medlem av et politisk parti, og man er ført opp på et listeforslag som ikke utgår fra dette partiet.

Følgende kan etter valgloven § 3-4 kreve seg fritatt fra å måtte stå på en valgliste ved fylkestingsvalg og kommunestyrevalg:

- den som har vært medlem av vedkommende organ de siste fire år,
- den som har rett til fritak etter andre lover,
- dersom man er medlem av et politisk parti, og man er ført opp på et listeforslag som ikke utgår fra dette partiet,
- dersom man ikke kan skjønne pliktene i vervet uten uforholdsmessig vanskelighet.

Det er ikke forbudt å sette opp valglistene på grunnlag av telefonkatalogen eller lignende kilder. Det er altså ikke noe krav om at kandidatene skal forespørres. Ved hvert valg erfarer noen at de er havnet på en valgliste uten sin viten og vilje.

Selv om nominasjoner der kandidater ikke forespørres er få, sammenlignet med det totale antall lister som blir stilt ved valg, skaper de stor oppmerksomhet, både i media og blant velgerne, og kan bidra til å skape mistillit til valgsystemet. Dette kan også være ubehagelig for den det gjelder. Særlig er det blitt kritisert at man er henvist til å melde seg inn i et registrert politisk parti, for å kunne kreve seg strøket fra en liste som ikke er satt fram av dette partiet, jf. valgloven §§ 3-2 (stortingsvalg) og 3-4 (lokalvalg). Manglende lyst til å stå på en liste er ikke fritaksgrunn. Heller ikke kan man kreve seg fritatt under henvisning til at man ikke deler det politiske synet til det partiet eller den gruppen som har nominert en.

8.3 OSSE-rapporten

OSSE tar i sin rapport opp ombudsplikten som et tema det er grunn til å vurdere nærmere, og skriver følgende:

”Et kjennetegn ved det norske valgsystemet er den konstitusjonelle plikten borgere har til å godta et valg hvis de skulle bli satt opp på kandidatlistene uten selv å ha valgt det. Kun personer som er registrert i en annen valgkrets, som var med i det forrige stortinget eller som er medlemmer av et annet politisk parti, kan fritas fra plikten til å velges. Samtalepartnere informerte OSSE/ODIHRs valgobservatører om at Norge har en lang tradisjon for dette, med en underliggende oppfatning av borgerlig plikt. Enkelte mindre partier utnytter dette, og setter kjente personer på listene sine. Alle partiene i det avtroppende Stortinget informerte likevel observatørene om at de søkte om godkjenning før de nominerte personer. Ved årets valg søkte én person som ble nominert på denne måten, om å bli fjernet fra en kandidatliste.

Plikten til å velges bør ses 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 både i tanke og i forbindelse med rettigheten til ikke å være medlem av et politisk parti.

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.”

I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter er fastsatt følgende:

- art. 18 (2) «Ingen må utsettes for tvang som vil kunne innskrenke hans frihet til å bekjenne seg til eller å anta en religion eller tro etter eget valg.»
- art. 19 (1) «Enhver skal ha rett til meningsfrihet uten inngrep.»
- art. 22 «Enhver skal ha rett til foreningsfrihet [...] Utøvelsen av denne rettighet skal ikke være underkastet andre begrensninger enn slike som er foreskrevet i lov, og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale eller offentlige sikkerhet, den alminnelige samfunnsorden (ordre public), til beskyttelse av den offentlige helse eller moral eller beskyttelse av andres rettigheter og friheter.»

8.4 Valglovutvalgets vurdering av ombudsplikten

Valglovutvalget foretok i sin utredning om ny valglov (*NOU 2001:3 Velgere, valgordning og valgte*) en vurdering av ombudsplikten, dens grunnlag og innhold.

Hele utvalget uttalte:

”Ombudsplikten har lange tradisjoner i vårt land, helt fra 1814 for Stortingets vedkommende og fra 1837 når det gjelder kommunene. Det har i liten grad vært stilt spørsmål ved ombudsplikten og grunnlaget for dens eksistens.”

Utvalgets flertall mente at ombudsplikten fortsatt burde gjelde både ved stortingsvalg og lokalvalg. Som ideologisk begrunnelse for dette standpunktet trakk utvalgets flertall fram følgende hensyn:

- Hensynet til den enkeltes samfunnsansvar. Flest mulig bør delta i behandlingen av samfunnsmessige viktige saker. Det bør være en plikt for den enkelte å sitte i de organer som treffer avgjørelser i slike saker.
- Demokratihensynet. Det representative demokratiet er den beste styreform. Det styrker systemets legitimitet dersom flest mulig deltar.
- Rekrutteringshensynet. Ombudsplikten kan bidra til å sikre rekrutteringen til folkevalgte, og motvirke rekrutteringsproblemer i politikken.
- Hensynet til velgerne. Det å bli valgt kan anses som en kontrakt mellom velgerne og den som blir valgt. Denne kontrakten inngår for fire år, og er uoppsigelig fra velgerens side. Den bør heller ikke kunne sies opp av de som blir valgt.

I tillegg til den ideologiske dimensjonen som taler for ombudsplikten, pekte flertallet på de lange historiske linjer. Ombudsplikten har eksistert ubrutt siden Grunnloven av 1814 for Stortingets del og siden formannskapslovene av 1837 for kommunestyrenes del.

Mindretallet i utvalget mente ombudsplikten burde oppheves, og la vekt på:

At samfunnsborgere skal være forpliktet ved lov til å påta seg verv de ikke på forhånd har samtykket til, strider mot den alminnelige rettsfølelse og individets selvbestemmelsesrett. Ombudsplikten har ikke vist seg å fungere som en tilstrekkelig garanti for rekrutteringen til folkevalgte organer. Ombudsplikten er langt på vei avskaffet – i hvert fall ved stortingsvalg – ved at kandidatene på forhånd blir spurt om de er villige til å stille til valg.

I forslaget til ny valglov (Ot.prp. nr. 45 (2001 – 2002)) la departementet til grunn prinsippet om at den som har stemmerett ved valg, også skal kunne velges som medlem av vedkommende forsamling.

8.5 Rettssituasjonen i Sverige og Danmark

I *Sverige* nominerer partiene kandidater og leverer inn listeforslag. Alle kandidater må avgi en *skriftlig erklæring*, om at de godtar partiets nominering.

På valgdagen gjelder ”fri nominasjonsrett”. Dette innebærer at velgerne fritt kan føre opp kandidatnavn på stemmeseddelen – uten at vedkommende må samtykke til, eller trenger å vite om, nominasjonen. Slike kandidater kan bli valgt, dersom de får nok stemmer.

Det gjelder ingen ombudsplikt i Sverige. En valgt representant kan – *når som helst*, også *umiddelbart* – 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. Kandidater som stiller på vegne av et registrert parti skal være godkjent av partiet. Kandidater kan stille utenfor partiene – med godkjenning av minst 150 og høyst 200 stemmeberettigede i valgdistriktet.

Valg til kommunestyre og regionråd er basert på innleverte lister. Det framgår ikke av loven om kommunale valg at det kreves en erklæring fra de som blir nominert. Derimot åpnes det for adgang til å trekke seg fra listen dersom man har lovlig fritaksgrunn.

8.6 Departementets vurderinger

Erfaringsmessig skaper ombudsplikten en del oppmerksomhet og enkelte saker/klager foran hvert valg. Det reageres da særlig på det forhold at personer føres opp på valglister uten å bli forespurt og heller ikke har reell mulighet til å be seg fritatt uten å måtte melde seg inn i et 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.

Forholdet til FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter eller den europeiske menneskerettighetserklæringen (EMK) har ikke vært gjenstand for særskilt drøfting i forhold til ombudsplikten. Norge er forpliktet til å påse at regelverket er i samsvar med de standarder landet er bundet av gjennom internasjonale konvensjoner. Vi mener det er grunnlag for å gjøre en ny vurdering av ombudsplikten i lys av disse forpliktelsene.

Både nevnte konvensjon og EMK inneholder prinsipperklæringer om tanke-, menings-, foreningsfrihet som ombudsplikten bør vurderes i forhold til. OSSE-rapporten legger til grunn at det følger av konvensjonen at ingen skal tvinges til å være medlem av et politisk parti eller en politisk gruppe mot sin vilje.

Etter departementets syn kan våre regler støte an mot FN-konvensjonen/EMK i to relasjoner:

1. Plikten til å stille til valg (og å måtte motta valg) mot sin vilje.
2. Retten til å kreve seg fritatt fra å stå på en valgliste dersom man er medlem av et politisk parti som ikke står bak listeforslaget. Dette innebærer at man kan bli nødt til å melde seg inn i et parti, selv om man ikke ønsker dette.

Konvensjonens 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 rett til ikke å slutte seg til slike organisasjoner. I lys av dette kan det stilles spørsmålstegn ved samsvaret med regelen i Grunnloven og valgloven, om

fritak etter innmelding i annet parti. For å slippe å stille til valg må ”uvillige” kandidater i realiteten melde seg inn i et parti for dermed å få fritak fra å stå på listen. Selv om hensynet bak regelen er å sikre at en ikke blir satt opp på et listeforslag som ikke tilhører ens eget parti. Denne regelen innebærer i realiteten at en må melde seg inn i et registrert politisk parti for å bli fritatt. Det kan anføres at dette strider mot prinsippet om organisasjonsfrihet. Det harmonerer dårlig med det grunnleggende prinsippet om at politisk engasjement skal være en privatsak og frivillig, dersom man må melde seg inn i et politisk parti for å slippe unna en nominasjon man ikke ønsker.

Det å stå på et partis liste innebærer ikke noen forpliktelser til å forsvare et bestemt standpunkt eller til å fremme valglistens syn. Departementet antar derfor at ombudsplikten ikke kan ses som et inngrep i vedkommende rett til fri meningsfrihet. En erklæring om at man ønsker å framstå som uavhengig vil imidlertid etter vår vurdering neppe ha den helt store verdi. Det vil nok ligge en forventning hos velgerne om at det nettopp er listens synspunkter kandidatene skal og vil arbeide for. Vedkommende vil derfor bli oppfattet som tilhenger av de synspunkter listen forfekter. Det kan virke kunstig å argumentere med at ombudsplikten bør beholdes, fordi kandidaten kan bruke anledningen til å arbeide mot nettopp denne listen. Det kan også stilles spørsmålsteget ved om dette er i samsvar med foreningsfriheten.

Det er problematisk å skulle bli assosiert med et politisk syn man overhodet ikke deler. Departementet er kjent med at det i enkelte tilfelle skal 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.

At samfunnsborgere skal være forpliktet ved lov til å påta seg verv de ikke på forhånd har samtykket til, vil etter vår vurdering også stride mot den alminnelige rettsfølelse og den enkeltes rett til selv å bestemme. Ombudsplikten har vel heller ikke vist seg å fungere som en tilstrekkelig garanti for rekruttering.

Uavhengig av en eventuell konflikt med FNs konvensjon og EMK, mener departementet det er gode grunner til å endre deler av innholdet i ombudsplikten. Kandidater bør gis anledning til å kreve fritak fra å stå på en valgliste dersom listen forfekter synspunkter som strider mot vedkommendes personlige overbevisning.

Det kan stilles spørsmål ved om ombudsplikten uthules dersom det innføres en slik fritaksgrunn. Departementet mener dette ikke er tilfelle. Etter vår vurdering vil utgangspunktet fortsatt være at alle plikter å stille til valg og til å motta valget. Det er snakk om å innføre en mulighet for frihet fra å føle seg tvunget til å forsvare synspunkter en selv er motstander av.

Departementet mener det ikke er grunnlag for å åpne for en ordning der for eksempel alle kandidater gis mulighet til på generelt grunnlag å søke fritak fra valg. Dette kan gi tilfeller der for eksempel medlemmer av registrerte partier ber seg fritatt fra å stå på partiets liste, for eksempel ved uenighet innad i et parti om hva partiet skal stå for.

Departementet mener at man fortsatt bør holde fast ved ombudsplikten, men at det bør vurderes å justere regelverket noe, for å fjerne uheldige effekter som følger med plikten. En bestemmelse som stiller et krav om samtykke fra samtlige kandidater vil etter vårt syn representere en for sterk uthuling av prinsippet. De beste grunner synes derfor å tale for at man bør vurdere å åpne for en videre adgang til fritak.

Det foreslås derfor en ny fritaksgrunn, som gir adgang for en kandidat til å kreve seg strøket fra et listeforslag man ikke kan gi sin støtte til, uten at man skal være tvunget melde seg inn i et parti. Departementet foreslår at dette gjøres ved at kandidaten legger fram en erklæring overfor valgmyndighetene om at vedkommende ikke kan stille som kandidat fordi vedkommendes politiske synspunkt eller overbevisning er i strid med det syn valglisten representerer. Dette er en smidigere ordning enn om forslagsstillerne pålegges å legge fram en erklæring fra samtlige kandidater om at de er villige til å stå som kandidat på listen. En slik erklæring fremlegges skriftlig i forbindelse med de ordinære prosedyrene for underretning til kandidatene etter valgloven § 6-6.

Valgloven har noenlunde like bestemmelser for både stortingsvalg og kommunestyrevalg/fylkestingsvalg når det gjelder retten til å kreve seg strøket fra en valgliste. Dette kan i utgangspunktet tale for at eventuelle forslag om endringer kan legges fram samtidig. Når det gjelder fritaksregelen ved stortingsvalg bygger denne på Grunnloven § 63 første ledd bokstav d, som er direkte overført til valgloven. Valgloven § 3-2 kan dermed ikke endres før Grunnlovens fritaksbestemmelse er endret. Forslag til grunnlovsendringer må fremmes av stortingsrepresentanter. Dette spørsmålet bør vurderes for å få en harmonisering av regelsettene.

Departementet antar at det reelle behovet for regler som kan sikre velgerne mot å bli nominert mot sin vilje, er større ved lokalvalg enn ved stortingsvalg. Tallet på listeforslag som fremmes er større, og det forekommer hyppigere at forslagsstillere setter opp kandidater uten at disse forespørres, for å skaffe det nødvendige (eller ønskede) antall listekandidater. Departementet mener derfor at det ikke er noe i veien for å fremme et forslag om endringer i valglovens regler om rett og plikt til å stille som kandidat ved lokalvalg, uten å avvente en eventuell endring i Grunnloven.

9 Bør listekandidater utelukkes fra valg til stemmestyre og valgstyre?

9.1 Problemstilling

I dette kapitlet drøfter departementet om det bør innføres begrensninger i listekandidaters adgang til å delta i forberedelsene og gjennomføringen av valg. Bakgrunnen er bl.a. OSSE-rapporten og dens vurderinger, når det gjelder kandidatenes adgang til å sitte i valgstyre og stemmestyre. Departementet vil særlig vurdere om det er behov for å sette begrensninger når det gjelder listekandidatenes muligheter til å ha direkte kontakt med velgerne i forbindelse med stemmegivningen.

9.2 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.

Valgstyret og stemmestyrene er nemnder i kommunelovens forstand. Reglene om valgbarhet til nemnder er nedfelt i kommuneloven § 14. Hovedregelen er at alle som har stemmerett til kommunestyrevalg og fylkestingsvalg, er valgbare. Unntak gjelder for visse grupper, for eksempel ansatte i visse kommunale og fylkeskommunale stillinger. Personer som ikke har nådd stemmerettsalderen, kan velges, men har ikke plikt til å ta imot valg, jf. kommuneloven § 14 nr. 1 bokstav a siste punktum.

Det er ikke noe forbud i loven mot å velge kandidater som stiller til valg, eller andre aktive politikere til stemmestyrene eller valgstyrene.

9.3 OSSE-rapporten

OSSE tar i sin rapport opp spørsmålet om det er grunn til å vurdere listekandidaters valgbarhet nærmere. De skriver følgende:

”OSSE/ODIHRs valgobservatører ble opplyst om flere tilfeller hvor kandidater har vært medlemmer i stemmestyret eller valgstyret, hvilket er tillatt etter loven. Ingen klager ble rettet mot disse personenes opptreden, men det kan oppstå eventuelle interessekonflikter under prosessadministreringen når de er kandidater i valget.

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

9.4 Tidligere vurderinger

Ved valget i 2007 ble det satt fram påstander om at det i noen tilfelle skjedde aktiv påvirkning fra aktive politikere og listekandidater overfor velgerne inne i valglokalene. På denne bakgrunn tok departementet opp spørsmålet om det burde innføres restriksjoner mot at politikere – eller eventuelt bare listekandidater – sitter i stemmestyrene eller fungerer som valgfunksjonærer.

Departementet drøftet dette spørsmålet i et høringsnotat som ble sendt ut til bl.a. kommunene i juni 2008. På grunnlag av høringsuttalelsene til dette notatet – og en evalueringsrapport innhentet etter valget i 2007 – konkluderte departementet med følgende i Ot.prp. nr. 32 (2008 – 2009):

”Departementet meiner at både evalueringa etter valet og høyringa viser at det ikkje er noko sterkt ønske om lovreglar som avgrensar valfôrleiken til røystestyre for listekandidatar og andre politikarar. Det vil derfor ikkje bli fremja noko forslag om slike reglar.

Departementet vil likevel presisere at det er viktig at kommunane organiserer valavviklinga slik at det ikkje kan reistas tvil om alt går føre seg i samsvar med regelverket. Departementet vil oppmode kommunane til å vurdere særskilt om listekandidatar skal gjere teneste som medlemmer i røystestyra eller som valfunksjonærar. Det er viktig at listekandidatar og andre politikarar ikkje får slike roller at det kan stillast spørsmål om det skjer utilbørleg påverknad av veljarane.”

Etter stortingsvalget 2009 ble kommunene spurt om hvordan stemmestyremedlemmer ble rekruttert. Av de kommunene som svarte opplyste 42,4 prosent at de rekrutterte fra de politiske partiene, mens 31,8 prosent svarte at de oppnevnte representanter fra partiene og kommunalt ansatte.

9.5 Departementets vurderinger

Departementet viser til at spørsmålet om eventuelle begrensninger i kretsen av valgbare til stemmestyrene ble vurdert så sent som etter valget i 2007. Det ble da ikke foreslått lovendringer. Departementet oppfordret imidlertid kommunene til å tenke prinsipielt når det gjaldt sammensetning av stemmestyre, og at de burde være bevisst på at det kan oppstå særlige problemer dersom listekandidater ble valgt.

Departementet finner likevel at det kan være behov for å vurdere begrensninger når det gjelder hvem som kan velges som medlemmer av stemmestyrene. Stemmestyrene har – gjennom sine funksjoner i stemmelokalene – nær kontakt med velgerne. Det kan virke prinsipielt uheldig om politikere som selv stiller til valg, skal kunne ha mulighet til å øve påvirkning på velgerne. Selv om spørsmålet reises fra tid til annen, er det ikke påvist at utilbørlig påvirkning av velgerne forekommer i noen særlig utstrekning. Selve muligheten for – eller mistanken om – slik påvirkning kan imidlertid bidra til å skape negative holdninger til valgordningen. Vi viser til at enkelte velgere stiller spørsmål ved ordningen. Vi viser også til de prinsipielle innvendingene som framkommer i rapporten fra OSSE.

Det er viktig at de som har ansvaret for gjennomføring av valget opptrer upartisk. Det er også viktig at regelverket er utformet på en slik måte at det sikrer upartiskhet, samtidig som det gir velgerne sikkerhet for at dette er tilfelle.

Det er et grunnleggende prinsipp i vår valgordning og vårt kommunale system at færrest mulig skal være utelukket fra valg til folkevalgte organer. Eventuelle begrensninger når det gjelder valgbarhet til de organer som administrerer valgene bør derfor ikke settes videre enn det som anses nødvendig. Etter departementets syn er det naturlig å vurdere valgbarhetsbegrensninger i flere relasjoner:

- Bør listekandidater og andre politikere likestilles med hensyn til valgbarhet?
- Bør det være samme regler med hensyn til valgbarhet til valgstyret og stemmestyre?

Valgstyret har det overordnede ansvaret når det gjelder valgavviklingen på kommunalt nivå. Det skal godkjenne lister til kommunestyrevalg. Det har ansvaret for prøving og opptelling av stemmesedler og for valgoppgjøret ved kommunestyrevalg. Dette er viktige beslutninger vedrørende gjennomføringen av valget. Det kan stilles spørsmål ved om dette

er forhold som kunne tale for at listekandidater burde være utelukket fra å sitte i valgstyret.

Departementet mener likevel at det for valgstyremedlemmer er hensyn som taler mot en slik begrensning i valgbarheten. Valgstyrets medlemmer har – i motsetning til stemmestyrene – ikke direkte kontakt med velgerne i valglokalene. Mulighetene for utilbørlig påvirkning er derfor ikke til stede i samme grad. Valgstyrene er tverrpolitisk sammensatt. Ett parti vil ikke ha monopol på plassene i valgstyret. Alle møter i valgstyret holdes for øvrig for åpne dører, slik at offentligheten har mulighet til å kontrollere hva som foregår. Departementet mener derfor det ikke bør gjøres begrensninger når det gjelder hvem som er valgbare til valgstyrene.

Departementet mener at begrensninger i valgbarhet bør bygge på kriterier som er objektive og konstaterbare. Et slikt kriterium kan være det forhold at man er kandidat på en valgliste. Å stille opp vilkår som medlemskap i et politisk parti eller politisk aktivitet generelt som valgbarhetsbegrensninger, vil som nevnt være uheldig, både prinsipielt og av praktiske grunner. Når det gjelder listekandidater – i motsetning til andre politisk aktive – kan det anføres at disse vil ha en mer personlig interesse i valgfallet, og dermed kunne komme til å benytte seg av eventuelle muligheter til å påvirke velgerne på en utilbørlig måte.

En ulempe ved å begrense valgbarheten for listekandidater, er knyttet til den praktiske gjennomføringen av valgene. Spørsmålet er om dette vil medføre problemer for kommunene med hensyn til å skaffe nok personell til gjennomføringen?

Det følger av valgloven § 8-2 første ledd bokstav a) at valgstyret oppnevner stemmemottakere til å ta imot forhåndsstemmer. Bestemmelsen er generell, og har ingen formelle begrensninger når det gjelder hvem som kan oppnevnes. Valgloven har i dag ikke bestemmelser som regulerer hvem som kan oppnevnes som valgfunksjonærer.

Som for medlemskap i stemmestyre kan det også her reises spørsmål ved tilstrekkelig upartiskhet for listekandidater som tjenestegjør som stemmemottakere. Det gjelder både for stemmegivningen på valgdagen og for forhåndsstemmegivningen.

Det er vanlig at kommunene utpeker valgfunksjonærer som skal assistere valgstyret og stemmestyrene med forberedelsene og gjennomføringen av valgene. Blant de oppgaver som tillegges valgfunksjonærene kan nevnes å motta stemmer på valgtinget, å rettlede velgerne og å assistere velgere som har behov for assistanse i forbindelse med stemmegivningen. Dersom det innføres et forbud mot å velge listekandidater inn i stemmestyrene eller å tjenestegjøre som stemmemottakere, kan det argumenteres med at listekandidater heller ikke bør ha andre oppgaver som medfører kontakt med velgerne under selve stemmegivningen.

9.5.1 Departementets konklusjon

Det at listekandidater eller andre politikere sitter i stemmestyrene har lange tradisjoner hos oss. Dersom listekandidater skal utelukkes fra verv som stemmestyremedlem eller fra å tjenestegjøre som valgfunksjonærer eller stemmemottakere er det et spørsmål om og

eventuelt hvordan dette vil påvirke gjennomføringen av valget rent praktisk. Enkelte kommuner har tidligere signalisert at det er problemer med å skaffe folk til de nevnte posisjoner. Samtidig er det viktig å se de prinsipielle innvendingene mot at listekandidater har oppgaver under selve stemmegivningen.

For å unngå praktiske problemer med gjennomføringen av valg, er det også viktig å tenke nytt og for eksempel invitere befolkningen til å delta som vakter og funksjonærer i valglokalene. Slik deltakelse kan bidra til økt engasjement og interesse rundt valget.

Før departementet tar stilling til om det bør gjøres endringer, ber vi om innspill fra kommunene på spørsmålet om å begrense valgbarheten for *listekandidater*, både når det gjelder som medlemmer til stemmestyrene og som valgfunksjonærer eller stemmemottakere.

Dersom det skal fastsettes regler som begrenser listekandidaters valgbarhet og mulighet til å tjenestegjøre som stemmemottakere og valgfunksjonærer, må det gjøres endringer i flere bestemmelser i valgloven. I tillegg til § 4-2 om oppnevning av stemmestyre, er det i tilfelle aktuelt å gi en ny bestemmelse både i kapittel 8 og 9 for som begrenser listekandidaters mulighet til å tjenestegjøre som stemmemottaker og valgfunksjonær.

10 Forsegling. Oppbevaring og transport av valgmateriell

10.1 Gjeldende rett

Når det gjelder spørsmålet om prosedyrer for forsegling, oppbevaring og transport av valgmateriell er noe regulert i valgloven og noe i valgforskriften. For å fastslå hva som er gjeldende rett, må vi sondre mellom de forskjellige fasene i valgavviklingen: Tidligstemmegivning, ordinær forhåndsstemmegivning og stemmegivning på valgdagen.

10.1.1 Tidligstemmegivning og ordinær forhåndsstemmegivning

Valgloven § 8-4 har bestemmelser om framgangsmåten ved tidligstemmegivning og ved forhåndsstemmegivningen. Det står ikke i loven at valgurnen må være forseglet. Kravet om at urnen skal være forseglet under forhåndsstemmegivningen innenriks framgår av valgforskriften § 27 (5). § 27 regulerer framgangsmåten ved både forhåndsstemmegivningen og forsendelse av stemmegivningen. 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 tømning av urner og oppbevaring av materiell m.m. gis de bestemmelser som er fastsatt i valgforskriften på 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 stemmesedelkonvoluttene 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.

10.1.2 Stemmegivning på valgdagen

Det er ikke noe krav - verken i valgloven eller valgforskriften - at valgurner som brukes på valgdagen skal være forseglet mens stemmegivningen pågår. Bakgrunnen har vært behovet for å tømme fulle urner, slik at innholdet kan oppbevares på et sikkert sted. Det som står i valgloven § 9-5 om stemmegivning i valglokalet, er at velgeren selv skal legge stemmeseddelen ned i en urne, jf. § 9-5 (3). Det er heller ikke fastsatt konkrete regler om hvordan stemmestyret skal oppbevare innholdet fra en urne som er tømt i løpet av valgtinget.

Det som står i § 33 i valgforskriften om tømning av urner i løpet av valgdagen, er at valgstyret skal sørge for at stemmestyrene etablerer ”betryggende rutiner” for oppbevaring av innholdet. 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 iht. § 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 to-dagersvalg, 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.

10.2 OSSE-rapporten

OSSE anbefaler i sin rapport myndighetene å ta i bruk konsekvente prosedyrer for sikkerhetstiltak på valgdagen, blant annet ved å forsegle valgurnene på valgdagen. Organisasjonen fant ellers at oppbevaringen av valgurnene og annet forhåndsstemmingsmateriale på et sikkert sted er i samsvar med internasjonal ”best practice”.

10.3 Evalueringen

I evalueringen etter stortingsvalget 2009 ble kommunene som avholdt to dagers valg, bedt om å svare på hvordan de oppbevarte valgmateriell mellom valgdagene.

Kommunenes svar viser følgende hovedtrekk: Materiellet ble forseglet, og/eller oppbevart i avlåst rom eller i safe/hvelv. Forseglingsutstyr og nøkler ble oppbevart av forskjellige personer. Fylkeskommunenes tilbakemeldinger inneholder ikke kritiske merknader når det gjelder valgstyrenes forsegling og transport av valgmateriell.

10.4 Problemstilling

Spørsmålet er om det er grunn til å skille mellom hvilke prosedyrer som er nødvendige å iverksette under de ulike fasene av et valg. Hvilke sikkerhetstiltak er påkrevet under henholdsvis tidligstemmegivningen, forhåndsstemmegivningen, valgdagsstemmegivningen, under transporten og ved oppbevaringen av valgmateriell? Bør det være faste prosedyrer i form av sikkerhetstiltak, herunder forsegling av valgurnene, på selve valgdagen? Eller er det tilstrekkelig at det enkelte valgstyret selv vurderer hva som er betryggende rutiner? Trenger vi et mer detaljert regelverk som ikke overlater viktige sikkerhetsspørsmål til valgstyrenes skjønn? Departementet ønsker å drøfte disse spørsmålene, blant annet på bakgrunn av OSSEs rapport.

10.5 Departementets vurdering

Vårt valgsystem er i stor grad basert på en grunnleggende offentlig tillit til at valgadministrasjonen er upartisk, og at valgene gjennomføres med integritet. Vi er et land med lange demokratiske tradisjoner, og det stilles ikke ofte særlige kritiske spørsmål ved et valgsystem hvor valgmyndighetene - ut fra lokale forhold - definerer hva som er en forsvarlig og betryggende valggjennomføring. Norge er imidlertid forpliktet av en rekke internasjonale regler og konvensjoner når det gjelder gjennomføringen av valg. Vi må

derfor vurdere eget regelverk, og hvordan vi gjennomfører valg opp mot disse internasjonale standardene.

Forsegling av valgurner på valgdagen

I Norge har vi aldri – så vidt vi har brakt på det rene – hatt 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, en mulighet få kommuner - så vidt vi vet - har benyttet seg av. Departementet er kjent med at velgere fra tid til annen har stilt spørsmål ved hvorfor valgurnene på valgdagen ikke er forseglet. Det er ingen tvil om at vår praksis ikke er ikke i overensstemmelse med internasjonale standarder. Departementet mener derfor at vi bør følge opp OSSEs anbefaling om forsegling av valgurnene.

Helsingforskomiteens valgobservatører påpeker også at urnene mange steder ikke var forseglet, men at dette ikke var i strid med norsk lov. De mener imidlertid at forsegling av stemmeurnen er en viktig faktor for å sikre at ingen stemmesedler røres før opptellingen skal skje. Etter deres mening ville det gitt høyere sikkerhet dersom stemmeurnene ble forseglet og tømning ble unødiggjort ved å ha tilstrekkelig antall tomme stemmeurner.

Som kjent prøvde departementet ut 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.

Forseglede valgurner på selve valgdagen, vil normalt kreve langt flere urner enn kommunene i dag disponerer.

Det må etableres et system for tømning av urnene. Etter departementets oppfatning vil det være lite hensiktsmessig å gå til anskaffelse av mange nye valgurner for å unngå problemet med tømning. Vi kan heller ikke se at det vil være uheldig å ha en ordning for tømning av urner i løpet av en valgdag, hvis dette skjer i betryggende former der hensynet til sikkerheten er ivaretatt.

Departementet ser for seg en ordning der valgurnene åpnes og innholdet tømmes rett over i en dertil spesiallaget farget plastsekk, som så forsegles (med strips) og merkes med serienumre. Det vil være nødvendig å fastsette i valgforskriften hvordan dette skal gjøres, både når det gjelder forhåndsstemmene og valgtingsstemmene. En slik løsning vil tilfredsstillende internasjonale standarder.

Neste spørsmål er om et krav om forsegling av urner bør framgå av valgloven, eller om det er tilstrekkelig at det står i valgforskriften. Som nevnt foran, framgår det av valgloven § 9-5 (3) at velgeren på valgdagen skal legge stemmeseddelen ned i en urne. Ved tidligstemmegivning og ved forhåndsstemmegivning følger det av valgforskriften § 27 (5) at omslagskonvolutten skal legges ned i en forseglet urne. Etter departementets oppfatning vil en ny bestemmelse om at valgurnene på valgdagen alltid skal være forseglet, være et så viktig prinsipp at det er naturlig å ha en slik bestemmelse i valgloven, ikke kun i forskrift. Vi mener det tilsvarende at det bør framgå av loven at urner under forhåndsstemmegivningen skal forsegles. Departementet vil derfor foreslå to nye bestemmelser i valgloven om forsegling av valgurner for henholdsvis valgdagen og forhåndsstemmegivningen.

De fleste kommuner er avhengige av å tømme urnene i løpet av valgdagen. For å sikre at dette skjer på en god måte, vil vi foreslå at det i forskrift fastsettes rutiner for dette. Departementet vil sette ned en arbeidsgruppe for å se nærmere på valgforskriftens regler for utforming av stemmesedler. Det er naturlig at denne gruppen også gir innspill i dette spørsmålet, samtidig som den ser på løsninger for oppbevaring av avgitte stemmer.

Oppbevaring og transport av valgmateriell

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. De tilbakemeldingene vi har fått i forbindelse med evalueringen av valget i 2009, viser 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 materiellet. OSSE har heller ikke merknader til dette i sin rapport. Departementet mener at det ikke er 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 vil derfor i valghåndboken omtale mer presist hvordan kommunene kan sikre seg mot uregelmessigheter.

11 Overlevering av valgmateriell

11.1 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, 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 fastsetter at alt valgmateriell skal oppbevares og transporteres på betryggende måte. Med hjemmel i denne paragrafen har departementet i valgforskriften § 34 bestemt følgende om oppbevaring og transport av materiell: Valgstyret skal etablere betryggende rutiner for oppbevaring og transport av valgmateriell 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 stemmestedene blir fraktet til valgstyret.

Valgforskriftens bestemmelser gjelder også ved denne transporten.

11.2 Problemstilling

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.

11.3 Departementets vurderinger

God orden og sikkerhetshensyn tilsier at en bør ha rutiner for kvittering ved mottak av valgmateriell.

Departementet mener 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 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 vil foreslå 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.

Ifølge valgforskriften § 41 første punktum skal departementet fastsette *”formularer der administrative forhold, mottak og behandling av stemmegivninger og stemmesedler, opptelling, valgoppgjør og kontroll skal protokolleres”*. Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet fastsatt formularer for stemmestyrenes, valgstyrenes og fylkesvalgstyrenes møtebøker. Det følger av paragrafens andre punktum at valgmyndighetene er forpliktet til å bruke fastsatte formularer.

Valgforskriften har ikke bestemmelser om at det skal kvitteres for det materiellet som overleveres fra én instans til en annen. Departementet legger 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 bl.a. å fastsette forskrift om oppbevaring og transport av valgmateriell. Departementet legger til

grunn at denne paragrafen gir hjemmel til å kunne fastsette forskrift om kvittering for mottatt materiell. Departementet vil foreslå at det tas inn et nytt fjerde ledd i valgforskriften § 34 om kvittering for mottatt valgmateriell. Departementet vil utarbeide et skjema som skal brukes ved overlevering av materiellet, og som skal legges til grunn for kvitteringen.

12 Kretsopptelling og kretsinnrapportering

12.1 Om stemmekretsene

Totalt var det 3 003 stemmekretser ved valget i 2009. Det var en nedgang i forhold til antallet ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2007, da det var 3 127 stemmekretser. Det er store forskjeller på stemmekretsene. I alt 17 stemmekretser har et manntall på over 7 000 stemmeberettigede. Rådhuset i Oslo - som også er en krets der alle stemmeberettigede uten oppgitt krets inngår - er den største stemmekretsen med 12 900 stemmeberettigede. Foruten den største stemmekretsen, har Horten stemmekrets i Vestfold 11 500 stemmeberettigede. Askimbyen, Askim i Østfold har også over 10 000 stemmeberettigede, med 10 700.

I den andre enden av skalaen er det i alt 24 kretser med et manntall på 20 eller færre – og 7 kretser har et manntall på 10 eller færre. Brøstad i Dyrøy kommune, Troms, har registrert fire stemmeberettigede. Dette gjelder også for Melfjordbotn krets i Rødøy kommune, Nordland.

Gjennomsnittlig størrelse på stemmekretsene, når alle stemmeberettigede uten oppgitt krets er unntatt, er 1 166.

12.2 Gjeldende rett

Det framkommer av valgloven § 9-3 (1) at kommunen avgjør hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i. Det følger av valghåndboka at kommunene bør ta hensyn til antallet stemmeberettigede når det avgjøres hvor mange stemmekretser kommunen deles inn i slik at man får en god avvikling av valget.

Prinsippene for opptelling av stemmesedler følger av valgloven § 10-4. Av bestemmelsen følger det at det er valgstyret som er ansvarlig for opptellingen av stemmesedlene, og at opptellingen foretas av de personer og på den måten valgstyret har bestemt. Valgstyret står likevel ikke helt fritt til hvordan de ønsker å organisere og gjennomføre opptellingen. For det første kan særskilt opptelling av stemmesedler bare foretas dersom den delen eller de delene av manntallet opptellingen gjelder, inneholder minst 100 navn. Videre fastsetter loven at stemmesedlene fra fylkestingsvalg og kommunestyrevalg telles hver for seg. Stemmesedler avgitt på forhånd og stemmesedler skal også telles hver for seg. Stemmesedlene skal telles opp i to omganger, ved en foreløpig og en endelig opptelling. Valgloven har ingen bestemmelse som pålegger kommunene å telle kretsvis.

Valgforskriften § 15-7 inneholder en bestemmelse hvor det framgår at fylkesvalgstyrene og valgstyrene plikter å gi de opplysninger som departementet eller Statistisk sentralbyrå finner er nødvendige for å publisere valgresultater eller utarbeide offisiell valgstatistikk.

12.3 Problemstilling

Det har fra flere hold vært påberopt at innrapporteringen av valgresultater bør skje kretsvis (pr. stemmekrets) i større utstrekning enn hva tilfellet er i dag.

Det framkommer i Innst. 1 S (2009-2010) fra Stortingets fullmaktskomité at de har merket seg at riksvallstyret i forbindelse med fastsetting av utjevningsmandatene ved stortingsvalget påpeker 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.

12.4 Departementets vurdering

Bruk av stemmekretser er av betydning for gjennomføringen av valg i en kommune av flere ulike årsaker. Kretsene er viktige både i forhold til planlegging og tilrettelegging, stemmegivning, opptelling og kontroll. Litt forenklet kan det sies at kretsene forut for og under valg gjennomføringen er redskap for å sikre gode prosedyrer. Etter at valgresultatene foreligger kan kretsene være nyttige for forskere, politikere og andre som ønsker mer kunnskap om innholdet i valgresultatet.

I dag er situasjonen slik at fire av de større kommunene både teller og innrapporterer valgresultater kretsvis, både forhåndsstemmer og valgtingsstemmer. Middels store kommuner teller også valgtingsstemmene kretsvis, men disse innrapporterer valgresultatet under ett for hele kommunen. Forhåndsstemmene telles mange steder samlet for hele kommunen. De minste kommunene teller verken valgtingsstemmer eller forhåndsstemmer kretsvis, og resultatene innrapporteres samlet for hele kommunen.

Det er flere forhold som kan tilsi at en bør innføre en ordning i valgloven som innebærer kretsvis opptelling, slik at en kan rapportere resultatene til Statistisk sentralbyrå pr. stemmekrets.

For det første kan det hevdes at kretsvis opptelling kan bidra til å sikre et mer korrekt valgresultat. Kretsvis opptelling innebærer at man får et mer håndterlig kontrollgrunnlag enn om man foretar opptellingen under ett i kommunen. Dette innebærer at det blir lettere å finne ut eventuelle feil under opptellingen, all den tid man ikke behøver å gå igjennom samtlige sedler for å spore feil. Ordningen bidrar også til å lette arbeidet for valgmedarbeidere som forestår opptellingen. På den annen side vil valgstyret i mindre kommuner ha et godt kontrollgrunnlag selv om opptellingen ikke skjer på stemmekretsnivå, all den tid det relativt beskjedne antall stemmesedler vil innebære at det

som regel ikke vil by på utfordringer å holde god oversikt eller å spore feil om dette blir nødvendig.

Opptelling og innrapportering på stemmekrets nivå vil innebære at flere ulike grupper nyttiggjøre seg av resultater etter et valg. Fra mange politiske miljøer og fra forskermiljøer er det ønskelig med kretsvis resultater. Vi antar dette også er av interesse for velgerne, ved siden av at det er et ønske fra media om å formidle resultater kretsvis.

Fra et politisk ståsted kan et kretsvis valgresultat gi en indikasjon på hvordan valgkampen har gått, og er også et verktøy for å planlegge hvordan valgkamp og lignende skal gjennomføres i ulike deler av kommunen ved et kommende valg.

Fra et forskningsmessig ståsted kan informasjon om hvordan velgere i ulike geografiske områder i en kommune stemmer være interessant. Fra valg til valg kan det også være interessant å se hvordan lokale politiske spørsmål kan endre resultatet i en stemmekrets.

Mange av landets kretser har færre enn 100 navn i kretsmanntallet, noe som innebærer at det etter valgloven § 10-4 (2) ikke er adgang til å telle kretsvis. Slik departementet ser det er det ikke aktuelt å senke kravet om at det må være minst 100 navn i kretsmanntallet for at en skal kunne foreta kretsvis telling og innrapportering, all den tid et lavere antall navn i kretsmanntallet vil kunne innebære at en ikke kan overholde kravet om at stemmegivningene skal være hemmelige.

Et alternativ kan være å pålegge kommunene å etablere stemmekretser med minst 100 personer i kretsmanntallet. Slike bestemmelser er ikke ukjent internasjonalt. Ut fra landets geografi, reiseavstander og befolkningsstruktur anses dette imidlertid lite hensiktsmessig. De lokale forholdene i kommunen må være bestemmende for valgkretsens størrelse, slik at valglokalene kan tilrettelegges med tanke på best mulig tilgjengelighet for velgerne. Departementet mener lokale hensyn taler for at det ikke bør settes krav om verken minimums- eller maksimumsstørrelse på stemmekretsene.

Som nevnt innledningsvis er det slik at selv om mange kommuner foretar opptellingen kretsvis, er dette i flere kommuner likevel gjennomført slik at dette kun gjelder valgtingsstemmegivningen, og ikke for forhåndsstemmegivningen. Dette skyldes rent praktiske forhold, all den tid de organisatoriske hensynene som nødvendiggjør kretsinndeling på valgdagen, ikke gjør seg gjeldende for forhåndsstemmegivningen.

Mange små og mellomstore kommuner organiserer forhåndsstemmegivningen slik at det er etablert relativt få forhåndsstemmemottak, og i en del kommuner skjer forhåndsstemmegivningen kun på rådhuset eller på servicetorget i kommunehuset. Etter at forhåndsstemmelokalet stenger, fraktes stemmegivningene til valgstyret, som forestår godkjenning, jf. valgloven § 10-1. Dersom en skal få til en kretsvis opptelling som gir uttrykk for det endelige valgresultatet, må valgloven pålegge at også forhåndsstemmegivningene fordeles og telles pr. stemmekrets.

Et pålegg om kretsvis opptelling i kommunene vil måtte følges av et pålegg om tilsvarende kretsvis opptelling på fylkeskommunalt nivå.

Fylkesvalgstyrenes kontroll skjer ved kontrolltelling av samtlige kommuner i fylket. I tillegg innebærer kontrollen et element av legalitetskontroll. Fylkesvalgstyrene skal kontrollere kommunenes beslutninger om godkjenning og forkasting av stemmesedler og stemmegivninger, og skal endre ved feil. I Oslo kommune gjennomføres tilsvarende kontroll av stortingsvalget av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dersom en innfører en ordning hvor kommunene skal telle og rapportere på stemmekrets nivå, vil dette også innebære at opptellingen på fylkeskommunalt nivå må tilpasses opptellingen slik denne skjer på kommunalt nivå, slik at valgresultatene blir korrekte på krets nivå også etter kontroll. En slik kretsvis opptelling vil innebære at fylkeskommunene vil måtte bruke ytterligere tid og ressurser for å kunne ferdigstille resultatene til samme tid som i dag.

Kretsvis opptelling og kontroll i samtlige kretser (større enn 100 i manntallet) er svært arbeidskrevende og krever svært nøyaktige rutiner. Departementet finner ikke grunn til å innføre et slikt pålegg nå.

Vi mener 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. Vi viser til at det er planer om å innføre et slikt system på landsbasis. I motsetning til i dag, vil et eventuelt nytt valgadministrative systemet 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 muliggjør opptelling og innrapportering på krets nivå, både under forhåndsstemmegivningen og valgtingsstemmegivningen.

På denne bakgrunn mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å gi kommunene pålegg om kretsvis opptelling nå. Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om kretsvis opptelling etter at det valgadministrative systemet som skal prøves ut i pilotkommunene ved lokalvalget i 2011 er evaluert.

13 Økonomiske og administrative konsekvenser

Etter departementets vurdering innebærer ikke forslagene til lov- og forskriftsendring økonomiske og administrative konsekvenser av vesentlig betydning.

14 Forslag til endring i valgloven

Det foreslås følgende endringer i valgloven:

§ 2-5 skal lyde:

Folkeregistermyndigheten skal *selv, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt*, på hensiktsmessig måte stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen. *Folkeregistermyndigheten skal selv, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, stille til disposisjon for valgmyndighetene et uttrekk av folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene pr. 1. april i valgåret.*

§ 3-4 første ledd bokstav c skal lyde:

c) den som er ført opp som kandidat på et listeforslag som er satt frem av noen andre enn et registrert politisk parti vedkommende er medlem av,

§ 3-4 første ledd bokstav ny bokstav d) skal lyde:

d) den som ikke er medlem av registrert politisk parti og som avgir erklæring om at listeforslaget representerer et politisk syn som er i strid med egen politisk overbevisning, og

Nåværende § 3-4 første ledd bokstav d) blir ny bokstav e).

§ 6-1 første ledd første punktum skal lyde:

(1) Fristen for innlevering av listeforslag er 31. mars kl. 12 i valgåret.

§ 6-5 andre punktum skal lyde:

Erklæring om tilbakekalling må være innlevert senest 20. april kl. 12 i valgåret.

§ 8-4 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Valgurner som brukes ved forhåndsstemmegivningen innenriks skal være forseglet.

§ 9-5 ny (6) skal lyde:

Valgurner som brukes 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.