

Høringsnotat

Utgitt av: Kommunal- og regionaldepartementet

# Høringsnotat om endringer i valgloven

Print: Informasjonsforvaltning, Hurtigtrykk - 06/06 - XXX



# Høringsnotat

## Innhold

1	Innledning.....	2
2	Sammendrag.....	2
3	Tiltak for å redusere antall forhåndsstemmegivninger som blir forkastet fordi stemmegivningene kommer for sent frem til å kunne godkjennes .....	2
3.1	Gjeldende rett .....	2
3.2	Departementets vurdering og forslag.....	3
4	Tiltak for å redusere antall stemmegivninger som blir forkastet fordi velgeren ikke står i manntallet hvor stemmen blir avgitt på valgdagen.....	6
4.1	Gjeldende rett.....	6
4.2	Departementets vurdering og forslag .....	6
5	Bør det stilles krav til manuell foreløpig optelling?.....	9
5.1	Gjeldende rett .....	9
5.2	Departementets vurdering og forslag .....	10
6	Krav til legitimasjon.....	15
6.1	Gjeldende rett .....	15
6.2	Departementets vurdering og forslag .....	15
7	Publisering av meningsmålinger de siste dagene før valget.....	16
7.1	Gjeldende rett.....	16
7.2	Foreløpig behandling av spørsmålet.....	16
8	Økonomiske og administrative konsekvenser .....	16
9	Utkast til lovendringer	18

## **1 Innledning**

Gjennomføringen av stortingsvalget i 2005 viste at enkelte forhold rundt valgavviklingen ikke fungerte tilfredsstillende. Høringsforslaget inneholder forslag som etter departementets oppfatning vil kunne bidra til at disse problemene reduseres. I tillegg inneholder høringsnotatet forslag til enkelte andre endringer i valgloven.

## **2 Sammendrag**

Høringsnotatet inneholder enkelte forslag til lovendringer med sikte på å redusere antallet forkastede stemmegivninger. Det foreslås å avslutte perioden for å forhåndsstemme én dag tidligere innenriks og én uke utenriks. Fristen for når forhåndsstemmegivningene må være valgstyrene i hende, foreslås forskjøvet ett døgn til tirsdag kl. 20 etter valgdagen. Dette for å sikre at flest mulig stemmegivninger kommer frem tidsnok til å kunne godkjennes.

Det foreslås videre å lovfeste en plikt for kommunene til å sende ut valgkort. Dette vil bidra til at velgerne på valgdagen avgir stemme i den kommunen de er manntallsført i. Dette forslaget vil redusere antallet forkastede stemmegivninger.

Departementet ber også om innspill på om skjæringsdatoen bør forskyves fra 31. mai til 30. juni i valgåret.

Høringsnotatet inneholder også forslag om at den foreløpige opptellingen i utgangspunktet skal være manuell, men at det på visse vilkår likevel kan benyttes elektroniske systemer ved også denne opptellingen.

Det fremmes videre forslag om at velgerne må identifisere seg, eller få sin identitet bekreftet av en annen person over 18 år som identifiserer seg, for å kunne avgi stemme.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkt på om det bør innføres regler som vil forby publisering av meningsmålinger de siste dagene før valget.

## **3 Tiltak for å redusere antall forhåndsstemmegivninger som blir forkastet fordi stemmegivningene kommer for sent frem til å kunne godkjennes**

### **3.1 Gjeldende rett**

For at en forhåndsstemmegivning skal kunne godkjennes, må den ha kommet inn til valgstyret innen kl. 20 på valgdagen, jf. valgloven § 10-1 første ledd bokstav g. Det følger av valgloven § 8-1 annet ledd at velgerne kan forhåndsstemme til og med siste fredag før valgdagen, både innenriks og utenriks. Velgeren er imidlertid selv ansvarlig for å forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer frem til valgstyret tidsnok til å kunne godkjennes, jf. tredje ledd i bestemmelsen.

## 3.2 Departementets vurdering og forslag

### *Bakgrunn*

Stortingsvalget i 2005 viste at en del forhåndsstemmegivninger kom for sent frem til valgstyrene i kommunene til å kunne godkjennes. Stortingets fullmaktskomité oppgir i sin innstilling (Innst. S. nr. 1 (2005-2006)) at 605 forhåndsstemmegivninger ble forkastet fordi de kom for sent frem. Mange kommuner gjør seg imidlertid ferdig med møtebøkene tirsdag etter valgdagen, slik at det reelle tallet antakelig er en del høyere (fordi forhåndsstemmegivningene kommer frem senere enn tirsdag etter valget).

### *Merknad fra Stortingets fullmaktskomité*

Fullmaktskomiteen har flere merknader til denne problemstillingen i sin innstilling. Den påpeker at utgangspunktet må være at velgere som avgir forhåndsstemme på lovlig tidspunkt, skal vite at stemmegivningen kommer tidsnok frem. Komiteen ber blant annet departementet overveie om regler for forsendelse bør gis ved forskrift. Det uttales videre at det etter komiteens mening bør vurderes om fristen valgdagen kl. 20 bør opprettholdes. Ved å sette fristen til tirsdag, vil flere forhåndsstemmer komme frem tidsnok til å kunne godkjennes. Dette vil etter komiteens mening oppveie ulempen ved at det endelige resultatet blir klart noe senere. Komiteen mener også det kan være grunn til å vurdere om man bør justere avgivelsesfristen for forhåndsstemmegivningen noe, for eksempel fra fredag til torsdag før valgdagen. Komiteen uttaler at selv om forholdsvis mange velgere synes å ha behov for å avgi forhåndsstemme nær valgdagen, mener komiteen det er grunn til å legge betydelig vekt på at stemmer som faktisk er avgitt, kommer frem i tide.

### *Departementets vurdering og forslag*

Spørsmålene om når forhåndsstemmegivningen bør avsluttes og når forhåndsstemmegivningene må være valgstyret i hende for å kunne godkjennes, ble drøftet i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) om ny valglov.

I proposisjonen uttaler departementet at det finner det hensiktsmessig å se spørsmålene om avslutningstidspunkt for forhåndsstemmegivningen og tidspunktet for når stemmegivningene skal ha nådd valgstyret i sammenheng. Det er for det første ønskelig at forhåndsstemmegivningen skal være et best mulig tilbud til velgerne. For det andre er det ønskelig med et raskt valgresultat. I tillegg uttales det at hvorvidt stemmegivninger som er avgitt innenfor de lovbestemte og kunngjorte frister innenlands vil bli talt med i oppgjøret eller ikke, vil være av betydning for velgernes tillit til valgsystemet. Departementet uttaler at det er en berettiget forventning fra velgernes side at stemmegivninger som er avgitt innenriks og innenfor de offisielle tidsfrister, blir medregnet i valgoppgjøret. Noe annerledes stiller dette seg når det gjelder forhåndsstemmegivning utenriks, da avstander og tidsforskjeller kan være av en slik art at kun velgeren selv vil ha kunnskap om hvor lang tid det vil ta for stemmegivningen å nå frem til valgstyret.

Ved valget i 2005 kom et relativt høyt antall forhåndsstemmer for sent frem, og de ble derfor forkastet. Det er således etter departementets oppfatning behov for å endre reglene på dette området.

Det er flere tiltak som kan settes i verk for å sikre at forhåndsstemmene kommer frem i tide til å kunne godkjennes. Nye tiltak bør imidlertid etter departementets oppfatning ikke gå ut over velgernes muligheter til å forhåndsstemme i større grad enn nødvendig for at stemmegivningene skal komme frem i tide.

Ut fra de tilbakemeldinger departementet har fått fra kommunene etter valget i 2005, tok det i en del tilfeller flere dager å sende en stemme fra en kommune til en annen kommune. Departementet vil derfor før neste valg ta kontakt med Posten for å se på om det er noe de kan gjøre for å bidra til at forhåndsstemmegivningene kommer raskere frem. Da Posten hadde ansvaret for forhåndsstemmegivningen, hadde de egne rutiner for forsendelse av stemmegivningene, slik at disse i stor grad kom frem i tide. Dette var imidlertid kostnadskrevenende.

Slik departementet ser det, vil det også være nødvendig å foreta endringer i regelverket for å sikre at de aller fleste forhåndsstemmegivningene kommer frem tidsnok til å kunne godkjennes. Etter departementets oppfatning bør derfor fristen for når forhåndsstemmegivningene må være kommet frem til valgstyret for å kunne godkjennes, endres. Det å endre fristen for når forhåndsstemmegivningene må ha kommet frem fra kl. 20 valgdagen til tirsdag kl. 20, vil bidra til at flere stemmer kommer frem i tide. En slik lovendring vil medføre at det endelige valgresultatet blir ferdig en dag senere. Resultatet av den foreløpige opptellingen – som vi stort sett får vite valgkvelden/-natten – vil imidlertid ikke forsinkes. Den endelige opptellingen av valgtingsstemmene vil heller ikke bli forsinket. Det vil bare være opptellingen av et begrenset antall forhåndsstemmer som vil måtte utsettes til tirsdag kveld.

Det kan spørres om det i tillegg er behov for å avslutte forhåndsstemmegivningen noe tidligere for å sikre at forhåndsstemmegivningene kommer frem i tide. Departementet deler oppfatningen til Stortingets fullmaktskomité om at utgangspunktet må være at velgere som avgir forhåndsstemme på lovlig tidspunkt skal vite at forhåndsstemmegivningen kommer tidsnok frem. Departementet synes derfor det bør legges større vekt på å øke sannsynligheten for at velgernes stemmegivninger kommer tidsnok frem enn at forhåndsstemmeperioden – som varer helt fra 10. august – blir redusert med én dag. En slik forkortelse av forhåndsstemmegivningsperioden bør ikke være problematisk for velgerne, selv om mange venter til siste dag med å avgi forhåndsstemme for å få med seg (nesten hele) innspurten av valgkampen. Hvor mye forhåndsstemmeperioden bør forkortes, må vurderes forskjellig avhengig av om det er snakk om forhåndsstemmegivning innenriks eller utenriks. Departementet antar at sammen med de andre foreslåtte tiltakene, bør det være tilstrekkelig å avslutte forhåndsstemmegivningen én dag tidligere innenriks.

Når det gjelder forhåndsstemmegivning utenriks, er imidlertid det å finne hensiktsmessige ordninger som sikrer at forhåndsstemmegivninger avgitt i utlandet kommer hjem til valgmyndighetene i tide, noe vanskeligere enn for forhåndsstemmegivninger avgitt innenriks. Dette fordi det varierer mye hvor lang tid en postforsendelse tar til Norge fra ulike land. Her er det velgerne selv og personellet på utenriksstasjonene som må antas å ha best oversikt over hvor lang tid dette tar. Dette kan tale for å innføre en tilsvarende ordning som i Sverige, hvor det er lov å avgi forhåndsstemme på utenriksstasjoner så lenge en kan anta at stemmegivningen når frem til valgmyndighetene i tide.

Et annet alternativ er å fastsette avslutning av forhåndsstemmegivningen til en fast dato, men tidligere enn forhåndsstemmegivning innenriks. Disse alternativene kan eventuelt kombineres med å gi utenriksstasjonene instruks om å sende forhåndsstemmegivningene hjem til Norge med ekspresspost der dette er mulig og nødvendig for at stemmegivningene skal nå frem til valgmyndighetene i tide.

Departementet antar at en regel hvor det er mulig å forhåndsstemme så lenge en kan anta at forhåndsstemmegivningen rekker frem til valgmyndighetene tidsnok til å kunne godkjennes, vil kunne bli vanskelig å praktisere. Det vil etter departementets syn være en bedre og enklere ordning å avslutte forhåndsstemmegivningen til et fastsatt tidspunkt, noe som også vil gjøre informasjonsarbeidet enklere. Etter departementets oppfatning vil det å tillate velgere utenriks å forhåndsstemme t.o.m. nest siste fredag før valgdagen innebære en hensiktsmessig avveining mellom hensynet til å gi velgerne gode muligheter til å forhåndsstemme og hensynet til at stemmene bør rekke frem til valgstyret i tide til å kunne godkjennes. I tillegg bør utenriksstasjonene instrueres om å sende stemmegivningene med ekspresspost dersom dette er mulig og anses nødvendig for å få sendingene tidsnok frem. Det er likevel grunn til å understreke at selv med disse endringene, kan det ikke garanteres at alle forhåndsstemmegivningene kommer frem i tide.

Ved valget i 2005 ble en del forhåndsstemmegivninger sendt som B-post. Dette er sendinger som Posten oppgir har en fremsendingstid på tre til fem dager. Til sammenlikning skal A-post komme frem på én til to dager. Det er likevel slik at Posten ikke garanterer denne fremsendingstiden. I noen tilfeller vil det derfor kunne ta lenger tid enn én til to dager før sendingen er mottakeren i hende. De foreslåtte lovendringene innebærer at sendinger som går med posten torsdag eller fredag før valgdagen, kan ha en fremsendelsestid på tre til fire dager og likevel komme frem tidsnok til å kunne godkjennes.

Selv om det ikke er direkte regulert i den nye valgloven – slik det var i den gamle loven - at stemmegivningene skal sendes frem på hurtigste betryggende måte, bygger lovgivningen etter departementets oppfatning på at forhåndsstemmegivningene skal sendes frem på normal hurtig måte. Dette innebærer etter departementets syn at postsendingene skal gå som A-post med mindre annet er bestemt i lov eller forskrift. Departementet antar at det vil være fornuftig å forskriftsfeste dette.

Departementet vil høsten 2006 sende ut forslag til endringer i valgforskriften. Det vil i den sammenheng være aktuelt å se nærmere på om det i enkelte tilfeller vil være nødvendig å pålegge andre fremsendingsmetoder, for eksempel ekspresspost, for at sendingene skal komme frem i tide.

## **4 Tiltak for å redusere antall stemmegivninger som blir forkastet fordi velgeren ikke står i manntallet i kommunen hvor stemmen blir avgitt på valgdagen**

### **4.1 Gjeldende rett**

For at en stemmegivning som er avgitt på valgtinget skal kunne godkjennes, er det et vilkår at velgeren er innført i manntallet i vedkommende kommune, jf. valgloven § 10-2 første ledd bokstav a.

### **4.2 Departementets vurdering og forslag**

#### *Bakgrunn*

Ved stortingsvalget i 2005 ble 3887 stemmegivninger forkastet fordi velgeren ikke stod i manntallet i den kommunen hvor stemmen ble avgitt på valgdagen, jf. Innst. S. nr. 1 (2005-2006).

#### *Merknad fra Stortingets fullmaktskomité*

I innstillingen ber fullmaktskomiteen departementet vurdere ”ytterligere tiltak både av informasjonsmessig og annen art med det formål å redusere antall forkastede stemmegivninger fordi velgeren ikke er manntallsført”. Fullmaktskomiteen oppgir selv at et mulig tiltak kan være å sende ut valgkort til alle stemmeberettigede med opplysning om blant annet hvor de er manntallsført. Å skyve skjæringsdatoen for manntallsføringen nærmere valget enn 31. mai, angis også som et alternativ, dersom dette vil være forsvarlig av praktiske årsaker.

#### *Departementets vurdering og forslag*

Det kan være flere årsaker til at valgtingsstemmegivninger blir forkastet fordi velgeren ikke står i manntallet i kommunen:

- Velgerne tror feilaktig at de er manntallsført i vedkommende kommune. Disse velgerne kan enten a) være manntallsført i en annen kommune eller b) ikke manntallsført i noen kommune, dvs. at de ikke har stemmerett. Den mest nærliggende årsaken til at tilfeller i kategorien a) oppstår, er antakelig at disse velgerne har flyttet og ikke er klar over at flyttingen må være meldt til folkeregisteret senest 31. mai i valgåret for at de skal få stemmerett i tilflyttingskommunen. Bak b)-tilfellene skjuler det seg antakelig utenlandske borgere som tror at de har stemmerett også ved stortingsvalg, slik de har ved lokalvalg.
- Velgerne kan tro at det går an å stemme i en annen kommune enn den de er manntallsført i også på valgtinget, slik de kan ved forhåndsstemmegivningen.

Foran stortingsvalget i 2005 informerte departementet om de ulike reglene som gjaldt for stortingsvalget, både på TV, på egne internettsider, i radio, i avisannonser og i en husstandsbrosjyre. Av informasjonen gikk det klart frem at man måtte være norsk statsborger for å kunne stemme ved stortingsvalget. Det ble

videre informert om at velgerne på valgdagen måtte stemme i den kommunen de var registrert i folkeregisteret som bosatt 31. mai i valgåret.

Til tross for at departementet, mange kommuner og fylkeskommuner og også til dels media informerte bredt om regelverket foran valget i 2005, var det mange velgere som avgav stemme i feil kommune eller stemte uten å ha stemmerett. Dette er i og for seg ikke overraskende. Informasjonsflyten i dagens samfunn er så stor at mange velgere bevisst eller ubevisst sannsynligvis velger bort mye av den informasjonen som gis. Departementet er skeptisk til om det er noe særlig mer å hente ved økt satsing på generelle informasjonstiltak. Etter departementets syn er det andre tiltak som i så fall må til.

### *Endre skjæringsdatoen?*

Et tiltak som vil kunne bidra til å redusere antall forkastelser fordi velgeren ikke står innført i manntallet på valgdagen, vil være å forskyve skjæringsdatoen, dvs. datoen for når man må være registrert som bosatt i en kommune for å komme med i manntallet, nærmere valgdagen. I forbindelse med den nye valgloven ble skjæringsdatoen endret fra 31. mars til 31. mai. Valglovutvalget hadde foreslått å endre skjæringsdatoen til 30. juni. I høringen var det særlig mange som støttet dette forslaget. Departementet sluttet seg til forslaget fra utvalget og foreslo i Ot.prp. nr. 45 om ny valglov å forskyve skjæringsdatoen til 30. juni.

På bakgrunn av informasjon som fremkom under kontroll- og konstitusjonskomiteens høring om valgloven, foreslo imidlertid komiteen å sette fristen til 31. mai i stedet for 30. juni. Dette ble begrunnet i praktiske problemer valgsekretariatene i kommunene står overfor når kandidatene på listene skal bekreftes mv. Det ble oppgitt at ved frist for registrering per 30. juni vil utsendelse til kandidatene først kunne skje fra begynnelsen av juli, dvs. midt i ferietiden, jf. Innst. O. nr.81 (2001-2002) s. 18-19.

Departementet har vanskelig for å forstå denne begrunnelsen og antar at det her må foreligge en misforståelse. Departementet kan ikke se hva slags informasjon som skal sendes ut til kandidatene på dette tidspunktet. Etter at listeforslagene er levert inn (frist 31. mars), skal valgstyret kontrollere at kandidatene er valgbare og kandidatene skal underrettes om at de er oppført som kandidater på et listeforslag. Listeforslagene skal godkjennes innen 1. juni, slik at kontakten med kandidatene må skje i april/mai. I forhold til den kontakt valgmyndighetene har med kandidatene, er det derfor slik departementet ser det, uten betydning om skjæringsdatoen settes til 31. mai eller 30. juni. En slik senere frist vil imidlertid føre til at det blir noe kortere tid til å produsere valgkort. Det ble imidlertid i høringen av forslaget til Valglovutvalget ikke gitt uttrykk for at dette ville være noe problem. Departementet legger således til grunn at det vil la seg gjøre å produsere og sende ut valgkort i tide til forhåndsstemmegivningen starter 10. august, selv om skjæringsdatoen endres til 30. juni.

Etter departementets syn vil det å forskyve skjæringsdatoen med en måned ha en rekke fordeler, og - så langt vi kan se - ingen ulemper. En slik endring vil for det første innebære at flere velgere vil kunne stemme i den kommunen de bor i på valgdagen. Dette vil kunne føre til at flere synes det vil være meningsfylt å avgi stemme, da mange - særlig ved lokalvalg - ikke synes det er noe poeng å avgi stemme i fraflyttingskommunen. I tillegg vil det kunne føre til at færre personer



avgir stemme i feil kommune på valgdagen, og dermed til at færre stemmegivninger forkastes, fordi de ikke har fått med seg at de på valgdagen må stemme i den kommunen der de er innført i manntallet for at stemmegivningen skal kunne godkjennes.

Etter departementets syn bør derfor skjæringsdatoen endres fra 31. mai til 30. juni. Departementet vil imidlertid be om høringsinstansenes syn på om dette vil gjøre det vanskelig å sende ut valgkort innen forhåndsstemmegivningen begynner. Dette fordi denne problemstillingen ikke ble kommentert av høringsinstansene i forbindelse med den nye valgloven.

#### *Plikt til å sende ut valgkort?*

Et annet tiltak vil være å pålegge kommunene å sende ut valgkort til alle velgerne, i motsetning til slik det er i dag hvor dette er en frivillig ordning for kommunene.

Dette ble også vurdert forut for den nye valgloven. Valglovutvalget foreslo å videreføre den daværende ordningen med utsending av valgkort, likevel slik at det var kommunene som skulle ha ansvaret for produksjon og utsendelse.

Høringsinstansene uttalte seg ikke særskilt om valgkortene.

Departementet anførte i Ot.prp. nr. 45 om ny valglov at valgkortene har ulike funksjoner. Det ble fremhevet at "identifisering" av velgeren og fremsending til rett valgstyre var utgangspunktet for ordningen. Departementet kom til at i forhold til forhåndsstemmegivningen burde det benyttes valgkort for sikker identifikasjon av velgeren og fremsending av stemmegivningen til rett valgstyre. Det ble foreslått (og vedtatt) at forhåndsstemmemottakeren skulle skrive ut valgkort til velgere som ønsket å forhåndsstemme.

Departementet uttalte også at valgkortene i tillegg er et hjelpemiddel til en rask og effektiv avvikling av stemmegivningen på valgdagen. Departementet reiste spørsmålet om denne funksjonen er så grunnleggende viktig at kommunene bør pålegges å sende ut valgkort til samtlige velgere. Slik departementet så det, burde det være opp til kommunene å vurdere hvilke hjelpemidler som er nødvendige for at kommunene skal kunne gjennomføre valget, ikke bare effektivt, men også kostnadseffektivt.

Det ble også uttalt i forarbeidene at det kan argumenteres for at valgkortet kan fungere som et synlig tegn på den "samfunnskontrakt" som ligger til grunn ved demokratiske valg. Det er positivt at velgerne inviteres til å delta ved valg ved å få et valgkort hjem til seg i egen postkasse. Samtidig er det en påminnelse om det forestående valget, og det vil derved kunne hevdes å ha en viss mobiliserende effekt. Departementet uttalte at det likevel var i tvil om dette var en god nok begrunnelse for å pålegge kommunene å trykke valgkort til alle velgerne som en obligatorisk ordning.

Departementet konkluderte med at ordningen med utsending av valgkort i departementets regi ikke burde videreføres som en obligatorisk ordning for alle stemmeberettigede. Bruk av valgkort skulle likevel opprettholdes som obligatorisk ordning ved forhåndsstemmegivningen. Stortinget vedtok departementets forslag.

Spørsmålet om det å sende ut valgkort til alle kan bidra til å redusere antall forkastedes stemmegivninger fordi velgerne ikke er manntallsført i den kommunen

de stemmer på valgdagen, ble ikke vurdert i forbindelse med vedtakelsen av ny valglov.

Ved å sende ut valgkort til samtlige velgere kan kommunene få gitt dem personlig informasjon om hvilken kommune de er manntallsført i og at de på valgdagen må stemme i denne kommunen. Dette bør etter departementets syn kunne bidra til at færre velgere på valgdagen avgir stemme i en annen kommune enn den de er manntallsført, og dermed redusere antall forkastede stemmegivninger på dette grunnlag.

Departementet har foretatt en ny vurdering av de momenter som talte for å videreføre valgkort som en obligatorisk ordning i ny valglov. Ved å sende ut valgkort til alle velgerne (og ikke som i dag hvor kommunene på frivillig basis sender ut valgkort til velgerne i kommunene), vil man kunne gi den enkelte velger konkret informasjon også om hvor velgernes valglokale er og dets åpningstider. Dette er informasjon som er etterspurt av velgerne. Denne informasjonen kan også gjøre terskelen for å stemme lavere, dvs. bidra til å øke valgdeltakelsen. Samtidig vil flere velgere trolig stemme i det valglokalet de er manntallsført i på valgdagen, hvilket vil bidra til en noe enklere opptelling for kommunene og dermed et raskere valgoppgjør. Dette er fordeler som kommer i tillegg til å redusere antall forkastede stemmegivninger. Det er derfor flere ulike faktorer som taler for å innføre utsending av valgkort til velgerne som en obligatorisk ordning.

Dette er andre momenter enn det som opprinnelig begrunnet innføringen av obligatoriske valgkort og som ikke ble tillagt avgjørende vekt ved vurderingen av om ordningen med valgkort skulle videreføres i ny valglov. Departementet mener imidlertid at erfaringene viser at det er større behov for å sende ut valgkort som et hjelpemiddel ved gjennomføringen av stemmegivningen på valgdagen, enn det som ble lagt til grunn i forarbeidene til den nye valgloven. Departementet mener derfor kommunene bør pålegges å sende ut valgkort til alle innbyggerne i sine kommuner i tråd med det opprinnelige forslaget fra Valglovutvalget. Dette vil etter departementets syn være det beste virkemiddelet for å redusere antall forkastede stemmegivninger på valgdagen fordi velgeren ikke er manntallsført i kommunen, samtidig som det vil bidra til et enklere og raskere valgoppgjør, senke terskelen blant velgerne for å delta i valget og virke mobiliserende.

## **5 Bør det stilles krav til manuell foreløpig opptelling?**

### **5.1 Gjeldende rett**

Valgstyret i kommunen er i henhold til valgloven § 10-4 ansvarlig for opptelling av stemmesedler både ved stortingsvalg og lokalvalg. Opptelling skal skje ved en foreløpig og en endelig opptelling.

Forhåndsstemmer mottas fortløpende av valgstyret. Foreløpig opptelling av forhåndsstemmer skal starte senest fire timer før samtlige valglokaler i kommunen er stengt, jf. § 10-5. Opptellingen kan ikke starte før valgdagen mandag.

Foreløpig opptelling av valgtingsstemmegivninger skal starte så snart stemmegivningen valgdagen mandag er avsluttet. Opptellingen kan foretas ute i stemmelokalene, eller bringes til valgstyret for opptelling sentralt. Stemmesedler

det er tvil om skal godkjennes, skal holdes utenfor den foreløpige opptellingen som skjer valgkvelden. Disse skal alltid gjennomgås av valgstyret, og eventuelle godkjente stemmesedler skal tas med i den endelige opptellingen.

Endelig opptelling av både forhånds- og valgtingsstemmer skal foretas umiddelbart etter foreløpig opptelling og skal alltid skje under valgstyrets tilsyn, jf. § 10-6.

Ved stortings- og fylkestingsvalg skal stemmesedler videresendes fylkesvalgstyret for kontroll og ny telling, jf. valgloven § 10-9. Ved stortingsvalg foretas den formelle godkjenningen av valget av Stortinget. Ved fylkestingsvalg skal fylkestinget ta stilling til valgets gyldighet. Ved kommunestyrevalg er det kommunen selv som kontrollerer og godkjenner valget.

Prinsipper for opptelling av stemmesedler er fastsatt i valgloven § 10-4. Loven har ikke bestemte krav til verken manuell eller elektronisk telling av stemmesedler. Loven krever at hvert valgs stemmesedler skal telles for seg, at forhånds- og valgtingsstemmer skal holdes atskilt ved opptellingen og at opptellingen skal skje i to omganger; ved en foreløpig og en endelig opptelling.

Valgresultater skal ikke på noen måte offentliggjøres før valgdagen mandag kl. 20, jf. valgloven § 9-9.

## **5.2 Departementets vurdering og forslag**

### *Om veiing av stemmesedler*

I noen kommuner blir stemmesedler ved første gangs opptelling faktisk ikke talt opp, men veid på vekt. Tilsvarende fremgangsmåte ble ved valget i 2005 benyttet av minst én fylkeskommune ved kontrolltelling. Ved en slik fremgangsmåte registreres en enkelt stemmeseddels vekt. Stemmesedlene veies bunkevis.

Valgloven § 10-4 fastsetter prinsipper for opptelling av stemmesedler. Det er ingen bestemmelse som konkret setter forbud mot veiing av sedler. Det må imidlertid, slik loven er utformet, etter departementets mening være en klar forutsetning av stemmesedlene skal *telles*. En veiing kan ikke betegnes som telling, fordi den enkelte stemmeseddel faktisk ikke blir talt opp individuelt. Veiing av stemmesedler er, uavhengig av om det foretas ved foreløpig eller endelig opptelling i kommunene, eller ved kontrolltelling i fylkeskommunen, etter departementets vurdering i strid med loven.

Det blir av noen hevdet at veiing av stemmesedler gir et svært korrekt resultat. Etter departementets vurdering har imidlertid denne måten å "telle" stemmesedler på klare betenkeligheter. Velgerne er ikke forpliktet etter loven til å benytte de stemmesedler valgmyndighetene har trykket opp, de kan for eksempel benytte sedler etter utskrift fra Internett, eller sedler tilsendt fra forslagsstillere. Slike sedler må byttes ut og erstattes med offisielle sedler med "riktig vekt", dersom de skal veies sammen med øvrige sedler. En slik utskifting krever i seg selv stor grad av nøyaktighet, og feil kan oppstå. Dersom valgmyndighetene for eksempel må trykke opp nye stemmesedler og disse av en eller annen grunn får en annen vekt enn opprinnelige sedler uten at valgmyndighetene er oppmerksomme på forholdet, vil en veiing av sedler føre til feil resultat.

Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er grunnlag for å foreslå endringer i lovverket med hensyn til å tillate slik veiing av stemmesedler.

#### *Nærmere om problemstillingen*

I de fleste kommuner foretas den første foreløpige opptellingen ved manuell telling av stemmesedler. En del kommuner er etter hvert gått over til optisk telling (skanning) av stemmesedler ved annen gangs eller endelig opptelling. Det er imidlertid også noen større kommuner som foretar både foreløpig og endelig opptelling av forhåndsstemmer ved hjelp av optiske lesere. Dette betyr at et ikke ubetydelig antall stemmesedler mottatt på forhånd kun telles optisk (elektronisk). Så vidt vi kjenner til er det også minst én kommune som foretar optisk telling ved både foreløpig og endelig opptelling av valgtingsstemmer.

Endelig opptelling skjer normalt i den enkelte kommune, men kan i en del tilfeller fysisk skje hos fylkesvalgstyret, men under tilsyn av vedkommende kommunes valgstyre. Dette har blant annet sammenheng med at datautstyr er dyrt, og at flere går sammen om bruk av samme utstyr.

Bruk av ulike dataløsninger ved opptelling av stemmesedler aktualiserer spørsmålet om sikkerheten for korrekt opptellingsresultat er tilstrekkelig ivaretatt. Spørsmålet er om de skannerne kommunene bruker ved opptelling, teller stemmesedlene på korrekt måte. Det kan dreie seg om spørsmål om alle stemmesedler faktisk registreres av skanneren, om skanneren teller korrekt, om de registrerer riktig liste osv. Det kan også stilles spørsmål ved *om* og *hvordan* valgmyndighetene kontrollerer at de optiske leserne registrerer valgresultatene korrekt.

Valgstyret er ansvarlig for å legge frem møtebok med korrekt opptellingsresultat ved alle valg. I dette ligger at valgstyret, også i de tilfeller det benyttes datateknologi, er ansvarlig for å sørge for at teknologien er korrekt. Det betyr at valgstyrene eller fylkesvalgstyrene før opptellingen starter må kontrollere at skanneren teller korrekt og at listene registreres riktig m.m. Departementet er imidlertid usikre på i hvor stor grad den enkelte kommune eller fylkeskommune faktisk foretar kontroll av datautstyr i så henseende, eller om de stoler på at dataleverandører leverer utstyr som forutsatt.

#### *Godkjenning av datautstyr som brukes ved valg?*

Bruk av skannerløsninger ved opptelling av stemmesedler er viktig for å få klart opptellingsresultater så raskt som mulig. Skanning anses som mindre arbeidskrevende enn manuell telling. Særlig gjelder dette i kommuner som har mange stemmesedler som skal telles. Det argumenteres også med at optisk telling gir et mer korrekt opptellingsresultat. Det er imidlertid ikke foretatt noen nærmere analyse av dette.

Det er usikkerhet knyttet til all bruk av teknologi. Dette gjelder også ulike tekniske løsninger som benyttes ved opptelling av stemmesedler. Samtidig er vi avhengige av at ulike tekniske løsninger ikke medfører at det stilles spørsmålstegn ved valgets gyldighet i ettertid. Ved bruk av teknologi vil en ikke på samme måte ha kontroll over opptellingssituasjonen som ved manuell telling. Det er fra enkelte hold blitt stilt spørsmål om IKT-baserte systemer som optiske lesere for telling av stemmesedler ved valg, bør gjøres til gjenstand for statlig godkjenning. Hensikten

med en slik godkjenning er i forkant å kontrollere at systemene/maskinene gjør det de skal på en korrekt måte.

Spørsmålet om innføring av elektronisk stemmegivning ble nylig vurdert av en arbeidsgruppe. Deres rapport "Elektronisk stemmegivning – utfordringer og muligheter" ble lagt frem for departementet i februar 2006. Arbeidsgruppen foreslår at det innføres en godkjennings- og sertifiseringsordning for systemer som skal benyttes for elektronisk stemmegivning. De henviser blant annet til bestemmelser om dette i rekommandasjon fra Europarådet om elektronisk stemmegivning. Arbeidsgruppen fremhever også at en slik godkjenningsordning av en uavhengig instans er av vesentlig betydning for tilliten til valgsystemet. Arbeidsgruppens rapport er på høring til 30. september 2006, og det er dermed ikke tatt stilling til gruppens forslag.

Etter departementets vurdering vil det være nødvendig at en i forlengelsen av behandlingen av spørsmål om eventuell innføring av godkjennings- og sertifiseringsordninger for systemer ved elektronisk stemmegivning, også vurderer eventuelle godkjenningsordninger for skannere. Spørsmålet om eventuelle godkjenningsordninger for alle typer elektroniske systemer som benyttes ved valg, bør ses på samlet. Eventuell godkjenning av optiske lesere bør derfor vurderes i sammenheng med spørsmålet om eventuell innføring av elektronisk stemmegivning og sertifiseringsordninger for slike stemmesystemer. Til dette arbeidet er det også naturlig at det foretas en nærmere analyse av korrektheten i opptellingsresultater fra skannere og en analyse av mulige feilkilder.

#### *Krav til manuell foreløpig opptelling?*

Uavhengig av om det eventuelt en gang i fremtiden innføres en godkjenningsordning, bør det vurderes om det bør stilles krav til at den foreløpige opptellingen av papirstemmesedler skal skje manuelt.

Ulike edb-tekniske systemer, som for eksempel skannerløsninger, fungerer på ulike måter, og det er feilkilder også ved optisk telling av stemmesedler. Det kreves gode rutiner for å håndtere opptellingen ved for eksempel skanner-stopp og utbytting av stemmesedler. Ved skanning av sedler er det vanlig å bytte ut enkelte stemmesedler som skanneren ikke kan lese. Dette produserer en feilkilde ved at feil sedler kan bli byttet. Ved manuell telling er det ikke nødvendig å bytte ut stemmesedler. De stemmesedler som telles, er de som faktisk er avgitt.

Et system for manuell opptelling fungerer heller ikke feilfritt. Også her forekommer feil i opptellingen. Det kan derfor spørres om hvilken opptellingsmåte som gir det mest korrekte resultatet.

Av hensyn til å sikre et mest mulig korrekt opptellingsresultat og av hensyn til velgernes tillit til at så faktisk er tilfellet, mener departementet det i utgangspunktet bør gjennomføres minst én manuell opptelling av stemmesedler. Dersom en optisk leser er beheftet for eksempel med feil i programvaren, vil ikke resultatet av opptellingen bli mer korrekt ved å telle elektronisk to ganger. Selv om et skannersystem skulle være gjenstand for godkjenning, vil heller ikke det fullt ut utelukke for eksempel programmeringsfeil. Resultatet fra den manuelle opptellingen vil fungere som en kontroll for den endelige elektroniske opptellingen. For store avvik gir også grunn til ytterligere kontroll.

Manuell opptelling er mer tidkrevende enn en elektronisk opptelling. Departementet mener likevel hensynet til et korrekt opptellingsresultat må tillegges større vekt. Til sammenlikning vil vi ellers vise til at valglovgivningen i Sverige ikke åpner for noen form for elektronisk opptelling av stemmesedler. Også i Sverige skal det foretas minst to opptellinger, begge ved manuell opptelling av stemmesedlene.

Det kan hevdes at den beste måten å sikre at opptellingen blir korrekt, er å benytte to uavhengige opptellingsmetoder, slik tilfellet er ved en manuell og en elektronisk telling. Spørsmålet er om det alternativt kan benyttes to forskjellige skannerløsninger (med ulik programvare) ved foreløpig og endelig opptelling, uten noen manuell telling av stemmesedlene. Departementet antar at bruk av to forskjellige elektroniske opptellingssystemer vil gi like god sikkerhet for at opptellingen er korrekt som dersom den ene opptellingen er manuell. Departementet mener derfor at det som et alternativ til å benytte manuell opptelling ved den foreløpige opptellingen og elektronisk opptelling ved den endelige opptellingen, bør kunne benytte elektronisk opptelling ved både den foreløpige og den endelige opptellingen. Forutsetningen er at det benyttes forskjellige systemer ved de to opptellingene.

Problem oppstår ved avvik. Det følger av valgstyrets ansvar for korrekt resultat at for store avvik mellom foreløpig og endelig opptelling vil medføre at det må gjennomføres en ny kontrolltelling. Men hvordan skal da ny opptelling skje? Spørsmålet er hva som gir best sikkerhet for korrekt resultat.

Dersom det er benyttet to ulike skannerløsninger, er det vanskelig å vite hvilken skannerløsning som teller feil, ev. hvilken løsning som har feil i programvaren eller liknende. Det vil derfor ofte måtte bero på en tilfeldighet hvilken løsning som blir benyttet ved tredje gangs opptelling. Dette er uheldig og ingen god løsning. Mye taler for at omtellingen bør foregå manuelt i slike tilfeller. Det samme gjelder i de tilfeller det er avvik mellom manuell første gangs opptelling og optisk annen gangs opptelling. Har den optiske leseren feil i programvaren, blir ikke resultatet mer korrekt av en ny opptelling. Sannsynligheten for at samme feil gjøres en gang til ved manuell opptelling er gjerne mindre enn ved en optisk telling. Departementet foreslår derfor at det i de tilfeller det blir gjennomført en ny kontrolltelling fordi det er avvik mellom foreløpig og endelig opptelling, skal omtellingen være manuell, i motsetning til i dag hvor det ikke er regulert hvordan omtellingen skal foregå.

Det kan tenkes en ordning der kommunene selv bestemmer om det er den foreløpige eller den endelige opptellingen som skal være manuell. En elektronisk første gangs opptelling for alle stemmesedler kan imidlertid medføre praktiske problemer, særlig der foreløpig opptelling skjer i stemmelokalene. Departementet anser derfor dette som lite aktuelt.

Et krav til manuell foreløpig opptelling medfører ikke at valgstyrets ansvar med hensyn til å sørge for kontroll av skannere/utstyr før opptellingen starter, fjernes eller at kontrollbehovet reduseres. De valgmyndigheter som velger å benytte slikt utstyr, må - så langt det er mulig - forsikre seg om at det faktisk foretar en korrekt opptelling.

Oppsummert foreslår departementet at det innføres krav om at den foreløpige opptellingen i utgangspunktet skal være manuell. Det åpnes likevel for at den foreløpige opptellingen kan foregå elektronisk dersom det blir benyttet et annet opptellingssystem enn det som blir benyttet ved den endelige opptellingen. I en del tilfeller er avviket mellom resultatet av den foreløpige og den endelige opptellingen av en slik størrelse at det er nødvendig å foreta en ny kontrolltelling. Det foreslås at det innføres krav om at denne kontrolltellingen skal være manuell.

#### *Bør opptellingen kunne starte søndag?*

Noen større kommuner, blant annet Oslo, foretar elektronisk opptelling både ved foreløpig og endelig opptelling av forhåndsstemmene. Dersom den foreløpige opptellingen skal skje ved manuell opptelling, vil dette kunne føre til at resultatet av den foreløpige opptellingen av forhåndsstemmene blir noe forsinket. Ved forrige valg forelå resultatet fra foreløpig opptelling av forhåndsstemmer i Oslo kommune i god tid før valglokalene stengte kl. 20 valgdagen mandag.

Foreløpig opptelling kan i dag ikke starte før valgdagen mandag. For å forhindre sent opptellingsresultat når det kreves manuell foreløpig opptelling, kan det tenkes innført en mulighet til å starte opptellingen allerede søndag før valgdagen. De fleste forhåndsstemmene vil være kommet valgstyret i hende allerede søndagen. På dette tidspunktet vil også de fleste stemmegivningene være godkjent, alternativt at det kan tilrettelegges for slik godkjenning før søndag. Det skulle derfor ikke være noe praktisk i veien for at opptelling av forhåndsstemmer starter allerede søndag. En ordning med opptelling fra søndag vil mest sannsynlig også ha en positiv effekt ved at det gir en jevnere fordeling av arbeidsbyrden knyttet til opptellingen. På grunn av fristen for godkjenning av stemmegivninger, må noen stemmegivninger legges til sides for å sikre hemmelighold av stemmer som kommer inn etter at opptellingen starter. Dette er også ordningen i dag.

Det kan imidlertid anføres prinsipielle betenkeligheter ved å tillate opptelling av stemmesedler allerede søndagen. Opptellingsresultatet vil da foreligge noe tidligere enn det som er vanlig i dag, noe som vil kunne øke faren for offentliggjøring/lekkasjer. Også i dag foreligger resultater fra foreløpig opptelling av forhåndsstemmer noe før de kan offentliggjøres valkvelden kl. 20. Ved forrige valg hadde for eksempel Oslo kommune klart resultatet fra foreløpig opptelling av forhåndsstemmene tidlig på ettermiddagen valgdagen mandag. Mindre kommuner vil ha klart resultatet allerede tidlig mandag morgen.

Dersom det tillates opptelling av stemmesedler allerede søndag, er det selvsagt helt nødvendig at valgstyret sørger for at ingen uvedkommende får tilgang eller kjennskap til opptellingsresultatet, da dette kan tenkes å ha innvirkning på velgernes stemmegivning

Det foreslås at opptelling søndag gjøres frivillig. Det enkelte valgstyre bestemmer således selv om det ønsker å starte foreløpig opptelling av forhåndsstemmer allerede søndag. Departementet mener kommunene selv må vurdere ut fra lokale forhold når opptellingen bør starte. Utgangspunktet er at et krav til manuell foreløpig opptelling ikke skal forsinke foreløpig opptellingsresultat fra forhåndsstemmene i forhold til i dag. Dette bør være retningsgivende for kommunene ved vurderingen av når det er aktuelt å starte opptellingen. Dagens

regel om at opptellingen senest må starte fire timer før lokalene stenger, opprettholdes.

Dersom det tillates opptelling av forhåndsstemmer søndag, kan det stilles spørsmål ved om det også bør innføres mulighet for opptelling søndag av mottatte valgtingsstemmer i de kommuner som holder valg også søndag. Etter dagens lovgivning skal stemmegivningen være avsluttet før opptellingen kan starte. Forhåndsstemmegivningen slutter fredag før valgdagen, og opptellingen kan tidligst starte valgdagen mandag. Opptelling av valgtingsstemmer kan likeledes ikke starte før stemmegivningen valgdagen mandag er avsluttet. Valglovgivningen har et klart skille mellom forhåndsstemmegivningen og valgtingsstemmegivningen. Dette skille skal også opprettholdes gjennom opptellingen på en slik måte at stemmegivningene ved den foreløpige opptellingen holdes og telles atskilt. Departementet mener det er naturlig å holde fast ved prinsippet om at stemmegivningen skal være avsluttet før opptellingen av aktuelle stemmer kan starte. Det bør derfor ikke åpnes for at opptelling av stemmegivninger avgitt på valgtinget starter før valgtinget mandag er stengt.

Det foreslås således lovfestet at opptelling av forhåndsstemmer kan starte søndag før valgdagen.

## **6 Krav til legitimasjon**

### **6.1 Gjeldende rett**

Det følger av valgloven § 8-4 (forhåndsstemmegivningen) og § 9-5 (valgtinget) at stemmemottaker kan kreve at velgeren legitimerer seg. I odelstingsproposisjonen til ny valglov understreket departementet at stemmestyret må være bevisst på at det, når det krysser av for velgeren i manntallet, går god for at velgeren faktisk er den han eller hun utgir seg for å være. Stemmemottakeren må således før avkryssingen vurdere om en ukjent velger har identifisert seg på en fullgod måte.

### **6.2 Departementets vurdering og forslag**

Etter det departementet kjenner til praktiseres reglene for å kreve legitimasjon ulikt i kommunene. Ved forhåndsstemmegivningen er det vanlig å be velgerne identifisere seg. På valgdagen er trolig den vanligste ordningen å spørre om navn og fødselsdato, uten å be om legitimasjon. Reglene praktiseres således forskjellig ved forhåndsstemmegivningen og på valgdagen, selv om reglene i valgloven ikke skulle tilsi en slik forskjell.

Ved valget i 2005 var det noe fokus i media på at man fikk stemme uten å måtte legitimere seg. En kan ikke se bort fra at en før eller senere vil kunne få forsøk på valgfusk på dette grunnlag. Sverige har nylig innført krav om at ukjente velgere skal legitimere seg eller på annen måte bekrefte sin identitet. I forarbeidene til lovendringen angis det at dette i praksis vil være at noen andre bekrefter forholdet.

Ved valget i 2005 overvåket internasjonale valgobservatører (etter invitasjon fra Helsingforskomiteen) utviklingen av stortingsvalget. I rapporten fra



valgobservatørene anbefales det å innføre et krav om obligatorisk velgerlegitimasjon for å kunne avgi stemme.

Det er en grunnleggende regel i et demokratisk samfunn at enhver velger kun får godkjent én stemme. Et effektivt virkemiddel for å sikre dette vil være å innføre krav om at velgerne må legitimere seg. Et slikt krav vil også hindre at det oppstår tvil om det har foregått fusk. Det at det er såpass lett å jukse hvis man går inn for det, er etter departementets syn ikke egnet til å styrke velgernes tillit til vårt valgsystem.

Enkelte vil innvende at valggjennomføringen vil forsinkes av et slikt legitimasjonskrav. Etter departementets syn er det imidlertid ikke grunn til å anta at dette vil bli konsekvensen. De fleste er nå så vant til å vise legitimasjon i ulike sammenhenger at ved å informere velgerne om dette kravet, vil velgerne ikke bruke særlig ekstra tid på å finne frem legitimasjonsdokumenter. I forhold til valgfunksjonærene, kan vi heller ikke se at det å kontrollere en legitimasjon vil være mer tidskrevende enn den kontrollen som i dag foretas de fleste steder på valgdagen. Uansett bør hensynet til at velgerne ikke får godkjent mer enn én stemme veie tyngst.

Departementet mener derfor valgloven bør endres slik at det blir et krav om at ukjente velgerne må legitimere seg for å kunne avgi stemme. De fleste velgere vil i dag ha en eller annen form for legitimasjon. Det er imidlertid ikke noe generelt krav at alle borgere i Norge har et legitimasjonskort. Departementet mener derfor at det bør åpnes for at velgerens identitet bekreftes av en annen person som kan legitimere seg. Denne opplysningen bør i så fall noteres av stemmemottakeren/stemmestyret i forbindelse med stemmegivningen, slik at eventuelt misbruk av ordningen kan oppklares og dermed virke avskrekkende på personer som kunne tenkes å misbruke ordningen. Det at denne opplysningen skal noteres av stemmemottakeren/stemmestyret, og hvordan dette skal gjøres, bør etter departementets oppfatning fastsettes i forskrift.

## **7 Publisering av partimålinger de siste dagene før valget**

### **7.1 Gjeldende rett**

Valgloven § 9-9 fastsetter at valgresultater og prognoser som er laget på grunnlag undersøkelser foretatt på valgdagen(e) ikke må offentliggjøres før klokken 20 på valgdagen mandag. Utover dette inneholder ikke valgloven bestemmelser som setter restriksjoner når det gjelder å offentliggjøre meningsmålinger i tilknytning til valg.

Valgloven har ikke regler om straff eller andre sanksjoner mot dem som måtte bryte bestemmelsen i § 9-9

De andre nordiske land har regler som tilsvarer vår lov på dette punktet.

### **7.2 Foreløpig behandling av spørsmålet**

I den senere tid er det reist spørsmål om publisering av partimålinger i ulike medier like før valget kan påvirke velgernes stemmegivning, og om det bør settes

forbud mot slik publisering. Departementet har på denne bakgrunn innhentet en utredning fra Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.

Utredningen tar bl.a. for seg de siste fire stortingsvalgene. Konklusjonen er at det ikke kan påvises noen klare sammenhenger mellom partienes oppslutning på meningsmålinger og den oppslutning de oppnår i selve valget. Det finnes eksempler på at jevnt stigende eller synkende kurver på meningsmålingene har gitt seg utslag i valgoppslutningen, men det er også eksempler på at en tydelig tendens blir brutt like før valg. Det er også ulike mønstre for ett og samme parti ved ulike valg. Instituttet konkluderer videre med at en frykt for selvforsterkende effekter skapt av partimålinger må anses å være sterkt overdrevet, og at slike målinger ikke medfører noen systematisk over- eller underrepresentasjon for noen partier.

De funn instituttet har gjort er i tråd med internasjonal forskning på området. Denne forskningen viser at publisering av partimålinger kan ha en viss betydning for styrkeforholdet mellom partiene, men at det ikke er forskningsmessig belegg for å si at det finner sted en tydelig og systematisk påvirkning.

Instituttet har også foretatt en gjennomgang av regelverket i en del land, med tanke på å kartlegge hvilke restriksjoner som finnes når det gjelder gjennomføring og publisering av meningsmålinger i forkant av valg. Undersøkelsen viser at flere land utenom Norden har fastsatt restriksjoner når det gjelder *publisering* av meningsmålinger rett før valget. Vanligvis gjelder disse restriksjonene fra en til sju dager før valgdagen. Det påpekes imidlertid at direkte lovregulering forekommer sjelden i land Norge liker å sammenlikne seg med. I stedet for lovregulering legger mange land vekt på at mediene selv bør regulere hvordan resultatene av meningsmålinger skal rapporteres til offentligheten. I denne forbindelsen vises det til at retningslinjer er utarbeidet av Europarådet og BBC.

Det er viktig at det ikke kan reises tvil om grunnlaget for gjennomføring av demokratiske valg.

Et særskilt forhold som må vurderes og avklares før en eventuelt foreslår restriksjoner med hensyn til publisering av meningsmålinger er hvorvidt slike restriksjoner kan komme i strid med Grunnlovens regler om ytringsfrihet.

Departementet har ikke utformet forslag til lovregler om disse forholdene. Vi er interessert i høringsinstansenes synspunkter på det prinsipielle spørsmålet før en eventuell videre utredning med sikte på å utforme konkrete lovregler.

## **8 Økonomiske og administrative konsekvenser**

De foreslåtte endringene, særlig forslaget om å pålegge kommunene å sende ut valgkort til velgerne, antas å øke kommunenes utgifter til gjennomføring av valg med om lag 27 millioner kr per valg, dvs. om lag 13,5 millioner per år. De administrative konsekvensene av de foreslåtte endringene antas å være små for kommunesektoren. På statlig hold antas forslagene å ha små økonomiske eller administrative konsekvenser.

## 9 Utkast til lovendringer

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

Overskriften til § 2-3 skal lyde:

§ 2-3. *Valgstyrets ansvar for å føre manntall og å sende ut valgkort*

§ 2-3 nytt tredje ledd skal lyde:

*(3) Valgstyret skal sørge for at det blir sendt ut valgkort til alle stemmeberettigede som er innført i manntallet i kommunen og som har bostedsadresse innenriks (unntatt Svalbard og Jan Mayen).*

§ 2-9 skal lyde:

Departementet kan i forskrift gi bestemmelser om

- a) manntallsføringen og valgstyrets behandling og oppdatering av *manntallet*,
- b) tilgang til og bruk av manntallseksemplarer og
- c) *produksjon, utforming, utsendelse og bruk av valgkort.*

§ 8-1 annet og tredje ledd skal lyde:

*(2) Forhåndsstemmegivningen må ikke foregå senere enn siste torsdag før valgdagen innenriks og nest siste fredag før valgdagen utenriks og på Svalbard og Jan Mayen.*

*(3) Velgeren er selv ansvarlig for å avgi forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer inn til valgstyret innen kl. 20 første tirsdag etter valgdagen.*

§ 8-3 sjette ledd tredje punktum skal lyde:

Fristen må fastsettes til et tidspunkt innenfor perioden mellom tirsdag og *torsdag* siste uke før valget.

§ 8-4 tredje ledd skal lyde:

*(3) Velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg. Dersom ikke velgeren har legitimasjon, kan velgerens identitet i stedet bekreftes av en annen person over 18 år som legitimerer seg.*

§ 8-6 skal lyde

Departementet kan gi forskrift om gjennomføringen av *forhåndsstemmegivningen*.

§ 9-5 annet ledd annet punktum og nytt tredje punktum skal lyde:

*Velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg. Dersom ikke velgeren har legitimasjon, kan velgerens identitet i stedet bekreftes av en annen person over 18 år som legitimerer seg.*

§ 10-1 første ledd bokstav g skal lyde:

g) stemmegivningen er kommet inn til valgstyret innen kl. 20 *første tirsdag etter valgdagen*.

§ 10-4 femte og nytt sjette ledd skal lyde:

(5) Stemmesedlene skal telles i to omganger, ved en foreløpig og en endelig opptelling. *Foreløpig opptelling skal foretas ved manuell telling av stemmesedlene. Den foreløpige opptellingen av stemmesedlene kan likevel foregå ved hjelp av et edb-teknisk system dersom det benyttes et annet system ved den foreløpige opptellingen enn det som benyttes ved den endelige opptellingen.*

(6) *Dersom det gjennomføres en kontrolltelling av stemmesedlene grunnet avvik i resultatet av den foreløpige og den endelige opptellingen, skal denne tellingen foregå manuelt.*

§ 10-5 første ledd første punktum skal lyde:

(1) *Foreløpig opptelling av stemmesedler avgitt på forhånd kan starte søndag før valgdagen, og skal starte senest fire timer før stemmegivningen er avsluttet ved samtlige valglokaler i kommunen, dersom dette kan gjøres uten å stride mot prinsippet om hemmelig valg.*