

Høringsnotat

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

Høringsfrist 06.09.2004

Kommunal- og regionaldepartementet

Innhold

1	Innledning.....	4
2	Sammendrag.....	4
3	Anmodningsvedtak.....	5
4	Evaluering valget 2003.....	6
4.1	Arbeidsmåte.....	6
4.2	Statistikk.....	7
4.2.1	Valgdeltakelse.....	7
4.2.2	Forhåndsstemmegivningen.....	7
4.2.3	Forkastelser.....	7
4.3	Prinsipper for vurdering av behov for endringer i regelverket.....	8
4.4	Omtale av problemstillinger som er vurdert, men hvor det ikke foreslås endringer i regelverket.....	9
4.4.1	Innledning.....	9
4.4.2	Valgdeltakelse.....	9
4.4.3	Informasjon til velgere og valgfunksjonærer.....	10
	Innledning.....	10
	Informasjon til velgere.....	11
	Informasjon til valgfunksjonærer.....	12
4.4.4	Hemmelig valg.....	13
	Innledning.....	13
	Utforming av stemmesedlene.....	13
	Bretting av stemmesedlene.....	15
	Stemmeavlukkene.....	15
4.4.5	Stemmegivning i valglokalet.....	16
4.4.6	Blanke stemmer.....	17
5	Omtale av endringsforslag.....	19
5.1	Registrerte politiske partier.....	19
5.1.1	Gjeldende rett.....	19
5.1.2	Departementets vurdering og forslag.....	19
5.2	Stemmer fra velgere som lider av sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet.....	21
5.2.1	Gjeldende rett.....	21
5.2.2	Departementets vurdering og forslag.....	22
5.3	Valgtingsstemmegivningen - Velgeren har behov for assistanse.....	24

5.3.1	Gjeldende rett.....	24
5.3.2	Departementets vurderinger og forslag.....	24
5.4	Valgtingsstemmegivningen - Avlutning av stemmegivningen i valglokalet..	26
5.4.1	Gjeldende rett.....	26
5.4.2	Departementets vurderinger og forslag.....	27
5.5	Ikke-valgbare kandidater og beregning av personstemmer.....	28
5.5.1	Gjeldende rett.....	28
5.5.2	Departementets vurdering og forslag.....	28
5.6	Fordelingen av mandatene på valgdistriktene ved stortingsvalg.....	28
5.6.1	Gjeldende rett.....	28
5.6.2	Departementets vurderinger og forslag.....	28
5.7	Fordeling av utjevningsmandatene på partiene og valgdistriktene ved stortingsvalg.....	29
5.7.1	Gjeldende rett.....	29
5.7.2	Departementets vurderinger og forslag.....	29
5.8	Klage og erklæring om ugyldig valg.....	29
5.8.1	Gjeldende rett.....	29
5.8.2	Departementets vurdering og forslag.....	30
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	30
6	Merknader til de enkelte bestemmelser.....	30
7	Utkast til lovendringer.....	32

1 Innledning

Den nye valgloven ble vedtatt i 2002. Kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003 var således første gang et valg ble avholdt etter den nye loven. Den nye valgloven er mindre detaljert vedrørende praktiske forhold enn det den gamle var. Sentrale endringer var:

- etablering av ny registreringsordning for de politiske partiene
- endrede krav til antall underskrifter på listeforslag som blir satt frem fra andre enn registrerte politiske partier og registrerte politiske partier som ikke oppnådde en nærmere fastsatt oppslutning ved siste stortingsvalg
- endringer i reglene om personvalg som øker velgernes påvirkningsmuligheter på bekostning av partiene
- kortere forhåndsstemmeperiode innenriks
- ikke bruk av stemmeseddelkonvolutter på valgtinget
- enklere regler for prøving av stemmegivninger og stemmesedler
- utjevningsmandatorordningen ved fylkestingsvalg ble ikke videreført
- ny oppgjørsmetode ved kommunestyrevalget
- kommunestyrene og fylkestingene skal selv vurdere om valget er gjennomført i henhold til regelverket og om det kan godkjennes.

Departementet har evaluert gjennomføringen av valget, med særlig vekt på den praktiske gjennomføringen. Det har vært viktig for departementet å få frem årsakene til eventuelle mangler/feil ved valggjennomføringen. Spørsmålet er i tilfelle om det er regelverket som ikke er godt nok eller om det hovedsakelig er spørsmål om å høste erfaringer og lære av eventuelle feil.

Høringsnotatet inneholder forslag til endringer i valgloven, hvor departementet mener evalueringen har vist at det er behov for presiseringer og tilføyelser.

2 Sammendrag

Høringsnotatet inneholder en evaluering av den praktiske gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget 2003 samt omtale av en del lovendringsforslag.

Evalueringsdelen inneholder for det første en beskrivelse av hvordan evalueringen har foregått. Det viktigste grepet som ble foretatt var at departementet oppnevnte en arbeidsgruppe med erfarne valgmedarbeidere fra kommunene og fylkeskommunene. Gruppen ble bedt om å vurdere ulike problemstillinger. Videre inneholder evalueringen en del statistikk om valgdeltakelse og forkastelser, samt en beskrivelse av de prinsipper departementet la til grunn for sin vurdering av behov for endringer i valgloven. Endelig inneholder denne delen av høringsnotatet en omtale av enkelte problemstillinger hvor departementet har kommet til at det ikke er behov for lovendringer.

Stortinget har vedtatt at velgere som på valgdagen lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet skal følge særlige prosedyreregler ved stemmegivningen. Det fremmes på denne bakgrunn forslag om at tilsvarende

regler skal gjelde ved forhåndsstemmegivningen, samt at det lovfestes at slike stemmegivninger skal forkastes.

Det foreslås videre presisert at velgere som er møtt frem ved et valglokale før det fastsatte stengetidspunktet, skal få avgi stemme (dvs. både velgere som er kommet inn i lokalet og velgere som står i kø utenfor lokalet). Valgloven er i dag utydelig på dette området, men forslaget er i tråd med praksis og departementets tolkning av loven.

Velgere som trenger assistanse ved stemmegivningen skal etter det foreliggende forslaget ikke lenger selv kunne bestemme hvem de ønsker hjelp av. Det foreslås at hjelperne skal være stemmemottakere, valgfunksjonærer eller medlemmer av stemmestyret. Velgere som lider av alvorlige psykiske eller fysiske funksjonshemninger skal imidlertid fortsatt kunne utnevne egne hjelpere.

Mange av de øvrige lovendringene er av teknisk karakter, som endringene og tilføyelsene i reglene for a) registrerte politiske partier, b) fordeling av mandatene på valgdistriktene ved stortingsvalg, c) fordeling av utjevningsmandatene på partiene og valgdistriktene ved stortingsvalg og d) vilkår for å erklære ugyldig valg.

3 Anmodningsvedtak

Dette kapitlet vil i lovproposisjonen inneholde omtale av noen anmodningsvedtak vedrørende valg Stortinget har truffet og bedt regjeringen følge opp. Teksten i dette kapitlet er derfor bare til orientering og er ikke ment å foranledige kommentarer fra høringsinstansene.

I forbindelse med behandlingen av ny valglov traff Stortinget bl.a. følgende anmodningsvedtak:

- Vedtak nr. 478, 19. juni 2002:
”Stortinget ber Regjeringen om å sørge for at partiets navn på lister også fremgår i form av blindeskrift.”

Kontroll- og konstitusjonskomiteen bad i Innst.S. nr. 168 Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2001-2002 om at Stortinget i første melding om anmodnings- og utredningsvedtak etter at erfaringene fra kommunestyrevalget er oppsummert, ble orientert om den iverksatte ordningen har vist seg å være tilstrekkelig til å oppfylle intensjonen bak Stortingets vedtak.

Departementet vil orientere Stortinget i stortingsmeldingen om anmodnings- og utredningsvedtak som blir lagt frem høsten 2004.

- Vedtak nr. 518, 16. juni 2003:
”Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang og evaluering av ordningen med velgerpåvirkning ved fylkestingsvalget 2003 og forutsetter at resultatet av gjennomgangen fremmes for Stortinget på egnet måte.”

Lovproposisjonen vil inneholde en slik gjennomgang og vurdering av den omtalte ordningen på grunnlag av en forskningsbasert evaluering.

- Vedtak nr. 519, 16. juni 2003:
"Stortinget ber Regjeringen foreta en vurdering av alternative løsninger når det gjelder hvilken instans som skal gis myndighet til å ta stilling til klagesaker før valget og før det nye Stortinget avgjør klagen med endelig virkning, og komme tilbake til stortinget på egnet måte."

Departementet har 28. mai 2004 fremmet en egen stortingsmelding om klager ved stortingsvalg. Det vil være aktuelt å fremme forslag til endringer i klageordningen ved stortingsvalg i lovproposisjonen, dersom Stortinget behandler stortingsmeldingen tidnok til at departementet rekker å innarbeide eventuelle lovendringsforslag.

- Vedtak nr. 520, 16. juni 2003:
"Stortinget ber Regjeringen utrede problemstillinger knyttet til lokale folkeavstemninger, og belyse hvilke virkninger en modell der et bestemt antall innbyggere i en kommune kan kreve en sak opp til folkeavstemning, kan ha for lokaldemokratiet.

Stortinget ber Regjeringen på egnet måte legge fram resultatet av utredningen."

Departementet vil i lovproposisjonen oppsummere resultatet av to ulike utredninger om spørsmålet.

4 Evaluering av den praktiske gjennomføringen av valget i 2003

4.1 Arbeidsmåte

Det er flere ulike måter å evaluere gjennomføringen av et valg på. Etter poststemmereformen sendte departementet ut et omfattende evalueringsskjema til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene. I forbindelse med evalueringen av valget i 2003, valgte departementet en annen tilnærmingstype. For å få en mer helhetlig og systematisk evaluering av valget ble det satt ned en arbeidsgruppe bestående av erfarne valgmedarbeidere fra kommunene og fylkeskommunene. I tillegg deltok departementet i arbeidsgruppemøtene.

Mandatet arbeidsgruppen fikk var å evaluere gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget 2003. På bakgrunn av henvendelser til departementet, herunder valgklager, bad departementet arbeidsgruppen vurdere ulike problemstillinger. Arbeidsgruppen stod i tillegg fritt til å ta opp andre spørsmål. Videre ble arbeidsgruppen bedt om å innhente informasjon både fra valgmedarbeidere sentralt i kommunene/fylkeskommunene og fra medarbeidere som var til stede i valglokalene på valgdagen. Evalueringen skulle hovedsakelig fokusere på den tekniske gjennomføringen av valget.

Ved en evaluering er det viktig å få frem *årsakene* til eventuelle feil. Det er av stor betydning å få brakt på det rene om eventuelle feil skyldes selve regelverket eller om det i hovedsak er spørsmål om å høste erfaringer og lære av eventuelle feil, slik at fremtidige valg kan avvikles uten tilsvarende problemer. Arbeidsgruppens anbefalinger er omtalt under de enkelte punktene nedenfor.

4.2 Statistikk

4.2.1 Valgdeltakelse

Den offisielle statistikken fra SSB viser at ved kommunestyrevalget var deltakelsen ved valget i 2003 59,0 prosent, dvs. en nedgang på 2,4 prosentpoeng fra valget i 1999. Dette er den laveste valgdeltakelsen siden 1922. Ved fylkestingsvalget gikk deltakelsen ned fra 56,8 prosent i 1999 til 55,6 prosent. Dette er den laveste valgdeltakelsen noensinne ved et fylkestingsvalg.

4.2.2 Forhåndsstemmegivningen

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2003 var det ca. 249 000 personer som forhåndsstemte. Dette utgjorde 12,0 prosent av de som stemte. Ved lokalvalgene i 1999 og 1995 forhåndsstemte henholdsvis ca. 332 000 (15,6 prosent) og ca. 179 000 (8,3 prosent). Poststemmegivningen ble en suksess da den ble innført. På dette tidspunkt hadde Posten et omfattende ekspedisjonsnett. I tillegg var det mulig å forhåndsstemme til landpostbud. Forhåndsstemmegivningen på Posten ble avvirket ved vedtakelsen av den nye valgloven. Bakgrunnen var at antallet postkontorer ble sterkt redusert. Når man sammenlikner antall forhåndsstemmer ved de ulike valgene med hverandre, må man ha i mente hvor omfattende Postens ekspedisjonsnett var i 1999 og hvor sentralt plassert de fleste postkontorene var i forhold til hvor velgerne beveget seg.

Når en derfor skal vurdere oppslutningen om forhåndsstemmegivningen ved valget i 2003, er det mer naturlig å sammenlikne med oppslutningen ved valget i 1995. Både antallet og andelen forhåndsstemmer var vesentlig høyere ved valget i 2003 enn ved valget i 1995, dvs. forrige gang kommunene hadde ansvaret for forhåndsstemmegivningen. Dette tyder på at kommunene generelt har klart å tilrettelegge forhåndsstemmegivningen på en god måte. Kommunene har etter departementets oppfatning selv de beste forutsetningene for å vite hvor bredt det er behov for å tilrettelegge forhåndsstemmegivningen. Det er likevel grunn til å understreke at kommunene foran neste valg nøye bør vurdere om det er mulig å tilrettelegge forhåndsstemmegivningen på en enda bedre måte. Trolig er det også behov for enda bedre informasjon fra kommunene til velgerne om hvor og når det er mulig å forhåndsstemme. For øvrig vil departementet bemerke at det ikke er et mål i seg selv at antallet forhåndsstemmer er størst mulig.

4.2.3 Forkastelser

Regelverket for godkjenning og forkasting av stemmegivninger og stemmesedler ble i sin helhet gjennomgått i Ot.prp. nr. 45 (2001-02) om forslag til ny valglov. I sitt forslag til endringer la departementet avgjørende vekt på at *færrest mulig forhold skulle føre til forkastelser* og at velgerne i størst mulig grad skulle kunne stole på at stemmen deres ble godkjent. Av denne grunn ble svært mange av lovens tidligere forkastelsesregler opphevet. Regelverket ble betydelig forenklet og lettere å praktisere. Valgloven gir velgerne mange muligheter til å avgi stemme. Den inneholder sammen med valgforskriften tilsvarende mange prosedyreregler som skal følges ved stemmegivningen. Tidligere var brudd på prosedyrer i de

fleste tilfeller grunn for forkastelse, noe som ofte førte til urimelige resultat. I ny valglov er mange slike grunnlag for forkastelser fjernet.

Tilbakemeldinger fra kommuner og fylker tyder på at departementets målsetting med endret regelverk har slått til. Evalueringsgruppen peker i sin rapport på at endringene i valgloven allerede har bidratt til å redusere feilkilder og grunnlag for forkastelser. Arbeidsgruppen mener valglovens nye system har medvirket til at færre stemmesedler ble forkastet ved siste valg enn tidligere (når en ser bort fra blanke stemmesedler). Som eksempel nevner arbeidsgruppen at antall forkastelser i Oslo kommune er redusert fra 1496 i 1999 til 627 i 2003 (når det ses bort fra blanke stemmesedler).

Ifølge tall fra Statistisk Sentralbyrå var det ved kommunestyrevalget ca. 16 900 stemmer som ble forkastet. Dette er 5 200 flere enn ved valget for fire år siden. Den store økningen skyldes imidlertid at det er registrert ca. 12 700 blanke stemmer på valgtinget ved kommunestyrevalget. Til sammenligning var det 6 364 blanke stemmesedler ved kommunestyrevalget i 1999.

Ved fylkestingsvalget ble det forkastet 20 100 stemmer, dette er 8 900 flere enn i 1999. Som for kommunestyrevalget så er det også her blanke stemmer på valgtinget som utgjør den store økningen fra valget i 1999.

4.3 Prinsipper for vurdering av behov for endringer i regelverket

Departementet vil her redegjøre nærmere for prinsippene som er lagt til grunn for vurderingen av om det er behov for endringer i regelverket.

Basert på departementets erfaring og tilbakemeldinger fra kommunene, vil stadige endringer i regelverket øke faren for feil ved gjennomføringen betraktelig. Det er viktig at vår valgordning i størst mulig grad er stabil, både i forhold til den enkelte velger og det store antall valgmedarbeidere som skal stå for valggjennomføringen. I mandatet til Valglovutvalget påpekes det nettopp at de (inntil da) stadige endringene stiller store krav til opplærings- og informasjonsarbeid og at man ønsket å få en lov som var robust i den forstand at den ikke stadig var gjenstand for endringer. Disse forholdene ble vektlagt ved utformingen av den nye valgloven fra 2002. Av disse grunner mener departementet det må legges en streng vurdering til grunn når det tas stilling til om regelverket bør revideres på enkelte områder.

Ved den nye valgloven ble det på noen områder innført til dels vesentlige endringer. Særlig gjelder dette endring i regler for personvalg, fjerning av stemmeseddelkonvolutten, endring av tidspunkt for avslutning av stemmegivning på valgdagen, endring av tid og sted for forhåndsstemmegivning osv.

Departementet mener de lokale valgmyndighetene vil ha lært mye av erfaringene fra valget i 2003. Det er i tillegg grunn til å understreke at velgerne må få venne seg til nyordninger. Det at både velgerne og valgmyndighetene vil ha lært mye av valget i 2003, sammen med fortsatt fokus på informasjon/veiledning, vil etter departementets oppfatning være den beste løsningen for å forhindre at de samme feilene oppstår ved valget i 2005. Av erfaring vet vi at endrede regler øker sjansene for at misforståelser og feil oppstår.

Detaljer og eksempler på hvordan regelverket kan oppfylles, bør formidles i veiledning til kommunene og fylkeskommunene. Det er ikke noe som tilsier at detaljerte regler i lov eller forskrift gir en feilfri gjennomføring på alle plan.

4.4 Omtale av problemstillinger som er vurdert, men hvor det ikke foreslås endringer i regelverket

4.4.1 Innledning

I dette delkapitlet omtales ulike problemstillinger hvor departementet har vurdert om det er behov for endringer i regelverket, men hvor vi enten er kommet til at eventuelle problemer med praktiseringen av gjeldende regelverk bedre kan løses på andre måter eller at det etter departementets oppfatning er behov for ytterligere kunnskap før en eventuelt foreslår endringer.

4.4.2 Valgdeltakelse

Også etter valget i fjor ble det uttrykt bekymring for den stadig synkende valgdeltakelsen. Dette er ikke spesielt for Norge, men en generell trend i Vest-Europa. Spørsmålet er om det er noe vi kan gjøre med selve valgordningen for å øke valgdeltakelsen. Fra ulike hold er det f.eks. foreslått å åpne for forhåndsstemmegivning i egen kommune lørdag og eventuelt søndag før valgdagen, øke åpningstiden på valgdagen mandag, starte forhåndsstemmegivningen tidligere mv.

Valglovutvalget så i sin utredning, NOU 2001: 3 Velgere, valgordning, folkevalgte, på årsakene til synkende valgdeltakelse og hva man eventuelt kunne gjøre med dette. Utvalget uttaler bl.a. følgende (NOU 2001: 3 s.70):

” Når velgenes tilhørighet til de politiske partiene svekkes, minsker lysten til å stemme. Velgerne er ikke bare usikre på hvilket parti de skal stemme på, men stiller seg i økende grad spørsmålet om hvorvidt de skal delta i det hele tatt. Dette er utvilsomt bekymringsfullt. Gammel vane ser ikke lenger ut til å være nok for å få velgerne til urnene på valgdagen. Det kan se ut som om den enkelte i større grad stiller seg spørsmålet om hvor meningsfullt valget er, og hva som står på spill. Ser velgerne ingen forskjeller på de politiske partiene, kan det å bli hjemme bli sett på som et bevisst valg, ikke som et uttrykk for manglende politisk interesse og engasjement. Normen om å delta må suppleres med borgernes vurdering av de valgte organers betydning, og deres interesse for, hva disse politiske organene foretar seg. Forskning viser at stortingsvalgene oppfattes som viktigere enn lokalvalgene, noe som ser ut til å gi stadig sterkere utslag over tid. Valgdeltakelsen er et komplekst sammensatt fenomen. Det er vanskelig å peke på forhold som kan øke deltakelsen substansielt, uten at det samtidig skapes grunnlag for negative effekter. Det gjelder forslag om påbud (stemmeplikt), premiering (skattefradrag) og en felles valgdag for alle typer valg. Det hører til det positive bildet at politikken i seg selv ser ut til å være den faktoren som har størst effekt på valgdeltakelsen. For de politiske partiene ligger dermed utfordringen i å utforme en politikk som svarer på dagens utfordringer.”

Valglovutvalget peker på at valgdeltakelsen er ”et komplekst sammensatt fenomen”. Internasjonale studier viser at tilgjengelighet er viktig for valgdeltakelsen. Sammenliknet med andre land, legger Norge imidlertid forholdene godt til rette i så måte. I henhold til en forskningsrapport av Dag Arne

Christensen (Rokkansenteret) og Tor Midtbø (Institutt for sammenlignende politikk, Universitetet i Bergen) ser verken det å øke antall valgsteder eller det å innføre søndagsstemmegivning ut til å ha noen positiv effekt på valgdeltakelsen, selv om det å opprette flere valglokaler muligens vil ha en positiv effekt i Nord Norge. Utfordringen synes ifølge Valglovutvalget å være å få de politiske partiene til å utforme en politikk som svarer til dagens utfordringer.

Det er de siste årene blitt lansert og gjennomført en rekke forsøk hvor en del av begrunnelsen for forsøkene har vært en hypotese om at dette kunne være tiltak som ville medføre høyere valgdeltakelse. Dette dreier seg om direktevalg av ordførere, elektronisk stemmegivning og egen valgdag. Evalueringen av disse forsøkene underbygger imidlertid ikke en slik hypotese. Etter departementets syn bygger dette opp om Valglovutvalgets uttalelse om at valgdeltakelsen er et komplekst sammensatt fenomen.

Arbeidsgruppen som evaluerte valggjennomføringen for departementet gir uttrykk for at administrative tiltak, for eksempel økt tilgjengelighet, er lite egnet som virkemiddel for å øke valgdeltakelsen. Arbeidsgruppens konklusjon er at det er partiene selv som via sitt politiske arbeid må ta hovedansvaret for å øke valgdeltakelsen. Valgmyndighetene kan kun tilrettelegge for deltakelse.

Etter departementets syn er det lite som tyder på at endringer i valglovgivningen for å bedre tilgjengeligheten for velgerne vil ha særlig effekt på valgdeltakelsen. Valglovutvalgets innstilling basert på diverse forskning tyder ikke på at det er manglende tilgjengelighet generelt som er årsaken til den synkende valgdeltakelsen. På den annen side kan det være at tilgjengeligheten i enkelte kommuner bør forbedres. Dette er imidlertid noe som bør gjøres lokalt der det er aktuelt, og som ikke er avhengig av endringer i valgloven. Departementet mener derfor at det i informasjon til kommunene er grunn til å understreke viktigheten av at kommunene ut fra lokale forhold vurderer hvor det skal avholdes både forhåndsstemmegivning og valgting.

Regjeringen har i mars 2004 oppnevnt en lokaldemokratikommisjon. Denne har i sitt mandat fått i oppdrag bl.a. å gjøre rede for utviklingen i valgdeltakelsen og mulige forklaringer på hvorfor den er gått tilbake samt å foreslå tiltak for å styrke valgdeltakelsen på kortere og lengre sikt. Etter departementets oppfatning bør en avvente kommisjonens anbefalinger før en eventuelt foreslår lovendringer på dette området.

4.4.3 Informasjon til velgere og valgfunksjonærer

Innledning

Endringer i regelverket medfører økt risiko for feil, både hos velgerne og hos valgfunksjonærene. Ved valget i 2003 var det til dels betydelige endringer i reglene for hvordan valget skulle gjennomføres. Departementet satset derfor mer på faktainformasjon til velgerne ved valget i 2003 enn det som vanligvis blir gjort. I tillegg la både kommunene og fylkeskommunene stor vekt på å informere både valgmedarbeiderne og velgerne.

Informasjon til velgere

Som nevnt foran satset departementet mer enn vanlig på faktainformasjon til velgerne ved dette valget. Hovedsatsingen var en TV-kampanje og en husstandsbrosjyre. Departementet har fått evaluert effektene av informasjonskampanjen.

Hovedfunksjonen til TV-kampanjen var å gjøre velgerne oppmerksomme på at det kom en brosjyre med informasjon om valget i posten. Evalueringen viste at færre personer oppgav å ha lagt merke til TV-reklamen ved valget i 2003 enn det evalueringen av infokampanjene ved valgene i 2001 og 1999 viste.

Når det gjaldt husstandsbrosjyren, husket hele 73 % av de spurte å ha mottatt brosjyren. Dette blir i evalueringen betegnet som meget tilfredsstillende for et tiltak av denne typen. Litt under 70 % av velgerne som hadde lest brosjyren syntes informasjonen i brosjyren var meget eller ganske nyttig. Over 80 % av velgerne syntes også at innholdet i brosjyren var lett å forstå.

Evalueringen viste videre at velgerne generelt vurderte sine egne kunnskaper om valgordningen som meget gode. Nærmere 90 % syntes selv de visste nok om hvor, når og hvordan man skal stemme. Et noe lavere antall syntes de visste nok om hvordan man skal gjøre rettinger på stemmesedlene (64 %).

Også kommunene og fylkeskommunene gav utstrakt veiledning og informasjon til velgerne. Arbeidsgruppen som evaluerte valget viser til følgende informasjonstiltak som kommunene og fylkeskommunene i større eller mindre grad gjennomførte:

- kunngjøringer i dagspressen
- plakater og brosjyrer
- forfilmer på kino
- TV-spotter
- internettsider
- valgkort
- muntlig kommunikasjon i valglokalene.

Etter departementets oppfatning synes evalueringen å vise at velgerne generelt har gode kunnskaper om hvordan man skal gå frem for å stemme.

Dersom man skal nå frem til velgerne med forholdsvis omfattende og til dels noe komplisert informasjon, må dette gjøres før velgerne står i valglokalet klare til å avgi stemme. Informasjonsmengden er imidlertid så stor i dagens samfunn at mye av informasjonen blir valgt bort. Etter departementets oppfatning er det derfor også svært viktig å benytte anledningen mens velgerne befinner seg i valglokalet til å gi kort informasjon om hvordan velgerne praktisk skal gå frem i valglokalet. Som arbeidsgruppen som har evaluert valget påpeker i sin rapport, er velgeren når vedkommende er inne i lokalet langt mer mottakelig for informasjon enn ellers. I en slik situasjon – f.eks. når velgeren står i kø – kan informasjon om bruk av stemmeseddelen (hvordan gi personstemme, hvordan brette seddelen, husk at den skal stemples), oppfattes som relevant og derfor nå frem.

Det kan se ut til at ikke alle velgerne var godt nok forberedt på at de ikke skulle bruke stemmeseddelkonvolutt på valgdagen. Noen velgere har brukt en blank

stemmeseddel som omslag utenpå partistemmeseddelen. Konsekvensen av en slik fremgangsmåte er to forkastede stemmesedler. Partistemmeseddelen skal forkastes fordi den ikke har offentlig stempel. Den blanke stemmeseddelen, som ikke er avgitt til noe parti, kan heller ikke godkjennes. Ifølge statistikk fra SSB ble ca. 2800 stemmesedler forkastet fordi de ikke var stemplet. I noen tilfeller var det stemmemottakerne som hadde glemt å stemple stemmesedlene, i andre tilfeller hadde velgerne brukt en stemmeseddel som omslag for en annen stemmeseddel, med den følge at den innerste stemmeseddelen ikke ble påført noe stempel.

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i hvor mange feil som er begått av velgerne eller valgfunksjonærene. Det er nærliggende å anta at forskjellene kommunene imellom i stor utstrekning kan forklares med i hvilken grad de har klart å gi velgerne relevant informasjon i selve valglokalet om hvordan de skal gå frem for å avgi stemme.

Departementet har fått mange innspill fra den nevnte arbeidsgruppen om informasjonstiltak som fungerte bra ved valget i 2003, og som bør videreformidles til kommunene, f.eks. å henge opp veiledning inne i stemmeavlukket med eksempel på hvordan stemmeseddelen skal brettes eller å ha en person som informerer velgere som står i kø om hvordan stemmegivningen skal foregå. Departementet vil derfor i sin informasjon til kommunene foran neste valg understreke viktigheten av å gi slik informasjon samt komme med eksempler på hvordan slik informasjon kan gis. I tillegg vil departementet i sin generelle informasjon til velgerne legge stor vekt på gjennomføringen av selve stemmegivningen.

Informasjon til valgfunksjonærer

Ansvar for den praktiske gjennomføringen av valg i Norge ligger på kommunene. Departementet har likevel et overordnet ansvar for å veilede kommunene i valgloven og tilhørende regelverk. I forbindelse med den nye valgloven holdt departementet fem regionale konferanser om den nye valgloven. Målgruppen her var først og fremst lokalpolitikere. Mange valgmedarbeidere deltok også på disse konferansene. Foran hvert valg holder departementet dessuten en sentral valgkonferanse for fylkeskommunene og fylkesmennene, hvor det fokuseres på praktiske forhold rundt valget. Fylkeskommunene og fylkesmennene holder deretter konferanser for kommunene i sine fylker.

Viktigst er likevel departementets satsing på bruk av Internett som en informasjonskilde. På www.valg.no legger departementet ut informasjon beregnet på bl.a. valgmedarbeidere. Departementet etablerte i 2003 en abonnementsordning, hvor de som ville kunne registrere seg. De fikk da e-postvarsel hver gang det ble publisert nyheter på valgsidene.

Departementets valghåndbok, som er en gjennomgang av hele valglovgivningen, er den viktigste informasjonskilden. Den oppdateres kontinuerlig og finnes tilgjengelig for nedlasting på Internett. Man finner også informasjon om særskilte temaer, rundskriv, protokoller, regelverk med forarbeider mv. på disse sidene. Denne informasjonssatsingen ser ut til å være godt mottatt i kommunesektoren. Ut fra evalueringen til den nevnte arbeidsgruppen, kan det se ut som om kommunene i enda større grad ønsker at departementet legger ut eksempelsamlinger med bidrag fra kommunene på hvordan ting kan gjøres. Det kan f.eks. være å innhente

og videreformidle gode eksempler fra noen kommuner på hvordan en håndbok for stemmestyrene kan utformes, hvordan opplæringen av valgfunksjonærene bør gjennomføres, eksempler på hvordan stemmesedlene kan utformes osv.

Feil fra stemmemottaker kan føre til at velgernes stemmesedler ikke blir godkjent. Den eneste feilen valgfunksjonærene etter dagens regelverk i praksis kan gjøre som medfører at stemmeseddelen blir forkastet, er at vedkommende glemmer å stemple stemmeseddelen. Det er imidlertid svært viktig at stemmemottakerne kjenner regelverket ut og inn, slik at de kan veilede velgerne i hvordan velgerne skal gjøre "sin del av jobben". Departementet vil i sin informasjon til kommunene foran neste valg understreke viktigheten av at alle stemmemottakerne gjennomgår en grundig opplæring i hvordan stemmemottaket skal foregå.

4.4.4 Hemmelig valg

Innledning

Det er et grunnleggende prinsipp i valglovgivningen at velgerne skal kunne avgi sin stemme i hemmelighet, jf. valglovens formålsbestemmelse (§ 1-1) som sier at "formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre".

Det var Valglovutvalget som i sin innstilling, NOU 2001: 3, foreslo at stemmeseddelkonvoluttene ble avskaffet ved stemmegivning på valgdagen. Utvalget foreslo at velgeren i stedet skulle brette sammen stemmeseddelen i stemmeavlukket, slik at ingen andre kunne se hva vedkommende hadde stemt, for deretter å gå til urnen. Der skulle stemmeseddelen stemples av stemmemottakeren før den ble lagt i urnen av velgeren.

Departementet mener det er grunn til å understreke at det ikke er noen motstrid mellom hemmelige valg og konvolutfrie valg. Det er også mange andre land som ikke benytter stemmeseddelkonvolutt. Visse forutsetninger må likevel være til stede, noe også Valglovutvalget gir uttrykk for:

- stemmesedlene må være produsert slik at det ikke er mulig å se gjennom dem etter at de er brettet sammen
- stemmesedlene bør utformes slik at de innbyr til bretting
- velgerne bør oppfordres til å brette stemmesedlene
- velgerne må selv være påpasselige.

I tillegg er det viktig at stemmeavlukket plasseres slik at det ikke er mulig å se hvilke stemmesedler velgere som er inne i avlukket benytter.

Utforming av stemmesedlene

Det følger av valgforskriften § 19 annet ledd at de stemmesedlene som skal benyttes på valgtinget, skal produseres på en slik måte at det ikke er mulig å se hva velgerne har stemt etter at stemmeseddelen er brettet sammen. Bestemmelsen inneholder videre krav til seddelens størrelse, farge og innhold.

Det er mange måter å tilfredsstille kravet til ugjennomsiktighet. Nærmere beskrivelse av hvordan valgstyrene /fylkesvalgstyrene kunne gå frem for å oppnå dette kravet, ble gitt av departementet i valghåndboken og i merknader til forskriften. Forskriften sier selv ikke noe om hvordan stemmesedlene skal produseres. Det er sluttresultatet det stilles krav til, ikke produksjonsmetoden. Det er således opp til det enkelte valgstyre/fylkesvalgstyre å finne frem til den løsning det mener best ivaretar hensynet til hemmelighold. Det kan f.eks. benyttes en papirkvalitet som gjør det umulig å lese gjennom papiret hva velgeren har stemt etter at stemmeseddelen er brettet sammen. Et annet alternativ kan være å påføre deler av baksiden av stemmeseddelen raster (trykk). Dette kan være nødvendig for at stemmeseddelen ikke skal bli for tykk. Hvor mye trykksverte som benyttes ved trykking av stemmesedlene, vil også kunne spille inn på hvor lett det er å se gjennom stemmeseddelen. Det er også mulig å kombinere disse produksjonsmetodene. Poenget er at det ikke skal være mulig å se hva velgeren har stemt etter at stemmeseddelen er brettet sammen. Det enkelte valgstyre/fylkesvalgstyre må selv vurdere hvordan de ønsker å oppfylle kravet om at det ikke skal være mulig å se hva velgeren har stemt etter at stemmeseddelen er brettet sammen. Det er viktig at det bes om prøvetrykk, slik at valgstyret forsikrer seg om at kravet til ugjennomsiktighet er oppfylt. Man bør ikke overlate denne vurderingen til det enkelte trykkeri. Denne informasjonen gav departementet til kommunene og fylkeskommunene i forkant av trykkeprosessen.

Arbeidsgruppen som har evaluert valget i 2003, uttaler at det ikke er ønskelig med ytterligere spesifikasjoner når det gjelder stemmesedlenes utforming. De påpeker at staten bør ha tillit til at kommuner/fylkeskommuner klarer å produsere stemmesedler som tilfredsstiller kravene i forskriften. De uttaler imidlertid at det kommunene kan ha behov for, er en eksempelsamling med gode løsninger og gode erfaringer med hensyn til hvordan stemmesedlene bør utformes. Slike eksempler kan legges ut på departementets internett-sider. I tillegg vil departementet understreke at det kan være mye å hente ved et samarbeid mellom kommunene i fylket og fylkeskommunen.

Valgforskriften § 19 annet ledd er en enkel og klar regel. I merknadene til valgforskriften og i valghåndboken er det beskrevet hvordan kommunene skal kunne produsere stemmesedlene for å oppfylle regelen. Det ser ut til at kommunene og fylkeskommunene generelt klarte å forholde seg til dette regelverket. I de få tilfellene hvor stemmesedlene ikke i tilstrekkelig grad oppfylte kravet til ugjennomsiktighet, er det etter departementets oppfatning ikke regelverket som var utilstrekkelig, men manglende årvåkenhet hos kommunene i forbindelse med produksjon av stemmesedlene. Det er ikke grunn til å tro at praktiseringen av reglene vil bli annerledes ved at en tar inn mer detaljerte regler om produksjonen av stemmesedler i forskrift fremfor fortsatt å ha dem i veiledningen til forskriften slik den lyder i dag. Regelen er dessuten helt ny, og en bør ikke gripe til unødig detaljerte regler før kommunene har fått muligheten til å tilpasse seg reglene.

Departementet er enig i at å legge ut eksempler på hvordan stemmesedlene kan produseres i tråd med valgforskriften, f.eks. på departementets internettsider, vil kunne være til hjelp for de kommuner som er usikre på hvordan de skal gå frem. Departementet mener på denne bakgrunn at regelverket stiller de nødvendige krav til produksjon av stemmesedler.

Bretting av stemmesedlene

En forutsetning for at velgernes valg skal forbli hemmelig, er at velgerne bretter stemmeseddelen slik at ingen kan se hvilken stemmeseddel de har benyttet før de forlater stemmeavlukket. Dette var nytt ved valget i 2003, og både departementet og kommunene hadde derfor forberedt diverse informasjonstiltak. Departementet fokuserte derfor både i husstandsbrosjyren og på den plakaten departementet lagde til oppslag i valglokalene, på at det ved valget i 2003 ikke skulle brukes konvolutt på valgdagen. I stedet skulle velgerne brette sammen stemmesedlene slik at ingen så hva de hadde stemt. Noen kommuner hadde dessuten hengt opp eksempler inne i stemmeavlukket på hvordan stemmesedlene skulle brettes. Mange stemmesedler var også merket med brettkant og/eller påtrykt en oppfordring til velgeren om å brette stemmeseddelen.

I sin evalueringsrapport konkluderer arbeidsgruppen med at utfordringen var større enn antatt, og at informasjonstiltakene ikke var tilstrekkelige. Informasjonen må bli bedre ved neste valg. Arbeidsgruppen mener likevel de fleste velgerne hadde oppfattet at de skulle brette stemmesedlene, og hvordan de skulle brette dem. Ved neste valg vil enda flere være klar over at stemmesedlene skal brettes.

Arbeidsgruppen presiserer dessuten at fjerning av konvolutten har bidratt til at man har fått et helt annet kvalitativt nivå på selve valgoppgjøret. Det pekes på at bruk av konvolutt var en stor bidragsyter til at man bl.a. fikk differanser mellom antall kryss i manntallet og antall avgitte stemmer. Valgfunksjonærene klarte ikke alltid å skille ut stemmesedler som hadde klebet seg sammen ved åpningen av konvolutten, noe som gjennomgående medførte at man fikk for mange stemmesedler med i tellingen. Arbeidsgruppen uttaler at fjerning av konvolutten har bidratt til at en av de største feilkildene er borte. Den understreker videre viktigheten av at velgerne får tid til å venne seg til nye regler og rutiner. Arbeidsgruppen anbefaler sterkt ikke å endre reglene på dette området foran valget i 2005. Departementet er enig i arbeidsgruppens vurdering. Det er også grunn til å tro at dersom regelverket forandres enda en gang, vil dette medføre stor forvirring.

Departementet har tiltro til at de fleste velgerne nå har fått med seg at de skal brette stemmeseddelen. Stemmegivningen bør derfor forløpe bedre i 2005 enn ved valget i 2003. Det er likevel grunn til fortsatt å ha fokus på informasjon om den praktiske gjennomføringen av selve valghandlingen. Departementet vil følge dette opp i sitt informasjonsarbeid. Dette inkluderer å videreformidle gode eksempler på lokale informasjonstiltak til kommunale valgmyndigheter. For at regelverket skal fungere i tråd med intensjonene, er det likevel som Valglovutvalget påpeker, en forutsetning at velgerne selv er påpasselige.

Stemmeavluukkene

Det følger av valgloven § 9-5 tredje ledd (valgtinget) og § 8-4 første ledd (forhåndsstemmegivningen) at stemmegivningen skal foregå ”i enerom og usett”, slik det også var etter den gamle valgloven. Dette kan f.eks. skje ved å bruke stemmeavlukker eller egne rom.

Arbeidsgruppen som evaluerte valget ser ingen spesielle problemer med hensyn til stemmeavlukkenes plassering i valglokalene. Ytterligere regler om stemmeavlukker er etter deres oppfatning ikke nødvendig. De anbefaler imidlertid

at departementet gir tips og veiledning om forskjellige løsninger om plassering av stemmeavlukker, godt avskjermede bord, egne rom osv.

Departementets erfaring er at kommunene generelt tilrettelegger stemmegivningen på dette feltet på en fullt ut tilfredsstillende måte. Med flere tusen valglokaler og enda flere tusen stemmeavlukker, er det likevel ikke til å unngå at noen valgavlukker ikke blir utplassert optimalt. Departementet er imidlertid enig med arbeidsgruppen i at dette best kan løses ved å komme med eksempler på hvordan de lokale valgmyndighetene bør tilrettelegge for stemmehandlingen, ikke ved å gi detaljerte regler om utforming og plassering av stemmeavlukker. Det er intet som tilsier at plasseringen av avlukkene vil bli bedre i de få tilfeller der dette har vært et problem ved å ha regler i lov eller forskrift fremfor i veiledningsmateriell til kommunesektoren. Departementet vil informere og veilede om dette på sine nettsider.

4.4.5 Stemmegivning i valglokalet

I hvilken grad stemmegivningen i valglokalet forløper uten problemer, som f.eks. kø, påvirkes av flere faktorer. For det første i hvilken grad velgerne er vant til prosedyren som skal følges. Derneft hvor mye tid velgerne bruker inne i stemmeavluaket. Til slutt betyr selvfølgelig kapasiteten i lokalet mye.

Etter den gamle valgloven foregikk stort sett stemmegivningen i valglokalet på følgende måte:

- Valgfunksjonærene sjekket om velgeren stod i manntallet
- Velgeren fikk utdelt en stemmeseddelkonvolutt
- Velgeren gikk til stemmeavluaket valgte stemmeseddel/-sedler
- Velgeren gikk til valgurnen og la konvolutten i urnen

For å kunne opprettholde like god kontroll med velgerne når stemmeseddelkonvolutten ble fjernet, valgte mange kommuner å endre rekkefølgen som stemmegivningen skulle foregå i: Velgerne ble først henvist til stemmeavluaket hvor de skulle velge stemmeseddel/-sedler. Deretter skulle velgerne gå til urnebordet, hvor valgfunksjonærene sjekket om velgeren stod i manntallet og stemplet stemmeseddelen/-sedlene før velgeren la den/dem i urnen(e).

Reglene for personvalg ble endret foran valget i 2003. Departementet informerte bl.a. i husstandsbrofjyren om at velgernes endring på stemmesedlene ville ha mer å si for hvem som ble valgt, og at det derfor var viktig at velgerne benyttet seg av muligheten til å endre på stemmeseddelen.

Det var derfor grunn til å anta at mange velgere ville velge å endre på stemmeseddelen. Statistikk fra SSB over antall rettinger viser at denne antakelsen stemte. Ved kommunestyrevalget i 2003 var andelen rettede stemmesedler hele 37,0 prosent. Tilvarende tall for kommunestyrevalgene i 1999 og 1995 var henholdsvis 30,3 og 26,5 prosent.

Arbeidsgruppen som evaluerte valget uttaler bl.a. følgende:

”Man har over tid sett en økende aktivitet blant velgere med hensyn til å foreta rettelser på stemmeseddelen. For eksempel har antall oppførte slengere økt i Oslo fra 17953 i 1995 til 27960 i 2003. Dette innebærer at den enkelte velger bruker lenger tid i avlukket noe man kompenserer for ved økt kapasitet i valglokalene. Endringene av prosedyrene i valglokalene som følge av ny valglov innebar også behov for økt kapasitet. Dette var man forberedt på, men erfaringene i ettertid viser at de tiltak som ble iverksatt ikke var gode nok i alle sammenhenger. På grunnlag av kartlegginger ifm 2003-valget, må kapasiteten oppjusteres med nye og flere tiltak ved kommende valg. Det kan være aktuelt å øke antall stemmekretser, og dermed få flere lokaler. I det enkelte lokale kan man øke kapasiteten ved å få inn flere avlukker. For å redusere muligheten for kø ved avkryssingsbordene, bør man vurdere å redusere antall velgere pr. rode. I Oslo vil man for eksempel ved neste valg gå ned fra 1800 til 1500 velgere pr rode.”

Valgreglene ble endret på mange områder foran valget i 2003. Det var imidlertid vanskelig for valgmyndighetene nøyaktig å anslå hvordan dette ville påvirke tidsbruken i stemmelokalet. I ettertid ser vi at det noen steder oppstod kø i valglokalene på valgdagen. Årsakene til dette var sammensatt. Innføringen av nye prosedyrer i valglokalene gjorde nok at en del velgere ble usikre på fremgangsmåten, hvilket medførte at stemmegivningen tok noe lenger tid. Det samme gjelder sannsynligvis i forhold til en del valgfunksjonærer. Samtidig deltok flere velgere i personvalget ved valget i 2003 enn ved tidligere valg. I tillegg stengte valglokalene noen steder tidligere enn ved foregående valg.

Både velgere og valgmyndigheter har nå erfart hva endringene i valgloven har betydd for gjennomføringen av valget. Velgerne bør foran neste valg ha større kunnskap om hvordan valget gjennomføres, slik at det ikke oppstår tilvarende usikkerhet blant velgerne i forhold til den praktiske gjennomføringen av valget på valgdagen. Samtidig har valgmyndighetene erfart at kapasiteten i valglokalene en del steder bør økes, noe arbeidsgruppen som evaluerte valget også påpeker. Etter departementets oppfatning er det derfor grunn til å anta at både velgerne og valgmyndighetene vil ha tilpasset seg prosedyrene for hvordan stemmegivningen foregår i valglokalet til neste valg, hvilket tilsier at de problemer man enkelte steder hadde med kø ikke vil gjenta seg i 2005. Det vises også til avsnittet over om prinsipper for vurdering av behov for endringer i regelverket, hvor det bl.a. vises til at faren for feil øker ved endringer i regelverket.

Arbeidsgruppen som evaluerte valget uttaler at det bør vurderes å tillate å holde valglokalene åpne til kl. 21 på valgdagen. Valglokalenes åpningstider ble nøye vurdert i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) s. 196-197. På bakgrunn av departementets antakelse om at velgerne og valgmyndighetene foran neste valg vil klare å tilpasse seg det nye regelverket, mener departementet det er grunn til å holde fast ved de vurderinger som ble foretatt i odelstingsproposisjonen.

4.4.6 Blanke stemmer

I det representative systemet er det et bærende element at velgerne gjennom å avgi stemme på partier/grupper og personer bestemmer *hvem* som skal representere dem i folkevalgte organer. Det stemmes derfor gjennom stemmesedler med parti-/gruppenavn og kandidatnavn. Blanke sedler er uten innhold og kan naturlig nok ikke danne grunnlag verken for mandatplasser eller utpeking av kandidater.

Det fremgår ikke direkte av valgloven at velger kan avgi blank stemme. Valgforskriften har imidlertid i § 20 en bestemmelse om plikt for fylkesvalgstyret og valgstyret til å produsere blanke stemmesedler i samme format og med samme utforming som ordinære sedler. Det er således ikke tvil om at retten til å stemme blankt må ligge implisitt. Kravet til samme utforming og format er satt av hensyn til at det ikke skal være mulig å skille blanke fra ordinære stemmesedler når disse er brettet.

Dersom velgeren leverer stemmeseddel uten tekst, eller avkryssingsstemmeseddel uten påtegning for valgt parti eller gruppe, regnes dette som en blank stemme. Blanke stemmer må etter gjeldende rett forkastes. Loven opererer med to typer stemmer; godkjente og forkastede. Blanke stemmer oppfyller ikke lovens krav til godkjenning og regnes dermed som forkastede. Blanke stemmer bokføres i valgstyrets møtebok og regnes som avgitte stemmer. De tas dermed med i grunnlaget for beregning av valgdeltakelse. Slike stemmer regnes ikke med i valgoppgjøret siden stemmene ikke kan tildeles noen mandatplasser.

Arbeidsgruppen som evaluerte forrige års valg er kritisk til omtalen av blanke stemmesedler som i mange sammenhenger settes i bås med stemmesedler som forkastes på grunn av feil fra velgeren eller valgfunksjonæren. Departementet har vurdert om også blanke stemmesedler bør godkjennes. Blanke stemmer kan imidlertid uansett ikke tas med i mandatberegningen, dvs. beregningen over hvor mange mandater det enkelte parti eller den enkelte gruppe skal ha i Stortinget, fylkestinget eller kommunestyret. Noen reell betydning for valgsystemet vil det dermed ikke få, selv om blanke stemmer skulle godkjennes.

Antallet blanke stemmer har ved de senere valg vært stigende. Ved siste valg var antallet betydelig høyere enn ved forrige valg. Det er av interesse og betydning for blant annet valgforskning hvor mange velgere som stemmer blankt. I et demokratisk perspektiv er det også viktig å få markert hvor mange velgere som leverer blanke stemmesedler. Departementet mener likevel det harmonerer dårlig med vårt representative system at disse stemmene skal godkjennes på linje med stemmesedler som danner grunnlag for mandat- og kandidatfordelingen. Blanke stemmesedler kan ses på som en meningsytring, men kan aldri i vårt valgssystem danne grunnlag verken for mandat- eller kandidatfordeling i noe folkevalgt organ. I denne sammenhengen må blanke stemmer holdes utenfor. Dette er også ordningen etter Grunnloven § 59 annet ledd hvor det er ”de sammenlagte Stemmetal for hvert Parti” som danner grunnlag for mandatfordelingen ved stortingsvalg.

Dette betyr imidlertid ikke at blanke stemmer ikke skal bokføres og telles. Og de bør som i dag regnes med blant de avgitte stemmene, og dermed tas med i grunnlaget for valgdeltakelsen.

Departementet er likevel enig med arbeidsgruppen i at det er uheldig at blanke stemmer regnes med i gruppen forkastede stemmer. Når en stemme forkastes er det på grunnlag av en eller annen feil, for eksempel at det ikke er mulig å fastslå hvilket parti velgeren har stemt på. Slik sett er det uheldig at blanke stemmer havner i samme kategori som stemmesedler beheftet med feil. Blanke stemmer må ses som en form for meningsytring og bør dermed skilles fra øvrige forkastede stemmer. Departementet vil derfor foreslå at blanke skilles ut i en egen kategori, atskilt fra både ordinært forkastede og godkjente stemmer.

Ovennevnte medfører ikke at det er nødvendig med endringer i valgloven. Derimot vil departementet gjøre en endring i de formularer kommunene og fylkeskommunene er forpliktet til å benytte ved bokføring av valg, slik at blanke stemmer utgjør en særskilt kategori og holdes adskilt fra godkjente og forkastede stemmer for øvrig.

5 Omtale av endringsforslag

5.1 Registrerte politiske partier

5.1.1 Gjeldende rett

I henhold til valgloven § 5-2 annet ledd bokstav b er det en forutsetning for registrering av et politisk parti i Partiregisteret at partiet oppgir hvilke personer som er medlemmer av partiets hovedstyre med rett til å representere partiet sentralt i saker etter valgloven. Det sentrale mål har vært at ikke bare partinavnet, men også opplysninger om hvem som har rett til å disponere over partinavnet, nemlig partiets hovedstyre, skal være å finne i Partiregisteret. I Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) er det understreket at dette organet ikke er pålagt andre oppgaver enn å opptre på vegne av partiet i saker etter valgloven. Av hensyn til mulighetene for å oppnå ryddige forhold før listeforslagene skal innleveres den 31. mars i valgåret, er det fastsatt at partiene må melde om endringer i personsammensetningen i partiets hovedstyre innen 2. januar i valgåret.

5.1.2 Departementets vurdering og forslag

I forbindelse med utarbeidingen av lovforslaget var departementet i dialog med Brønnøysundregistrene, som ønsket at Partiregisteret skulle knyttes opp mot Enhetsregisteret for å foreta entydig identifikasjon av juridiske personer. Det ble derfor lagt ned som en forutsetning at partiet, før det ble registrert i Partiregisteret, skulle registreres i Enhetsregisteret og få tildelt eget organisasjonsnummer. Av hensyn til å gjøre systemet enkelt og legge til rette for størst mulig grad av gjenbruk av opplysninger, ble det i valgloven § 5-5 annet ledd dessuten forutsatt at opplysninger om hvem som sitter i et registrert politisk partis hovedstyre, også skulle registreres i Enhetsregisteret. Det ble lagt til grunn at hovedstyret skulle registreres som enhetens "styre" i henhold til enhetsregisterloven § 6 første ledd bokstav c.

Det har imidlertid i ettertid vist seg at en slik samkjøring likevel ikke var hensiktsmessig. Årsaken er at begrepet "styre" i sammenslutningsrettens og enhetsregisterlovens forstand, ikke kan tillegges samme meningsinnhold som begrepet "hovedstyre" etter valgloven.

Et styre etter sammenslutningsretten er betegnelsen på det organ som utgjør en enhets høyeste myndighet mellom generalforsamlingene/årsmøtene. Styret må blant annet som utgangspunkt betraktes som rette organ til å representere den juridiske personen utad i alle type saker. Etter valgloven er derimot hovedstyrets funksjoner begrenset til kun å gjelde saker knyttet til valgloven. Dette er

funksjoner partiet gjerne kan legge til et annet organ enn det som er registrert som "styre" i Enhetsregisteret.

Departementet ønsket i forbindelse med den nye valgloven å legge færrest mulig bånd på partiene med hensyn til hvordan de skal organisere seg. En samkjøring av styreopplysningene i Enhetsregisteret med hovedstyreopplysningene i Partiregisteret viser seg å virke i motsatt retning. En samordning vil dessuten legge begrensninger på partiets rett til å disponere over sitt styre i henhold til enhetsregisterloven, ettersom valgloven legger til grunn at det i utgangspunktet ikke skal skje endringer i hovedstyrets sammensetning etter 2. januar i valgåret. Denne konsekvensen har ikke vært tilsiktet.

Brønnøysundregistrene fremholder også at det ikke er uproblematisk ta inn opplysninger om partienes hovedstyre i Enhetsregisteret, ettersom denne type opplysninger ikke er omfattet av det som skal/kan registreres på enheter i medhold av enhetsregisterloven.

Ønsket om samordning av opplysninger i Partiregisteret med opplysninger i Enhetsregisteret har utelukkende vært basert på praktiske hensyn. Hovedpoenget er imidlertid at opplysninger om partienes hovedstyrer vil være å finne sammen med partinavnet i *Partiregisteret*. Brønnøysundregistrene opplyser at det ikke vil medføre praktiske problemer å ta opplysninger om hovedstyrer direkte inn i Partiregisteret.

På denne bakgrunn foreslår departementet en justering i valgloven § 5-5 annet ledd, slik at henvisningen til Enhetsregisteret i § 5-5 annet ledd erstattes med en henvisning til Partiregisteret. Dette medfører ingen realitetsendringer i forhold til det som har vært formålet med det vedtatte regelverket; nemlig at opplysninger om hovedstyret skal være å finne i Partiregisteret. En justering vil kun innebære å fjerne en hindring av lovteknisk art.

Valgloven benytter betegnelsen "hovedstyre" på det organet i partiet som har fullmakt til å representere partiet sentralt i saker etter valgloven, jf. valgloven § 5-2 annet ledd bokstav b. Mange setter av denne grunn likhetstegn mellom valglovens hovedstyre og det en del partier også kaller hovedstyre eller sentralstyre. Dette kan imidlertid være to forskjellige organer og kan derfor skape forvirring. Hovedstyret etter valgloven har bare en oppgave, nemlig å representere partiet sentralt i saker etter valgloven.

Nytt valg av hovedstyre etter valgloven skal i utgangspunktet meldes til Partiregisteret innen 2. januar i valgåret. I de tilfeller hvor et parti velger nytt hovedstyre/sentralstyre på nyåret i valgåret, og dette også skal representere partiet etter valgloven, kan dette føre til at det er det gamle hovedstyret/sentralstyret som skal anses å representere partiet i henhold til valgloven. Dette fordi nyvalget kan skje for sent til at de nye opplysningene kan legges til grunn ved valget, jf. valgforskriften § 8. Dette vil kunne være uheldig.

For å tydeliggjøre at hovedstyret etter valgloven ikke er noe annet enn et organ som skal stå for kontakten mellom myndighetene og partiet sentralt, vurderer departementet bruke et annet navn enn hovedstyre på det organ i partiet som har fullmakt til å representere partiet sentralt etter valgloven. En aktuell betegnelse er kontaktutvalg eventuelt navneutvalg.

5.2 Stemmer fra velgere som lider av sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet

5.2.1 Gjeldende rett

Stortinget vedtok 26. mai 2003 i forbindelse med behandling av grunnlovsforslag fremmet i Dok.nr. 12:07 (1999-2000) å videreføre regelen i Grunnloven § 50 tredje ledd om at det kan fastsettes særskilte regler for stemmerett for personer som åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, jf. komiteens merknader i Innst.S.nr. 209 (2002-2003). Dette ble fulgt opp ved at slike regler ble tatt inn i valgloven § 9-5 ved et nytt femte ledd, jf. Innst.O.nr. 102 (2002-2003) og Besl.O.nr. 101 (2002-2003). Bestemmelsen trådte i kraft 1.1.04.

Valgloven § 9-5 femte ledd lyder:

(5) Finner stemmestyret grunn til å anta at velgeren lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, skal en forholde seg som beskrevet i fjerde ledd. I tillegg skal stemmestyret påføre omslagskonvolutt en begrunnelse for hvorfor stemmegivningen er lagt til side, og om avgjørelsen er enstemmig. Valgstyret avgjør om stemmegivningen skal godkjennes.

Bestemmelsen i valgloven gir regler for hvordan stemmer fra velgere som stemmestyret mener lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, skal håndteres. Slike velgere skal på valgdagen ikke legge stemmen i urnen, men i en stemmeseddelkonvolutt. Stemmestyret legger denne i et omslag og påfører omslaget begrunnelse for at stemmen ble lagt til side og om beslutningen om dette var enstemmig. Valgstyret skal vurdere stemmegivningene. Verken Grunnloven eller valgloven sier noe om hva som skal være grunnlag for forkasting av slike stemmer.

Opprinnelig inneholdt Grunnloven en bestemmelse om tap av stemmerett ved umyndiggjøring. Bestemmelsen ble opphevet i 1980 og erstattet med bestemmelsen i § 50 tredje ledd. I henhold til vanlig lære i både statsrettslig teori og praksis har det vært vanlig at personer det her gjelder kan avskjæres fra å delta i valget etter tilregnelighetskriterier. En har bygget på alminnelige rettsgrunnsetninger om rettslig handleevne i offentlige anliggender. Bestemmelsen i § 50 har imidlertid vært tolket slik at den ikke påla innføring av regler om stemmerett i valgloven for denne gruppen. I stedet ble det gitt utfyllende retningslinjer i rundskriv til kommunene om forkasting av slike stemmer.

Spørsmålet om materielle regler ble vurdert på nytt av Valglovutvalget av 1980 i deres utredning (NOU 1982: 6) som lå til grunn for valgloven av 1985. Utvalget holdt fast ved at det ikke burde gis materielle regler om stemmerett for denne gruppen, men i stedet gi prosedyreregler for hvordan stemmestyrene skulle gå frem dersom velger mangler tilregnelighet. Dette ble fulgt opp av departementet og Stortinget. Valgloven av 1985 inneholdt en bestemmelse om at stemmegivninger fra velgere i denne gruppen skulle legges i såkalt særskilt omslag med påtegning av grunn for at stemmegivningen ble lagt til side. I praksis ble slike stemmer forkastet.

5.2.2 Departementets vurdering og forslag

Grunnloven § 50 tredje ledd sier ikke spesifikt at stemmer fra personer som antas å lide av sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet skal forkastes, kun at det kan fastsettes regler om stemmerett for denne type velgere. I praksis har dette betydd at det er blitt fastsatt prosedyreregler for behandling av slike stemmer, ikke regler om stemmerett for denne gruppen. Det har aldri tidligere vært uttalt klart i lov at stemmer fra denne gruppen skal forkastes. Dette må imidlertid antas å følge forutsetningsvis. Reelt sett har valgstyret liten eller ingen mulighet til å vurdere som det er grunnlag for godkjenning av slike stemmer. For det første må det stole på stemmestyret, som er det organ som har valgt å legge stemmen til side etter en vurdering av velgers tilstand i det stemmen ble avgitt. For det andre følger det ingen "forkastelseskriterier" av loven.

Departementet mener at det forhold at det ikke klart fremgår kriterier for stemmerett og grunnlag for forkastelse av stemmer, ikke er i samsvar med valglovens prinsipper. Etter departementets vurdering, og de prinsipper som er lagt til grunn i valgloven, må både stemmerett og grunnlag for forkasting av stemmer fremgå av loven. I praksis må stemmer fra velgere som lider av sjelelig svekkelse og nedsatt bevissthet forkastes. Valgstyret, som har kompetanse til å vurdere stemmegivningene, har i realiteten ikke mulighet til å overprøve stemmestyrets vurdering av om den aktuelle velger virkelig var i en tilstand som loven foreskriver. Det er ikke tenkelig at stemmer fra denne gruppen ikke skulle forkastes, med mindre det foreligger brudd på prosedyrkravene fra stemmestyrets side. Valgstyret er normalt ikke til stede ved stemmegivningen og har ikke mulighet til å vurdere velgers tilstand, slik stemmestyret har det. De har derfor sjelden mulighet til å overprøve stemmestyrets vurderinger.

Grunnloven § 50 tredje ledd må etter departementets vurdering *antas å bygge på den forutsetning* at stemmer fra personer som antas å lide av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet skal forkastes. Det er etter departementets mening uheldig at dette ikke kommer til uttrykk i loven. I realiteten fratas de personer det her gjelder stemmeretten. Det er ikke tilstrekkelig at retningslinjer for forkastelse inntas i rundskriv. Grunner til forkasting av stemmer må fremgå av lov.

I tillegg til manglende stemmerett, er valglovens bestemmelse om forkasting laget slik at bare brudd på bestemte prosedyreregler begrunner forkastelse av stemme. Dette innebærer at det kun er i angitte tilfeller at en stemme kan forkastes. I henhold til valgloven §§ 2-1 og 2-2, jf. også Grunnloven § 50 første ledd, fremgår det *hvem* som har stemmerett ved valg. Her er det en klar sammenheng til bestemmelsene i kapitlet om godkjenning, hvor det naturlig nok er et krav for godkjenning av en stemmegivning at vedkommende velger har stemmerett, jf. valgloven §§ 10-1 og 10-2. Regler for stemmerett og godkjenning følges således.

Når det i valgloven nå er innført en bestemmelse om særskilte prosedyreregler for behandling av stemmer fra personer som antas å lide av sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, bør denne følges opp med en tilsvarende regel for forkasting av stemmer fra disse personene. Etter valglovens system for godkjenning av stemmegivninger og stemmesedler bør det derfor tas inn en bestemmelse i lovens kapittel om godkjenning at slike stemmegivninger ikke kan godkjennes. Dette gjøres ved at det tilføyes et nytt vilkår for godkjenning av valgtingsstemmegivninger i § 10-2 første ledd ny bokstav d.

Bestemmelsen i valgloven § 9-5 femte ledd gjelder kun ved valgtingsstemmegivningen. Departementet kan imidlertid ikke se noen grunn til at det skal skilles mellom forhånds- og valgtingsstemmer når det gjelder mottak av stemmer fra den gruppen personer vi her snakker om. Dette var også regelen i valgloven av 1985. Stemmemottaker ved forhåndsstemmegivningen skulle ved mottak av stemmer fra denne gruppen påføre dette på omslagskonvolutten/valgkortet.

I utgangspunktet bør velgere, som når de møter opp ved forhåndsstemmegivningen åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, henvises til å komme tilbake og avgi stemme senere i de tilfeller der det er mulig. Det samme vil til en viss grad også kunne gjøres på valgdagen for enkelte personer som tilhører denne gruppen. Dersom vedkommende velger likevel ønsker å avgi stemme, skal vedkommende etter regelverket ikke avvises. Det er derfor behov for en tilsvarende bestemmelse ved forhåndsstemmegivningen. En tilsvarende regel kan tas inn i kapittelet om fremgangsmåten ved forhåndsstemmegivningen. Dette kan gjøres ved at § 8-4 får et nytt fjerde ledd. Nåværende fjerde ledd blir da nytt femte ledd.

En konsekvens av at det er gitt prosedyreregler for hvordan stemmestyret/stemmemottaker skal behandle stemmer fra personer som antas å lide av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, er at slike stemmegivninger må forkastes. Også når det gjelder forhåndsstemmegivningene må det derfor tilføyes et nytt vilkår for godkjenning i § 10-1 første ledd ny bokstav h.

Siden manglende tilregnelighet må være åpenbar, antar departementet det kun unntaksvis er aktuelt med dissens hos stemmestyret. Ved dissens oppstår spørsmålet hvordan valgstyret skal vurdere dette. Hvis stemmestyrets flertall mener vedkommende velger ikke er utilregnelig, kan stemmegivning ikke legges til side. Utover dette mener departementet det ikke kan kreves at beslutningen om å legge stemmen til side må være enstemmig før forkasting kan skje. Valgstyret må som hovedregel legge stemmestyrets vurdering til grunn. En dissens kan være et insitament for valgstyret til å undersøke forholdet nærmere, men det skal etter departementets vurdering svært mye til før stemmestyrets vurdering settes til side.

Grunnloven § 50 krever at det kun er i de tilfeller det er "åabenbart" at en velger lider av sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet at det kan fastsettes prosedyreregler for behandling av stemmegivningen. Tilsvarende krav er ikke inntatt i valglovens bestemmelse. For å markere viktigheten av dette kravet, og for en bedre sammenheng mellom bestemmelsene, foreslår departementet at kravet også tas inn i § 9-5 femte ledd og i § 8-4 nytt fjerde ledd. Forslaget innebærer imidlertid ingen endring med hensyn til tidligere lovs strenge fortolkning av hva som ligger i at en person lider av åpenbar sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet. Departementet finner likevel grunn til å understreke bestemmelsens strenge krav.

Hva som ligger i begrepene "sjelelig svekkelse" og "nedsatt bevissthet" sier loven ikke noe om. Noe veiledning finnes i tidligere lovproposisjoner, og praksis på området. Regelen er imidlertid svært vanskelig å praktisere og kan gi til dels urimelige resultat. Dessuten øker den faren for forskjellsbehandling. Departementet finner grunn til å presisere at regelen om at stemmer fra denne

velgergruppen skal legges til side, bygger på alminnelige rettsgrunnsetninger om rettslig handleevne i offentlige anliggender. Velgers tilstand, som kan begrunne tilsideleggelse av stemmen, må *klart og direkte* komme til uttrykk i *forbindelse med selve valghandlingen*. En sykdomsdiagnose, eller for eksempel demens eller psykisk utviklingshemming er ikke tilstrekkelig i seg selv til å legge stemmen til side. At velger er beruset av for eksempel alkohol eller narkotika er heller ikke uten videre grunnlag for å legge stemmen til side. I realiteten er det kun i *svært få tilfeller* aktuelt å legge en stemmegivning til side etter bestemmelsen om tilregnelighet. Velgeren må i det stemmen skal avgis ikke på noen måte kunne gjøre greie for seg, slik at det for stemmestyrets medlemmer er åpenbart at vedkommende uten tvil ikke kan ha noen formening eller oppfatning når det gjelder å velge mellom flere politiske alternativer.

5.3 Valgtingsstemmegivningen - Velgeren har behov for assistanse

5.3.1 Gjeldende rett

Valgloven § 9-5 sjette ledd fastsetter at

”Velger som har behov for det, kan selv be stemmestyret om å få nødvendig hjelp ved stemmegivningen. Velgeren peker selv ut en hjelper blant de personer som er tilstede i valglokalet. Stemmestyret skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.”

Denne bestemmelsen er en unntaksbestemmelse, som klart bryter med hovedregelen om at valghandlingen skal skje i enerom og usett (valgloven § 9-5 tredje ledd). Bestemmelsen har vært benyttet hvor velgeren har en fysisk eller psykisk funksjonshemming som gjør at vedkommende ikke kan utføre handlingen selv. Det samme gjelder velgere som på grunn av språkproblemer trenger hjelp. Det vil være et brudd på bestemmelsen om et familiemedlem blir med velgeren inn i avlukket i den hensikt å fortelle velgeren hva vedkommende skal stemme på, eller å kontrollere stemmegivningen.

Valgloven § 8-4 første ledd inneholder en bestemmelse som tilsvarer § 9-5 sjette ledd, og som gjelder ved forhåndsstemmegivningen.

5.3.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foretok en prinsipiell drøfting av denne problematikken i forbindelse med forslaget om ny valglov og konkluderte med at det ikke burde foreslås lovbestemmelser som begrenset velgerens frie rett til å utpeke hjelper. Vi viser til drøftelsen i Ot.prp. nr. 45 (2001 – 2002), side 199 – 200.

Selv om det er klart slått fast at velgeren som har behov for hjelp selv skal peke ut hjelperen, har det vist seg vanskelig i praksis for stemmestyret (eller forhåndsstemmemottakeren) å vurdere om dette er tilfelle. Særlig gjelder dette dersom velgeren har språkproblemer. Det kan oppstå situasjoner der et mer språkkyndig familiemedlem insisterer på å være med velgeren inn i avlukket, uten at det er mulig for stemmestyret å kontrollere om dette virkelig er velgerens eget ønske. Årsaken til at vedkommende ønsker å være med inn vil kunne være at vedkommende ønsker å påvirke hvilken stemmeseddel velgeren benytter. Dette

blir kalt "family voting". I forbindelse med kommunestyrevalget i 2003 ble det fokusert en del på denne problemstillingen – særlig i enkelte stemmekretser med stort innslag av fremmedspråklige velgere.

Forholdet til de sentrale prinsipper i valgordningen gjør at departementet finner grunn til å ta problematikken rundt family voting opp til fornyet vurdering. Det bør vurderes om en kan finne tiltak som bidrar til å sikre at ordningen med assistert stemmegivning ikke blir misbrukt, eller blir brakt i miskreditt blant publikum.

Family voting er neppe noe stort problem på landsbasis. Imidlertid berører det sentrale prinsipper i vår valgordning. For det første kan det komme i konflikt med prinsippet om at velgeren selv skal avgjøre hvilket parti han/hun vil gi sin stemme, i hemmelighet og uten utilbørlig påvirkning av andre. Dette er knesatt i lovens formålsbestemmelse § 1-1. For det andre berører det prinsippet "én velger – én stemme".

Våre naboland har forskjellige løsninger på problematikken rundt stemmegivningen når velgeren trenger assistanse:

I *Danmark* kan to "valgstyrere" (stemmestyremedlemmer) eller "tilforordnede vælgere" (som velges av kommunestyret til å bistå ved valgavviklingen) hjelpe velgeren. En velger som er blind eller svaksynt kan imidlertid selv peke ut hjelper.

I *Sverige* kjenner man ikke til prinsippet om assistanse i stemmelokalet. En velger som er syk, funksjonshemmet eller av andre årsaker ikke kan komme til valglokalet, kan avgi stemme ved bud etter nærmere fastsatte regler i loven (budet kan være velgerens ektefelle, samboer eller nært familiemedlem, eller en person som yter velgeren omsorg eller bistand i personlige anliggender).

Det kan tenkes flere måter å søke å forhindre at ordningen blir utnyttet på en negativ måte.

En mulighet kan være å kreve at velgeren avgir en skriftlig erklæring om at han/hun trenger assistanse. Dette vil neppe forhindre tilfeller der noen insisterer på å følge velgeren inn i avlukket, og velgeren ikke er i stand til å kommunisere om dette er hans/hennes ønske.

Et annet alternativ kan være å videreføre dagens ordning, men instruere stemmestyrer/valgfunksjonærer om å være spesielt oppmerksom på eventuelle forsøk på misbruk av ordningen.

Til sist kan en løsning være å sette krav om at hjelperen skal være et medlem av stemmestyret eller en valgfunksjonær. Dette innebærer at man begrenser velgerens rett til fritt å kunne utpeke hjelper, noe som enkelte velgere (med andre tradisjoner enn våre) kan vurdere som negativt, nemlig som et forsøk fra myndighetenes side på å kontrollere hvordan de stemmer.

Arbeidsgruppen som har evaluert valget anbefaler at departementet vurderer å endre dette regelverket slik at velgeren ikke selv kan utpeke sin hjelper, men at eventuelle hjelpere må velges blant valgfunksjonærene/stemmestyret.

Etter en samlet vurdering er departementet kommet til at prinsippene valgloven bygger på ikke i tilstrekkelig grad er ivarettatt i bestemmelsene om assistert stemmegivning slik de lyder i dag. Departementet mener derfor at det som

hovedregel bør stilles som krav at velgerens hjelper må være medlem av stemmestyre eller valgfunksjonær (ved stemmegivning på valgdagen) eller stemmemottaker (ved forhåndsstemmegivningen). På denne måten kan man sikre at stemmegivningen gjennomføres som et offentlig anliggende, uten at uvedkommende får mulighet til å øve utilbørlig påvirkning på velgeren inne i avlukket. Departementet mener det ikke vil være betenkelig å legge denne funksjonen til offentlige representanter som skal opptre nøytralt og upartisk når de utfører pålagte plikter i forbindelse med valg.

Etter departementets oppfatning bør det likevel gjelde et unntak for velgere med alvorlige psykiske eller fysiske funksjonshemninger. Disse velgerne bør kunne peke ut sine egne hjelpere. Dette vil f.eks. kunne være velgere som pga. sin funksjonshemming har store vanskeligheter med å kommunisere med andre personer enn dem som har nær kontakt med vedkommende. Også blinde og svaksynte personer bør omfattes av en unntaksregel. Begrunnelsen her er at de ikke vil kunne kontrollere de valg hjelperen gjør, og at de derfor må kunne benytte en hjelper de har absolutt tillit til.

Det at en person ikke har norsk som morsmål, og derfor kan ha vanskeligheter med å gjøre seg forstått mv., vil ikke omfattes av den foreslåtte unntaksbestemmelsen. Slike velgere vil derfor ikke kunne peke ut sin egen hjelper. En slik rett også for denne gruppen velgere, vil undergrave begrunnelsen for den foreslåtte endringen, nemlig å unngå tilfeller av family voting. Det vil i praksis være umulig å kontrollere i hvilken utstrekning en velger har behov for hjelp på grunn av språkproblemer. I stemmekretser med stort innslag av fremmedspråklige velgere vil det kunne være fornuftig å benytte seg av enkelte valgfunksjonærer med fremmedspråklig bakgrunn. Både for å yte hjelp til velgere som eventuelt trenger særskilt veiledning, men også for at sammensetningen av valgfunksjonærene skal gjenspeile sammensetningen av befolkningen i kretsen.

5.4 Valgtingsstemmegivningen - Avlutning av stemmegivningen i valglokalet

5.4.1 Gjeldende rett

Valgloven § 9-7 inneholder bestemmelser om avslutning av stemmegivningen på valgtinget. Paragrafen lyder:

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

I forbindelse med valget i 2003 oppstod det i enkelte stemmelokaler i Oslo køer som strakte seg utenfor stemmelokalene, da lokalene skulle stenge kl. 20. For å gi flest mulig velgere som hadde møtt frem anledning til å avgi stemme, plasserte stemmestyrene noen av sine medlemmer eller funksjonærer bakerst i køen da klokken var 20. De som stod i kø på det tidspunktet fikk stemme, selv om de kom inn i selve stemmelokalet først etter at lokalet skulle vært stengt. Velgere som møtte frem etter kl. 20, ble avvist.

5.4.2 Departementets vurderinger og forslag.

Etter valget i 2003 mottok departementet klager over valgavviklingen i Oslo. Det ble hevdet at åpningstidene i valglokalerne på valgdagen ikke ble overholdt, med henvisning til den praksis som er beskrevet i forrige avsnitt. Det ble ikke hevdet at velgere som var kommet frem innen fristen ikke hadde fått avgi stemme.

Departementet fant at klagen ikke kunne gis medhold og uttalte bl.a.:

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

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

Det bør være det faktum at velgerne har møtt frem i tide som avgjør om de får bruke stemmeretten sin. Denne grunnleggende retten bør ikke avhenge av hvor store stemmelokalene er, hvor effektivt det er lagt til rette på stemmestedet, om det er kø fordi uventet mange kom sent på dagen osv.”

I *Sverige* er den lovfastsatte åpningstiden for valglokalerne fra kl. 8 til kl. 20. Den svenske valgloven kap. 10 § 3 fastsetter:

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

I *Danmark* fastsetter lov om valg til Folketinget § 46 følgende:

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

Etter departementets syn bør en ikke gå så langt som i Danmark. Den danske løsningen innebærer i realiteten en forskjellsbehandling av velgerne. Der det er kø utenfor valglokalet ved stengetid, får velgere som kommer etter utløpet av den kunngjorte åpningstiden anledning til å avgi stemme. Denne muligheten får ikke velgere som møter opp i valglokaler der stemmegivningen er avsluttet.

Departementet mener at alle som kommer frem til et valglokale på valgdagen og tilkjennegir at de ønsker å avgi stemme, bør få anledning til det, uansett om de befinner seg inne i lokalet eller står i kø utenfor når lokalet skal stenges. Etter vår vurdering bør de synspunkter som er referert foran gjenspeiles i loven. Lovteksten bør derfor omformuleres noe.

5.5 Ikke-valgbare kandidater og beregning av personstemmer

5.5.1 Gjeldende rett

Ved kommunestyrevalg kan velgerne gi personstemmer til kandidater som er oppført på andre valglistene, jf. § 7-2 tredje ledd. Regelen kom inn i loven i forbindelse med stortingsbehandlingen av lovforslaget til ny valglov. I henhold til § 10-6 tredje ledd skal valgstyret ved endelig opptelling av stemmesedler og beregning av listestemmetall registrere velgernes rettinger. Listestemmetallet brukes ved beregning av mandatfordelingen i kommunestyret. Kandidater som ikke er valgbare må valgstyret naturlig nok se bort fra. Dette er imidlertid ikke presisert i loven, slik det i § 11-12 annet ledd er presisert når det gjelder kandidat kåringen ved kommunestyrevalg.

5.5.2 Departementets vurdering og forslag

Det må skyldes en forglemmelse at en regel om dette ikke er tatt inn i bestemmelsen om registrering av rettinger i § 10-6 tredje ledd. Også ved beregningen av personstemmene er det nødvendig å se bort fra kandidater som ikke er valgbare. Departementet foreslår derfor at det tas inn en setning i § 10-6 tredje ledd om at kandidater som ikke er valgbare settes ut av betraktning.

5.6 Fordelingen av mandatene på valgdistriktene ved stortingsvalg

5.6.1 Gjeldende rett

Valgloven § 11-3 regulerer fremgangsmåten når stortingsmandatene skal fordeles på valgdistriktene. Samtlige mandater skal fordeles av departementet hvert åttende år. Mandatene fordeles på følgende måte:

Man finner hvert valgdistrikts fordelingstall. Dette er

- Antall innbyggere i valgdistriktet ved nest siste årsskifte før det aktuelle stortingsvalget +
- Antall kvadratkilometer i valgdistriktet x 1,8.

Hvert valgdistrikts fordelingstall divideres med 1 – 3 – 5 – 7 osv. De kvotientene som fremkommer nummereres fortløpende, og representantplassene fordeles på valgdistriktene på grunnlag av kvotientene. Representantplass nr. 1 tilfaller det valgdistriktet som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tilfaller det valgdistriktet som har den nest største kvotienten osv. Dersom to eller flere valgdistrikter har samme kvotient, tilfaller representantplassen det valgdistriktet som har det høyeste fordelingstallet.

5.6.2 Departementets vurderinger og forslag

Departementet antar at det skyldes en forglemmelse at ikke valgloven har en bestemmelse om hvordan en skal forholde seg dersom to eller flere valgdistrikter både har samme kvotient og samme fordelingstall. Departementet vil peke på den

løsningen som er angitt i loven § 11-4 når det gjelder fordeling av mandatene på valglistene. Dersom flere lister har samme kvotient og samme stemmetall, skal det avgjøres ved loddtrekning hvilken liste det aktuelle mandatet tilfaller. Tilsvarende bør gjelde dersom den situasjonen skulle oppstå at to eller flere valgdistrikter har samme kvotient og samme fordelingstall. Det fremmes forslag om justering i loven i samsvar med dette.

Dessuten foreslås en justering av teksten i § 11-3 tredje ledd for å gjøre språket mer i samsvar med resten av bestemmelsen. Ordene ”fylkene”, ”fylket” og ”fylker” foreslås byttet ut med ”valgdistriktene”, ”valgdistriktet” og ”valgdistrikter”.

5.7 Fordeling av utjevningsmandatene på partiene og valgdistriktene ved stortingsvalg

5.7.1 Gjeldende rett

Valgloven § 11-6 annet ledd fastsetter at riksvalegstyret skal fordele utjevningsmandatene mellom partiene i henhold til Grunnloven § 59. I Grunnlovsparagrafens annet ledd er det fastsatt at fordelingen skal skje på grunnlag av St. Laguës metode:

Partienes samlede stemmetall på landsbasis skal divideres med 1,4 – 3 – 5 – 7 osv. og det samlede antall stortingsmandater fordeles på partiene i forhold til størrelsen på kvotientene.

5.7.2 Departementets vurderinger og forslag

Grunnloven har i dag ingen regler om hvordan man skal forholde seg dersom to eller flere partier har samme kvotient. Bestemmelsen om loddtrekning ved kvotientlikhet, som tidligere stod i Grunnloven § 59 fjerde ledd tredje punktum, ble utelatt ved endringen i 2002, ”Trolig fordi dette er forutsatt regulert ved lov”, som kontroll- og konstitusjonskomiteen uttaler i Innst. S. nr. 209 (2002 – 2003). Departementet legger til grunn at det vil være behov for regler i valgloven som supplement til Grunnlovens bestemmelse på dette området.

Departementet mener at en situasjon der to eller flere partier ender opp med samme kvotient bør løses etter tilsvarende prinsipper som gjelder ved fordelingen av distriktsmandatene innen det enkelte valgdistriktet. Dette innebærer at dersom to eller flere partier har samme kvotient, tilfaller mandatet det partiet som har det største stemmetallet. Dersom de også har samme stemmetall, skal det avgjøres ved loddtrekning hvilket parti som skal få mandatet.

5.8 Klage og erklæring om ugyldig valg

5.8.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 13-2 første ledd at ved kommunestyre- og fylkestingsvalg kan alle som har stemmerett klage over ”forhold i forbindelse med

forberedelsen og gjennomføringen” i den kommunen eller det fylket vedkommende er manntallsført. Departementet er klageinstans, jf. fjerde ledd. Det fremgår ikke av bestemmelsen hva som skal til for at departementet skal erklære valget ugyldig. Etter valgloven § 13-4 annet og tredje ledd skal fylkestinget/kommunestyret i forbindelse med dets kontroll av valget, erklære valget ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på fordelingen av mandatene mellom listene og som det ikke er mulig å rette opp. Det må antas at et tilsvarende vilkår gjelder i forhold til departementets kompetanse til å erklære valget ugyldig i forbindelse med klagebehandlingen.

5.8.2 Departementets vurdering og forslag

Det er uheldig at vilkårene for å erklære et kommunestyrevalg eller et fylkestingsvalg ugyldig ikke står nevnt i valgloven § 13-2 som regulerer klageadgangen. Det er viktig at det ikke kan reises tvil om hva som er vilkårene for å erklære et valg ugyldig. Departementet mener derfor at det i § 13-2 bør tas inn bestemmelser om dette i samsvar med tilsvarende bestemmelser i § 13-4 annet og tredje ledd.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i valgloven innebærer etter departementets syn ingen økonomiske eller administrative konsekvenser, verken for kommunesektoren eller staten.

6 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til § 5-5 annet ledd:

Dette er bare en teknisk endring for ikke å legge uhensiktsmessige bindinger på partienes frihet til å organisere seg.

Til § 8-4 første ledd:

Lovendringen innebærer at velgere som trenger hjelp ved forhåndsstemmegivningen kun kan be stemmemottakeren om assistanse, med mindre velgeren har en alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemning.

Til § 8-4 fjerde ledd:

Bestemmelsen er ny. Også ved forhåndsstemmegivningen vil det kunne være behov for påtegning av tilstand som nevnt i Grunnloven § 50 tredje ledd, jf. valgloven § 9-5 (5). Påtegning skal her skje på valgkortet (innenriks) som vil få et eget felt for dette på omslagskonvolutten (utenriks).

Til § 9-5 femte ledd:

Bestemmelsen inneholder kun en språklig endring. Lovens vilkår for å legge tilside og påføre merknad om at velger åpenbart led av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet er strengt. Grunnlovens krever at tilstanden skal være ”åpenbar”. For å markere viktigheten av dette, er vilkåret også tatt inn i lovteksten.

Til § 9-5 sjette ledd:

Regelen innebærer at velgere som trenger hjelp ved stemmegivningen på valgdagen kun kan be stemmestyret om assistanse, med mindre velgeren har en alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemming. Regelen er imidlertid ikke til hinder for at stemmestyret ber en valgfunksjonær som er til stede, om å assistere velgeren.

Til § 9-7:

Lovendringen innebærer en kodifisering av gjeldende rett. I utgangspunktet skal valglokalene stenge på det tidspunkt som er fastsatt. Velgere som enten befinner seg inne i valglokalet på dette tidspunktet, men som ikke har rukket å avgi stemme, eller velgere som på dette tidspunktet står i kø utenfor valglokalet, skal gis anledning til å avgi stemme før valglokalet stenger. Velgere som møter opp ved valglokalet etter det fastsatte tidspunktet for stenging av lokalet, skal derimot ikke få avgi stemme. Dette innebærer at dersom det på stengetidspunktet befinner seg velgere i kø utenfor valglokalet, må stemmestyret sørge for å kontrollere at det bare er disse velgerne som får avgi stemme. Velgere som kommer på et senere tidspunkt skal avvises.

Til § 10-1 første ledd bokstav h):

Lovens vilkår er strengt. Det skal svært mye til før stemmegivningen kan legges til side etter bestemmelsen i § 8-4 fjerde ledd. Valgstyret må normalt legge den vurdering og begrunnelse stemmestyret har gjort til grunn. Det skal svært mye til før valgstyret kan sette stemmestyrets vurdering ut av betraktning. Forutsetningen for forkasting av stemmen er at stemmestyret faktisk har begrunnet hvorfor den er lagt til sides etter § 8-4. Mangler reell begrunnelse er lovens vilkår ikke oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig å vise til lovens bestemmelse.

Til § 10-2 første ledd bokstav d):

Lovens vilkår er strengt. Det skal svært mye til før stemmegivningen kan legges til side etter bestemmelsen i § 9-5 femte ledd. Valgstyret må legge den vurdering stemmestyret har gjort til grunn. Det skal svært mye til før valgstyret kan sette stemmestyrets vurdering ut av betraktning. Forutsetningen for forkasting av stemmen er at stemmestyret faktisk har begrunnet hvorfor den er lagt til sides etter § 9-5 femte ledd. Mangler reell begrunnelse er lovens vilkår ikke oppfylt. Det er ikke tilstrekkelig å vise til lovens bestemmelse.

Til § 10-6 tredje ledd:

Ved beregning av personstemmer settes ikke-valgbare personer ut av betraktning. Loven har ingen bestemmelse om dette i dag.

Til § 11-3 tredje ledd:

Her foreslås tatt inn en bestemmelse om hvordan en skal forholde seg ved fordelingen av stortingsmandatene på valgdistriktene, dersom det tilfellet skulle oppstå at to eller flere valgdistrikter både har samme kvotient og samme fordelingsstall. Loven har i dag ingen bestemmelse som regulerer slike tilfelle.

Til § 11-6 annet ledd:

Her foreslås tatt inn en bestemmelse om hvordan en skal forholde seg ved fordelingen av utjevningsmandatene ved stortingsvalg, dersom det tilfellet skulle oppstå at to eller flere partier har samme kvotient ved mandatfordelingen. I så fall

er stemmetallet avgjørende. Har de samme stemmetall, skal saken avgjøres ved loddtrekning.

Bestemmelsen tilsvarende Grunnloven § 59 fjerde ledd tredje punktum slik den lød før Grunnlovsendring i 2002.

Til § 13-2 (4) annet og tredje punktum:

Vilkåret for å erklære et fylkestingsvalg eller et kommunestyrevalg ugyldig er at det er begått feil som antas å ha betydning for mandatfordelingen mellom listene, og som det ikke er mulig å rette. Bestemmelsene tilsvarende § 13-4 annet og tredje ledd.

7 Utkast til lovendringer

§ 5-5 annet ledd skal lyde:

"(2) Partiene skal innen 2. januar i valgåret sende inn oppdaterte opplysninger eller bekreftelse på de opplysninger som er registrert i *Partiregisteret*, om hvem som er medlemmer i partiets hovedstyre med virkning for valget.

Registreringsmyndigheten skal i god tid innen fristen informere partiene om de opplysninger som er registrert i *Partiregisteret*."

§ 8-4 første ledd skal lyde:

(1) Stemmegivningen skal foregå i enerom og usett. Stemmeseddelen skal legges i en egen stemmeseddelkonvolutt. Velger som har behov for det, kan selv be stemmemottaker om å få hjelp ved stemmegivningen. *Velger med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemning, kan selv peke ut en hjelper blant de personer som er til stede.* Stemmemottaker skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

§ 8-4 nytt fjerde ledd skal lyde:

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

Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 9-5 femte ledd skal lyde:

(5) Finner stemmestyret grunn til å anta at velgeren åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet, skal en forholde seg som beskrevet i fjerde ledd. I tillegg skal stemmestyret påføre omslagskonvolutten en begrunnelse for hvorfor stemmegivningen er lagt til side, og om avgjørelsen er enstemmig. Valgstyret avgjør om stemmegivningen skal godkjennes.

§ 9-5 sjette ledd skal lyde:

(6) Velger som har behov for det, kan selv be stemmestyret om å få nødvendig hjelp ved stemmegivningen. *Velger med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemning, kan selv peke ut en hjelper blant de personer som er til stede i*

valglokalet. Stemmestyret skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

§ 9-7 skal lyde:

Stemmelokalet stenges på det tidspunkt som er fastsatt. *Stemmegivningen skal likevel fortsette inntil alle velgere som har møtt frem ved valglokalet for å avgi stemme innen det tidspunkt som er fastsatt for stenging av valglokalet, har fått stemme.*

§ 10-1 første ledd skal lyde:

(1) En forhåndsstemmegivning skal godkjennes dersom

- a) velgeren er innført i manntallet i kommunen,
- b) stemmegivningen inneholder tilstrekkelige opplysninger til å fastslå hvem velgeren er,
- c) stemmegivningen er avgitt til rett tid,
- d) stemmegivningen er levert til rett stemmemottaker med mindre den er avgitt som brevstemme,
- e) omslagskonvolutten ikke er åpnet eller forsøkt åpnet,
- f) velgeren ikke har avgitt godkjent stemmegivning,
- g) stemmegivningen er kommet inn til valgstyret innen kl. 20 på valgdagen og
- h) den ikke er avgitt av velger som åpenbart lider av alvorlig sjelelig svekkelse eller nedsatt bevissthet.*

§ 10-2 første ledd skal lyde:

(1) En stemmegivning avgitt på valgtinget skal godkjennes dersom

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

§ 10-6 tredje ledd skal lyde:

(3) Ved endelig opptelling av stemmesedler til kommunestyrevalget registrerer valgstyret også rettinger velgerne har gjort på stemmesedlene. Deretter skal valgstyret finne de enkelte listenes listestemmetall. Hver stemmeseddel teller like mange listestemmer som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Tallet korrigeres for listestemmer avgitt til og mottatt fra andre lister. *Personstemmer til kandidater som ikke er valgbare, settes ut av betraktning.*

§ 11-3 tredje ledd skal lyde:

(3) Hvert valgdistrikts fordelingstall divideres med 1 – 3 – 5 – 7 osv. De kvotienter som fremkommer nummereres fortløpende. Representantplassene

fordeles på *valgdistriktene* på grunnlag av de fremkomne kvotientene. Representantplass nr. 1 tilfaller det *valgdistriktet* som har den største kvotienten. Representantplass nr. 2 tilfaller det *valgdistriktet* som har den nest største kvotienten osv. Dersom to eller flere *valgdistrikter* har samme kvotient, tilfaller representantplassen det *valgdistriktet* som har det høyeste fordelingstallet. *Har de samme fordelingstall, avgjøres det ved loddtrekning hvilket valgdistrikt representantplassen skal tilfalle.*

§ 11-6 annet ledd skal lyde:

(2) Riksvalgstyret fordeler utjevningsmandatene mellom partiene i henhold til Grunnloven § 59. *Hvis flere partier har samme kvotient, tilfaller mandatet det partiet som har det største stemmetallet. Har de samme stemmetall, avgjøres det ved loddtrekning hvilket parti mandatet skal tilfalle.*

§ 13-2 fjerde ledd skal lyde:

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