

Strasbourg, 30. oktober 2002

CDL-AD (2002) 23
Or. Fr.

Uttalelse nr. 190/2002

EUROPAKOMMISJONEN FOR DEMOKRATI GJENNOM LOVGIVNINGEN
(VENEZIA-KOMMISJONEN)

**REGLER FOR GOD PRAKSIS
I VALGSAKER**

**RETNINGSLINJER
OG MERKNADER**

Vedtatt av Venezia-kommisjonen på 51. og
52. samling (Venezia, 5.–6. juli og 18.–19.
oktober 2002)

NORSK UTGAVE

Innhold

	Side
INNLEDNING.....	4
RETNINGSLINJER FOR VALG vedtatt av Venezia-kommisjonen på	
51. plenums møte (Venezia, 5.–6. juli 2002)	5
MERKNADER vedtatt av Venezia-kommisjonen på	
52. plenums møte (Venezia, 18.–19. oktober 2002).....	13
Generelle kommentarer	13
<u>I. De underliggende prinsippene for Europas valgtradisjon</u>	13
Innledning: prinsippene og rettsgrunnlaget	13
1. <u>Alminnelig stemmerett</u>	15
1.1. Regel og unntak	15
1.2. Valgmanntall	16
1.3. Presentasjon av kandidaturer.....	17
2. <u>Lik stemmerett ved valg</u>	17
2.1. Lik stemmerett	17
2.2. Lik stemmeinnflytelse	17
2.3. Like muligheter.....	18
2.4. Likhet og nasjonale minoriteter	19
2.5. Likhet og likestilling mellom kjønnene	19
3. <u>Frie valg</u>	19
3.1. Velgernes meningsfrihet	20
3.2. Velgernes frihet til å uttrykke sine ønsker og bekjempe valgfusk	20
3.2.1. Generelt	20
3.2.2. Avstemningsprosedyrer	20
3.2.2.1. Avstemning per brev eller fullmakt under visse omstendigheter	21
3.2.2.2. Militærpersoners stemmegivning	22
3.2.2.3. Mekanisk og elektronisk avstemning	22
3.2.2.4. Opptelling.....	22
3.2.2.5. Overføring av resultatene	23
4. <u>Hemmelige valg</u>.....	23
5. <u>Direkte valg</u>	24

6. <u>Valgfrekvens</u>	24
II. <u>Betingelser for innføring av prinsippene</u>	25
1. <u>Respekt for grunnleggende rettigheter</u>	25
2. <u>Reguleringsnivåer og valglovens stabilitet</u>	26
3. <u>Prosedyremessige garantier</u>	26
3.1. Valgorganisering av en upartisk instans	26
3.2. Valgobservasjon	28
3.3. En effektiv klageordning	29
3.4. Organisering og drift av valglokaler	31
3.5. Finansiering	31
3.6. Sikkerhet	32
Konklusjon	32

Innledning

Den 8. november 2001 vedtok den faste komité for Den parlamentariske forsamling, på vegne av forsamlingen, resolusjon 1264 (2001), der Venezia-kommisjonen anmodes om:¹

- i. å nedsette en arbeidsgruppe, bestående av representanter fra Den parlamentariske forsamling, CLRAE (kongressen for lokale og regionale myndigheter i Europa) og eventuelt andre organisasjoner med relevant erfaring, som skal diskutere valgsaker på regelmessig basis,*
- ii. å utarbeide regler for god praksis i valgsaker, blant annet basert på retningslinjene som er angitt i vedlegget til forklaringene til rapporten som denne resolusjonen er basert på (dok. 9267), med forståelse av at retningslinjene skal omfatte regler både for oppkjøringen til valget, selve valget og perioden som følger rett etter valget,*
- iii. så langt ressursene tillater det, å sette opp en liste over de underliggende prinsippene for europeiske valgordninger ved å koordinere, standardisere og utvikle gjeldende og planlagte spørreundersøkelser og aktiviteter. På mellomlang sikt skal data som samles inn om europeiske valg, registreres i en database og analyseres og distribueres av en egen enhet.*

Følgende retningslinjer er et konkret svar på de tre aspektene ved denne resolusjonen. De ble vedtatt av Rådet for demokratiske valg – den felles arbeidsgruppen som er nedsatt i henhold til Den parlamentariske forsamlings resolusjon – på dens andre møte (3. juli 2002) og deretter på Venezia-kommisjonens 51. samling (5.–6. juli 2002). De er basert på de underliggende prinsippene i Europas valgtradisjon og fremfor alt utgjør de kjernen i reglene for god praksis i valgsaker.

Den forklarende rapporten beskriver prinsippene som er angitt i retningslinjene, definerer og klarlegger dem der det er nødvendig, og gir spesifikke anbefalinger. Rapporten ble vedtatt av Rådet for demokratiske valg på 3. møte (16. oktober 2002), og deretter av Venezia-kommisjonen på 52. samling (18.–19. oktober 2002).

I samsvar med EU-parlamentets resolusjon er dette dokumentet basert på retningslinjene som er vedlagt forklaringen til rapporten som lå til grunn for resolusjonen til Den parlamentariske forsamling (dok. 9267). Det er også basert på Venezia-kommisjonens valgrelaterte arbeid, som oppsummert i dokument CDL (2002) 7.

¹punkt 6; se dok. 9267, rapport utarbeidet av komiteen for politiske saker; referent: hr. Clerfayt

RETNINGSLINJER FOR VALG

**vedtatt av Venezia-kommisjonen på 51.
plenums møte (Venezia, 5.–6. juli 2002)**

I. Prinsipper for Europas valgtradisjon

De fem underliggende prinsippene for Europas valgtradisjon er *alminnelig stemmerett, lik stemmerett, frie valg, hemmelige valg og direkte valg*. Videre skal det avholdes valg med regelmessige intervaller.

1. Alminnelig stemmerett

1.1. Regel og unntak

Alminnelig stemmerett betyr i prinsippet at alle mennesker har rett til å stemme og stille til valg. Denne rettigheten kan imidlertid, og bør absolutt, være underlagt visse betingelser:

a. Alder:

- i. retten til å stemme og stille til valg skal være underlagt en nedre aldersgrense,
- ii. retten til å stemme skal senest gjelde fra myndighetsalder, retten til å stille til valg skal fortrinnsvis gjelde fra samme alder som stemmeretten og uansett ikke senere enn ved fylte 25 år, med mindre egne aldersgrenser gjelder for bestemte embeter (f.eks. medlemskap i Overhuset i Parlamentet, statssjef).

b. Nasjonalitet:

- det kan stilles krav til nasjonalitet,
- det er imidlertid tilrådelig å tillate utlendinger å stemme ved lokalvalg etter at de har bodd i landet i en viss periode.

c. Bopel:

- i. det kan stilles krav til bopel,
- ii. med bopel menes i dette tilfellet fast bopel,
- iii. krav relatert til hvor lenge personer har vært bosatt et sted, kan kun stilles til statsborgere ved lokalvalg eller regionale valg,
- iv. krav relatert til hvor lenge personer har vært bosatt et sted, skal ikke overstige seks måneder. Lengre perioder kan kun kreves for å beskytte nasjonale minoriteter,
- v. retten til å stemme og bli valgt kan tildeles statsborgere som er bosatt i utlandet.

d. Fratakelse av retten til å stemme og bli valgt:

- i. det kan besluttes at enkeltpersoner skal fratras retten til å stemme og bli valgt, men kun underlagt følgende kumulative betingelser:
- ii. det må ha hjemmel i loven,
- iii. forholdsmessighetsprinsippet skal overholdes. Betingelsene for å frata personer retten til å stille til valg kan være mindre strenge enn for å frata dem stemmeretten,
- iv. fratakelsen skal være basert på utilregnelighet eller strafferettslig dom for et alvorlig lovbrudd,
- v. videre kan inndragning av politiske rettigheter eller erklæring om utilregnelighet kun skje ved en særlig rettsavgjørelse.

1.2. Valgmanntall

Følgende vilkår må være oppfylt for at valgmanntallene skal være pålitelige:

- i. valgmanntall skal være permanente,
- ii. det skal skje regelmessige oppdateringer, minst én gang i året. Når velgerne ikke registreres automatisk, må registrering være mulig over en forholdsvis lang periode,
- iii. valgmanntallene skal offentliggjøres,
- iv. det skal finnes en administrativ prosedyre – underlagt rettslig kontroll – eller en juridisk prosedyre, som gjør det mulig for en uregistrert velger å registrere seg, og registreringen skal ikke finne sted i valglokalet på valgdagen,
- v. en tilsvarende prosedyre skal gjøre det mulig for velgerne å få korrigert gale oppføringer,
- vi. et tilleggsregister kan være aktuelt for å gi stemmerett til personer som har flyttet eller nådd myndighetsalder siden forrige valgmanntall ble offentliggjort.

1.3. Presentasjon av kandidaturer

- i. Presentasjonen av enkeltkandidater eller kandidatlistene kan være underlagt et krav om innsamling av et minimum antall underskrifter.
- ii. Loven skal ikke kreve at det samles inn underskrifter fra mer enn 1 % av velgerne i den aktuelle valgkretsen.
- iii. Kontroll av underskriftene må være underlagt klare regler, spesielt når det gjelder tidsfrister.
- iv. Kontrollprosessen skal i prinsippet dekke samtlige signaturer, men når det er hevet over enhver tvil at nødvendig antall underskrifter er samlet inn, er det imidlertid ikke nødvendig å kontrollere de resterende.
- v. Kontrollen av underskriftene må være fullført innen valgkampanjen starter.
- vi. Dersom det kreves et depositum, må dette kunne refunderes hvis kandidaten eller partiet når en viss grense, og summen og grensen som kreves, skal ikke være unødig høye.

2. Lik stemmerett ved valg

Dette innebærer:

2.1. Lik stemmerett: Hver velger har i prinsippet én stemme. Der hvor valgordninger tilkjenner velgere mer enn én stemme, har alle velgere samme antall stemmer.

2.2. Lik stemmeinnflytelse: Mandatene skal være jevnt fordelt mellom valgkretsene.

- i. Dette skal spesielt gjelde ved underhusvalg, regionalvalg og lokalvalg.
- ii. Det innebærer en klar og balansert fordeling av mandater blant valgkretsene basert på ett av følgende kriterier: innbyggerantall, antall statsborgere som bor i landet (inkludert mindreårige), antall registrerte velgere og muligens antall personer som faktisk stemmer. En hensiktsmessig kombinasjon av disse kriteriene vil anses som gunstig.
- iii. Geografiske kriterier og administrative, eller muligens også historiske, grenser kan tas i betraktning.
- iv. Tillatt avvik fra standarden bør ikke være på mer enn 10 %, og skal definitivt ikke overstige 15 % bortsett fra i spesielle tilfeller (beskyttelse av en konsentrert minoritet, tynt befolket administrativ enhet).
- v. For å sikre lik stemmeinnflytelse skal fordelingen av mandatene gås gjennom hvert tiende år, fortrinnsvis utenfor valgperioder.

vi. I valgkretser med flere mandater skal mandatene fortrinnsvis fordeles på nytt uten at valgkretsene deles inn på nytt, og såfremt det er mulig, skal valgkretsenes grenser tilsvare de administrative grensene.

vii. Når valgkretser defineres på nytt – noe som må gjøres i et system basert på bare ett mandat – skal det skje:

- upartisk,
- uten at det går utover nasjonale minoriteter,
- med hensyn til innstillingen fra en komité der flertallet av medlemmene er uavhengige. Denne komiteen bør fortrinnsvis omfatte en geograf, en sosiolog og en balansert representasjon av partiene og, om nødvendig, representanter for nasjonale minoriteter.

2.3. Like muligheter

aa. Det skal garanteres for at både partier og kandidater har like muligheter. Dette innebærer at myndighetene forholder seg nøytrale, spesielt med hensyn til:

- i. valgkampanjen,
- ii. mediedekning, spesielt av offentlig eide medier,
- iii. offentlig finansiering av partier og kampanjer.

bb. Avhengig av situasjonen kan det enten være snakk om absolutt eller relativ likhet. Dersom den er absolutt, behandles politiske partier på likt grunnlag uavhengig av gjeldende parlamentariske styrke eller støtte blant velgerne. Dersom den er relativ, skal politiske partier behandles i forhold til resultatene de oppnår ved valgene. Like muligheter gjelder spesielt for sendetid på radio og fjernsyn, offentlige midler og andre former for støtte.

cc. I overensstemmelse med ytringsfriheten skal lovbestemmelser sikre alle valgdeltakere en viss tilgang til privateide audiovisuelle medier i forbindelse med valgkampanjer og markedsføring.

dd. Finansiering av politiske partier, kandidater og valgkampanjer skal være gjennomskiktig.

ee. Prinsippet om like muligheter kan, i visse tilfeller, bidra til å begrense forbruket til politiske partier, spesielt innen markedsføring.

2.4. Likhet og nasjonale minoriteter

aa. Partier som representerer nasjonale minoriteter, skal tillates.

bb. Egne regler som sikrer nasjonale minoriteter reserverte mandater, eller som tillater unntak fra de vanlige vilkårene for mandatfordeling for partier som representerer nasjonale minoriteter (for eksempel unntak fra krav om beslutningsdyktighet), er i prinsippet ikke motstridende med lik stemmerett.

cc. Verken kandidater eller velgere skal plikte å opplyse om sin tilhørighet til en nasjonal minoritet.

2.5. Likhet og likestilling mellom kjønnene

Rettsregler som krever at en minsteandel av personer fra hvert kjønn er representert blant kandidatene, skal ikke regnes som motstridende med prinsippet om lik stemmerett dersom de er grunnlovsfestet.

3. Frie valg

3.1. Velgernes meningsfrihet

- a. Statlige myndigheter skal overholde sin nøytralitetsplikt. Dette gjelder spesielt:
 - i. media,
 - ii. oppsetting av plakater,
 - iii. retten til å demonstrere,
 - iv. finansiering av partier og kandidater.

- b. Offentlige myndigheter har flere positive forpliktelser og skal blant annet:
 - i. presentere kandidatene for velgerne,
 - ii. gjøre listene og kandidatene som stiller til valg, tilgjengelige for velgerne, for eksempel gjennom behørlige oppslag,
 - iii. Informasjonen over skal også finnes tilgjengelig på språkene til nasjonale minoriteter.

- c. Det skal innføres sanksjoner ved eventuelle brudd på nøytralitetsplikten og valgernes meningsfrihet.

3.2. Velgernes frihet til å uttrykke sine ønsker og bekjempe valgfusk aktivt

- i. avstemningsprosedyrene skal være enkle,
- ii. velgere skal alltid ha muligheten til å stemme i et valglokale. Andre måter å stemme på tillates på følgende betingelser:
- iii. avstemning per brev skal kun tillates der posttjenesten er trygg og pålitelig. Retten til å avgi stemme ved brevpost kan begrenses til personer som er på sykehus eller i fengsel, personer med nedsatt mobilitet, eller velgere som er bosatt utenlands. Valgfusk og trusler må ikke være mulig,
- iv. elektronisk stemmegivning skal kun brukes hvis systemet er trygt og pålitelig, spesielt skal velgerne få bekreftet stemmen sin og om nødvendig ha mulighet til å korrigere den. Samtidig som prinsippet om hemmelig valg respekteres, må systemet være gjennomskiktig,
- v. reglene for å stemme ved fullmakt skal være svært strenge; én enkelt velger må bare kunne ha et begrenset antall fullmakter,
- vi. mobile valgurner skal kun tillates under strenge forhold for å unngå enhver risiko for valgfusk,
- vii. minst to kriterier skal ligge til grunn for at resultatet av valget skal kunne regnes for å være korrekt: antall avgitte stemmer og antall stemmesedler som er lagt i valgurnen,
- viii. stemmesedler må ikke tukles med eller merkes på noen måte av funksjonærene i valglokalet,
- ix. ubrukte stemmesedler skal aldri forlate valglokalet,
- x. det skal finnes representanter for flere partier i valglokalene, og observatører utnevnt av kandidatene skal ha adgang under stemmegivningen,
- xi. militært personell skal stemme på sitt bosted såfremt det er mulig. Ellers anbefales det at de registreres som velgere ved det valglokalet som ligger nærmest tjenestestedet,
- xii. opptelling skal fortrinnsvis skje i valglokalet,
- xiii. opptellingen må være gjennomskiktig. Observatører, representanter for kandidatene og media skal ha adgang. Disse personene skal også ha tilgang til protokollene,
- xiv. resultatene skal overføres til neste nivå på en åpen måte,
- xv. staten skal straffe enhver form for valgfusk.

4. Hemmelige valg

- a. Hemmelig valg er ikke bare velgernes rett, men også deres plikt. Brudd på prinsippet om hemmelig valg skal kunne straffes ved diskvalifisering av enhver stemmeseddel der innholdet avdekkes.
- b. Stemmegivningen skal være individuell. Familieavstemning og enhver annen kontroll som én velger har over en annens stemme, skal være forbudt.
- c. Listen over hvem som faktisk avgir stemme, skal ikke offentliggjøres.
- d. Brudd på prinsippet om hemmelig valg skal medføre sanksjoner.

5. Direkte valg

Følgende skal velges ved direkte valg:

- i. minst ett kammer av det nasjonale parlamentet,
- ii. subnasjonale lovgivende organer,
- iii. kommunestyre.

6. Valgfrekvens

Det skal avholdes valg med jevne mellomrom. En lovgivende forsamling skal ikke sitte i mer enn fem år.

II. Betingelser for innføring av prinsippene

1. Respekt for grunnleggende rettigheter

a. Demokratiske valg er ikke mulig uten respekt for menneskerettigheter, spesielt ytringsfrihet og pressefrihet, bevegelsesfrihet innenfor landet, forsamlingsfrihet og politisk organisasjonsfrihet, inkludert frihet til å danne politiske partier.

b. Dersom disse rettighetene skal innskrenkes, må det finnes juridisk grunnlag for dette, og det må være i samfunnets interesse og i samsvar med forholdsmessighetsprinsippet.

2. Reguleringsnivåer og valglovens stabilitet

a. Bortsett fra regler om tekniske saker og detaljer – som kan inkluderes i den utøvende myndighets bestemmelser – skal reglene i valgloven minst ha status som lov.

b. De grunnleggende elementene i valgloven, spesielt selve valgordningen, medlemskap i valgkommisjonen og inndelingen av valgkretser, skal ikke kunne endres mindre enn ett år før et valg, eller skal være nedfelt i grunnloven eller på et høyere nivå enn vanlig lov.

3. Prosedyremessige garantier

3.1. Valgorganisering av en upartisk instans

a. En upartisk instans skal ha ansvar for å håndheve valgloven.

b. Der det ikke finnes noen lang tradisjon for at de administrative myndighetene er uavhengige av dem som innehar politisk makt, skal det nedsettes uavhengige, upartiske valgkommisjoner på alle nivåer, fra nasjonalt nivå til valglokale nivå.

c. Den sentrale valgkommisjonen skal være av permanent natur.

d. Den skal inkludere:

i. minst ett medlem av domstolen,

ii. representanter for partier som allerede sitter i regjering eller har fått minst en gitt prosentandel av stemmene. Disse personene må ha kompetanse innen valgsaker.

Dette kan blant annet være:

iii. en representant for Innenriksdepartementet,

iv. representanter for nasjonale minoriteter.

e. Politiske partier skal være likt representert i valgkommisjoner eller kunne observere arbeidet til den upartiske instansen. Likhet kan enten være absolutt eller relativ (se punkt I.2.c.bb).

f. Instansene som utnevner medlemmer til valgkommisjoner, skal ikke ha rett til å avsette dem etter eget forgodtbefinnende.

g. Medlemmer i valgkommisjoner skal få standard opplæring.

h. Det er ønskelig at valgkommisjoner fatter beslutninger ved kvalifisert flertall eller konsensus.

3.2. Valgobservasjon

a. Både nasjonale og internasjonale observatører skal gis størst mulig anledning til å delta i en valgobservasjonsøvelse.

b. Observasjonen må ikke begrenses til selve valgdagen, men inkludere registreringsperioden for kandidatene og, om nødvendig, for velgerne samt for valgkampanjen. Den skal gjøre det mulig å avgjøre om det har skjedd uregelmessigheter før, under eller etter valg. Valgobservasjon skal alltid tillates under opptelling av stemmer.

c. Steder som observatører ikke har adgang til, skal være tydelig angitt i loven.

d. Observatørene skal kontrollere at myndighetene oppfyller nøytralitetsplikten.

3.3. En effektiv klageordning

a. Klageinstansen for valgsaker skal enten være en valgkommisjon eller en rettsinstans. Ved parlamentsvalg kan klagen fremmes for parlamentet i første instans. En domstol skal alltid være siste ankeinstans.

b. Prosedyren skal være enkel og uten formalisme, spesielt når det gjelder hvorvidt klager er tilstedelige.

c. Klageprosedyren og spesielt makten og ansvarsområdet til de ulike organene skal være klart regulert av loven, slik at lovkonflikter unngås (både positive og negative). Verken klagerne eller myndigheten skal kunne velge klageinstans.

d. Klageinstansen skal spesielt ha myndighet i saker som gjelder retten til å stemme – inkludert manntall – og valgbarhet, kandidaturenes gyldighet, korrekt overholdelse av reglene for valgkampanjen samt valgresultater.

e. Klageinstansen skal ha myndighet til å annullere valg der uregelmessigheter kan ha påvirket resultatet. Det skal være mulig å annullere hele valget eller kun resultatene for én valgkrets eller ett valglokale. Ved en eventuell annullering skal det gjennomføres et nytt valg på det aktuelle stedet.

f. Samtlige kandidater og velgere som er registrert i den aktuelle valgkretsen, skal ha rett til å klage. Velgeres klage på valgresultatet kan være underlagt krav om et rimelig, beslutningsdyktig antall klager.

g. Tidsfristen for å fremføre klager og fatte vedtak i klagesaker skal være kort (tre til fem dager for hver i første instans).

h. Klagerens rett til å høres av begge parter skal beskyttes.

i. Der klageinstansen er en høyere valgkommisjon, skal denne *ex officio* kunne endre eller oppheve beslutninger som er fattet av lavere valgkommisjoner.

4. Valgordning

Såfremt ovennevnte prinsipper respekteres, kan enhver valgordning benyttes.

MERKNADER

vedtatt av Venezia-kommisjonen på 52. plenums møte (Venezia, 18.-19. juli 2002)

Generelle kommentarer

1. Side om side med menneskerettigheter og rettsregler er demokrati en av de tre grunnpilarene i europeisk konstitusjonell tradisjon så vel som for Europarådet. Demokrati er utenkelig uten valg som holdes i henhold til visse prinsipper som gir dem demokratisk status.

2. Disse prinsippene representerer et bestemt aspekt ved den europeiske konstitusjonelle tradisjon, et som med rette kan kalles "europeisk valgtradisjon". Denne tradisjonen innbefatter to aspekter, og det første, den innerste kjernen, er de konstitusjonelle prinsippene for valgloven, som alminnelig stemmerett, lik stemmerett, frie valg, hemmelige valg og direkte valg, og det andre er prinsippet om at virkelig demokratiske valg kun kan avholdes dersom visse grunnleggende betingelser for et demokrati basert på rettsregler, som grunnleggende rettigheter, en stabil valglov og effektive prosedyremessige garantier, er oppfylt. Teksten som følger under – som de foregående retningslinjene – består derfor av to deler, der den første dekker definisjonen og den praktiske betydningen av prinsippene i europeisk valgtradisjon, og den andre dekker betingelsene som er nødvendige for anvendelsen av disse.

I. De underliggende prinsippene for Europas valgtradisjon

Innledning: prinsippene og rettsgrunnlaget

3. For at valg skal kunne gjennomføres i tråd med de felles prinsippene i europeisk konstitusjonell tradisjon som danner grunnlaget for ethvert virkelig demokratisk samfunn, må fem grunnleggende regler gjelde: *alminnelig stemmerett, lik stemmerett, frie valg, hemmelige valg og direkte valg*. Videre skal det avholdes valg *regelmessig*. Samlet utgjør alle disse prinsippene den europeiske valgtradisjon.

4. Selv om alle disse prinsippene er konvensjonelle i natur, reiser innføringen av dem en rekke spørsmål som krever tett granskning. Vi ville gjøre klokt i å identifisere den innerste kjernen i disse prinsippene, som skal respekteres samvittighetsfullt av alle europeiske land.

5. Den innerste kjernen i europeisk valgtradisjon består hovedsakelig av internasjonale regler. Den relevante universelle regelen er artikkel 25 (b) i den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, som nevner alle disse rettighetene i klartekst, bortsett fra direkte valg, selv om sistnevnte er underforstått.¹ Den europeiske fellesregelen er artikkel 3 i tilleggsprotokollen til den europeiske konvensjonen om menneskerettigheter, som uttrykkelig omtaler retten til regelmessige, frie og hemmelige valg.² De andre prinsippene er også anerkjent i rettspraksis om menneskerettigheter.³ Retten til direkte valg er også vedtatt av menneskerettsdomstolen i Strasbourg, i hvert fall indirekte.⁴

¹Se artikkel 21 i den universelle deklarasjonen for menneskerettigheter.

²Artikkel 3, retten til frie valg: "De høye Kontraherende Parter forplikter seg til å holde frie valg med rimelige mellomrom ved hemmelig avstemning, under forhold som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling".

³Når det gjelder alminnelige valg, jf. ECHR nr. 9267/81, dom i Mathieu-Mohin og Clerfayt mot Belgia, 2. mars 1997, serie A vol. 113, s. 23; dom i Gitonas og andre mot Hellas, 1. juli 1997, nr. 18747/91, 19376/92; 19379/92, 28208/95 og 27755/95, Collected Judgments and Decisions, 1997-IV, s. 1233; ang. likhet, jf. førnevnte dom i saken med Mathieu-Mohin og Clerfayt, s. 23.

⁴ECHR nr. 24833/94, dom i Matthews mot Storbritannia, 18. februar 1999, Collected Judgments and Decisions 1999-I, par. 64.

De konstitusjonelle prinsippene som gjelder for hele kontinentet, finnes imidlertid ikke bare i internasjonale tekster: Ofte fremgår de derimot enda tydeligere av nasjonale grunnlover.⁵ Der lovgivningen og praksisen i ulike land er motstridende, kan innholdet i prinsippene presiseres ytterligere.

⁵F.eks. artikkel 38.1 i den tyske grunnloven, artikkel 68.1 og 69.2 den spanske grunnloven og artikkel 59.1 i den rumenske grunnloven.

1. Alminnelig stemmerett

1.1. Regel og unntak

6. Med alminnelig stemmerett menes både aktiv rett (retten til å stemme) og passiv rett (retten til å stille til valg). Retten til å stemme og stille til valg kan være underlagt flere betingelser, hvorav samtlige er nevnt nedenfor. De vanligste er *alder* og *nasjonalitet*.

a. Det skal være fastsatt en nedre aldersgrense for retten til å stemme og stille til valg. Oppnådd myndighetsalder, som ikke bare medfører rettigheter, men også forpliktelser av sivil natur, må minst medføre stemmerett. Det kan fastsettes en høyere aldersgrense for retten til å stille til valg, men med mindre det finnes bestemte aldersgrenser for visse embeter (senator, statsoverhode), skal denne ikke være mer enn 25 år.

b. Lovgivningen i de fleste land har *nasjonalitetskrav*. Det er imidlertid en økende tendens til å gi lokale politiske rettigheter til mangeårige utenlandske innbyggere, i samsvar med Europarådets konvensjon om utlendingers politiske deltakelse på lokalt nivå.⁷ Likeledes anbefales det å gi stemmerett ved lokalvalg til personer som har oppholdt seg i landet i en viss periode. Under den europeiske integreringsprosessen har europeiske borgere blitt tildelt retten til å stemme og stille til valg ved kommunevalg og EU-parlamentsvalg i det EU-landet der de bor.⁸ Nasjonalitetskravet kan iblant også medføre problemer dersom et land nekter å tildele statsborgerskap til personer som har bodd i landet i flere generasjoner, for eksempel på lingvistisk grunnlag. I henhold til Europarådets konvensjon om nasjonalitet⁹ skal også personer med to statsborgerskap ha samme stemmerett som andre statsborgere.¹⁰

c. For det tredje kan retten til å stemme og/eller stille til valg være underlagt krav om bopel,¹¹ med bopel menes her varig bolig. Når det gjelder lokalvalg og regionalvalg, er kravet om bopel ikke uforenelig *a priori* med prinsippet om alminnelig stemmerett, såfremt perioden som kreves, ikke overstiger noen få måneder. Lengre perioder er kun akseptabelt for å beskytte nasjonale minoriteter.¹² Samtidig er det ganske mange land som tillater at statsborgere som er bosatt i utlandet, både stemmer og stiller til valg. Denne praksisen kan medføre misbruk i enkelte tilfeller, for eksempel der statsborgerskap tildeles på etnisk grunnlag. Registrering kan skje på et sted der velgeren har sin bolig nummer to, hvis han eller hun bor der regelmessig og dette for eksempel fremgår av lokale skattebetalinger. I så fall kan velgeren selvsagt ikke være registrert der han eller hun har bolig nummer én.

Statsborgernes bevegelsesfrihet innenfor landet samt deres rett til å returnere når som helst, er en av de grunnleggende rettighetene som er nødvendige for virkelig demokratiske valg.¹³ Dersom noen unntaksvis er blitt registrert på feil sted mot sin vilje, skal de, provisorisk, få mulighet til å regnes som innbyggere på sitt forrige bosted.

⁷ETS144.

⁸Artikkel 19 i traktaten om opprettelse av Det europeiske fellesskap.

⁹ETS166, artikkel 17.

¹⁰ECHR går ikke så langt: *Det europeiske fellesskap. HR nr. 28858/95, dom 25.11.96 Ganchev mot Bulgaria, DR 87, s. 130.*

¹¹Se nyere ECHR nr. 31891/96, dom 7.9.99, *Hilbe mot Liechtenstein*.

¹²Se EU-komm. HR nr. 23450/94, dom 15.9.97, *Polacco og Garofalo mot Italia (ang. Trentino-Alto Adige)*.

¹³ Se kapittel II.1 under.

d. Til slutt kan *klausuler om å inndra politiske rettigheter* tillates. Slike klausuler skal imidlertid samsvare med de normale betingelsene for å begrense grunnleggende rettigheter, og må med andre ord:¹⁴

- ha hjemmel i loven,
- samsvare med forholdsmessighetsprinsippet,
- være basert på utilregnelighet eller strafferettslig dom for et alvorlig lovbrudd.

Videre kan inndragning av politiske rettigheter kun skje ved en særlig rettsavgjørelse. Ved en eventuell inndragning på grunnlag av utilregnelighet kan en slik uttrykkelig beslutning gjelde inhabilitet og medføre *ipso jure* inndragning av sivile rettigheter.

Betingelsene for å frata enkeltpersoner retten til å stille til valg kan være mindre strenge enn for å inndra stemmeretten, siden politiske embeter står på spill, og det kan være rimelig å utestenge personer som i et slikt embete ville utføre aktiviteter som ville krenke allmenne hensyn.

1.2. Valgmanntall

7. Korrekt oppdatering av *manntall* er avgjørende for å garantere allmenne valg. Det aksepteres imidlertid at velgere ikke inkluderes automatisk i registrene, men kun etter eget ønske. I praksis avdekkes det ofte avvik i manntall, og dette fører til disputer. Manglende erfaring fra myndighetenes side, befolkningsendringer og det faktum at få innbyggere bryr seg om å kontrollere oppføringen i manntallet når de får muligheten til det, gjør manntallsføringen vanskelig. En rekke betingelser må oppfylles for at manntallene skal være pålitelige:

- i. Det skal finnes permanente manntall.
- ii. Manntallene skal oppdateres regelmessig, minst én gang i året, slik at de kommunale (lokale) myndighetene blir vant til å utføre de ulike oppgavene som oppdateringen innebærer, til samme tid hvert år. Der velgere ikke registreres automatisk, skal registreringsperioden være forholdsvis lang.
- iii. Valgmanntallene skal offentliggjøres. Den endelige oppdateringen skal sendes til en høyere myndighet under tilsyn av det upartiske organet som har ansvaret for at valgloven kommer til anvendelse.
- iv. Det skal finnes en administrativ prosedyre – underlagt juridisk kontroll – eller en juridisk prosedyre som sørger for at velgere som ikke er innført i manntallet, kan føres inn. I enkelte land kan for eksempel fristen for oppføring i tilleggsregisteret være 15 dager før selve valget eller valgdagen. Sistnevnte tilfelle, selv om det er imponerende frisinnet, avhenger av beslutninger fra en rett som plikter å være samlet på valgdagen, og passer derfor dårlig sammen med de organisatoriske behovene som demokratier er basert på. Valgløkaler skal uansett aldri kunne føre velgere inn i manntallet på selve valgdagen.
- v. Videre består avvik i manntall både av feilaktige oppføringer og manglende oppføringer. En prosedyre tilsvarende den som er nevnt i forrige avsnitt, skal gjøre det mulig for velgere å få korrigert feilaktige oppføringer. Muligheten til å be om slike korrigeringer kan begrenses til velgere som er registrert i den aktuelle valgkretsen eller det aktuelle valglokalet.
- vi. Et tilleggsregister kan gjøre det mulig å stemme for personer som har flyttet eller nådd myndighetsalder siden siste manntall ble offentliggjort.

¹⁴ Se f.eks. ECHR nr. 26772/95, dom i *Labita mot Italia*, 6. april 2002, par. 201 ff.

1.3. Presentasjon av kandidaturer

8. Kravet om innsamling av et bestemt antall underskrifter for å få stille til valg er teoretisk forenelig med prinsippet om allmenn stemmerett. I praksis er det kun de aller minste partiene som later til å ha problemer med å samle inn nødvendig antall underskrifter, forutsatt at reglene som gjelder for underskriftene, ikke brukes for å forhindre kandidater fra å stille til valg. For å forhindre slik manipulering anbefales et lovfestet krav om maksimum 1 % underskrifter.¹⁵ Det skal finnes klare regler for prosedyren for å kontrollere underskriftene, spesielt når det gjelder tidsfrister, og disse skal gjelde for samtlige underskrifter og ikke bare et utvalg.¹⁶ Når det er hevet over enhver tvil at nødvendig antall underskrifter er samlet inn, er det imidlertid ikke nødvendig å kontrollere de resterende. Kandidaturer skal alltid valideres i begynnelsen av valgkampanjen da sen validering medfører ulemper for enkelte partier og kandidater i kampanjen.

9. En annen prosedyre går ut på at kandidatene eller partiene må betale et depositum som kun blir refundert dersom kandidaten eller partiet får en viss andel av stemmene. En slik praksis fremstår som mer effektiv enn innsamling av underskrifter. Størrelsen på depositumet og antallet stemmer som kreves for at det skal refunderes, skal imidlertid ikke være for høyt.

2. Lik stemmerett ved valg

10. Likhet i valgsaker omfatter en rekke ulike aspekter. Enkelte gjelder lik stemmerett, en verdi som deles av hele kontinentet, mens andre går utover dette konseptet og kan ikke anses for å representere noen felles standard. Prinsippene som skal respekteres i alle tilfeller, er numerisk stemmelikhet, likhet i form av valgmessig styrke og like muligheter. På den annen side kan det ikke gis pålegg om likhet i resultatet som oppnås, for eksempel ved proporsjonal representasjon av partiene eller kjønnene.

2.1 Lik stemmerett

11. *Lik stemmerett* krever at hver velger normalt har rett til én stemme, og bare én stemme. Utvidet stemmerett, som fortsatt er en vanlig uregelmessighet i de nye demokratiene, er selvfølgelig forbudt – både om det betyr at én velger stemmer mer enn én gang på samme sted, og om det gir samme velger rett til å stemme samtidig på flere ulike steder, som for eksempel både på hans eller hennes nåværende bosted og på tidligere bosted.

12. I noen valgordninger har velgeren til og med mer enn én stemme. For eksempel i et system som tillater delt stemmegivning (stemming på kandidater fra mer enn én liste), kan velgeren ha én stemme per mandat som skal fylles. En annen mulighet er når én stemme avgis i en liten valgkrets og en annen i en større valgkrets på nasjonalt eller regionalt nivå.¹⁷ I dette tilfellet betyr lik stemmerett at alle velgere skal ha samme antall stemmer.

2.2 Lik stemmeinnflytelse

13. *Lik stemmeinnflytelse*, der valg ikke avholdes i én enkelt valgkrets, krever at valgkretsene deles inn på en slik måte at mandater i *lavere kamre* som representerer folket, distribueres likt mellom valgkretsene, i henhold til et bestemt fordelingskriterium, for eksempel antallet innbyggere i valgkretsen, antallet fastboende statsborgere (inkludert mindreårige), antallet registrerte velgere eller kanskje antallet personer som faktisk stemmer. Det er mulig å oppnå en riktig kombinasjon av disse kriteriene. De samme reglene gjelder for regionalvalg og lokalvalg. Når dette prinsippet ikke etterkommes, får vi det som kalles *valggeometri*, enten i form av "aktiv valggeometri", altså at en

¹⁵CDL (99) 66, s. 9.

¹⁶CDL-INF (2000) 17, s. 4-5; CDL (99) 67, s 7-8.

¹⁷Se for eksempel artikkel 64 i den albanske grunnloven og paragraf 1 i den tyske føderale valgloven.

fordeling av mandatene skaper ulik representasjon så snart den anvendes, eller i form av "passiv geometri", som skyldes forlenget bruk av en uendret territorial fordeling av mandater og valgkretser. I ordninger som går i retning av et ikke-proporsjonalt resultat, spesielt flertallssystemer (eller pluralitetssystemer), kan valgfusk forekomme, slik at ett parti favoriseres gjennom en kunstig inndeling av valgkretser.

14. Valgkretser kan også deles inn på grunnlag av geografiske betingelser og administrative eller absolutt historiske grenser, som ofte er basert på geografien.

15. Maksimalt tillatt avvik fra gjeldende fordelingskriterier avhenger av den enkelte situasjon, selv om det sjelden bør overstige 10 % og aldri 15 %, bortsett fra i virkelig unntaksvise tilfeller (en demografisk svak administrativ enhet av samme viktighet som andre med minst én representant fra et lavere kammer, eller konsentrasjon av en bestemt nasjonal minoritet).¹⁸

16. For å unngå passiv valggeometri skal mandater fordeles på nytt minst hvert tiende år, fortrinnsvis utenfor valgperiodene da dette vil begrense risikoen for politisk manipulasjon.¹⁹

17. I valgkretser med flere mandater kan valggeometri enkelt unngås ved regelmessig å tildele valgkretsene mandater i henhold til et aktuelt fordelingskriterium. Valgkretser bør da tilsvare administrative enheter, og refordeling er uønsket. Ved bruk av enmannsvalg må valgkretsene deles inn på nytt hver gang mandatene fordeles på nytt. De politiske konsekvensene av å dele inn valgkretser (på nytt) er svært store, og det er derfor avgjørende at prosessen er upartisk og ikke går ut over nasjonale minoriteter. Land med lang demokratisk tradisjon har svært ulike tilnæringer til dette problemet og opererer på meget forskjellige nivåer. Nye demokratier skal vedta enkle kriterier og prosedyrer det er lett å innføre. Den beste løsningen ville være at problemet i første instans ble overlevert en kommisjon bestående av et flertall av uavhengige medlemmer og, fortrinnsvis, en geograf, en sosiolog, en balansert representasjon av partiene og, i påkommende tilfeller, representanter for nasjonale minoriteter. Parlamentet ville så fatte en beslutning på grunnlag av kommisjonens forslag, med mulighet for én enkelt anke.

2.3 Like muligheter

18. *Like muligheter* skal sikres mellom partier og kandidater og skal bidra til at staten forholder seg upartisk overfor dem og lar samme lov gjelde likt for alle. Kravet om *nøytralitet* gjelder spesielt for *valgkampanjen* og *mediedekningen*, spesielt i offentlig eid media, så vel som for *offentlig finansiering* av partier og kampanjer. Likheter kan derfor tolkes på to måter: enten som "absolutt" likhet eller som "relativ" likhet. "Absolutt" likhet betyr at det ikke tas hensyn til de politiske partienes stilling i parlamentet eller blant velgerne. Dette må gjelde for bruk av offentlige fasiliteter i forbindelse med valgagitasjon (for eksempel oppsetting av plakater, bruk av posttjenester og lignende, offentlige demonstrasjoner, offentlige møterom). "Relativ" likhet innebærer at de politiske partiene behandles i forhold til antallet stemmer. Like muligheter (absolutt og/eller relativt) gjelder spesielt for sendetid på radio og fjernsyn, offentlige midler og andre former for støtte. Enkelte former for støtte kan på den ene side være underlagt absolutt likhet og på den andre relativ likhet.

19. Grunntanken er at de viktigste politiske kreftene skal kunne fremme sine meninger via hovedorganene i landets medier, og at alle politiske krefter skal ha lov til å avholde møter, også på offentlige steder, distribuere litteratur og utøve sin rett til å sette opp plakater. Alle disse rettighetene må reguleres tydelig, med behørig respekt for ytringsfriheten, og ethvert brudd på rettighetene, enten fra myndighetenes eller fra kampanjedeltakernes side, skal medføre behørlige sanksjoner. Det må finnes raske klagemuligheter, slik at situasjonen kan løses før valget. Det er imidlertid et faktum at medias manglende evne til å gi upartisk informasjon om valgkampanjen og kandidatene er en av de mest

¹⁸Se CDL (98) 45, s. 3; CDL (99) 51, s. 8; CDL (2000) 2, s. 5; CDL-AD (2002) 9, par. 22.

¹⁹CDL-AD (2002) 9, par. 23.

utbredte svakhetene ved valg. Det aller viktigste er å lage en liste over medieorganisasjonene i hvert land og sørge for at kandidatene eller partiene tildeles tilstrekkelig og balansert sendetid eller reklameplass, også på statlige radio- og fjernsynsstasjoner.

20. I overensstemmelse med ytringsfriheten skal lovbestemmelser sikre alle valgdeltakere en viss tilgang til privateide audiovisuelle medier i forbindelse med valgkampanjer og markedsføring.

21. Spørsmålet om finansiering, og særskilt om nødvendigheten av gjennomiktig finansiering, vil tas opp senere.²⁰ De politiske partienes forbruk, spesielt i forbindelse med markedsføring, kan også begrenses for å skape like muligheter.

2.4 Likhet og nasjonale minoriteter

22. I henhold til prinsippene i internasjonal lov, skal valgloven sikre likhet for personer som tilhører nasjonale minoriteter, deriblant forby enhver diskriminering av dem.²¹ Spesielt skal nasjonale minoriteter ha lov til å danne politiske partier.²² Inndeling av valgkretser og regler relatert til beslutningsdyktig antall skal ikke bidra til å hindre at personer som tilhører minoriteter, får tilgang til folkevalgte organer.

23. Visse tiltak for å sikre minoriteter en viss representasjon, enten ved å reservere mandater for dem²³ eller ved å innføre unntak fra den vanlige mandatfordelingen, for eksempel ved å se bort fra kravet om beslutningsdyktig antall når det gjelder nasjonale minoritetspartier²⁴, er ikke et brudd på prinsippet om likhet. Det kan også tenkes at personer som tilhører nasjonale minoriteter, kan ha rett til å stemme på både generelle lister og lister for nasjonale minoriteter. Verken kandidater eller velgere skal imidlertid være pålagt å opplyse om sin tilknytning til en nasjonal minoritet.^{25, 26}

2.5 Likhet og likestilling mellom kjønnene

24. Hvis det finnes et bestemt konstitusjonelt grunnlag for det²⁷, kan det innføres regler som garanterer en viss balanse mellom de to kjønnene i folkevalgte organer, eller til og med lik representasjon. Dersom det ikke finnes et slikt konstitusjonelt grunnlag, kan slike bestemmelser anses som motstridende mot prinsippet om likhet og organisasjonsfrihet.

25. Videre avhenger omfanget av disse reglene av valgordningen. I et fast partilistesystem er likhet et faktum dersom antallet menn og kvinner som kan velges, er det samme. Dersom preferansestemmegivning eller stemming på tvers av lister er mulig, vil ikke nødvendigvis velgerne stemme på kandidater av begge kjønn, og dette kan resultere i en ubalansert sammensetning av folkevalgte organer, valgt av velgerne.

Frie valg

26. Frie valg består av to ulike aspekter: velgernes meningsfrihet, og friheten til å uttrykke denne meningen, det vil si frie avstemningsprosedyrer og korrekt vurdering av resultatet.

²⁰Se under, kapittel II.3.5.

²¹Artikkel 4.1 i rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter (ETS157).

²²Ang. forbud mot politiske partier og lignende tiltak, se CDL-INF (2000) 1.

²³Som i Slovenia og Kroatia.

²⁴Som i Tyskland og Polen. Rumensk lov tillater også representasjon av minoritetsorganisasjoner hvis de har sikret seg et antall stemmer tilsvarende (kun) 5 % av gjennomsnittet for gyldige avgitte stemmer som kreves for valg av en nestleder til underhuset over hele landet.

²⁵Artikkel 3 i rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter (ETS 157).

²⁶Ang. valglov og nasjonale minoriteter, se CDL-INF (2000) 4.

²⁷Se Artikkel 3.2 den franske grunnloven; jf. dom av 18. november 1982, *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, 1982, s. 66 ff.

3.1 Velgernes meningsfrihet

a. *Velgernes meningsfrihet* overlapper delvis prinsippet om like muligheter. Det krever at *staten* – og de offentlige myndighetene generelt – oppfyller sin forpliktelse til å være upartisk, spesielt når det gjelder bruk av massemedia, oppsetting av plakater, retten til å demonstrere på offentlig sted og finansiering av partier og kandidater.

b. Offentlige myndigheter har også visse positive forpliktelser. I samsvar med loven må de presentere kandidaturer som innbyggerne kan stemme på. Presentasjonen av bestemte kandidaturer kan kun forbys i helt spesielle tilfeller, der det er nødvendig av allmenne hensyn. De offentlige myndighetene skal også gi velgerne tilgang på lister og kandidater som stiller til valg, for eksempel gjennom behørig oppsetting av plakater. Denne informasjonen skal også finnes tilgjengelig på språkene til nasjonale minoriteter, i hvert fall der disse utgjør en viss prosent av befolkningen.

Velgernes meningsfrihet kan også krenkes av *enkeltpersoner*, for eksempel ved at de forsøker å kjøpe stemmer, en praksis som staten plikter å forhindre eller straffe effektivt.

c. For å sikre samsvar med bestemmelsene om valgernes meningsfrihet må ethvert brudd på disse være straffbart.

3.2. Velgernes frihet til å uttrykke sine ønsker og bekjempe valgfusk

3.2.1. Generelt

27. *Velgernes frihet til å uttrykke sine ønsker* krever hovedsakelig streng kontroll av avstemningsprosedyren. I praksis skal velgerne kunne stemme på registrerte lister eller kandidater, slik at de må få tildelt stemmesedler med navnet sitt på og at de må kunne legge stemmeseddelen i en valgurne. Staten må stille nødvendige lokaler til rådighet i forbindelse med valg. Velgere skal beskyttes fra trusler eller kontroll som kan forhindre dem fra å avgi stemme eller stemme slik de ønsker, uansett om slike trusler kommer fra myndighetene eller fra enkeltpersoner. Staten plikter å forhindre og straffe slik praksis.

28. Videre har velgeren krav på en korrekt vurdering av valgresultatet. Staten skal straffe all valgfusk.

3.2.2. Avstemningsprosedyrer

29. Avstemningsprosedyrer spiller en viktig rolle for valgprosessen som helhet siden det er under stemmegivningen det er størst fare for valgfusk.

30. I enkelte land krever innføringen av en demokratisk praksis en radikal holdningsendring som myndighetene må arbeide aktivt for å skape. I dette henseende må det iverksettes noen tiltak for å kontrollere vaner og reaksjoner som virker negativt inn på valgene. Mesteparten av disse uregelmessighetene, som for eksempel "familieavstemning"²⁸ skjer under avstemningsprosedyren.

31. Alle disse observasjonene førte oss til følgende konklusjon: *Avstemningsprosedyren må være enkel. Det anbefales derfor at kriteriene i påfølgende avsnitt oppfylles.*

32. Dersom funksjonærene ved valglokalet representerer en riktig balanse mellom politiske meninger, vil valgfusk bli vanskelig, og det er kun to kriterier som må oppfylles for at valget skal kunne anses som rettferdig: antall velgere som har avgitt stemme, sammenlignet med antall stemmesedler i valgurnen. Førstnevnte kan fastslås ved hjelp av antall underskrifter i manntallet. Slik

²⁸Se punkt I.4 under.

menneskenaturen engang er (og fullstendig sett bort fra enhver intensjon om å begå valgfusk), er det vanskelig å oppnå total overensstemmelse mellom de to tiltakene, og eventuell ytterligere kontroll, som å nummerere talongene på stemmesedlene eller sammenligne det totale antallet stemmesedler i valgurnen samt de annullerte og ubrukte med antallet stemmesedler som valglokalet har mottatt, kan gi en viss indikasjon, men det kan overhodet ikke tas for gitt at resultatet av disse ulike tiltakene vil stemme perfekt overens. Risikoen forbundet med å benytte for mange tiltak er snarere at den totale differansen, og til syvende og sist den faktiske uregelmessigheten, ikke blir tatt alvorlig. Det er bedre å ha streng kontroll over to tiltak enn mindre – og følgelig mindre effektiv – kontroll over en rekke forskjellige tiltak.

33. Alle ubenyttede stemmesedler skal bli værende igjen i valglokalet og ikke levert til eller oppbevart i andre lokaler. Så snart valglokalet åpner, skal stemmesedlene som skal brukes, ligge fullt synlig på bordet foran for eksempel den øverste funksjonæren i lokalet. Det skal ikke finnes andre stemmesedler som oppbevares i skap eller på andre steder.

34. Undertegning og stemping av stemmesedler skal ikke skje samtidig som stemmeseddelen overrekkes velgeren, da signatøren eller personen som påfører stemplet, kan merke papiret slik at velgeren kan identifiseres under opptellingen av stemmene, noe som ville være et brudd på prinsippet om hemmelig valg.

35. Velgeren skal selv hente stemmeseddelen sin, og den skal ikke berøres av noen andre etter dette tidspunkt.

36. Det er viktig at det finnes representanter fra flere partier blant funksjonærene i valglokalet, og at observatører som kandidatene har utnevnt, er til stede.

37. Velgere skal alltid ha mulighet til å stemme i et valglokale. Andre måter å stemme på aksepteres imidlertid på visse betingelser, som angitt under.

3.2.2.1. Avstemning per brev eller fullmakt under visse omstendigheter

38. Avstemning per brev eller fullmakt er tillatt i land i hele den vestlige verden, men det er stor variasjon mellom de ulike ordningene. Avstemning per brev kan for eksempel være utbredt i ett land, men forbudt i et annet, grunnet faren for valgfusk. Det skal kun være tillatt hvis posttjenesten er sikker – altså sikker mot forsettlig inngrep – og pålitelig, slik at den fungerer godt. Avstemning ved fullmakt er kun tillatt hvis det er underlagt svært strenge regler, igjen for å forhindre valgfusk, og hver velger kan kun ha et begrenset antall fullmakter.

39. Det skal ikke oppmuntres til bruk av noen av disse metodene dersom problemer med posttjenesten kommer i tillegg til vanskelighetene som allerede er forbundet med denne typen avstemning, inkludert økt risiko for "familieavstemning". Underlagt visse forholdsregler kan imidlertid avstemning per brev brukes for å gjøre det mulig for pasienter på sykehus, personer i varetekt, personer med begrenset mobilitet og velgere som er bosatt i utlandet, å stemme, såfremt det ikke foreligger risiko for valgfusk eller trusler. Dette vil fjerne behovet for en mobil valgurne, som ofte skaper problemer og medfører risiko for valgfusk. Avstemning per brev skal skje i henhold til en bestemt prosedyre noen få dager før valget.

40. Bruk av *mobile valgurner* er ikke ønskelig grunnet medfølgende risiko for valgfusk. Dersom slike allikevel benyttes, skal det innføres strenge betingelser for å forhindre valgfusk, deriblant en tverrpolitisk representasjon av medlemmene i valglokalets valgkommissjon.

3.2.2.2. Militærpersoners stemmegivning

41. Når militærpersoner ikke kan reise hjem til valgdagen, skal de fortrinnsvis registreres ved valglokaler i nærheten av brakkene sine. Opplysninger om hvilke militærpersoner dette gjelder, sendes av lokalt befal til kommunale myndigheter, som så fører navnene inn i manntallet. Det eneste unntaket fra denne regelen er når brakkene ligger for langt unna nærmeste valglokale. Innenfor de militære enhetene skal det oppnevnes egne kommisjoner som har oppsyn med perioden før valget for å forhindre at høyere offiserer påvirker eller beordrer andre i retning av visse politiske valg.

3.2.2.3. Mekanisk og elektronisk avstemning

42. Flere land benytter allerede, eller planlegger å innføre, mekanisk og elektronisk avstemning. Fordelene med disse metodene er åpenbare når flere valg finner sted samtidig, selv om visse forholdsregler er påkrevd for å minimere risikoen for valgfusk, for eksempel ved å la velgeren kontrollere sin egen stemme rett etter at den er avgitt. Ved denne typen avstemning er det selvfølgelig viktig at stemmesedlene er utformet på en slik måte at det ikke oppstår forvirring. For å lette kontrollen og ny opptelling av stemmene ved en eventuell klage, kan det også være aktuelt med en maskin som skriver ut stemmene på stemmesedler som plasseres i en forseglet beholder der de ikke kan ses. Uansett hvilken metode som benyttes, skal den samsvare med prinsippet om hemmelig valg.

43. Metoder for elektronisk avstemning skal være sikre og pålitelige. De er sikre hvis systemet kan tåle et bevisst angrep. De er pålitelige hvis de kan fungere på egenhånd, uavhengig av eventuelle problemer med maskinvare eller programvare. Videre skal velgeren få bekreftet stemmen sin og om nødvendig kunne korrigere den uten at det på noen måte bryter med prinsippet om hemmelig valg.

44. Videre skal systemet være gjennomiktig i den forstand at det er mulig å kontrollere at det fungerer som det skal.

3.2.2.4. Opptelling

45. Stemmene skal fortrinnsvis telles opp i selve valglokalene, snarere enn på egne sentre. Funksjonærene ved valglokalene er absolutt i stand til å utføre denne oppgaven, og med en slik ordning unngår man behovet for å transportere valgurnene og tilhørende dokumenter, og risikoen for at stemmesedler byttes ut reduseres.

46. Opptellingen av stemmene skal utføres på en gjennomiktig måte. Velgere som er registrert ved valglokalet, kan være til stede. Tilstedeværelse av nasjonale eller internasjonale observatører skal tillates. Disse personene skal ha tilgang under alle omstendigheter. Det skal finnes tilstrekkelig antall eksemplarer av valgprotokollen, slik at alle førnevnte personer får hvert sitt. Ett eksemplar skal umiddelbart henges opp på oppslagstavlen, et annet skal beholdes i valglokalet og et tredje skal sendes til kommisjonen eller vedkommende høyere myndighet.

47. De relevante bestemmelsene skal innbefatte visse praktiske forholdsregler når det gjelder utstyr. Valgprotokollen skal for eksempel føres med kulepenn og ikke med blyant, siden tekst skrevet med blyant kan viskes ut.

48. I praksis har det vist seg at tiden som går med til å telle opp stemmene, avhenger av hvor effektiv stemmestyreren ved valglokalet er. Denne tiden kan variere betydelig, og loven eller permanente regler skal angi en enkel, utprøvd og testet fremgangsmåte som inngår i opplæringshåndboken for funksjonærene ved valglokalet.

49. Det er best å unngå å behandle altfor mange stemmesedler som ugyldige eller ødelagte. Ved tvil skal det gjøres et forsøk på å finne ut hva velgeren har ment.

3.2.2.5. Overføring av resultatene

50. Det finnes to typer resultater: foreløpig resultat og endelig resultat (før klagefristen er utløpt). Media, og definitivt landet for øvrig, er alltid ivrige etter å høre de første foreløpige resultatene. Hvor raskt resultatene videreformidles, avhenger av kommunikasjonssystemet i landet. Resultatet for valglokalet kan for eksempel overføres til valgdistriktet av stemmestyreren, fulgt av to andre av valglokalets funksjonærer som representerer to politiske motparter, i enkelte tilfeller under overvåking av sikkerhetsstyrker, som bærer valgprotokollen, valgurnen og så videre.

51. Uansett hvor nøye stemmegivningen og opptellingen er utført, er overføring av resultatene en avgjørende faktor som ofte overses. Den skal derfor være åpen. Overføring fra valgdistriktet til de regionale myndighetene og det sentrale valgstyret – eller andre kompetente høyere myndigheter – kan skje via faks. I så fall skannes informasjonen, og resultatene vises så snart de kommer inn. Disse resultatene kan kringkastes på fjernsynet, men altfor mye gjennomsiktighet kan være farlig dersom allmennheten ikke er beredt på en slik stykkevis rapportering. Faktum er at de endelige resultatene vanligvis kommer fra byer og storbyer, der velgerne vanligvis, eller ikke nødvendigvis, stemmer på samme måte som innbyggere på landet. Det er derfor viktig å gjøre det klart for allmennheten at de endelige resultatene kan avvike mye fra, eller til og med være helt motsatt av, de foreløpige, uten at det behøver å bety valgfusk.

4. Hemmelig valg

52. Hemmelig valg er ett av aspektene ved velgernes frihet, og formålet er å beskytte velgerne fra press de kan oppleve dersom andre får vite hva de har stemt. Prinsippet om hemmelig valg skal gjelde for alle deler av valget – og spesielt ved stemmegivning og opptelling. Dette er en rett velgerne har, men også noe de selv må respektere. Brudd på dette prinsippet skal straffes ved at stemmesedler der innholdet er avdekket, gjøres ugyldige.²⁹

53. Stemmegivningen skal være individuell. Familieavstemning, der ett medlem i en gitt familie kan kontrollere stemmene som resten av familien gir, er et brudd på prinsippet om hemmelig valg og et vanlig brudd på valgloven. Alle andre former for kontroll som en velger utøver over en annen velgers stemme, skal også forbys. Avstemning ved fullmakt, som er underlagt strenge betingelser, er et annet tema.³⁰

54. Siden unnlattelse fra å stemme kan indikere et politisk valg, skal ikke lister over personer som faktisk har stemt, offentliggjøres.

54. Brudd på prinsippet om hemmelig valg skal være straffbart, på samme måte som brudd på andre aspekter ved velgernes frihet.

²⁹CDL (2000) 2, s. 9.

³⁰Se kapittel I.3.2.2 over.

5. Direkte valg

56. Folkets direkte valg av ett av kamrene i det nasjonale parlamentet er ett av aspektene ved Europas felles valgtradisjon. Underlagt de særskilte reglene som gjelder for annetkammeret, der dette finnes, skal andre lovgivende organer, som parlamentene i føderale stater,³¹ velges direkte, i henhold til artikkel 3 i tilleggsprotokollen til den europeiske konvensjonen om menneskerettigheter. Lokalt selvstyre, som er en sentral del av et demokrati, er heller ikke mulig uten lokale folkevalgte organer.³² Lokale forsamlinger inkluderer her alle rådgivende forsamlinger under nasjonalt nivå.³³ Presidenten i republikker velges riktignok ofte direkte, men dette kommer inn under grunnloven i det enkelte land.

6. Valgfrekvens

57. Både den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter³⁴ og tilleggsprotokollen til den europeiske konvensjonen om menneskerettigheter³⁵ foreskriver at det skal avholdes valg regelmessig. Parlamentsvalg holdes vanligvis hvert fjerde eller femte år, mens det kan gå lengre tid mellom hvert presidentvalg, selv om det bør være en øvre grense på sju år.

³¹Se ECHR nr. 9267/81, dom i Mathieu-Mohin og Clerfayt mot Belgia, 2. mars 1997, Serie A nr. 113, s. 23; De europeiske fellesskap. HR nr. 27311/95, Timke mot. Tyskland, DR 82, s. 15; nr. 7008/75, 12.7.76, X mot Østerrike, DR 6, s. 120.

³²Artikkel 3 i det europeiske charter om lokalt selvstyre (ETS 122).

³³Artikkel 13 i det europeiske charter om lokalt selvstyre.

³⁴Artikkel 25 b.

³⁵Artikkel 3.

II. Betingelser for innføring av prinsippene

58. De underliggende prinsippene for europeiske valgordninger kan bare garanteres dersom bestemte *generelle betingelser* oppfylles.

- Den første, generelle, betingelsen er *respekt for grunnleggende menneskerettigheter*, og spesielt ytringsfriheten, forsamlingsfriheten og organisasjonsfriheten, som det ikke kan være noe ekte demokrati uten.
- For det andre må valgloven ha en viss stabilitet for å verne den mot partipolitisk manipulasjon.
- Sist, men ikke minst, må det finnes en rekke prosedyremessige garantier, spesielt når det gjelder organiseringen av stemmegivningen.

59. Videre avholdes ikke valg i et vakuum, men innenfor konteksten av en bestemt valgordning og et gitt partisystem. Neste avsnitt vil konkludere med flere kommentarer til dette faktum, spesielt når det gjelder forholdet mellom valgordninger og partisystemer.

1. Respekt for grunnleggende rettigheter

60. Det å holde demokratiske valg, og også selve den demokratiske eksistensen, er umulig uten respekt for menneskerettighetene, spesielt ytringsfriheten og pressefriheten, og forsamlings- og organisasjonsfriheten når det gjelder politiske formål, inkludert retten til å danne politiske partier. Respekt for disse frihetene er spesielt av avgjørende betydning under valgkampanjer. *Unntak* fra disse grunnleggende rettighetene skal samsvare med den europeiske konvensjonen om menneskerettigheter og, mer generelt, være underlagt kravet om at de skal ha hjemmel i loven, være av allmenn interesse og etterkomme forholdsmessighetsprinsippet.

61. Det er et faktum at mange land har lovbestemte begrensninger på *ytringsfriheten*, noe som ved en restriktiv tolkning kan aksepteres – men som kan medføre misbruk i land uten noen liberal, demokratisk tradisjon. I teorien er formålet å unngå "misbruk" av ytringsfriheten ved for eksempel å forhindre bakvasking av kandidater og offentlige myndigheter, og også å beskytte det konstitusjonelle systemet. I praksis kan det imidlertid føre til sensurering av alle ytringer som er kritiske mot regjeringen eller uttrykker ønske om en konstitusjonell endring, selv om dette er selve essensen i en demokratisk debatt. Et eksempel på brudd på europeiske standarder er en valglov som forbyr fornærmende eller nedsettende ytringer om funksjonærer eller andre kandidater i kampanjedokumenter, gjør det straffbart å sirkulere ærekrenkende informasjon om kandidater, og som gjør kandidatene selv ansvarlige for bestemte lovovertridelser som tilhengerne utfører. Krav om at materiell som skal brukes i valgkampanjer, skal sendes til valgstyret med informasjon om hvilken organisasjon som har bestilt og produsert det, antallet eksemplarer og datoen for utgivelsen, er en uakseptabel form for sensurering, spesielt dersom valgstyret er pålagt å gripe inn ved ulovlige eller ukorrekte publikasjoner. Dette er enda mer gjeldende dersom reglene som forbyr upassende bruk av media i valgkampanjer, er forholdsvis uklare.

62. En annen svært viktig grunnleggende rettighet i et demokrati er bevegelsesfrihet innenfor landet, samt statsborgernes rett til å reise tilbake til sitt eget land når som helst.

2. Reguleringsnivåer og valglovens stabilitet

63. En stabil lov er avgjørende for at valgprosessen skal være troverdig, noe som i seg selv er avgjørende for å styrke demokratiet.³⁶ Regler som endres ofte – og spesielt regler som er kompliserte – kan forvirre velgerne. Fremfor alt kan velgerne, om det stemmer eller ikke, konkludere med at valgloven bare er et verktøy i de mektiges hender, og at deres egne stemmer har liten betydning for valgresultatet.

64. I praksis er det ikke så mye stabiliteten til de grunnleggende prinsippene som må beskyttes (det er lite sannsynlig at de blir alvorlig utfordret), men snarere stabiliteten til noen av de mer spesifikke reglene i valgloven, spesielt de som dekker valgordningen *per se*, sammensetningen av valgstyrever og inndelingen av valgkretser. Disse tre elementene blir ofte, rettmessig eller feilaktig, sett på som avgjørende faktorer for valgresultatene, og det er ikke bare viktig å forhindre manipulasjon til fordel for partiet som sitter ved makten, men alle former for og grader av manipulasjon.

65. Det er ikke det å endre valgsystemer som er så ille – de kan alltid endres til det bedre – men det å endre dem ofte eller kort tid før (under ett år) valg. Selv om det ikke gjøres for å manipulere, vil endringene fremstå som diktert av direkte partipolitiske interesser.

66. Én måte å unngå manipulasjon på er å la grunnloven eller en tekst med høyere status enn vanlig lov definere de elementene som er mest utsatt (selve valgordningen, medlemskap i valg- og stemmestyre, valgkretser eller regler for inndeling av valgkretser). En annen og mer fleksibel løsning ville være å nedfelle i grunnloven at dersom valgloven endres, skal den gamle ordningen fortsatt gjelde for neste valg – i hvert fall dersom det finner sted i løpet av det kommende året – og den nye ordningen vil tre i kraft etter dette.

67. For øvrig skal valgloven normalt ha status som en vedtatt lov. Bestemmelser om innføring, spesielt når det gjelder tekniske spørsmål og detaljer, kan derimot gjerne ha status som forskrifter.

3. Prosedyremessige garantier

3.1. Valgorganisering av en upartisk instans

68. Det er kun gjennomsiktighet, upartiskhet og uavhengighet fra politisk motivert manipulasjon som kan sikre korrekt administrasjon av valgprosessen, fra perioden før valget til opptellingen er fullført og resultatet klart.

69. I land der de administrative myndighetene har en lang tradisjon med uavhengighet fra de politiske myndighetene, anvender statsforvaltningen valgloven uten å være underlagt politisk press. Det er derfor både normalt og akseptabelt at valg organiseres av de administrative myndighetene og overvåkes av innenriksdepartementet.

70. I land med liten erfaring med å organisere flertallsvalg er det imidlertid for stor risiko for at regjeringen skal presse de administrative myndighetene til å gjøre som den ønsker. Dette gjelder både på sentralt og lokalt nivå, selv om sistnevnte er kontrollert av den nasjonale opposisjonen.

³⁶ Om viktigheten av en troverdig valgordning, se for eksempel CDL (99) 67, s. 11; om nødvendigheten av en stabil valglov, se CDL (99) 41, s. 1.

71. Derfor skal det oppnevnes *uavhengige, upartiske valgkommisjoner* fra nasjonalt nivå til valglokalenivå for å sikre at valgene gjennomføres korrekt, eller i hvert fall for å fjerne alvorlige mistanker om uregelmessigheter.

72. Ifølge rapportene om valgobservasjoner fra byrået til Europarådets parlamentariske forsamling har følgende svakheter blitt observert i en rekke av medlemslandene: manglende gjennomsiktighet i aktiviteten til den sentrale valgkommisjonen, ulike tolkninger av opptellingsprosedyren, politisk polarisert valgadministrasjon, problemer i forbindelse med utnevning av medlemmer til den sentrale valgkommisjonen, kommisjonsmedlemmer nominert av en statlig institusjon, den dominerende stillingen til det regjerende partiet i valgadministrasjonen.

73. *Enhver sentral valgkommisjon* skal være *permanent*, som en administrativ institusjon med ansvar for å holde kontakt med de lokale myndighetene og andre lavere kommisjoner, som for eksempel når det gjelder å samle inn og oppdatere manntallslistene.

74. Sammensetningen av en sentral valgkommisjon kan skape debatt og blir den politiske nøkkelsaken når lovforslag skal fremmes. Samsvar med følgende retningslinjer vil bidra til størst mulig upartiskhet og kompetanse fra kommisjonens side.

75. Kommisjonen skal generelt sett bestå av følgende:

- en dommer eller kronjurist: der en juridisk instans har ansvaret for å administrere valgene, skal instansens arbeid være gjennomiktig for å sikre dens uavhengighet. Utnevnte jurister skal ikke være underlagt myndigheten til dem som stiller til valg,
- representanter for partier som allerede er representert i parlamentet, eller som har fått mer enn en viss andel av stemmene. Politiske partier skal være likt representert i den sentrale valgkommisjonen, der "likt" kan tolkes absolutt eller relativt, det vil si med eller uten hensyn til partienes valgmessige styrke.³⁷ Videre skal partidelegater kvalifiseres i valgsaker, og de skal ikke kunne delta i valgkampanjer.

76. I tillegg kan valgkommisjonen inkludere følgende:

- representanter for nasjonale minoriteter. Deres tilstedeværelse er ønskelig dersom den nasjonale minoriteten er av en viss betydning for det aktuelle geografiske området,
- en representant fra innenriksdepartementet. Avhengig av det enkelte lands historie er det imidlertid ikke alltid aktuelt at en representant fra innenriksdepartementet sitter i kommisjonen. Under sine valgobservasjoner har Den parlamentariske forsamling ved flere tilfeller uttrykt bekymring tilknyttet overføringen av ansvar fra en fullt kompetent valgkommisjon som representerer flere partier, til en institusjon som er underlagt den utøvende myndighet. Samarbeid mellom den sentrale valgkommisjonen og innenriksdepartementet er kun mulig dersom det skjer av praktiske grunner, som for eksempel transport og oppbevaring av stemmesedler og annet utstyr. Den utøvende myndighet skal ikke kunne påvirke medlemskapet i valgkommisjonene.³⁸

77. Totalt sett skal ikke instanser som utnevner medlemmer til valgkommisjoner, ha mulighet til å kalle tilbake utnevnelsen da dette vil så tvil om deres uavhengighet. Tilbakekalling etter eget

³⁷Se over kapittel I.2.3 over.

³⁸Jf. CDL-AD (2002) 7, par. 5, 7 ff 54.

forgodtbefinnende er uakseptabelt, men tilbakekalling av disiplinære grunner er tillatt – forutsatt at grunnlaget for dette fremgår klart og restriktivt av loven (vage referanser til "handlinger som svekker tilliten til kommisjonen" er for eksempel ikke tilstrekkelig).

78. I land med lang demokratisk tradisjon der det ikke finnes noen valgkommisjon, men der en annen upartisk instans har kompetanse innen valgsaker, skal politiske partier ha tilgang til å observere arbeidet til denne instansen.

79. Sammensetningen av den sentrale valgkommisjonen er så absolutt viktig, men enda viktigere er måten den *arbeider* på. Kommisjonens forretningsorden må være klar siden kommisjonens formann har en tendens til å la medlemmer snakke, noe som disse er raske til å utnytte. Forretningsordenen skal inneholde retningslinjer for en agenda og en begrenset taletid for hvert medlem – for eksempel ett kvarter, ellers kan endeløse diskusjoner overskygge hovedtemaet for dagen.

80. Det er mange måter å fatte beslutninger på. Det vil være naturlig at beslutninger fattes ved et kvalifisert flertall (f.eks. 2/3), for å oppmuntre til debatt mellom majoritetspartiet og minst ett minoritetsparti. Konsensusbeslutninger er å foretrekke.

81. Den sentrale valgkommisjonens møter skal være åpne for alle, også media (dette er også en grunn til at taletiden bør begrenses). Alle rom med datamaskiner, telefonuttak, fakser, skannere og så videre skal være åpne for inspeksjon.

82. Andre valgkommisjoner på regionalt nivå eller valgkrets nivå skal være satt sammen på samme måte som den sentrale valgkommisjonen. Kommisjoner på valgkrets nivå spiller en viktig rolle ved valgordninger basert på enmannsvalg da de peker ut vinneren ved parlamentsvalg. Regionale kommisjoner spiller også en viktig rolle når det gjelder å overbringe resultatene til den sentrale valgkommisjonen.

83. Valg skal organiseres av en kompetent stab med spesialkunnskap³⁹. Medlemmer i sentrale valgkommisjoner skal være juridiske eksperter, statsvitere, matematikere eller andre personer med god forståelse av valgsaker. Det har vært flere tilfeller med kommisjoner der valgstaben mangler kvalifikasjoner og ikke har fått opplæring.

84. Medlemmer i valgkommisjoner skal få standardisert opplæring på alle nivåer av valgadministrasjonen. Slik opplæring skal også gjøres tilgjengelig for medlemmer i kommisjoner som er utnevnt av politiske partier.

85. Valgloven skal inneholde en artikkel som krever at myndighetene (på alle nivåer) oppfyller kravene og behovene til valgkommisjonen. Ulike departementer og andre offentlige administrative organer, ordførere og de ansatte ved rådhus kan bes om å støtte valgadministrasjonen ved å utføre oppgaver relatert til administrasjon og logistikk i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av valg. De kan ha ansvar for å utarbeide og distribuere valgmanntall, stemmesedler, valgurner, offisielle stempler og annet påkrevd materiell, samt forestå ordninger for oppbevaring, distribusjon og sikkerhet.

3.2. Valgobservasjon

86. Valgobservasjon er avgjørende for å kunne bevise hvorvidt valgprosessen har foregått korrekt eller ikke.

³⁹Se CDL (98) 10, s. 5.

87. Det finnes tre ulike typer observatører: partiske nasjonale observatører, ikke-partiske nasjonale observatører og internasjonale (ikke-partiske) observatører. I praksis er ikke alltid skillet mellom de to første kategoriene like tydelig. Det beste er derfor å gjøre observasjonsprosedyren så bred som mulig både på nasjonalt og internasjonalt nivå.

88. Observasjonen er ikke begrenset til den faktiske valgdagen, men består også i å fastslå om det har skjedd uregelmessigheter i forkant av valgene (for eksempel ved feilaktig oppdatering av manntall, at kandidater er blitt hindret i å registrere seg, brudd på ytringsfriheten, og brudd på bestemmelsene om medias tilgang eller offentlig finansiering av valgkampanjer), eller etter avstemningen (spesielt under opptelling av stemmene og kunngjøring av resultatene). Observasjonen skal særskilt fokusere på at myndighetene opptrer nøytralt.

89. Internasjonale observatører spiller en grunnleggende rolle i land uten noen etablert tradisjon for upartisk kontroll av hvorvidt valg er gjennomført i henhold til loven.

90. Både internasjonale og nasjonale observatører skal kunne innhente opplysninger fra alle som er til stede, ta notater og rapportere til sine organisasjoner, men de skal ikke komme med kommentarer.

91. Loven skal være helt klar på hvilke steder observatører ikke har adgang til, slik de ikke hindres unødige i arbeidet sitt. En lov som for eksempel kun gir observatører adgang til steder der valget (eller stemmegivningen) finner sted, kan i enkelte valglokaler bli gjenstand for altfor snever tolkning.⁴⁰

3.3. En effektiv klageordning

92. Dersom bestemmelsene i valgloven skal være mer enn bare ord, må brudd på valgloven kunne klages inn for en klageinstans. Dette gjelder spesielt for valgresultatene: den enkelte innbygger kan klage på grunnlag av uregelmessigheter i valgprosedyrene. Det gjelder også for beslutninger fattet før valgene, særskilt i forbindelse med stemmeretten, manntall og retten til å stille til valg, kandidatens gyldighet, samsvar med gjeldende bestemmelser for valgkampen, medias tilgang og finansiering av partier.

93. Det finnes to mulige løsninger:

- klager kan prøves for en alminnelig domstol, en særdomstol eller en forfatningsdomstol,
- klager kan prøves for en valgkommisjon. Det kan sies mye om sistnevnte ordning når det gjelder det faktum at kommisjoner innehar høy kompetanse, mens domstolene gjerne har mindre erfaring innen valgsaker. Som en sikkerhetsforanstaltning er det imidlertid ønskelig med en form for juridisk overvåking, slik at den høyeste kommisjonen er første klagenivå og den kompetente domstolen er andre.

94. Klage til parlamentet, som dommer for eget valg, er iblant mulig, men kan føre til politiske beslutninger. Det er akseptabelt som første instans på steder der dette har lang tradisjon, men neste instans skal da være en juridisk ankesdomstol.

95. Klagesaker skal være så korte som mulig, i hvert fall når det gjelder beslutninger som skal tas før valget. Det er her viktig å unngå to fallgruver: for det første at klagesaker forsinker valgprosessen, og for det andre at mangelen på oppsettende virkning gjør at klagesaker som kunne ha vært løst før valg, i stedet løses etter valg. I tillegg skal det ikke ta for lang tid å bestemme valgresultatet, og dette gjelder spesielt dersom det politiske klimaet er anstrengt. Det betyr både at tidsfristen for klager må være

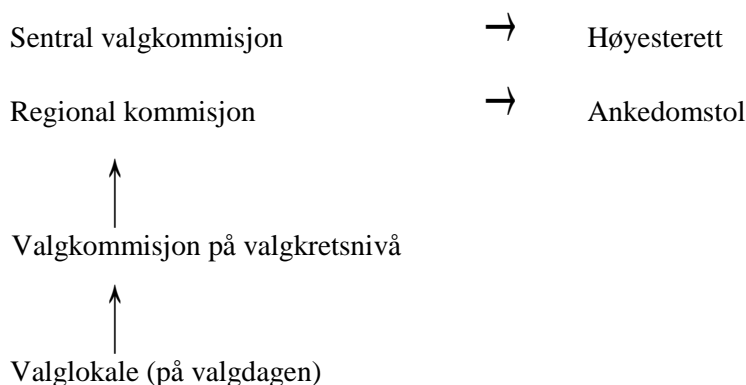
⁴⁰Ang. valgobservasjon, se *Handbook for Observers of Elections, Europarådet, 1996.*

svært kort og at klageinstansen må fatte en beslutning så raskt som mulig. Samtidig må tidsfristen være lang nok til at det er mulig å klage, for å ivareta retten til å forsvare seg og sikre en gjennomtenkt beslutning. En tidsfrist på mellom tre og fem dager i første instans (både for å fremme klager og komme frem til en kjennelse) virker rimelig for beslutninger som skal fattes før valg. Det er imidlertid tillatelig å gi høyesteretter og forfatningsdomstoler noe mer tid.

96. Prosedyren skal alltid være enkel, og det skal utarbeides egne klageskjemaer som velgerne kan bruke.⁴¹ Formaliteter må fjernes for å unngå beslutninger om at klager er utilstedelige, spesielt i følsomme politisk saker.

97. Det er også avgjørende at klageprosedyren, og spesielt myndigheten og ansvarsområdene til de ulike instansene som er involvert, er tydelig regulert av loven, slik at enhver positiv eller negativ lovkonflikt unngås. Verken klagerne eller myndighetene skal kunne velge klageinstans. Risikoen for at flere etterfølgende instanser skal nekte å avsi en kjennelse økes betydelig der det er teoretisk mulig å anke til enten domstolen eller en valgkommisjon, eller der ulike domstolars myndighet – for eksempel den alminnelige domstol og forfatningsdomstolen – ikke er klart differensiert.

Eksempel:



98. Tvister som gjelder manntall, som for eksempel er ansvaret til den lokale administrasjonen under kontroll av eller i samarbeid med valgkommisjonen, kan prøves for en førsteinstansdomstol.

99. Slike klager skal gis så bred rettslig interesse som mulig. Det skal være fritt frem for hver eneste velger i valgkretsen og hver eneste kandidat som stiller til valg, å fremme en klage. Velgeres klage på valgresultatet kan imidlertid være underlagt krav om et rimelig, beslutningsdyktig antall klager.

100. Klageprosedyren skal være av juridisk natur, slik at klagerne har rett til en prosess der begge parter høres.

101. Klageinstansenes *myndighet* er også av betydning. De skal ha myndighet til å annullere valg dersom uregelmessigheter kan ha påvirket resultatet, det vil si innvirket på fordelingen av mandater. Dette er det generelle prinsippet, men det bør være åpent for justering, det vil si at en annullering ikke nødvendigvis må gjelde for hele landet eller valgkretsen – det bør absolutt være mulig å annullere resultatene ved kun ett valglokale. Det gjør det mulig å unngå de to ytterpunktene – at hele valget annulleres selv om uregelmessighetene kun gjelder for et lite område, og at valget nektes annullert fordi det aktuelle området er for lite. I områder der resultater er blitt annullert, skal det gjennomføres et nytt valg.

⁴¹CDL (98) 45, s. 11.

102. Der høyere kommisjoner er klageinstanser, skal disse *ex officio* kunne korrigere eller annullere beslutningene til lavere valgkommisjoner.

103. Det er rom for videre utvikling av enkelte punkter.

3.4. Organisering og drift av valglokaler

104. Kvaliteten på ordningene for stemmegivning og stemmeopptelling samt korrekt samsvar med valgprosedyrene avhenger av hvordan valglokalene er organisert og drevet. Rapportene fra byrået til Den parlamentariske forsamling om valgobservasjoner i ulike land har avdekket en rekke logistikkrelaterte uregelmessigheter. Det ble for eksempel observert betydelige forskjeller mellom valglokaler i ulike regioner.

105. Forsamlingens observatører har også sett flere tilfeller av tekniske uregelmessigheter, som for eksempel feilaktig trykte eller stemplede stemmesedler, altfor kompliserte stemmesedler, uforseglede valgurner, mangelfulle stemmesedler eller valgurner, misbruk av valgurner, utilstrekkelig identifikasjon av velgere og fravær av lokale observatører.

106. Alle disse uregelmessighetene og manglene, i tillegg til politiske partiers valgagitasjon inne i valglokalet og politiovergrep, kan i høy grad være ødeleggende for avstemningsprosessen og undergrave valgets integritet og gyldighet.

3.5. Finansiering

107. Å regulere finansieringen av politiske partier og valgkampanjer er en annen viktig faktor for å skape regularitet.

108. Først og fremst må finansieringen være *gjennomsiktig*. Slik gjennomsiktighet er avgjørende uansett hvilket nivå av politisk og økonomisk utvikling det aktuelle landet befinner seg på.

109. Det er to nivåer av gjennomsiktighet. Det første gjelder finansiering av kampanjer, der alle opplysninger skal fremgå av et eget sett med nøye kontrollerte kontoer. Ved betydelige avvik fra normen eller dersom de juridisk bindende utgiftstakene overskrides, skal valget annulleres. Det neste nivået involverer overvåkning av den finansielle statusen til valgte representanter før og etter embetsperioden. En kommisjon som har ansvar for finansiell gjennomsiktighet skal formelt registrere de valgte representantenes redegjørelse for sine finanser. Sistnevnte er konfidensielt, men oppføringene kan, om nødvendig, oversendes statsadvokatens kontor.

110. I enhetsstater skal normalt de sentrale myndigheter bære kostnadene som de lokale myndigheter pådrar seg i forbindelse med å holde et nasjonalt valg, lønn til medlemmer av valgkommisjonen, utskrifter av stemmesedler og så videre.

111. Det er viktig å huske at *offentlig finansiering* av partier eller kampanjer er underlagt prinsippet om like muligheter ("absolutt" eller "relativ" likhet).⁴² Alle partier som er representert i parlamentet, skal alltid være kvalifisert for offentlig finansiering. For å garantere like muligheter for alle de ulike politiske kreftene, kan offentlig finansiering også utvides til politiske formasjoner som representerer en stor andel av velgerne og har kandidater som stiller til valg. Når politiske partier mottar offentlige midler, skal partienes kontoer overvåkes av egne offentlige instanser (f.eks.

⁴²Se kapittel 1.2.3 over.

tilknyttet statsrevisoren). Landene skal oppmuntre til en politikk med økonomisk åpenhet på vegne av partiene som mottar offentlige midler.⁴³

3.6. Sikkerhet

112. Alle valglover skal inneholde en bestemmelse som gir sikkerhetsstyrker rett til å gripe inn ved eventuelle problemer. I en slik situasjon skal valglokalets stemmestyre (eller hans eller hennes representant) ha enerett til å tilkalle politiet. Det er viktig at denne rettigheten ikke utvides til å gjelde for alle medlemmer i stemmestyret da en slik situasjon krever en rask beslutning som ikke er åpen for diskusjon.

113. I enkelte land er det en nasjonal tradisjon at politiet er til stede i valglokaler, noe som ifølge observatørene verken behøver å skape uro eller virke skremmende på velgerne. Det bør legges til at valglovene i enkelte land fortsatt gir hjemmel for politiets tilstedeværelse i valglokaler, selv om denne praksisen har endret seg med tiden.

Konklusjon

114. Samsvar med de fem underliggende prinsippene for europeisk valgtradisjon (alminnelig stemmerett, lik stemmerett, frie valg, hemmelige valg og direkte valg) er avgjørende for demokratiet. Det bidrar til at demokratiet kan uttrykkes på forskjellige måter, men innenfor visse grenser. Disse grensene har hovedsakelig med tolkningen av de nevnte prinsippene å gjøre, og den gjeldende teksten definerer minimumskravene som må oppfylles for etterlevelse. Videre er det ikke tilstrekkelig at valgloven (i snever betydning) består av regler som samsvarer med de europeiske valgprinsippene. Sistnevnte må plasseres i den aktuelle konteksten, og det må kunne garanteres for at valgprosessen er troverdig. For det første må de grunnleggende rettighetene respekteres, og for det andre må reglene være så stabile at enhver mistanke om manipulasjon blir grunnløs. Til slutt må rammeverket for prosedyrene bidra til at de gjeldende bestemmelsene kan innføres effektivt.

⁴³Se CDL-INF (2001) 8 for ytterligere informasjon om finansiering av politiske partier.