

Karl Georg Øhrn
Kurveien 39
0495 Oslo

Statsministerens kontor
Postboks 8001 Dep
0030 OSLO

29. april 2004

Individuell høringsuttalelse til maktutredningen

Jeg viser til høringsbrev utsendt fra Statsministerens kontor av 1. desember 2003. Av høringsbrevet går det fram at privatpersoner har anledning til å avgi høringsuttalelse til maktutredningen. Høringsuttalelsen er også sendt elektronisk.

Denne høringsuttalelsen gjelder punkt tre i høringsbrevet, hvor høringsinstansene blir bedt om å vurdere hvorvidt makt- og demokratiforholdene bør endres, og eventuelt komme med forslag til hvordan dette kan/bør gjøres. Høringsuttalelsen tar mer spesifikt for seg visse punkter i valgloven.

Innledning

Høringsuttalelsen vil ta for seg to forhold ved valgloven som etter min vurdering bør vurderes endret. Det ene forholdet gjelder mandatfordeling ved kommunestyrevalg, fylkestingsvalg og stortingsvalg, mens det andre forholdet gjelder ordningen for personvalg ved kommunestyrevalg.

Mandatfordeling

Kommunestyrevalg

Valgordningen for kommunestyrevalg (og fylkestingsvalg) bygger på prinsippet om at hver kommune danner én krets. Dette er en viktig forskjell fra stortingsvalg hvor det er 19 valgkretser (fylker som kretsinndeling). Helt siden 1880-tallet har mandatfordelingen ved kommunevalg fulgt d'Hondts metode (gjelder ikke fylkestingsvalg). D'Hondts metode innebærer at store partier får en klar fordel framfor mindre partier ved konkurransen om fordeling av mandater til kommunestyre og fylkesting.

Valglovutvalget (NOU 2001:3) foreslo at man går over til St. Laguës modifiserte metode, som i praksis innebærer at man reduserer fordelingen for store partier framfor mindre partier ved mandatfordelingen for kommunestyre. En annen fordel er at ved fylkestingsvalg brukes i dag St. Laguës metode, og dermed harmoniseres valgordningen for kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Valglovutvalgets forslag ble vedtatt av Stortinget og systemet ble for første gang brukt i kommunestyrevalget høsten 2003. St. Laguës modifiserte metode eliminerer ikke fordelingen for store partier framfor små partier, men fordelingen reduseres betraktelig. Valglovutvalgets hovedbegrunnelse var todelt:

1) St. Laguës modifiserte metode vil innebære en forenkling framfor d'Hondts metode

2) St. Laguës modifiserte metode brukes ved stortingsvalg og fylkestingsvalg, og det vil være en fordel å ha samme metode for stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

Mot det første argumentet må det sies at St. Laguës modifiserte metode er *nøyaktig* like komplisert som d'Hondts metode. Argumentasjonen på dette punktet må være en misforståelse fra Valglovutvalgets side. Slik jeg leser Valglovutvalgets argumentasjon, mener de at forenklingen innebærer at man ikke lenger gjør justeringer for stemmetall med slengere. Men denne forenklingen kan gjennomføres uansett hvilken metode som velges. Metodene er ikke mindre komplisert enn at Kommunenes Sentralforbund i sin høringsuttalelse fullstendig misforstod hva overgang fra d'Hondts metode til St. Laguës modifiserte metode ville innebære for proporsjonaliteten¹. Siden ikke mange kjenner metodenes logikk, vil jeg her kort forklare hva de to metodene går ut på, med et lite eksempel.

Sett at det skal fordeles fire mandater. 20 000 har avgitt sine stemmer, fordelt med 10 400 stemmer på parti A, 6 600 stemmer på parti B og 3 000 stemmer på parti C. Med d'Hondts metode ville de fire mandatene bli fordelt på følgende vis:

	Antall stemmer	Delingstall 1	Delingstall 2	Delingstall 3	Delingstall 4
Parti A	10400	10 400	5 200	3 467	2 600
Parti B	6600	6 600	3 300	2 200	1 650
Parti C	3000	3 000	1 500	1 000	750

Kolonnene med delingstall 1, 2, 3 og 4 viser at antall stemmer på partiene er dividert med 1, 2, 3 og 4. De fire mandatene fordeles til partiene som har de cellene med høyest tall. De fire høyeste tallene er 10 400 (parti A), 6 600 (parti B), 5 200 (parti A) og 3 467 (parti A). Dette betyr at parti A får tre mandater, parti B får et mandater mens parti C ikke får noen mandater.

St. Laguës metode er meget lik d'Hondts metode. Den eneste forskjellen er at delingstallene ikke er 1, 2, 3, 4 osv. men 1, 3, 5, 7 osv. St. Laguës metode gir proporsjonalitet mellom partiene, i den betydning at store partier ikke får tilleggsgevinst fordi de får mange stemmer. Men Norge bruker ikke St. Laguës metode i dag. I stedet bruker vi St. Laguës *modifiserte* metode som innebærer at det første delingstallet ikke er 1, men 1,4. Bruker vi St. Laguës modifiserte metode i eksempelet over, får vi følgende tabell:

	Antall stemmer	Delingstall 1,4	Delingstall 3	Delingstall 5	Delingstall 7
Parti A	10400	7429	3467	2080	1486
Parti B	6600	4714	2200	1320	943
Parti C	3000	2143	1000	600	429

I dette tilfellet tar parti B ett mandat fra parti A, slik at parti A ender opp med 2 mandater, parti B får også 2 mandater mens parti C fortsatt står uten mandater. Med dette eksempelet blir resultatet annerledes om man bruker St. Laguës umodifiserte metode. I det tilfellet ville parti C tatt et mandat fra parti B.

Vi ser altså at kompleksiteten er nøyaktig den samme for d'Hondts metode som St. Laguës umodifiserte eller modifiserte metode. Forskjellene mellom metodene gjelder kun i hvilken grad man vil favorisere store partier.

¹ Se for eksempel side 229 i Ot.prp. nr. 45 (2001-2002) hvor høringsuttalelsen gjengis. Overgang til St. Laguës metode vil innebære bedre proporsjonalitet for mandatfordeling mellom stemmer på små og store partier, mens Kommunenes Sentralforbund trodde at overgangen ville gi svekket proporsjonalitet.

Valglovutvalgets andre begrunnelse for overgang fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode er at det gir harmonisering med metoden for fordeling av distriktsmandater ved stortingsvalg. Etter min mening er det det eneste saklige argumentet som er fremmet for å gå over fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode ved kommunestyrevalg. Alene står likevel et slikt argument svakt, spesielt fordi det finnes alternative metoder som er mye mer forståelige for folk flest. På side 25 i Ot.prp. nr. 45 står det følgende fra mandatet til Valglovutvalget:

"Lova bør gje ei valordning som er lett å forstå og gjev god informasjon både til veljarane og dei som har ansvaret for gjennomføringa av valg."

Jeg vil nå presentere en metode som etter mitt syn er mye enklere å forstå for velgerne.

Hares metode

Hares metode² gir nesten alltid samme resultat som St. Laguës *umodifiserte metode*, men metoden er langt enklere å forstå. Hares metode innebærer at man først dividerer antall stemmer med antall mandater som skal fordeles. I eksempelet over blir regnestykket $20\,000 / 4 = 5\,000$. Tallet 5 000 representerer antall stemmer et parti må ha for å være sikret ett mandat. For at et parti skal få to mandater, må partiet ha fått ytterligere 5 000 stemmer. I eksempelet over betyr dette at parti A er sikret to mandater siden partiet har over 10 000 stemmer, men er ikke sikret tre mandater fordi partiet har mindre enn 15 000 stemmer ($5\,000 * 3 = 15\,000$). Parti B er sikret et mandat siden partiet har mer enn 5 000 stemmer men mindre enn 10 000 stemmer. Parti C har under 5 000 stemmer og er derfor ikke sikret et mandat. På denne måten er tre mandater fordelt, og det gjenstår ett. Partiene konkurrerer om det gjenværende mandatet ved å sammenligne antall *ubrukte* stemmer.

- Parti A har 400 ubrukte stemmer ($10\,400 - 10\,000 = 400$).
- Parti B har 1 600 ubrukte stemmer ($6\,600 - 5\,000 = 1\,600$).
- Parti C har 3 000 ubrukte stemmer ($3\,000 - 0 = 3\,000$).

Parti C får det gjenværende mandatet siden partiet har flest gjenværende ubrukte stemmer. Dermed er resultatet at parti A får to mandater mens parti B og C får et mandat hver.

Det tenkte eksempelet viser at mandatfordelingsmetode kan ha relativt stor betydning for fordeling av mandater i visse tilfeller. Før fordeler og ulemper ved de tre metodene drøftes mer inngående, vil jeg presentere en undersøkelse jeg har gjort for valget i 2003.

Mandatfordeling ved forskjellige metoder ved kommunestyrevalget 2003

Ved kommunestyrevalget i Oslo 2003 fikk vi den sjeldne situasjonen at Ap, SV og RV samlet fikk flere stemmer enn H, FrP, KrF og V og likevel fikk de borgerlige partiene 30 mandater mens de sosialistiske partiene fikk 29 mandater. Nå må det sies at det egentlig var nærmest fullstendig uavgjort mellom borgerlig og sosialistisk side. Begge sider fikk om lag 7 430 000 listestemmer hver, og det tilsvarer en forskjell på kun 4,03 stemmer i sosialistisk favør³. Det

² Hares metode kalles i forskningslitteraturen for LR-Hare. "LR" står for "least remaining". Jeg dropper "LR" i teksten.

³ Hver stemme regnes som 59 listestemmer siden det skal fordeles 59 mandater. Årsaken til dette er at når man stemmer på et parti men samtidig skriver opp et navn fra et annet parti, har man delt opp sin stemme til 58 stemmer på et parti og 1 stemme til det partiet slengeren representerer. Jeg har kun gjort så nøyaktige beregninger for Oslo. For de andre kommunene har jeg gjort den forenkling at korrigerer for slengere er utelatt. Ikke for noen kommuner i undersøkelsen gjør denne lille forenklingen noen forskjell.

ble sagt i avisene at årsaken var at Stortinget hadde endret systemet for mandatfordeling før valget, og uten systemomleggingen ville de sosialistiske partiene fått 30 mandater mens de borgerlige partiene ville fått 29 mandater. Det er korrekt, fordi d'Hondts metode ville gitt 30 mandater til sosialistisk side. Nedenfor følger en oppstilling for mandatfordeling ved Oslo-valget ved bruk av de tre metodene:

	d'Hondt	St. Laguë modifisert	Hare
Arbeiderpartiet	16	15	15
Sosialistisk Venstreparti	12	12	12
Rød Valgallianse	2	2	2
Kristelig Folkeparti	1	2	2
Venstre	2	3	2
Høyre	16	15	15
Fremskrittspartiet	10	10	10
Pensjonistpartiet	0	0	1
Sosialistisk side	30	29	29
Borgerlig side	29	30	29
Pensjonistpartiet	0	0	1

Vi ser at med den gamle metoden, d'Hondt, som ble brukt i Norge fra 1880-tallet til kommunestyrevalget 1999, ville Høyre og Arbeiderpartiet fått et mandat mer hver, mens Kristelig Folkeparti og Venstre ville fått en færre enn ved St. Laguës modifiserte metode som ble brukt ved kommunestyrevalget 2003. Siden St. Laguës modifiserte metode representerer en viss sperring mot små partier fikk ikke Pensjonistpartiet noen mandater i Oslo med dagens ordning. Hadde man brukt Hares metode, som representerer fullstendig nøytralitet når det gjelder mandatfordeling for små og store partier, ville Pensjonistpartiet tatt en stemme fra Venstre, og sosialistisk og borgerlig blokk ville hatt 29 mandater hver.

Jeg har foretatt en undersøkelse hvor jeg har funnet mandatfordelingen med de tre metodene for de 9 kommunene i Norge hvor over 25 000 individer stemte⁴ og de 20 kommunene i Norge som begynner med bokstaven "a"⁵.

Overgang fra d'Hondts metode til St. Laguës modifiserte metode betydde at 28 mandater skiftet parti i de 29 kommunene til sammen. Vi ser at endringen av regelverket kun fikk betydning for gjennomsnittlig om lag et mandat i hver kommune i undersøkelsen. Valglovutvalget sa også at endringen fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode kun ville medføre små endringer ved mandatfordeling.

Hadde man heller brukt Hares metode for de 29 nevnte kommunene, ville ytterligere 11 mandater byttet parti sammenlignet med dagens St. Laguës modifiserte metode. Dette tilsvarer en endring på gjennomsnittlig 0,38 mandater per kommune i undersøkelsen. Endringene per parti fra St. Laguës modifiserte metode til Hares metode ble som følger:

⁴ Oslo, Bærum, Fredrikstad, Drammen, Kristiansand, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø

⁵ Aremark, Asker, Askim, Aurskog-Høland, Alvdal, Andebu, Arendal, Audnedal, Askøy, Austevoll, Austrheim, Askvoll, Aurland, Aukra, Aure, Averøy, Agdenes, Alstahaug, Andøy og Alta

Endring fra St. Laguë mod. til Hares metode	Flere mandater	Færre mandater
Arbeiderpartiet	0	-3
Sosialistisk Venstreparti	0	0
Rød Valgallianse	2	0
Senterpartiet	1	-1
Kristelig Folkeparti	0	-1
Venstre	3	-1
Høyre	1	-4
Fremskrittspartiet	0	-1
Pensjonistpartiet	1	0
Askimpartiet	1	0
De Grønne	1	0
Kystpartiet	1	0

Vi ser at jevnt over favoriserer St. Laguës modifiserte metode store partier. Med Hares metode, som gir proporsjonalitet, vil de store partiene miste noen mandater til småpartier.

En mulig kritikk som kunne vært rettet mot Hares metode er at det i visse ekstreme tilfeller kan være særdeles "lett" for et småparti å få innpass i et kommunestyre. Årsaken kan være at om mange partier deltar og kampen om det siste mandatet er meget jevn, kan et parti få et mandat selv om de bare får stemmer tilsvarende for eksempel kun 20 pst. av hva man trenger for et sikkert mandat. Jeg har testet om dette ville ha skjedd med Hares metode for de 29 kommunene i undersøkelsen. Kun i en enkelt kommune trengte et lite parti som bare fikk ett mandat mindre enn 50 pst. av stemmene for et sikkert mandat. Prosenttallet partiet (RV) trengte var 45 pst. I alle andre kommuner var alle prosenttallene mye høyere, med unntak av et parti som trengte 51 pst. av et sikkert mandat for å få et mandat i en kommune. Til sammenligning ville det normalt holdt med 50 pst. av et sikkert mandat om man hadde brukt St. Laguës *umodifiserte* metode. Gjennomsnittlig skal det holde med 50 pst. av et sikkert mandat for å få et mandat, men det viser seg at regelen snarere enn unntaket er langt høyere enn 50 pst. Dette tilsier at den teoretiske muligheten for at et parti i en enkelt kommune kan få et mandat på "billigsalg", er så liten at denne mulige svakheten kan ses bort ifra.

Aanund Hylland⁶ har vist til at det er forbundet visse andre statistiske uheldige forhold ved Hares metode. Han peker spesielt på at det teoretisk er mulig å konstruere et eksempel på at et parti får ett mandat ekstra selv om man reduserer antall mandater til fordeling med en, og holder alt annet likt. Jeg kan ikke se at det forholdet har stor betydning sammenlignet med metodens enkelhet og forståelighet.

En interessant mulighet, om man vil bruke Hares metode og samtidig ha en effektiv sperre mot småpartier, er å innføre en sperregrense på 4 pst. ved kommune- og fylkestingsvalg. Man kunne da utelatt alle stemmer på partier som får under 4 pst. av stemmene, og fordele mandatene på partier med flere enn 4 pst av stemmene. Man må da endre delingstallet fra

(alle stemmer/antall mandater) til

(alle stemmer på partier med mer enn 4 pst. oppslutning/antall mandater).

En klar fordel ved en slik håndtering er at den effektive sperregrensen for småpartier blir *den samme* i alle fylker og alle kommuner. Med dagens ordning, St. Laguës modifiserte ordning,

⁶ Forsker i samfunnsøkonomi ved Blindern. Han har arbeidet mye med valglovproblematikken i mange sammenhenger.

er den effektive sperregrensen større i småkommuner enn i store kommuner. Årsaken er at i store kommuner er det normalt flere mandater til fordeling, og jo flere mandater som skal velges, jo lavere prosentvis oppslutning trenger et parti for å få en representant i kommunestyret. Hares metode kombinert med 4 pst. sperregrense for småpartier, vil eliminere denne form for skjevhet. En sperregrense på 4 pst. vil dessuten eliminere faren for at for flere partier blir representert i kommunestyret sammenlignet med i dag.

Drøfting

Tidligere har jeg nevnt at St. Laguës *umodifiserte* metode i praksis gir nesten samme fordeling som Hares metode. Forskjellen mellom St. Laguës *modifiserte* metode og Hares metode gjelder derfor med andre ord først og fremst det første delingstallet i St. Laguës metode. Det første delingstallet på 1,4 medfører at små partier som kjemper om å få et eneste mandat i kommunestyret, lettere blokkeres siden det trengs flere stemmer for å få ett mandat. Ved å bruke St. Laguës modifiserte metode har man med andre ord et prinsipp om at det er fordelaktig å blokkere småpartier fra kommunestyret for å hindre at for mange partier velges inn i kommunestyrene. Valglovutvalget av 1980 var inne på denne problemstillingen. Valglovutvalget av 1980 skrev følgende:

"Utvalget har undersøkt hvordan kommunestyrenes sammensetning i en del kommuner ville blitt dersom en la stortingsvalglovens regler til grunn ved fordelingen av representantplasser. [...] Det går fram [...] at en ikke ville få store forandringer i kommunestyrenes sammensetning. Det synes å være en tendens til at de store gruppene i kommunestyrene vil tape et mandat eller to, til mindre grupper. Det synes også som om det er lettere for de små gruppene å bli representert enn etter dagens system. I flere av kommunene ville lister som i dag ikke er representert i kommunestyret, fått ett mandat. Utvalget mener at en kan konstatere at stortingsvalglovens regler kunne gi en sammensetning av kommunestyret som ligger nærmere de forskjellige listers prosentvise oppslutning blant velgerne enn tilfellet er i dag.

[...] Et argument mot en felles utregningsordning er at dette kan gi økt oppsplitting i kommunestyrene ved at flere grupper blir representert. Arbeidsforholdene kan bli vanskeliggjort, og kommunestyrenes evne til å fungere tilfredsstillende kan bli redusert. På denne måten kan valgordningen bidra til at demokratiet ikke vil fungere så godt som mulig."

Valglovutvalget delte seg i et flertall på 7 som ikke ville ha endringer mot et mindretall på 3 som ønsket endring til St. Laguës modifiserte metode. Valglovutvalget som avgav sin innstilling i 2003, kom, som før nevnt, til den motsatte konklusjon.

To momenter i sitatet er av spesiell interesse. For det første bekreftes undersøkelsen jeg har gjort. Ved overgang fra d'Hondts metode til St. Laguës modifiserte metode blir flere partier representert i kommunestyrene og det samme forholdet, i mindre grad, gjelder for en overgang fra St. Laguës modifiserte metode til Hares metode. Det andre momentet av interesse er at valglovutvalget av 1980 så dette som negativt for demokratiet i landets kommuner. Frykter man det, kan man som nevnt over innføre en sperregrense på 4 pst. kombinert med Hares metode.

Undersøkelsen viser at overgangen fra d'Hondts metode til St. Laguës metode har medført over dobbelt så mange mandatfordelingsendringer som en overgang fra St. Laguës metode til Hares metode (uten sperregrense) ville gjort. Årsaken til at den sistnevnte overgangen ikke vil gi store forskjeller, er som nevnt at St. Laguës metode kun blokkerer partier som kjemper om et mandat. St. Laguës modifiserte metode innebærer ingen forskjellsbehandling mellom det største partiet og et parti som kjemper om å få to mandater i kommunestyret.

Valget mellom St. Laguës metode og Hares metode koker med dette ned til i hvilken grad man vektlegger følgende fire momenter:

- Hensynet til å hindre småpartier fra å få et mandat i kommunestyre
- Hensynet til proporsjonalitet, dvs. at alle partier kjemper om mandater på likefot
- Hensynet til enkelhet og forståelighet
- Hensynet til at systemet for mandatfordeling skal følge de samme prinsippene på alle nivåer

Det siste momentet vil jeg la ligge nå, og heller komme tilbake til det etter drøftingen av eventuell bruk av Hares metode for Stortingsvalg.

Hvis man ønsker å hindre småpartier fra å få mandater i kommunestyre, burde man ikke endret system fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode. Årsaken er at St. Laguës modifiserte metode er meget nær fullstendig proporsjonalitet, det vil si at det er meget mild favorisering av større partier versus småpartier som kjemper om å få ett mandat, sammenlignet med d'Hondts metode. St. Laguës modifiserte metode ligger med andre ord mye nærmere Hares metode enn d'Hondts metode. Ved å endre valgloven til bruk av St. Laguës metode har man i stor grad forlatt prinsippet om effektiv sperring mot småpartier i kommunestyre. Vi har sett at ved fullstendig proporsjonalitet, Hares metode, vil særdeles få mandater bli endret sammenlignet med St. Laguës modifiserte metode. Det er derfor lite som taler for å tillegge punkt en stor vekt.

Det samme gjelder punkt to. St. Laguës metode er så nær fullstendig proporsjonalitet at prinsippet om proporsjonalitet, om man ser det som et gode, ikke kan tillegges avgjørende vekt. Det har rett og slett relativt liten betydning for mandatfordeling om man velger St. Laguës modifiserte metode eller Hares metode.

Ønsker man å hindre at småpartier får for lett innpass i kommune- og fylkesstyre, bør man som nevnt innføre sperregrense på for eksempel 4 pst. Fordelingen av mandatene kan da bli gjort kun med basis i partier som har fått flere enn 4 pst. av stemmene. En slik endring kombinert med Hares metode vil effektivt medføre betydelig færre partier i kommunestyrene enn ved dagens ordning. En sperregrense på 4 pst. vil med andre ord være et kraftigere virkemiddel enn delingstall på 1,4 i St. Laguës metode i mange kommuner og i alle fylkeskommuner.

Dessuten vil jeg mene at Hares metode kombinert med sperregrense er en mye mer elegant måte å hindre oppsplitting i kommunestyrene, enn delingstall på 1,4. Årsaken er som nevnt over at delingstall på 1,4 i St. Laguës metode medfører at den prosentvise effektive sperregrensen er høyere i små kommunestyre enn i store kommunestyre. St. Laguës modifiserte metode medfører med andre ord større oppsplitting i flere partier i store kommunestyre enn i små kommunestyre, noe som må sies å være uheldig. Med Hares metode kombinert med sperregrense unngår man dette, og man får dessuten samme sperregrense ved alle typer valg.

Etter min mening er punkt tre det viktigste argumentet. Vi har i alle år hatt en metode som særdeles få har orket å sette seg inn i og forstå. Man har heller kun tatt det for gitt at metoden er rettferdig. Etter valget i Oslo kommune høsten 2003 så vi antydninger til diskusjon rundt prinsippene, men spillereglene ble heldigvis godtatt. Hares metode er meget lik St. Laguës modifiserte metode når det gjelder resultatet av mandatfordeling, men Hares metode er mye

lettere å forstå. Prinsippet om at man dividerer antall stemmer (med sperregrense bruker man antall stemmer på partier som fikk flere stemmer enn den prosentvise sperregrensen) på antall mandater som skal fordeles og at svaret på det regnestykket representerer hvor mange stemmer et parti må ha for å sikre seg et mandat, er forståelig. Det er også lett forståelig at de gjenværende mandatene fordeles til de partiene som er nærmest å få et mandat (til). Dette er noe helt annet enn delingstall 1,4, 3, 5, 7 osv. med begreper som første divisjon, andre divisjon osv. Systemet bak St. Laguës metode er egentlig ikke vanskelig å forstå, men det er etter mitt syn unødvendig tungvint som igjen fører til at nesten ingen aner hvordan prinsippet for mandatfordeling er. Kun grunnfagsstudenter i statsvitenskap lærer dette systematisk, og de fleste har glemt det noen uker etter eksamen.

Med Hares metode vil det bli lettere for tellekorps rundt om i landets kommuner å få oversikt over valgresultatet og dets betydning for mandatfordelingen. Det blir også lettere å få oversikt over om det er nødvendig med fintelling av stemmene. Jeg drister meg til å påstå at om man bruker Hares metode, vil etter hvert befolkningen lettere forstå systemet, det vil få bred aksept, og det kan til og med gi en liten positiv effekt på valgdeltakelsen. Dette siste er en påstand som aldri kan bevises. Jeg har spurt bekjente hva de synes om de to forskjellige måtene å fordele mandatene på, og alle, uten unntak, ble overrasket når de hører at Norge har valgt St. Laguës modifiserte metode fremfor Hares metode. Årsaken til overraskelsen er at Hares metode er intuitivt forståelig og høres perfekt rettfærdig ut i uinnviddes ører.

En rekke land bruker Hares metode i dag, for eksempel Danmark, Colombia, Costa Rica og Madagaskar, så det vil ikke være originalt om Norge velger å gå over til Hares metode.

Konklusjon: Hares metode er en bedre metode enn St. Laguës modifiserte metode og bør derfor innføres for kommune- og fylkestingsvalg. Det bør dessuten vurderes å innføre en sperregrense på 4 pst. og at fordelingen av mandatene kun blir gjort med basis i stemmer på partier som har fått flere enn 4 pst. av stemmene.

Stortingsvalg

Det er nærliggende å anta at Hares metode vil ha de samme fordelene framfor St. Laguës metode ved stortingsvalg som ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg.

Tidligere (fram til og med valget i 2001) ble 157 mandater fordelt til Stortinget som distriktsmandater fra 19 fylkeskommuner ved bruk av St. Laguës modifiserte metode. St. Laguës modifiserte metode ble vedtatt i 1952. Mindretallet i Utenriks- og konstitusjonskomiteen ville for øvrig den gang heller ha Hares metode. Det ble innført 8 utjevningsmandater fra og med stortingsvalget 1989. Utjevningsmandatene går til partier som har fått færre mandater enn de skulle hatt ved fullstendig proporsjonal fordeling av mandatene. Systemet har vært lagt opp til at det har vært relativt tilfeldig hvilke fylker som har fått utjevningsmandater ved hvert valg, men større fylker har statistisk sett større mulighet til å få utjevningsmandater enn små fylker siden flere avgir stemmer i store fylker. Selv om det statistisk sett har vært lite sannsynlig, har likevel for eksempel Telemark (relativt få velgere) fått 2 av 8 utjevningsmandater ved valget i 1993.

Valglovutvalget har foreslått at systemet for utjevningsmandater skal endres fra og med neste stortingsvalg (i 2005), og både Kommunal- og regionaldepartementet og Stortinget har sluttet opp om dette. Endringen innebærer blant annet at antall distriktsmandater til fordeling reduseres fra 157 til 150 og antall utjevningsmandater økes fra 8 til 19. Dette betyr at antall stortingsrepresentanter økes fra 165 til 169. Det nye systemet for utjevningsmandater er meget

komplekst, mye mer komplekst enn dagens system for utjevningsmandater. Dette innrømmer også Valglovutvalget. Grensesnittet for å forstå detaljene i hvordan mandatene fordeles er meget høyt, og det kan sies at det er unødvendig høyt. Man kan ikke regne med at alle detaljene blir grunnfagspensum i statsvitenskap. Endringen er hovedsakelig gjort for å sikre at det tilfaller ett utjevningsmandat til hvert fylke slik at det ikke blir vilkårlig hvor mange mandater som blir fordelt til hvert fylke.

Det må være mulig å endre systemet for fordeling av mandater ved neste stortingsvalg til det lettere istedenfor til det nesten paradisk kompliserte. Forslaget mitt er som følger:

- Behold dagens ordning med 157 distriktsmandater og 8 utjevningsmandater med sperregrense på 4 pst.
- Systemet for fordeling av distriktsmandater endres til Hares metode, for å gjøre systemet mer forståelig for folk flest.
- Det innføres sperregrense på 4 pst. også for distriktsmandater (har i praksis kun betydning for de aller største fylkene).

Hares metode

Jeg har simulert valget i 2001 basert på de ovennevnte prinsippene for å se hvor store forskjellene blir mellom Hares metode og dagens metode. Jeg har ikke simulert hvordan den nye og vedtatte metoden ville slått ut, fordi den vil gi om lag samme mandatfordeling mellom partiene som dagens ordning, og fordi den er meget komplisert.

Jeg har tidligere nevnt at forskjellene mellom St. Laguës modifiserte metode og Hares metode hovedsakelig kommer til uttrykk ved hvor vanskelig det er for et lite parti å få en representant. Ved å ha 19 valgkretser vil situasjonen med partier som kjemper om *et* mandat oppstå mye hyppigere per mandat til fordeling enn ved kommunestyrevalg siden det kun er én valgkrets ved kommunestyrevalg. Man vil derfor kunne regne med at forskjellene mellom metodene vil være mye større ved stortingsvalg. Her følger endringer for distriktsmandatene fra St. Laguës modifiserte metode til Hares metode ved hvert enkelt fylke:

	Mister	Får
Oslo	H	Ap*
Akershus	-	-
Hedmark	-	-
Oppland	Ap	KrF
Østfold	H, Frp	RV, SP
Buskerud	-	-
Vestfold	-	-
Telemark	-	-
Aust-Agder	-	-
Vest-Agder	H, Krf	SV, Frp
Rogland	H	Sp
Hordaland	Frp	Sp
Sogn og Fjordane	-	-
Møre og Romsdal	-	-
Sør-Trøndelag	-	-
Nord-Trøndelag	-	-
Nordland	-	-
Troms	Ap	KYST
Finnmark	Ap	KrF

* Uten sperregrense får også RV et mandat, men rammes av mitt forslag om sperregrense på 4 pst. på distriktsmandater.

Totalt er det 10 endringer av 157 mulige. Når man også fordeler de åtte utjevningsmandatene, blir endringene av et mindre omfang. Netto blir det da kun tre endringer sammenlignet med valgresultatet i 2001:

- Fremskrittspartiet mister et mandat
- Høyre mister to mandater
- Kristelig Folkeparti får et mandat
- Sosialistisk Venstreparti får et mandat
- Kystpartiet får et mandat

Vi ser at de største partiene mister "storpartifordelen" som St. Laguës modifiserte metode innebærer, og dermed overføres det til sammen tre mandater fra større til mindre partier.

Vi husker at Kystpartiet var svært nær å få et mandat i Troms og Rød Valgallianse var svært nær å få et mandat i Oslo. Årsaken til at partiene ikke vant fram, var den relativt ukjente sperregrensen som første delingstall på 1,4 i St. Laguës modifiserte metode innebærer. Med Hares metode kombinert med 4 pst. sperregrense, vil det ikke lenger være et slikt handikap å være et lite parti og det ene av de to nevnte partiene får et mandat.

Ulempene ved en slik endring av valgloven er hovedsakelig at småpartier noe lettere får fotfeste på Stortinget. Denne ulempen reduseres ved en sperregrense på 4 pst. for ikke bare utjevningsmandatene, men også for distriktsmandatene.

Den største fordelene med en kombinasjon av Hares metode for distriktsmandatene og det noe kompliserte, men ikke for kompliserte, systemet for åtte utjevningsmandater, er at mange flere enn i dag vil forstå hvordan mandatene til Stortinget fordeles. Hares metode har de samme fordelene som ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. En enkel, forutsigbar og intuitiv rettferdig mandatfordelingsmetode kan gi positive effekter på valgdeltakelsen. Dette mer enn oppveier de mulige ulempene ved at små partier kan få noen få flere representanter på Stortinget enn i dag.

Mener man for fullt alvor at det er for mange partier på Stortinget, er i alle fall ikke veien å gå å øke antall representanter på Stortinget fra 165 til 169 som Valglovutvalget har foreslått og som er vedtatt for valget i 2005. Skal man endre antall representanter på Stortinget, bør man heller redusere antallet.

Nærmere om argumentet om samme metode ved lokalvalg som ved stortingsvalg

Viser det seg at man kun vil vurdere Hares metode ved lokalvalg, vil man kunne si at det vil være uheldig å ha forskjellige systemer for fordeling av mandater ved forskjellige typer valg. Valglovutvalget brukte dette som argument for å endre systemet for lokalvalg fra d'Hondts til St. Laguës modifiserte metode. Mot dette må det kunne sies at ingen har latt seg affektere av to forskjellige mandatfordelingsmetoder i en rekke tiår tidligere, og derfor burde ikke argumentet gis særlig vekt i en seriøs debatt. Mange land bruker forskjellige metoder ved lokalvalg og riksdekkende valg.

Konklusjon

Jeg foreslår følgende:

- Fra og med neste kommunestyrevalg og fylkestingsvalg bør man bruke Hares metode og ikke St. Laguës modifiserte metode. Det bør vurderes å innføre en sperregrense på 4 pst.

ved kommune- og fylkestingsvalg og at fordelingen av mandater kun blir gjort med basis i stemmer på partier som har fått flere enn 4 pst. av stemmene.

- Man bør også innføre Hares metode ved stortingsvalg. Jeg foreslår at det innføres sperregrense på 4 pst. også for fordeling av distriktsmandater ved Stortingsvalg.
- Man bør beholde dagens ordning med 157 distriktsmandater og 8 utjevningsmandater, og ikke øke antallet representanter på Stortinget fra 165 til 169
- Lar det seg ikke gjøre å endre valgloven for stortingsvalg for neste stortingsvalg i 2005, bør man evaluere valget og vurdere eventuelle endringer hvor et av alternativene kan være mine forslag. Dermed kan man få innført eventuelle endringer før stortingsvalget i 2009.

Hvis det ovennevnte forslaget ikke faller i smak, vil jeg også raskt nevne to andre gode alternativer, selv om jeg er klar over at de er mer "radikale".

Alternativ 1: 165 mandater fra 5-6 regioner istedenfor 19 fylker. 8 utjevningsmandater og 157 regionsmandater. Hares metode. 4 pst. sperregrense både for regionsmandater og utjevningsmandater. Jeg antar at dette ikke er aktuelt før fylkeskommunene nedlegges eller slås sammen til regioner, men det er vel bare et tidsspørsmål før det skjer.

Alternativ 2: Hele Norge danner én valgkrets, med 4 pst. sperregrense og Hares metode (løsningen ligner på valgsystemet i Israel og Nederland).

Personutvalg

Innledning

Denne delen av høringsuttalelsen er langt på vei en oppfølging/sammendrag av Ottar Helleviks rapport nr. 61 i Makt- og demokratiutredningens rapportserie med tittel *Velgere, partier og representanter. Kritisk søkelys på ordningen for personutvalg i den nye valgloven*⁷. Rapporten har en rekke kritiske momenter til Valglovutvalgets forslag til lovendringer for personutvalg. Helleviks forslag til endringer er meget gode, og etter mitt syn bør hans kritiske kommentarene vurderes nærmere. Nedenfor gjør jeg nærmere rede for Helleviks kritikk og hvilke endringer som bør foretas i Valgloven når det gjelder personvalg. For utdypende diskusjon, viser jeg til den nevnte rapporten fra Ottar Hellevik.

Med personvalg menes hvordan en går fram for å avgjøre hvilke kandidater som tildeles de mandatene en liste har oppnådd ved valg til Storting, fylkesting eller kommunestyre. Vi beveger oss med andre ord ned fra nivået for fordeling av mandater mellom partier til fordeling av hvilke personer som velges innen hvert parti som får mandater.

Drøfting

Hellevik skriver at fram til nå har norske velgeres påvirkningsmuligheter vært meget forskjellige ved ulike valg. Ved stortings- og fylkestingsvalg har velgerne vært uten reell direkte innflytelse over kandidatutvelgingen. Det har vært rangeringen som partiets nominasjonsmøte har gitt kandidatene på valglista som i praksis avgjorde hvem som fikk de mandatene lista oppnådde. Ved kommunevalg derimot, har de velgerne som rettet på listene hatt meget stor innflytelse over hvilke kandidater som ble representanter. Dagens ordning gir små velgergrupper mulighet for å utøve en urimelig stor innflytelse over personutvelgingen til kommunestyret. Valglovutvalget har foreslått å ytterligere øke små velgergruppers mulighet

⁷ Se internettadressen <http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/rapport61/index.html>

til å bestemme mandatfordelingen til kommunestyret, snarere enn å innskjerpe ordningen. Hellevik skriver at dette åpner muligheten for at en velgergruppering som støtter kandidater fra en bestemt del av kommunen, eller med et spesielt standpunkt i en sak, kan erobre en urimelig stor del av partiets mandater i kommunestyret. Skjer det slike kupp, vil mange velgere kunne oppleve det som grovt urettferdig og udemokratisk.

I hovedtrekk går den ordningen for personvalg som er vedtatt av Stortinget for kommune- og fylkestingsvalg, på basis av forslaget fra Valgløvetvalget og enkelte endringer foreslått i departementets lovproposisjon og stortingskomiteens innstilling, ut på at velgere skal kunne gi tilleggsstemmer til flere kandidater på en valgliste. Kandidatene som får flest tilleggsstemmer, får de mandatene en liste oppnår. Ved stortings- og fylkestingsvalg er det lagt inn en sperregrense, i form av et krav om at tilleggsstemmene må tilsvare minst 8 pst. av stemmetallet til partiet, for å sette partiets rangering av kandidatene til side.

Ved kommunevalg er det ikke foreslått noen slik sperregrense, men her kan partiene gjennom forhåndskumulering øke noen kandidaters sjans for å bli valgt. Denne muligheten for partiene er blitt svekket i den nye valgloven sammenlignet med den gamle loven. Det er innført begrensninger når det gjelder hvor mange kandidater som partiene kan forhåndskumulere, og stemmetillegget som forhåndskumuleringen gir en kandidat, er blitt noe redusert. Det er dessuten ikke lenger mulighet for å stryke kandidater.

Den nye ordningen ble brukt i lokalvalget i 2003. I Oslo ble det spesielt lagt merke til at svært mange med ikke-vestlig bakgrunn kom inn i bystyret ved kumulering. 20 pst. av bystyret består nå av personer med ikke-vestlig bakgrunn, og i Arbeiderpartiet er andelen så høy som 40 pst. En av de som ble valgt inn for Arbeiderpartiet stod absolutt sist på Arbeiderpartiets liste. Det ble en del diskusjon i avisene om det hadde vært organiserte stemmeaksjoner i innvandringsmiljøene eller ikke. En venn av meg var stemmevakt i Game Oslo bydel, og han kunne bekrefte at det var enorme organiserte stemmeaksjoner for å få inn mange med ikke-vestlig bakgrunn i bystyret, noe de også lyktes med.

Norge er nok det landet i verden med mest liberal ordning, det vil si at Norge har gitt velgerne størst innflytelse på bekostning av partienes nominasjonsprosess. Norge er for eksempel nærmest alene om å ha en ordning hvor velgere kan gi tilleggsstemmer til flere kandidater i stedet for bare én. Norge er også nærmest alene om å ha en ordning hvor bare de velgerne som avgir personstemmer har reell innflytelse over personvalget, uansett hvor få det er (ved kommunestyrevalg).

Hellevik skriver at det grunnleggende spørsmålet ved utformingen av personvalgsordninger er fordelingen av innflytelse mellom partiene (de som deltar i nominasjonsprosessen) og velgerne (I Norge: kun de som retter på listene). Her trekker ulike hensyn i ulik retning. Prinsippet om velgersuverenitet og demokratisk medbestemmelse taler for å gi velgerne påvirkningsmuligheter. Hensynet til kontinuitet, kompetanse og en sosial og politisk balansert sammensetning i den folkevalgte representasjonen taler for at partiet må utøve innflytelse over hvilke kandidater som kommer med.

Det er mange hensyn som må tas. Hellevik nevner for eksempel følgende:

- Synkende valgdeltakelse. Valginteressen kan øke om velgerne har større innflytelse ved personstemmegivningen.
- Synkende medlemstall i partiene. Svekkelsen av nominasjonsprosessen kan forsterke dette.

- Mange står på lister til partier for "å fylle opp listen". Ved sterk velgerinnflytelse kan folk kvie seg for det, siden risikoen for å bli valgt vil øke.

Hellevik skriver videre at det ikke er lett å avveie slike hensyn. Problemet med den norske valgordningen knytter seg imidlertid ikke bare til avveiningen mellom partier og velgere, men også til forhold mellom ulike velgergrupper. Det er grunn til å tro at ved det norske kommunevalg har vært en stor gruppe velgere som har vært fornøyd med partiets liste, og som har trodd at de har støttet den ved å la være å rette. Sannsynligvis har denne gruppen ofte vært større enn samlet antall velgere som har rettet, og langt større en den lille gruppen blant de siste igjen som faktisk har avgjort utfallet av personutvelgingen.

Et viktig krav til en valgordning er at den så lagt som mulig skal sikre at utfallet av valget er i samsvar med ønskene til velgerne. Hellevik mener at dette kravet ikke tilfredsstilles av den norske valgordningen. Det er jeg enig i. Det er i Norge mulighet for "kupp" der resultatet strider mot hva det store flertallet av velgerne ønsker.

Hellevik har følgende hovedforslag: Når det gjelder hvordan valgloven kan endres for å motvirke de problemene som har vært diskutert, er den enkleste og mest effektive reformen å gi velgerne anledning til å krysse av på stemmeseddelen for at de støtter partiets rangering av kandidatene. Ved å tolke slik avkryssing som støtte til de øverste kandidatene på lista (så mange som partiet har oppnådd av mandater), vil trolig partiets rangering ofte slå igjennom. Med en slik mulighet for å støtte listeoppsettet vil en være sikret mot kupp og utslag av tilfeldigheter, og helhets- og kompetansehensyn vil være ivaretatt. Samtidig vil personutvelgingen være et resultat av kandidatønsker tilkjenne gitt av store velgergrupper, trolig langt flere enn de som med den eksisterende ordningen vil avgjøre hvilke kandidater som får plass i det folkevalgte organet.

Hellevik bruker i sin artikkel en del plass på beskrivelse av Valglovutvalgets forslag, og deres begrunnelse. Han kommer med kraftig kritikk av Valglovutvalgets arbeid på dette punkt, men dette lar jeg ligge her.

Nærmere om kvinnerepresentasjon i kommunestyre

I partienes nominasjonsprosess har kvinner stadig blitt sikret en større andel av plassene på toppen av listene. Hellevik har gjennomført en analyse hvor han viser at velgernes rettinger har bidratt til at kvinneprosenten i kommunestyrene blir lavere enn det partiene hadde lagt opp til gjennom sitt listeoppsett. Den negative effekten av velgernes listeretting har ligget mellom 4,0 og 9,9 prosentpoeng i kommunevalgene mellom 1975 og 1999. Konklusjonen når det gjelder hvem som har bidratt til økningen i kvinneandelen i kommunestyrene mellom 1975 og 1999, er at partiene har bidratt sterkt til dette mens velgerne har bidratt i motsatt retning. Spørreundersøkelser har vist at velgerne ønsker at kvinneandelen skal økes, selv om de ikke makter å gjennomføre dette ved valgene. Det ser ut til at det er lettere for partiene under nominasjonsprosessen enn for velgerne i valget å sikre at kommunestyret får den sammensetningen som anses ønskelig.

Hva kan gjøres?

Hellevik foreslår fem konkrete endringer, som alle ser meget fornuftige ut. Alle fem kan sies å ligge innenfor rammen av de eksisterende ordningene, det vil si representere justeringer snarere enn brudd. Forslagene utelukker ikke hverandre, og det er mulig å gjennomføre samtlige endringer. Punkt 5 er den klart beste viktigste. Gjennomføres kun forslag 5, vil

sannsynligheten for kupp reduseres til et minimum og kvinneandelen i kommunestyre vil trolig øke betydelig.

1) Sperregrense også ved kommunevalg

Det kunne innføres et minstekrav til velgerstøtte ved kommunevalg, på samme måte som ved stortings- og fylkestingsvalg, der minst 8 prosent av velgerne må støtte en kandidat for at partiets rangering skal bli satt til side. Dette ville bidra til å hindre at rene tilfeldigheter eller aksjoner fra små velgergrupper skal avgjøre personutvelgingen.

2) Partiene kan forhåndskumulere også ved stortings- og fylkestingsvalg

Dette vil gjøre opplegget for de ulike valgene likere, og vil styrke partienes innflytelse over hvem som blir valgt ved stortings- og fylkestingsvalg.

3) Begrense til én personstemme

Ved å begrense muligheten for personstemmegivning til å kunne støtte bare én kandidat, slik ordningen er i de fleste andre land med personstemmegivning, faller problemet med flertallsvalgliknende situasjoner og kupp nærmest bort.

4) Fjerne slengerstemmer ved kommunevalg

Ved å fjerne adgangen til å gi slengerstemmer ved kommunevalg ville flere ting være oppnådd. Valgloven ville bli likere for de ulike typene av valg, og dermed enklere å forstå og å bruke effektivt for velgerne. Valgoppgjøret ville forenkles betydelig. En ville ha redusert muligheten for at kupp fra små velgergrupper skal lykkes.

Alternativt kan man gjeninnføre ordningen med at slengerstemmer har som kostnad at man svekker stemmegivningen på eget parti tilsvarende.

5) Gi velgerne mulighet for å angi støtte til partiets rangering av kandidatene

Velgere kan ønske å støtte partiets listeoppsett av flere grunner. Det kan være fordi de har tillit til de øverste kandidatene på lista, fordi de mener lista har en god balanse mellom ulike sosiale eller politiske grupperinger, fordi det er usikkert hva utfallet av rettingen blir, fordi de frykter at kupp vil føre til en skjev representasjon, eller av andre grunner. Med dagens ordning er det vanskelig å få gitt uttrykk for slik støtte til en listes rangering av kandidatene. Mange er ikke en gang klar over at de må gjøre noe aktivt, de tror feilaktig at å levere en ren liste regnes som støtte til partiets rangering. Dette står det ingenting om på pensum ved statsvitenskap grunnfag.

Det en velger i dag kan gjøre for å vise at han eller hun ønsker at partiets rangering skal følges ved personutvelgingen, er å støtte akkurat så mange kandidater øverst på lista som det er grunn til å tro at partiet vil oppnå av mandater. Dette vil være en effektiv strategi forutsatt at et visst minimum av velgere benytter den, og at de gjetter noenlunde riktig når det gjelder mandattallet lista oppnår ved valget. Støtter de for få kandidater vil andre velgere avgjøre de "ledige" plassene, støtter de for mange, vil andre velgere avgjøre hvem av disse kandidatene som blir representanter. Problemet med en slik rettestrategi er at den krever kunnskaper om hvordan valgordningen fungerer og innsikt i hva slags valgutfall som kan forventes som mange velgere ikke besitter.

Derfor er det behov for å gjøre det enklere å uttrykke støtte til partiets rangering. En grei og enkel løsning er å lage en linje på valgseddelen med teksten "*Jeg støtter partiets rangering av kandidatene*" og en rute der velgeren kan krysse av for slik støtte. En slik avkryssing kunne så

bli regnet som støtte til de øverste kandidatene på lista, i et antall som svarer til mandattallet partiet oppnådde.

Et slikt opplegg krever en aktiv handling fra velgeren for å gi støtte til partiets rangering. Velgere som ikke krysser av, vil på samme måte som i dag være uten innflytelse på personutvelgingen.

Med dette vil en rekke hensyn være bedre ivaretatt enn med den nåværende ordningen, slik som sikring av kontinuitet og kompetanse blant representantene, sikring mot kupp fra små velgergrupper og sikring av helhetshensyn når det gjelder politisk og sosial sammensetning av det folkevalgte organet. Noen vil innvende av dette skjer på bekostning av velgernes mulighet for å påvirke personutvelgingen. Men dersom utfallet av valget blir at partiets rangering følges, er årsaken til dette at det har vært flere velgere som ønsker seg de kandidatene partiet har satt øverst enn det er velgere som har hatt andre ønsker. Det er vanskelig å se en rimelig begrunnelse for at oppfatningene til de som har kandidatønsker som avviker fra partiets skal veie tyngre enn oppfatningene til de velgerne som støtter partiets rangering av kandidatene.

Helleviks forslag vil dessuten øke sannsynligheten for høyere kvinneandel i kommunestyrene i framtiden siden partienes forslag til partirepresentasjon innebærer en større kvinneandel enn det velgerne velger gjennom sin personstemmegivning med dagens ordning. Krysses det rimelig ofte av for at man støtter partiets rangering av kandidatene, vil kvinneandelen i kommunestyret økes betraktelig. Jeg har merket meg Hege Skjeies dissens i maktutredningen, og dette enkle forslaget vil kunne være et konkret og godt tiltak for å få flere kvinner inn i lokalpolitiske verv.

Vennlig hilsen

Karl Georg Øhrn