

Kontor for demokrati og menneskerettigheter

NORSK

STORTINGSVALG 14. september 2009

Rapport fra OSSE/ODIHRs valgobservatører



Warsawa 27. november 2009

INNHold

I.	SAMMENDRAG.....	1
II.	INNLEDNING OG ANERKJENNELSER	2
III.	BAKGRUNN	3
IV.	JURIDISK RAMMEVERK	3
A.	OVERSIKT	3
B.	STEMMERETT	4
C.	VALGORDNING	5
D.	ENDRINGER I VALGLOVEN	6
V.	VALGADMINISTRASJON.....	7
A.	OVERSIKT	7
B.	VALGSTYRER	7
C.	KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET	8
D.	VELGERREGISTRERING.....	8
E.	REGISTRERING AV KANDIDATLISTER.....	9
VI.	VALGKAMP.....	9
VII.	VALGKAMPFINANSIERING.....	10
VIII.	MEDIA	11
A.	MEDIAMILJØET.....	11
B.	JURIDISK RAMMEVERK FOR MEDIA.....	12
C.	MEDIADEKNING UNDER VALGET.....	14
IX.	DELTAKELSE BLANT KVINNER.....	15
X.	DELTAKELSE BLANT MINORITETER	16
XI.	STEMMEGIVNING.....	16
A.	TIDLIGSTEMMING OG FORHÅNDSSTEMMING	17
B.	STEMMEGIVNING PÅ VALGDAGEN.....	17
XII.	OPPTELLING OG TABULERING	19
XII.	KLAGER OG ANKESAKER	20
	VEDLEGG: RESULTATER	23
	OM OSSE/ODIHR	24

**DET NORSKE
STORTINGSVALGET
14. september 2009**

Rapport fra OSSE/ODIHRs valgobservatører

I. SAMMENDRAG

Som svar på invitasjonen til Norges faste delegasjon til OSSE om å observere stortingsvalget 14. september 2009, og ut fra anbefalinger fra kartleggingsdelegasjonen, sendte OSSEs kontor for demokrati og menneskerettigheter (OSSE/ODIHR) ut en delegasjon av valgobservatører fra 2. til 16. september 2009.

Norge har en lang tradisjon med å avholde demokratiske valg, og gjennomføringen av valget 14. september bekreftet at norske valg kjennetegnes av politisk pluralisme, respekt for grunnleggende frihet og rettigheter, stor offentlig tillit til at valgadministrasjonen er upartisk samt at hele prosessen er gjennomført med integritet.. Myndighetene har vist seg å være spesielt lydhøre når det gjelder å rette opp i svakheter i valgprosessen og å forbedre den.

Det juridiske rammeverket sørger for et solid grunnlag for utføringen av demokratiske valg. Flere nye endringer har forbedret lovgivningen. Det er blant annet blitt tillatt å akkreditere nasjonale og internasjonale valgobservatører i samsvar med OSSEs København-dokument. Det konstitusjonelle kravet til borgere om å akseptere et kandidatur, og et mulig valg uten deres godkjenning, og den ulike vektningen av stemmer i valgkretsene, skiller seg likevel fra OSSEs krav og andre internasjonale standarder.

Valgadministrasjonen er desentralisert, og de fleste ansvarsoppgaver utføres på kommunalt nivå av valgstyrene som er sammensatt av kommunalt ansatte og representanter fra politiske partier. Kommunal- og regionaldepartementet sørger for retningslinjer og lager utkast til forordninger for valgprosessen, men strukturen gjør det mulig for kommunene å utvise en betydelig grad av skjønn. Politiske partier og andre samtalepartnere, samt mindre partier som ikke var representert i valgstyrene, ga uttrykk for at de hadde tillit til disse organenes kompetanse og upartiskhet.

Disse valgene fant sted i et konkurransedyktig miljø, og velgerne hadde et bredt og reelt utvalg av politiske alternativer. Valgkampen er uregulert. Den har derfor ingen offisiell startdato, og valgkampaktiviteter startet i juli. Den sittende koalisjonsregjeringen forsvarte sitt arbeid og hva de hadde oppnådd på flere områder. Samtidig dreide mye av den politiske debatten seg om mulige koalisjoner i den kommende regjeringen. Politiske partier kommuniserte hovedsakelig med velgere gjennom kringkastingsmedier, blant annet i debatter, intervjuer og diskusjonsprogrammer. Partiene brukte i stor grad sosiale medier (Facebook, Twitter, blogger) for å formidle sine meninger, og her var det hovedsakelig unge velgere som var målgruppen.

Media hadde en bred dekning av valgkampen, men flere mindre partier klaget over at de så vidt ble inkludert. På grunn av et lovbestemt forbud mot politisk reklame på fjernsyn, kunne partiene heller ikke kjøpe sendetid for å kommunisere sine meninger. Som et svar på Den europeiske menneskerettsdomstolens kjennelse fra 2008, som fastslår at små partier trenger tilgang til kringkastingsmedier, ble det satt fram et krav om at den offentlige kringkasteren må ha en balansert og inkluderende valgdekning. Gratis sendetid ble gitt av en ideell fjernsynskanal. Enkelte partier mente likevel at dette ikke var en tilfredsstillende løsning på problemet.

Kvinner er framtrepende på alle de politiske partienes kandidatlistene, selv om det ikke er noe formelt kvoteringsystem. Kvinner utgjorde 38 prosent av det forrige stortinget, og alle regjeringer i nyere tid har hatt et betydelig antall kvinnelige ministre. Partiene har også minoriteter, spesielt personer med innvandringsbakgrunn, på kandidatlistene, men de har ofte en lavere plassering på listene.

Norske borgere har store muligheter til å utøve sin rett til å stemme, blant annet gjennom en lang forhåndsstemmingsperiode. De kan også stemme fra utlandet eller hjemmefra, og i nesten halvparten av kommunene er det to stemmedager. Dette er ment å øke valgdeltakelsen og sikre at alle de stemmeberettigede kan delta. Samtidig er det satt i verk sikkerhetstiltak for å hindre mulig misbruk. Nesten én fjerdedel av velgerne som deltok i valget, forhåndsstemte. Valgdeltakelsen var meldt å være på 76,4 prosent, en svak nedgang fra forrige stortingsvalg.

I samsvar med vanlig praksis utførte ikke OSSE/ODIHRs valgobservatører en utfyllende og systematisk observasjon av valgdagsprosedyrene. Observatørene besøkte et begrenset antall valglokaler i flere kommuner under forhåndsstemmingsperioden og på valgdagen. Avstemningen og optellingen virket å foregå på en rolig og ryddig måte, selv om avstemningens fortrolighet ble observert å være dårlig enkelte steder.

Det ble registrert svært få klager og ingen ankesaker under valget. Klage- og ankeprosedyrene kan likevel med fordel forklares på en bedre måte, og de bør revurderes. Det er spesielt viktig med raske tidsfrister for avgjørelser for å sikre en effektiv utbedring, og en mulighet til en siste anke til en kompetent domstol ved alle valgrelaterte anliggender, i samsvar med OSSEs krav og internasjonal god praksis.

II. INNLEDNING OG ANERKJENNELSER

Norges faste delegasjon til OSSE inviterte 8. juni 2009 OSSE/ODIHR til å observere stortingsvalget og sametingsvalget, som ble holdt 14. september 2009. OSSE/ODIHR sendte en kartleggingsdelegasjon til Oslo fra 22. til 25. juni, som anbefalte at valgobservatører observerte stortingsvalget.¹

¹ Se OSSE/ODIHRs kartleggingsrapport på http://www.osce.org/documents/odihr/2009/08/39161_en.pdf.

OSSE/ODIHRs valgobservatører ble sendt ut fra 3. til 16. september 2009. Delegasjonen av observatører ble ledet av Geert Ahrens, og besto av ni valgekspertter fra like mange OSSE-medlemsland. I tillegg til eksperter som var basert i Oslo, sendte OSSE/ODIHR ut observatørgrupper til flere kommuner i hele landet.²

I henhold til vanlig praksis gjennomførte valgobservatørene ingen systematisk eller omfattende observasjon av avstemnings- og opptellingsprosedyrene, selv om observatørene besøkte et begrenset antall valglokaler på valgdagene.

OSSE/ODIHR ønsker å takke Utenriksdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, valgstyrene på alle nivåer, kommunale myndigheter, de politiske partienes representanter, media og samfunnet for samarbeidet og for hjelpen de fikk under arbeidet.

III. BAKGRUNN

Norge har et konstitusjonelt monarki, med regjeringsstyre. Stortinget har ett kammer, som består av 169 representanter som velges for fire år. Norges konge, som har en viss konstitusjonell kompetanse som er vanlige i konstitusjonelle monarkier, velger en statsministerkandidat etter samtale med den avtreddende statsministeren, stortingspresidenten og ledere for de politiske partiene, og vedkommende danner en ny regjering. Valget av de 43 representantene i sametinget (*Samediggi*), som fremmer samenes interesser, avholdes samtidig som stortingsvalget, men OSSE/ODIHR fulgte ikke denne prosessen.

Forrige stortingsvalg var 12. september 2005, og førte til en koalisjonsregjering mellom sentrums- og venstrepartiene, med Arbeiderpartiet (61 mandater), Sosialistisk Venstreparti (15 mandater) og Senterpartiet (11 mandater). Opposisjonen i det forrige stortinget omfattet Fremskrittspartiet (38 mandater), Høyre (32 mandater), Kristelig Folkeparti (11 mandater) og Venstre (10 mandater).

OSSE/ODIHR observerte for første gang et valg i Norge ved Stortingsvalget i 2009.

IV. JURIDISK RAMMEVERK

A. OVERSIKT

Det juridiske rammeverket danner et solid grunnlag for gjennomføringen av demokratiske valg. Grunnloven fra 1814 gir grunnleggende sivile og politiske rettigheter, noe som er viktig for demokratiske valg. Den foreskriver også at statlige myndigheter skal overholde og garantere for internasjonale menneskerettigheter. Særskilte bestemmelser om gjennomføringen av menneskerettighetstraktater er lovfestet. Siden grunnloven ble vedtatt, har den blitt betydelig revidert flere ganger, og de seneste endringene kom i 2007.

² Sandnes, Stavanger, Bogn, Tysvær, Fitjar, Os, Bergen, Tromsø, Lenvik, Dyrøy, Trondheim, Orkdal, Hitra, Larvik og Drammen er blant kommunene som ble besøkt.

I tillegg til Grunnloven reguleres stortingsvalget primært av valgloven (Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre, lov 57 av 28. juni 2002).³ Andre valglover er partiloven (2005), kommuneloven (1992), forvaltningsloven (1967), kringkastingsloven (1992) og straffeloven (1902), i tillegg til bestemmelser fra Kommunal- og regionaldepartementet samt andre departementer. Valgloven og valgbestemmelsene er til en viss grad lite detaljerte, og manges kryssreferanser til relevante lover.

B. STEMMERETT

Retten til å stemme ved stortingsvalg gis til alle norske borgere som er 18 år eller eldre, og som er eller har vært, registrert i folkeregisteret som bosatt i Norge.⁴⁴ Paragraf 53 i grunnloven har følgende to unntak: personer som er dømt for kriminelle handlinger i henhold til relevante lovbestemmelser, og personer som har gått i fremmede makters tjeneste, uten regjeringens samtykke. Når det gjelder førstnevnte, må tap av stemmerett være en del av dommen. Retten til å velges gis til alle borgere som har stemmerett. Paragraf 62 i grunnloven diskvalifiserer likevel følgende personer fra Stortinget: departementsansatte, med unntak av ministre, statssekretærer og politiske rådgivere, høyesterettsdommere samt ansatte i diplomatkorpsset eller konsulatansatte.

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

Et kjennetegn ved det norske valgsystemet er den konstitusjonelle plikten borgere har til å godta et valg hvis de skulle bli satt opp på kandidatlistene uten selv å ha valgt det.⁵ Kun personer som er registrert i en annen valgkrets, som var med i det forrige stortinget eller som er medlemmer av et annet politisk parti, kan fritas fra plikten til å velges. Samtalepartnere informerte OSSE/ODIHRs valgobservatører om at Norge har en lang tradisjon for dette, med en underliggende oppfatning av borgerlig plikt. Enkelte mindre partier utnytter dette, og setter kjente personer på listene sine. Alle partiene i det avtroppende stortinget informerte likevel observatørene om at de søkte om godkjenning før de nominerte personer. Ved årets valg søkte én person som ble nominert på denne måten, om å bli fjernet fra en kandidatliste.

³ Valgloven ble endret av tilleggslovene 4/2003, 46/2003, 113/2003, 18/2005, 90/2005, 3/2007, 16/2007 og 26/2009.

⁴ Ansatte i diplomatkorpsset eller konsulatansatte og disse personenes familiemedlemmer er unntatt fra kravet om være bosatt i Norge.

⁵ Paragraf 63 i grunnloven og kapittel 3 i valgloven.

Plikten til å velges bør ses i lys av den grunnleggende rettigheten til frihet til egne politiske synspunkter/meninger og foreninger, som er befestet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter. Dette omfatter retten til å være politisk uavhengig både i tanke og i forbindelse med rettigheten til ikke å være medlem av et politisk parti.⁶

Plikten til å bli valgt bør revurderes for å sikre at den samsvarer helt med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, hvor det fastsettes at ingen skal tvinges til å være medlem av et politisk parti eller en politisk gruppe som vedkommende ikke selv har valgt.

C. VALGORDNING

Stortingsrepresentanter velges direkte ut fra forholdstallslistene, med nasjonale utjevningsmandater. Av de 169 representantene velges 150 fra 19 valgkretser med flere mandater, og valgkretsene står i forhold til fylkene. Det er ingen juridisk terskel på valgkretsnivå. Etter at mandatene er fordelt i valgkretsene, fordeles de gjenværende 19 mandatene slik at de gjenspeiler de nasjonale forholdstallene mellom de politiske partiene som mottok minst fire prosent av de nasjonale stemmene. Hver valgkrets tildeles ett utjevningsmandat.

Antall mandater per valgkrets bestemmes hvert åttende år av Kommunal- og regionaldepartementet, ut fra en formel fastsatt i grunnloven (paragraf 57), som vektlegger både befolkningstallet og fylkets geografiske størrelse. Fylkets geografiske størrelse ved mandattildeling er et historisk hensyn som skal balansere antatt ujevn maktfordeling mellom lands- og byområdenes befolkning ved nasjonal politikk. Resultatet er at de landlige valgkretsene, som geografisk sett er betydelig større enn byvalgkretsene, tildeles flere mandater enn de ville fått ved en ren befolkningsbasert tildeling.

Forskjellen er ekstra synlig i Finnmark, hvor det er 7 409 registrerte velgere per mandat, mens det i Vestfold er 18 464 per mandat. Finnmarks kvote avviker 50 prosent fra gjennomsnittskvoten for fylkene (14 954 velgere per mandat).⁷ Fire andre fylker har et avvik på omtrent 20 prosent, og totalt sett avviker sju fylker fra normalen med mer enn 15 prosent.

Enkelte av OSSE/ODIHRs samtalepartnere godtok denne strukturelle skjevfordelingen ut fra grunnlovsformelen, mens andre anbefalte strengere eller absolutt likhet i stemmegivningen. De bemerket at den historiske begrunnelsen ikke lenger er relevant, og at avviket bryter med retten til lik stemmerett.

⁶ I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter er følgende fastsatt: Art. 18(2) «Ingen må utsettes for tvang som vil kunne innskrenke hans frihet til å bekjenne seg til eller å anta en religion eller tro etter eget valg.», art. 19(1) «Enhver skal ha rett til meningsfrihet uten inngrep.» og art. 22 «Enhver skal ha rett til foreningsfrihet ... Utøvelsen av denne rettighet skal ikke være underkastet andre begrensninger enn slike som er foreskrevet i lov, og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale eller offentlige sikkerhet, den alminnelige samfunnsorden (ordre public), til beskyttelse av den offentlige helse eller moral eller beskyttelse av andres rettigheter og friheter»

⁷ Enkelte samtalepartnere bemerket at innen mandatene skal fordeles på nytt i 2012, er det forventet at Finnmark kommer til å miste ett mandat (på grunn av befolkningsendring). Dette vil redusere det nåværende avviket.

Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) anbefalte følgende: «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)».⁸⁸

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

I henhold til valgloven brukes det åpne lister hvor velgere kan endre rekkefølgen på kandidatene på listen (som først fastsettes av den politiske organisasjonen som presenterer listen). Dette gjøres ved å endre tallet foran kandidaten eller ved å stryke én eller flere kandidaters navn. Så snart mandatene er tildelt, regner fylkesvalgstyrene ut hvilke kandidater som mottar mandatene, i henhold til uttrykt velgerpreferanser. Den lovfestede metoden for å telle stemmer krever i praksis at mer enn halvparten av velgerne må foreta samme endring i partilisten for at det skal påvirke kandidatvalget. I praksis skjurr dette aldri s, noe som i virkeligheten gjør det til et system med lukket liste. Flere av personene OSSE/ODIHRs valgobservatører snakket med, stilte spørsmål ved den høye terskelen for at velgerne stemmer påvirker rekkefølgen. De kommenterte at velgerne muligens ikke forstår systemet, spesielt siden kommunevalgene har en mye lavere terskel. En overordnet valgfunksjonær mente at velgerne ble villedet når det gjelder den mulige innvirkningen valgene deres har.⁹

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

D. ENDRINGER I VALGLOVEN

Siden stortingsvalget i 2005 har valgloven gjennomgått flere endringer, sist i mai 2009. En viktig endring var bestemmelsen om å godkjenne at nasjonale og internasjonale observatører observerer valgprosessen. Denne endringen gjør at valgloven overholder paragraf 8 i OSSEs København-dokument fra 1990. En betydelig endring fra 2007 krever at velgere framlegger ID hvis de ikke er kjent av valgfunksjonærene. Før kommunevalget i 2007 måtte man kun framlegge ID hvis valgfunksjonærene ba om det.

Andre endringer fra 2009 omfatter kommunenes plikt til å utstede valgkort som informerer velgerne om hvilket valglokale de er registrert ved én måneds utvidelse av siste dato for å inkluderes i kommunens velgerregister, kortere tidsfrist for utenlandsstemming slik at stemmene rekker fram til Norge, innføring av tidligstemming (før forhåndsstemmingen), én time senere stenging av valglokale, mulighet til en ekstra valgdag, etter kommunestyrets skjønn, innføring av økonomiske sanksjoner ved brudd på forbudet mot å rapportere valgresultater eller offentlige valgdagsmålinger.

V. VALGADMINISTRASJON

A. OVERSIKT

⁸ Venezia-kommisjonen, «Regler for god praksis i valgsaker», (Opinion 190/2002), tilgjengelig på www.venice.coe.int.

⁹ Hver valgseddel har en lengre forklaring på hvordan velgerne endrer preferansene, men i kun én av valgkretsene som ble besøkt (Hordaland) ble 50 prosent-regelen forklart.

Den norske valgadministrasjonen har flere lag, blant annet et riksvalgstyre, fylkesvalgstyret, valgstyret på kommunenivå og stemmestyret i valglokalene. Strukturen fungerer kun som et hierarki under opptellingen, og ansvaret for de fleste aspekter ved valgadministreringen er konsentrert på kommunalt nivå, hvor kommuneadministrasjonen utfører mesteparten av de organisatoriske oppgavene. Valgadministreringen utføres også av Kommunal- og regionaldepartementet og av folkeregistermyndighetene.

Alle politiske partier som OSSE/ODIHRs valgobservatører snakket med, sa de hadde tillit til valginstansene og valgadministrasjonen på alle nivåer. Dette gjaldt også partiene som hadde svært liten eller ingen representasjon i valgstyrene. Samtalledeltakerne kommenterte at valgfunksjonærene utførte sine plikter på en upartisk måte, ikke ut fra sitt eget partis interesser. På tross av den desentraliserte valgadministrasjonen, mente ingen av samtalepartnerne at det var behov for en sentralisert valgadministrasjon.

B. VALGSTYRER

Riksvalgstyret har en begrenset rolle. Styret fordeler de 19 utjevningsmandatene, utsteder fullmakter til folkevalgte stortingsmedlemmer og fungerer som ankeinstans i alle saker, med unntak av saker som gjelder stemmerett. Styret utnevnes for valgperioden av Kongen, etter forslag fra Stortinget, og består av minst fem medlemmer med varamedlemmer. Det nåværende riksvalgstyret har sju medlemmer, som representerer alle stortingspartiene. Styret er ikke en valgstyreinstant, og dets myndighet over de andre valginstansene begrenses seg til ankesaker. Kommunal- og regionaldepartementet tjener som riksvalgstyrets sekretariat. Alle riksvalgstyrets møter er offentlige, selv om OSSE/ODIHRs valgobservatører ble fortalt at i praksis har ingen bedt om å få være til stede på disse møtene.

De 19 fylkesvalgstyrene godkjenner valglistene, trykker opp valgsedler, kontrollerer valgoppgjøret i kommunene og fordeler mandater til kandidatene som velges i valgkretsene. Hvert fylkesvalgstyre velges av fylkestinget, hvis politiske sammensetning gjenspeiles i styret.

De 430 valgstyrene har det overordnede ansvaret for valget i sine kommuner. Valgstyrene velges flere måneder før selve valget, av kommunestyret, hvis politiske sammensetning gjenspeiles i valgstyret. Det er ikke et fast antall medlemmer i valgstyrene. Valgstyrene er beslutningstakinge organer, mens kommuneadministrasjonen utfører mesteparten av de organisatoriske oppgavene som er forbundet med valget. Valgstyrene er også involvert i valgoppgjørprosessen, hvor alle stemmene skannes og sammenlignes med håndopptellingen i valglokalene. I Oslo har fylkesvalgstyret og valgstyret de samme medlemmene, men de holder separate møter for de to styrene. På grunn av dette er det fylkesmannen i Oslo som har ansvaret for å kontrollere valgstyrets valgoppgjør.

Stemmestyrene har ansvar for å administrere valget i valglokalene på valgdagene. Dette gjelder ikke for kommuner som kun har ett valglokale, hvor valgstyret utfører prosedyrene. Stemmestyrene velges av kommunestyrene, selv om dette ansvaret kan gis til valgstyrene. Hvert stemmestyre består av minst tre medlemmer, og i praksis deles stillingene mellom partiene som er representert i kommunestyret. Ved valget i 2009 var det omtrent 3 200 stemmestyrer. De talte opp stemmene på valgdagen, mens valgstyrene talte opp stemmene som ble avgitt under forhåndsstemmingen. OSSE/ODIHRs valgobservatører merket seg at et stemmestyre vanligvis har tre politisk tilknyttede medlemmer, i tillegg til valgmedarbeidere som enten er ansatt i kommuneadministrasjonen eller leid inn av kommunen. Lederen i stemmestyret og den overordnede valgmedarbeideren (kalt «valginspektør») deler ansvaret med å administrere valglokalene.

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

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

C. KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Kommunal- og regionaldepartementet spiller en rådgivende og koordinerte rolle i valgprosessen. Departementet har ansvaret for å tolke valgrelatert lovgivning. Det skal også lage utkast til bestemmelser og andre retningslinjer for valgfunksjonærene, blant annet valghåndboken og eventuelle tilleggsinstrukser. Departementet tilbyr opplæring innen valgrelaterte saker og prosedyrer for kommunalt ansatte, som deretter organiserer opplæringen av valgfunksjonærene. Departementet gjennomfører også omfattende opplæring av velgere, hovedsakelig førstegangselgere og velgere med særbehov. På valgdagen fulgte ansatte fra departementet nøye med i valget, og de tok i mot spørsmål fra kommuner i hele landet.

D. VELGERREGISTRERING

Norge har et løpende, passivt velgerregistersystem. Velgerregisteret hentes fra folkeregisteret, som administreres av en egen folkeregistermyndighet i Skatteetaten. Ved valget i 2009 var det 3 530 785 berettigede velgere i registeret. Fristen for tillegg og oppdateringer i registeret er 30. juni. Etter denne datoen trekkes informasjonen ut av folkeregisteret til et velgerregister.

Valgstyret har ansvaret for velgerregisteret så snart det er opprettet, og skal distribuere stemmesedler til alle berettigede velgere i kommunen. Alle velgerne har tilgang til velgerregisteret for sin kommune, og de kan be om rettelser helt til valgdagen. Rettelser som kan gjøres av kommunale myndigheter, omfatter søknader fra borgere som bor i utlandet og vil legges til i registret, kunngjøringer fra personer som har bodd i utlandet, men nå er vendt tilbake til Norge, feil i registeret, nye borgere som skal legges til registeret samt forespørsler om å slette navnene til avdøde personer. Kommunalt ansatte sa til OSSE/ODIHRs valgobservatører at det i praksis er få velgere som kontrollerer registeret eller foretar endringer siden informasjonen regnes for å være svært nøyaktig. Samtalepartnere fra de politiske partiene som OSSE/ODIHRs valgobservatører møtte, fortalte om stor tiltro til at registeret er oppdatert og tiltro til organene som vedlikeholder det.

E. REGISTRERING AV KANDIDATLISTER

Politiske partier og uregistrerte grupper som ønsket å delta i valget, måtte sende inn sine forslag til kandidatlister til fylkesmyndighetene innen 31. mars. Hver liste måtte ha like mange kandidatnavn som det var mandater i valgkretsen, med seks ekstra navn som kunne legges til. Politiske partier som mottok minst 500 stemmer i fylket eller 5 000 stemmer nasjonalt ved forrige stortingsvalg, trengte kun å sende inn listeforslag med underskrift fra to medlemmer av den lokale partiledelsen. Andre politiske partier og uregistrerte grupper måtte samle inn 500 underskrifter fra registrerte velgere i hver valgkrets hvor de sendte inn listeforslag.

Innen 1. juni måtte fylkesvalgstyrene avgjøre hvorvidt de innsendte listeforslagene skulle godkjennes. I tilfeller hvor forslagene ikke overholder kravene, er valgmyndighetene lovbundet til å prøve å hjelpe dem med å oppdatere listene slik at de overholder kravene. OSSE/ODIHRs valgobservatører ble gjort oppmerksom på ett tilfelle hvor en innsender ikke hadde nok underskrifter, og som på tross av hjelp fra valgmyndighetene, ikke klarte å oppfylle kravene, og som derfor ikke fikk sin søknad godkjent.

De sju politiske partiene som var representert i det forrige stortinget og fire andre partier registrerte sine lister i alle 19 fylkene ved valget i 2009. Samlet sett deltok 24 partier i valget, med mer enn 3 600 kandidater. Samtalepartnerne fra politiske partier hadde ingen bekymringer rundt kandidatregistreringsprosessen.

Det er en stor grad av desentralisering og uavhengighet i partienes kandidatutvelgelsesprosess på fylkesnivå. Politiske partier (på både sentralt og lokalt nivå) begynner prosessen nesten ett år i forkant av valget, og de fleste bruker partipolitiske drøftelser gjennom partienes valgkomiteer når de skal velge kandidater.

VI. VALGKAMP

Elleve politiske partier som representerer et bredt spektrum av politiske meninger, kjempet i valget. Dette ga velgerne et reelt valg. Den sittende sentrums-/venstre regjeringen, som er en koalisjonsregjering bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, var i et tett løp for et fornyet mandat mot en sentrums-/høyre regjering. Det ble spekulert rundt hvorvidt partiene i opposisjonen ville være villige til å inngå et regjeringssamarbeid med Fremskrittspartiet, noe ingen partier tidligere har sett seg villige til å gjøre. Selv om Fremskrittspartiet er mindre ekstremt enn lignende europeiske partier, havner de til langt til høyre på den politiske skalaen, blant annet på grunn av deres holdninger til innvandring. Høyre sa seg villig til å samarbeide med Fremskrittspartiet, mens de to andre opposisjonspartiene, Venstre og Kristelig Folkeparti, sa de ikke ville gjøre det.

Valgkampen er uregulert, og det er ingen offisiell valgkampperiode. De fleste politiske partier begynte valgkampen i juli. Den primære valgkampmetoden er å delta i offentlige debatter og diskusjonsprogrammer i kringkastingsmediene. Partiene møtte også velgerne på offentlige steder, gikk fra dør til dør og reklamerte i lokale aviser og på radio.

Samtalepartnerne som OSSE/ODIHRs valgobservatører snakket med, kommenterte den betydelige rollen sosiale medier (for eksempel YouTube, Twitter, politiske blogger osv) spilte under denne valgkampen. Politisk reklame kan ikke vises på fjernsyn, så partiene brukte flere internettbaserte verktøy til å nå velgerne. Dette var spesielt rettet mot de unge velgerne.

Valgkampen kan sies å ha vært preget av at det ikke var ett enkelt tema som skilte seg ut under debattene. Partiene fokuserte snarere på temaer som: den økonomiske situasjonen og sysselsetting, skatt, innvandring, miljø og oljeboring, helse og eldreomsorg, infrastruktur og utdanning. Ifølge de samtalepartnerne OSSE/ODIHRs valgobservatører snakket med, utmerket valgkampen seg blant annet ved at det var et tydelig skille mellom regjeringspartiene og partiene i opposisjonen når det gjelder skatt, innvandring og bruk av naturressurser.

VII. VALGKAMPFINANSIERING

De politiske partiene er hovedsakelig offentlig finansiert, med ekstra inntekt fra partiaktiviteter og private bidrag.¹⁰ Offentlig finansiering omfatter basisstøtte til de politiske partiene som fikk minst 2,5 prosent av stemmene ved forrige nasjonale valg (10 prosent av den offentlige finansieringen), og støtte som er proporsjonalt utregnet ut fra hvor mange stemmer partiene mottok (90 prosent av den offentlige finansieringen). Det er ingen grenser for hvor mange stemmer partiene trenger for å få denne støtten. Det ble delt ut rundt 211 millioner kroner til 18 politiske partier i 2008. Det er ingen særskilt offentlig finansiering for valgkamper. Utdelingen av offentlige midler kan ankes til Partilovnemnda, et uavhengig forvaltningsorgan, og videre til retten. Offentlige midler kan kun deles ut til registrerte partier. Partier på kommune- og fylkesnivå og ungdomspartiene kan søke om støtte fra fylkesmannen.

Partiloven fra 2005 regulerer til en viss grad partienes finansiering, men det er ingen økonomiske grenser for partiers inntekter¹¹ eller utgifter. Valgkampfinansieringen er ikke uttrykkelig regulert. I henhold til loven skal det være en viss grad av åpenhet, og det er krav til årlig innrapportering av partiinntekter.¹² Bidrag på over 30 000 kroner skal rapporteres særskilt, og rapportene må godkjennes av en revisor som er utpekt av partiet. Rapportene publiseres av Statistisk Sentralbyrå, men det er ingen organer som kan bekrefte at rapportene er riktige. Det er heller ingen krav til uavhengig revisjon.

¹⁰ Les mer på www.ssb.no/english/subjects/07/02/10/partifin_en.

¹¹ Den eneste begrensningen er i paragraf 17, som forbyr bidrag fra anonyme givere, utenlandske givere eller rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll.

¹² I henhold til paragraf 18 er partier med privat inntekt på under 10 000 kroner unntatt innberetningsplikten.

Det norske systemet stiller heller ingen krav til rapportering og revisjon av partiutgifter, og dette omfatter offentlig støtte.¹³

En rapport fra 2009 fra «Group of States Against Corruption» (GRECO – Europarådets ekspertorgan mot korrupsjon),¹⁴ som evaluerte åpenheten ved partifinansiering i Norge, anbefalte å innføre obligatorisk innrapportering av inntekter og utgifter i valgkampperioden, uavhengige revisjoner og inkludering av egnede sanksjoner for overtredelser av innrapporteringskravene.¹⁵ Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvar for administreringen av Partiloven, og informerte OSSE/ODIHRs valgobservatører at det støtter CRECOs anbefalinger, og har til hensikt å sende inn et forslag til regjeringen i 2010 som inkluderer alle forslagene i rapporten, i tillegg til flere andre forslag. De politiske partiene uttrykte stort sett sin støtte til forslaget om større åpenhet rundt valgkampfinansiering, og forventet at det ville øke folkets tillit til partiene.

Partiloven bør evalueres med tanke på å gi økt åpenhet rundt inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper, og dette bør gjøres gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter.

VIII. MEDIA

A. MEDIAMILJØET

Norge har en lang tradisjon for yttingsfrihet i media. Norge har 220 aviser og mer enn 250 nasjonale og lokale fjernsyns- og radiostasjoner. Fjernsyn er den viktigste informasjonskilden, men Internett brukes også i stor grad.

NRK og TV2 er de største nyhetskanalene. NRK er et offentlig selskap. Kultur- og kirkedepartementet innehar alle aksjene, og NRK driver tre fjernsynskanaler. NRK-lisensen er nedfelt i Kringkastingsloven. Selskapet er finansiert av lisensavgiften,¹⁶ og er underlagt forpliktelsen til å yte offentlig tjeneste, som spesifisert i NRK-plakaten.

Det private kringkastingselskapet TV2 har nasjonal distribuering og en offentlig tjenestelisens, noe som gjør at selskapet må følge flere krav som stilles til offentlige tjenester. I tillegg til hovedkanalen, har TV2 fire digitale kanaler og kabelkanaler. Den nest største private kringkasteren, TVNorge, sender hovedsakelig via satelitt/kabel, men sender også via bakkenettet i samarbeid med lokale fjernsynskanaler.

¹³ I henhold til paragraf 10.4: «Myndighetene skal ikke føre kontroll med partienes eller gruppenes disponering av støtten». Partiene er likevel forpliktet til, ved forespørsel, å tillate offentlige inspeksjoner av sine regnskaper for foregående år.

¹⁴ GRECO ble opprettet i 1999 av Europarådet for å kontrollere at medlemslandene overholder organisasjonens antikorrupsjonsstandarder, gjennom gjensidig evaluering og vurdering. Les mer på www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

¹⁵ Group of States Against Corruption (GRECO), Europarådet, «Evaluation Report on Norway on Transparency of Party Funding» 19. februar 2009, tilgjengelig på [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)6_Norway_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)6_Norway_One_EN.pdf).

¹⁶ Omkring 94 prosent av NRKs inntekter kommer fra lisensavgiften, som pålegges alle husstander som har fjernsyn.

NRK driver tre nasjonale radiokanaler og 16 regionale tjenester. To andre private radiostasjoner, Radio Norge og P4, er lisensiert til å kringkaste nasjonalt, og er underlagt visse krav som stilles til offentlige tjenester. De andre radiostasjonene sender lokalt.

Trykte medier har fortsatt en sterk stilling i Norge, selv om det totale opplagstallet har falt i det siste. VG og Aftenposten Morgen, landets største abonnementsbaserte avis, er de to avisene med størst opplag.¹⁷

B. JURIDISK RAMMEVERK FOR MEDIA

Ytringsfriheten er sikret i grunnloven.¹⁸ Kringkastingsloven, Medieerskapsloven og Lov om redaksjonell uavhengighet er blant de gjeldende lovene som styrer de norske mediene.

Det er ingen egen lovgivning for mediadekning av valgkamper, ei heller noen lovbestemmelser som gir politiske partier rett til tilgang til media. Slik sett er mediene stort sett selvregulert. Det juridiske rammeverket for mediadekning av valg består hovedsakelig av én bestemmelse i valgloven, som hindrer media fra å rapportere valgresultater og prognoser basert på meningsmålinger som er tatt før kl. 21.00 den siste valgdagen.¹⁹ Selv om det er mangel på regelverk, er ikke media fritatt fra spesifikke forpliktelser.

NRK-plakaten beskriver institusjonens forpliktelser til å yte offentlige tjenester, blant annet å understøtte og styrke demokratiet. I henhold til NRK-plakaten, skal den offentlige kringkasteren sørge for at hele befolkningen har tilstrekkelig informasjon til å kunne delta aktivt i den demokratiske prosessen. En nylig endring som ble vedtatt i år krever videre at NRK har en bred og balansert dekning av valget og valgets deltakere.²⁰

Oppfyllelse av forpliktelsen til å yte offentlige tjenester overvåkes av Medietilsynet, et administrativt organ som er underlagt Kultur- og kirkedepartementet, og som skal kontrollere og lisensiere kringkastingen. NRK rapporterer årlig til Medietilsynet om sin virksomhet, og på denne bakgrunn sender Medietilsynet en årlig revisjonsrapport om NRKs oppfyllelse av disse forpliktelsene til departementet. Rapporten tas opp til formell drøftelse på NRKs generalforsamling. Hvis NRK ikke oppfyller sine forpliktelser til å yte offentlige tjenester, kan generalforsamlingen kreve at NRKs styre iverksetter nødvendige tiltak slik at selskapets virksomhet samsvarer med forpliktelsene, for å sikre at forpliktelsene oppfylles for fremtiden. Medietilsynets rapport fra 2009 til departementet inneholder også en evaluering av NRKs forpliktelser når det gjelder valgkampdekning. Rapporten legges fram og diskuteres i juni 2010.

¹⁷ Kilde: Medianorway (offentlig informasjonssenter som er finansiert av Kultur- og kirkedepartementet). Avisopplag for 2008 er tilgjengelig på www.medi norge.uib.no.

¹⁸ Grunnlovens paragraf 100.

¹⁹ Grunnlovens paragraf 9.9.

²⁰ NRKs mandat, avsnitt 12 b), sist endret ved NRKs generalforsamling 29. juni 2009.

Medietilsynet fortalte OSSE/ODIHRs valgobservatører at de i forkant av valget mottok én valgkamprelatert klage, som ble lagt inn av Demokratene i juni. Partiet hevdet at de ikke fikk nok dekning på NRK. Klagen ble avvist fordi den gjaldt en periode som vanligvis ikke regnes som en del av valgkampen og fordi forpliktelsen NRK har til å gi en bred valgkampdekning ikke hadde trådt i kraft ennå.

Det bør spesifiseres en tidsperiode for når NRK er forpliktet til å gi en bred og balansert dekning.

Skulle det komme klager på NRKs valgkampdekning, innrapporterer Medietilsynet sin evaluering til Kultur- og kirkedepartementet så snart valgkampperioden er over. Dette er en del av Medietilsynets årlige rapport til departementet. Det er ikke fastsatt noen tidsfrist for avgjørelser om valgrelaterte klager på media.

Det bør utformes en ordning for klager mot NRK, med betimelige prosedyrer for hvordan valgrelaterte klager skal løses. Dermed kan man få en øyeblikkelig beslutning som kan ha en betydelig påvirkning på valgkampen.

Kringkastingsloven forbyr politisk reklame. I henhold til paragraf 3-1, punkt 3 i loven, kan kringkasteren «ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn». Ved brudd på dette forbudet, kan Medietilsynet iverksette tiltak, fra å utstede advarsler til å pålegge gebyrer.²¹ Forbudet gjelder kun fjernsyn, og det er ingen bestemmelser for politisk reklame i radio, i pressen eller på Internett, annet enn reglene som gjelder for vanlig reklamering. Flere partier aksepterer at forbudet reduserer valgkampkostnadene og at det gjør at partiene kan fokusere på viktige temaer, og de støtter derfor dette forbudet. Andre partier, derimot, mener forbudet setter urettferdige begrensninger på valgkampaktiviteten.

Forbudet mot politisk reklame på fjernsyn førte til en opphetet debatt da Den europeiske menneskerettsdomstolen i desember 2008 erklærte at gebyret som Medietilsynet påla en lokal fjernsynsstasjon som sendte reklame for den lokale avdelingen av Pensjonistpartiet under kommunevalget i 2003, brøt med partiets rettigheter i henhold til paragraf 10 i den europeiske konvensjonen om menneskerettigheter. Hovedpremisset for kjennelsen er at for mindre partier kan betalt reklame være den eneste måten å få fjernsynsdekning på.

Etter en diskusjon i Stortinget ble det bestemt at forbudet består. Samtidig prøvde Kultur- og kirkedepartementet å imøtekomme Den europeiske menneskerettsdomstolens kjennelse ved å endre NRK-plakaten. Endringen, som krever at den offentlige kringkasteren har en bred og balansert dekning av valgets deltakere og av alle partier og lister over «en gitt størrelse», ble av enkelte samtaledeltakere fra media kritisert for å gripe inn i NRKs redaksjonelle uavhengighet. Andre, blant annet flere av de mindre partiene, mente at endringen hadde liten verdi.

Departementet har også prøvd å håndtere spørsmålet om politiske partiers rett til tilgang til media ved å signere en avtale med Frikanalen, en åpen kanal som drives av ideelle

²¹ Kapittel 10 i Kringkastingsloven.

organisasjoner, for å gi alle valgets deltakere gratis sendetid. Den åpne kanalen hadde begrenset antall seere og sendetid.²² Partiene som vil fjerne forbudet, anser derfor ikke dette for å være et godt nok alternativ. Kun fire politiske partier, både store og små, kjørte reklamer på Frikanalen.

Femten lokale fjernsynsstasjoner sendte betalt reklame for Høyre og Pensjonistpartiet, et åpenbart brudd på forbudet mot politisk reklame, og hevdet at forbudet var opphevet på grunn av Den europeiske menneskerettsdomstolens kjennelse. Medietilsynet sendte ut en advarsel til de lokale stasjonene som sendte reklamer for Høyre, men utøvde ingen straffetiltak mot dem som sendte Pensjonistpartiets reklamer.

TVNorge tilbød de politiske partiene å sende gratis reklame, for å utfordre kjennelsen om å opprettholde forbudet mot politisk reklame på fjernsyn. Åtte partier benyttet seg av tilbudet. Den lokale fjernsynsstasjonen TV Aftenbladet ga det samme tilbudet, og to partier sendte gratis reklame på kanalen.

Regjeringen har diskutert muligheten til å gi politiske partier gratis sendetid proporsjonalt med partiets størrelse slik at de kan presentere sine programmer direkte, noe som er basert på erfaringer i Storbritannia,²³ men dette er ikke vedtatt. Dette alternativet er likevel nevnt i en departementsrapport til Stortinget²⁴ som en alternativ løsning som kan bli introdusert i framtiden, i tilfelle de andre to alternativene viser seg ikke å imøtekomme Den europeiske menneskerettsdomstolens kjennelse på en tilstrekkelig måte. Enkelte av de mindre politiske partiene signaliserte at dette tredje alternativet tilbyr et fint alternativ for å garantere at alle deltakerne får en viss grad av tilgang til fjernsyn, og dette gjelder spesielt offentlige kringkasting. Verken OSSE eller andre internasjonale standarder stiller krav til gratis sendetid, likevel regnes det for å være god skikk i mange av OSSE-landene at offentlige kringkasterne tilbyr gratis sendetid til alle partier som deltar i valget. Gratis sendetid sikrer at de mindre partiene, som gjerne har begrensede ressurser, får rett til tilgang til media. De får dermed en mulighet til å tale til velgerne.

Med tanke på at den offentlige kringkasteren skal ha en bred og balansert valgdekning, bør det vurderes å gjennomgå tilnæringsmåten til rett til tilgang til media under valgkamper.

C. MEDIADEKNING UNDER VALGET

Den generelle reportasjedekningen av valget var jevn og variert. Den dekket mange politiske aktører og valgrelaterte spørsmål og temaer, og sikret dermed at mange meninger ble hørt. Debatter i media fokuserte på ulike politiske saker (økonomi, olje, utdanning, eldreomsorg og innvandring). Det ble også spekulert rundt den kommende regjeringssammensetningen.

Nasjonale fjernsynsstasjoner, hovedsakelig NRK og TV2, dekket valgkampen i flere formater. NRK startet sine valgprogrammer i midten av august. Før dette ble valget dekket i de vanlige nyhetsprogrammene. NRKs valgprogrammer omfattet enkeltintervjuer med partiledere, og

²² På nåværende tidspunkt har ca. 20 prosent av befolkningen tilgang til kanalen, og de sender i fem og en halv time hver dag.

²³ I Storbritannia er fjernsyns- og radiokanaler som er forpliktet til å yte offentlige tjenester, lovmessig forpliktet til å gi gratis sendetid til de politiske partiene.

²⁴ Stortingsmelding nr. 18 (2008-2009).

flere debatter. NRK åpnet valghøsten med en debatt mellom sju partiledere og partiet Rødt.²⁵ Den samme formelen ble brukt ved den siste debatten, fredagen før valgdagen. Miljøpartiet De Grønne og Kristelig Folkeparti hevdet at de mindre partiene som ikke satt i regjeringen, knapt fikk noen dekning på NRK.

I månedene rett før valget sendte TV2 valgprogrammer, blant annet debatter, intervjuer med partiledere og paneldiskusjoner med eksperter og politikere. En siste debatt med partilederne fra regjeringspartiene samt Rødt ble sendt lørdag 12. september. En debatt med partilederne i de mindre partiene ble sendt på betalingskanalen TV2 Nyhetskanalen.

Begge kanalene hadde direkteavspilling av fjernsynssendingene, i tillegg til interaktive elementer for å oppfordre til direkte deltakelse og å få med seernes kommentarer gjennom Twitter og andre nettgrensesnitt.

Lokal og nasjonal radio- og pressedekning sørget for regelmessig informasjon om partiene og deres saker. Radiokanalene organiserte debatter, intervjuer samt spørsmål- og svar-programmer. Avisene publiserte artikler og satte av en egen side til valget. Nettsider, blogger og nettbaserte versjoner av tradisjonelle medier var en annen viktig informasjonskilde for velgerne.

IX. DELTAKELSE BLANT KVINNER

Likestillingsloven forbyr all form for kjønnsbasert diskriminering. Loven fastsetter også at offentlige myndigheter aktivt skal fremme likestilling mellom kjønnene i hele samfunnet. Bestemmelser som krever likestilling mellom kjønnene i offentlig utnevnte komiteer, ble innført ved Likestillingsloven i 1981. Barne- og likestillingsdepartementet har hovedansvaret for regjeringens politikk for likestilling mellom kjønnene, mens Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda overvåker loven og sørger for at den håndheves. Likestillings- og diskrimineringsombudet fremmer også aktivt kvinners deltakelse i valgprosessen gjennom offentlige kampanjer.

Norge er kjent for likestilling mellom kjønnene i politikken. I 1986 opprettet daværende statsminister Gro Harlem Brundtland den såkalte «kvinneregjeringen», hvor åtte av atten statsråder var kvinner. Siden dette har alle regjeringer hatt minst 40 prosent kvinner. I den utgående regjeringen hadde kvinner ti av nitten statsrådsposter. Kvinner utgjorde 38 prosent av det utgående stortinget.

Det er ingen juridiske bestemmelser om likestilling mellom kjønnene på kandidatlistene, og ethvert kvoteringsystem som brukes av partiene, er frivillig. Ved valget i 2009 var 42 prosent av de 3688 kandidatene kvinner, noe som er en økning på tre prosent siden forrige stortingsvalg. I stortingsspartiene var det omtrent like mange kvinnelige og mannlige kandidater, med unntak av Fremskrittspartiet og Høyre, som hadde en større andel menn på sine kandidatlistene.²⁶ Politiske partier har i varierende grad inkludert kvinnelige kandidater, og enkelte har i sine partivedtekter et krav om likestilling mellom kjønnene. Enkelte partier har et minstemål på 40 prosent mens andre jobber for lik representasjon (50/50). Ved valget i 2009 gikk 67 av 169 stortingsmandater til kvinnelige kandidater (40 prosent).

²⁵ Av de mindre partiene som ikke satt i regjeringen, ble Rødt, som fikk mer enn 30 000 stemmer i 2005, sett på som det partiet med størst mulighet til å få et mandat. NRK informerte OSSE/ODIHRs valgobservatører om at de mindre partiene deltok i generelle debatter og temadebatter. Miljøpartiet De Grønne deltok for eksempel i NRKs miljødebatt.

²⁶ Statistisk Sentralbyrå, tilgjengelig på www.ssb.no.

X. DELTAKELSE BLANT MINORITETER

Samene utgjør den største innfødte minoritetsgruppen i Norge, med rundt 40 000 personer.²⁷ Ifølge offisielle statistikker er de hovedsakelig bosatt i Nord-Norge, selv om OSSE/ODIHRs valgobservatører fikk opplyst at mange også bor i Oslo. Grunnloven anerkjenner kun samene som en minoritet, og under paragraf 110a i grunnloven pålegges myndighetene å legge forholdene til rette for at samene skal få bevare og utvikle sitt språk, sin kultur og levemåte. Sametinget (*Samediggi*) har 43 medlemmer, og ble opprettet i 1989 for å representere samenes interesser. Det er valg hvert fjerde år, og valget avholdes samtidig som stortingsvalget. Samene er aktive i politikken, og fiskeriministeren i den forrige regjeringen var en samisk kvinne. Ingen som OSSE/ODIHRs valgobservatører snakket med, pekte på noen problemer med samisk deltakelse i politikken.

Andre betydelige minoritetsgrupper inkluderer kvener, romafolket og forskjellige innvandringsgrupper fra Øst-Europa, Sør-Asia, Midtøsten og Afrika. Totalt sett hadde 163 800 innvandrere og nordmenn født av innvandrere, stemmerett ved valget i 2009.²⁸ Før valget hadde Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) et prosjekt sammen med Kommunal- og regionaldepartementet og frivillige, ikke-statlige organisasjoner for å øke oppslutningen blant innvandrere, da spesielt unge og nye borgere.²⁹ IMDi hadde også samtaler med politiske partier, hvor partiene ble oppfordret til å inkludere innvandrere på kandidatlistene. Selv om flere partier inkluderte innvandrere, fikk de stort sett plasseringer hvor det var mindre sannsynlig at de ble valgt. I det utgående stortinget var det én representant som kom fra en innvandrerguppe. Ifølge IMDi er innvandrere mindre opptatt av politikk enn av andre spørsmål i livene sine.

XI. STEMMEGIVNING

Med det norske systemet har velgere store muligheter til å stemme, blant annet gjennom en lang forhåndsstemmingsperiode. De kan også stemme fra utlandet eller hjemmefra, og i nesten halvparten av kommunene er det to stemmedager (ved valget i 2009).

²⁷ «Vi er samer – Fakta-ark», Kompetansesenteret for urfolks rettigheter, 2006, tilgjengelig på www.galdu.org.

²⁸ Statistisk Sentralbyrå. *Ops cit.*

²⁹ Ifølge IMDi stemte 53 prosent av innvandrere ved valget i 2005, sammenlignet med en total velgeroppslutning på 77 prosent.

A. TIDLIGSTEMMING OG FORHÅNDSSTEMMING

Forhåndsstemmingen var fra 10. august til 11. september. Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet forhåndsstemte 657 117 personer – ca. 1/4 av alle som stemte.

For første gang ble en tidligstemmingsperiode holdt fra 1. juli til 9. august. I løpet av denne tiden kunne velgerne stemme ved å varsle de kommunale myndighetene. Velgerne fikk en felles, nasjonal stemmeseddel siden de vanlige stemmesedlene ennå ikke var skrevet ut og distribuert. Tidligstemmerne kunne derfor ikke velge rekkefølge på kandidatene. Tidligstemmingen skulle gi fiskere og andre sesongarbeidere muligheten til å stemme, men valgfunksjonærer kommenterte at også utenlandsstudenter hadde denne muligheten. Antall tidligstemmere var likevel svært lavt, ca. 6 500 stemmer, og enkelte valgfunksjonærer stilte spørsmål ved ordningens nytteverdi, sett i sammenheng med den lange forhåndsstemmingsperioden.³⁰

De kommunale myndighetene satte opp forhåndsstemmingslokaler på helse- og sosialpleiesteder, universiteter, videregående skoler og i fengsler samt på praktiske steder som handlesentre og biblioteker. Fysisk svake og funksjonshemmede velgere kunne også søke om å stemme hjemme fra. Enkelte forhåndsstemmingssteder var åpne under hele forhåndsstemmingsperioden, mens andre steder kun var åpne i én eller flere dager. Velgerne kunne forhåndsstemme i et hvilket som helst valgdistrikt. Velgerne som stemte i et annet valgdistrikt enn sitt eget, brukte en felles, nasjonal stemmeseddel i stedet for den vanlige stemmeseddelen. Tidligstemmerne kunne derfor ikke velge rekkefølge på kandidatene. Diplomater som stemte fra utlandet eller sendte inn sine stemmer per post, brukte også en felles stemmeseddel. Stemmer fra utlandet måtte registreres innen fredag 4. september

Sikkerhetstiltak ble iverksatt for å sikre integritet ved tidligstemmingen og forhåndsstemmingen. Forhåndsstemmer må, i henhold til regelverket, sikres om natten. Kommunene som valgobservatørene besøkte, forseglede valgurnene med forhåndsstemmene, og oppbevarte dem i et låst, kommunalt kontor hver natt. Å oppbevare valgurnene og annet forhåndsstemmingsmateriale på et sikkert sted er et viktig sikkerhetstiltak, og er i samsvar med internasjonal beste praksis. Stemmesedler for forhåndsstemmer ble regelmessig samlet inn av kommunale myndigheter under forhåndsstemmingsperioden. Stemmene ble gitt videre til velgerens hjemkommune, og kunne dermed kontrolleres opp mot velgerlisten før valgdagen. Disse navnene ble så markert i velgerlisten for å vise at de allerede hadde stemt, for å hindre doble stemmer. Forhåndsstemmene ble kun talt på valgdagen. Etter at stemmen var avgitt, ble forhåndsstemmene kontrollert opp mot den endelige velgerlisten for å kontrollere at ingen stemte flere enn én gang.

B. STEMMEGIVNING PÅ VALGDAGEN

I tråd med OSSE/ODIHRs praksis, foretar ikke valgobservatørene en systematisk eller omfattende observasjon av avstemningen og optellingen. Observatørene besøkte i stedet et utvalgt antall valglokaler i Bergen, Drammen, Hitra, Larvik, Oslo og Trondheim på valgdagene. I 204 av de 430 kommunene stemte kommunestyret for å ha to valgdager, 13. og 14. september. For å ha to valgdager måtte kun én tredjedel av kommunestyret stemme ja. Dette ble gjort for å øke velgeroppslutningen, men enkelte kommunalt ansatte kommenterte at dette utgjorde en betydelig ekstrautgift. Den totale velgeroppslutningen ble 76,4 prosent, en svak nedgang fra 77,4 prosent ved stortingsvalget i 2005.

³⁰ Ifølge Kommunal- og regionaldepartementet mottok 69 kommuner ingen stemmer under tidligstemmingsperioden 1. juli til 9. august, og 292 kommuner fikk færre enn 10 stemmer. Kun 10 kommuner mottok mer enn 100 stemmer under tidligstemmingsperioden.

På alle stedene som OSSE/ODIHRs valgobservatører besøkte, foregikk avstemningen på en ryddig og godt utført måte. Alle valgmedarbeiderne mottok flere timers opplæring, og prosessen ble stort sett utført i tråd med retningslinjene. Det var rolig utenfor valglokalene. I enkelte kommuner sto representanter fra politiske partier utenfor valglokalene og delte ut sitt partis stemmeseddel. Dette er lovlig, men var ikke praksis i andre kommuner.

Valglokalene varierte stort i størrelse: OSSE/ODIHRs valgobservatører i Bergen merket seg at de minste valglokalene i kommunen hadde 509 velgere mens de største hadde 8 513. OSSE/ODIHRs valgobservatører så likevel ikke noe til lange køer eller andre forsinkelser for velgerne ved de store valglokalene. Dette skyldes at det var tilstrekkelig antall valgfunksjonærer, stemmeavlukker og valgurner.

For å avgi sin stemme måtte velgerne gå inn i et avlukke, velge stemmeseddel for et parti, eventuelt endre rekkefølgen på kandidatene og brette stemmeseddelen. De viste deretter fram legitimasjon med bilde til en valgfunksjonær, og stemmeseddelen ble stemplet og lagt i valgurnen. I enkelte valglokaler brettet ikke enkelte velgere stemmeseddelen skikkelig, noe som gjorde at stemmen ikke ble skjult. Vanligvis informerte valgfunksjonærene om hvordan stemmeseddelen skulle brettes når en velger ikke hadde gjort dette på en skikkelig måte. Velgerne ble bedt om å gå tilbake til avlukket for å rette opp feilen. I et prøveprosjekt sendte Kommunal- og regionaldepartementet ut en ny, farget stemmeseddel til fire kommuner. Seddelens utforming gjorde den lettere å brette. Valgobservatørene i Drammen, hvor prøvesedlene ble brukt, bemerket at velgerne så ut til å brette stemmesedlene riktig.

Myndighetene bør fortsette sitt arbeid med å sikre hemmelig valg, blant annet ved å utvide bruken av de fargede prøvesedlene, hvis disse viser seg å være mer effektive.

Hver kommune hadde en viss grad av skjønn når det gjelder hvordan de valgte å iverksette regelverket og hvilke sikkerhetstiltak som ble tatt i bruk. Selv om regelverket krever at valgurnene forsegles når de ikke er under direkte overvåkning av valgfunksjonærene, må de ikke nødvendigvis forsegles under avstemningen. I de fleste kommunene som OSSE/ODIHRs valgobservatører besøkte, var valgurnene ikke forsegle under valgdagen. I Drammen var urnene forsegle under valgdagen. Selv om ingen uttrykte bekymring rundt sikkerheten ved uforseglete valgurner, er det god valgskikk å forsegle urnene på valgdagen for å hindre eventuell tukling med stemmesedlene.

Myndighetene bør vurdere å ta i bruk konsekvente prosedyrer for sikkerhetstiltak på valgdagen, blant annet å forsegle valgurnene på valgdagen.

De fleste velgerne hadde tilsynelatende kjennskap til kravet om legitimasjon, som ble tatt i bruk ved kommunevalget i 2007. OSSE/ODIHRs valgobservatører så likevel enkelte tilfeller hvor velgere ikke hadde med ID-kort, og hvor valgfunksjonærene ikke kunne bekrefte disse personenes identitet. De ble derfor bedt om å komme tilbake med legitimasjon før de fikk stemme. Valgobservatørene ble fortalt av valgfunksjonærer på enkelte av stedene at et fåtall eldre velgere ikke har legitimasjon med bilde, og dermed ikke kan stemme. I Oslo ble det tatt i bruk en mer fleksibel tilnærming, og valgfunksjonærene ble tillatt å identifisere velgere uten legitimasjon gjennom muntlig bekreftelse av personlig informasjon på valglistene. Kommunal- og regionaldepartementet bekrefter at denne praksisen ikke er i samsvar med loven. I Drammen tilbød myndighetene midlertidige ID-kort før valget, men de mottok ingen søknader.

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

Valgbestemmelsene krever at alle valglokalene og forhåndsstemmingslokalene skal være lett tilgjengelige, og hvor alle velgerne kan få tilgang uten å måtte be om assistanse. Disse kravene ble oppfylt for de fleste valglokalene som OSSE/ODIHRs valgobservatører besøkte. Norges

Handikapforbund informerte likevel valgobservatørene om at valglokalene i enkelte landkommuner ikke var tilgjengelige for alle på grunn av dårlig finansiering eller manglende forståelse for problemet blant kommunens ansatte. Ved valget i 2009 ble det holdt et prøveprosjekt i enkelte kommuner, hvor det ble brukt et valglokale som kan brukes av alle, også funksjonshemmede personer. Blinde velgere kunne også stemme uten hjelp siden stemmesedlene lå i kassetter hvor partinavnene sto skrevet med blindeskrift.

Valgmyndighetene bør fortsette arbeidet med å tilrettelegge avstemningen for funksjonshemmede personer, og alle kommunale myndigheter bør iverksette gjeldende kriterier for å gjøre valglokalene tilgjengelige.

XII. OPPTELLING OG TABULERING

De politiske partiene uttrykte stor tiltro til opptellings- og tabuleringsprosessen. I henhold til lovgivningen kan en foreløpig opptelling utføres etter at valglokalene er stengt, enten av stemmestyret i valglokalene eller av valgstyret på kommunenivå. Den foreløpige opptellingen tar ikke med i betraktningen eventuelle endringer i rekkefølgen, så dette er en forholdsvis rask og enkel prosess, selv ved de større valglokalene.

De av OSSE/ODIHRs valgobservatører som var til stede ved opptellingen, så at dette var velorganisert og effektivt. Valgfunksjonærene talte antall avmerkede navn på velgerlisten og samkjørte dette med antall stemplede stemmesedler, før de talte stemmesedlene etter parti. Alle medlemmene i stemmestyret underskrev en kort og enkelt protokoll, og denne, sammen med valgmaterialiet, ble overlevert til kommunen, hvor den endelige opptellingen fant sted. Ved denne opptellingen måtte valgstyret velge å godkjenne eller ikke godkjenne eventuelle stemmesedler som var blitt lagt til side som tvilsomme. Alle stemmesedlene ble så talt opp på nytt. Med unntak av de minste kommunene, ble den endelige opptellingen utført med skannere som også registrerte eventuelle endringer i rekkefølgen. Opptelling på kommunalt nivå foregikk svært effektivt. I Oslo leste skannerne 50 000 stemmesedler i timen, og hele opptellingen var fullført innen neste morgen.

Etter valgstyrets opptelling ble stemmesedlene og annet valgmateriale oversendt til fylkesvalgstyret, som har ansvar for å avgjøre resultatet fra alle kommunene samlet. En ny opptelling ble utført for å avgjøre hvilke kandidater som fikk mandater, og på dette tidspunktet ble eventuelle endringer i rekkefølgene tatt med i betraktning.

Flere kommunevalgfunksjonærer kommenterte til OSSE/ODIHRs valgobservatører at opptellingsprosessen var vanskelig på grunn av de mange velgerne som stemte i andre valgkretser enn sine egne på selve valgdagene (16 000 bare i Oslo). Disse stemmesedlene måtte nemlig først kontrolleres og markeres opp mot velgerlistene i velgernes valgdistrikt for å sikre at de ikke allerede hadde avlagt stemme. Dette er et viktig sikkerhetstiltak for å hindre at noen stemmer flere ganger. Ansatte fra Kommunal- og regionaldepartementet informerte OSSE/ODIHRs valgobservatører om at det ved framtidige valg er planer om å opprette elektroniske velgerlister, som kan avmerkes i valglokalene, i tilfeller hvor velgere stemmer i andre valgkretser enn sine egne. Dette vil sannsynligvis forenkle opptellingsprosessen for disse stemmene.

Statistisk Sentralbyrå har en resultatdatabase hvor alle kommuneresultatene samles inn og tabuleres. Tilgang til denne databasen gis til mediene, som derfor mottar informasjon om resultatene så snart informasjonen legges inn. Kommunal- og regionaldepartementet informerte OSSE/ODIHRs valgobservatører om at det etter at observatørene dro, ble oppdaget to mindre tilfeller av avvik i databasen mellom den foreløpige og den endelige opptellingen. Den foreløpige opptellingen i valglokalene utgjør ikke noe offisielt resultat, og det er kun etter at stemmene er skannet og opptelt av valgstyret og bekreftet av fylkesvalgstyret at de regnes som endelige. Avvikene som ble funnet

etter den foreløpige opptellingen, ble raskt rettet opp, men siden de påvirket mandatutdelingen og all data offentliggjøres på valgkvelden, slik at prosessen kan kontrolleres nøye, førte dette til stor oppmerksomhet i media.

XIII. KLAGER OG ANKESAKER

Jurisdiksjon over valgtvister reguleres av grunnloven, valgloven, forvaltningsloven og sedvanerett. Valgorganene og Stortinget har ansvar for å dømme i valgtvister som gjelder stortingsvalget, mens retten har en begrenset rolle.

Generelt legges det fram få valgrelaterte klager og ankesaker i Norge, og valget i 2009 var intet unntak. Det ble mottatt to klager som gjaldt tilbaketrekking av kandidaturer, og det ble mottatt fire klager på valgdagen, men ingen ble tatt til følge.³¹ Kommunal- og regionaldepartementet rapporterte at det på valgdagen forekom bevisst feilinformasjon gjennom sosiale medier, hvor det sto at velgere som støttet et bestemt parti, kunne stemme via tekstmelding. Selv om dette ikke førte til noen klager, bemerket departementet at dette kunne være grunn til å foreta en kriminell etterforskning.

På grunn av mangel på valgrelaterte klager, var samtalepartnerne på kommunalt nivå stort sett ikke klar over eller feilinformert når det gjaldt prosedyrer for klager ved stortingsvalg.

I henhold til kapittel VI i forvaltningsloven, skal klager på avgjørelser som er fattet av et forvaltningsorgan, sendes inn til det aktuelle organets første instans. Dette gjelder alle avgjørelser som tas av valgstyrene. Grunnloven og valgloven bestemmer at videre ankesaker i forbindelse med retten eller muligheten til å stemme, skal vurderes av Stortinget³², selv om samtalepartnerne bemerket at klager som gjelder stemmerett vanligvis går i klagerens favør på kommunenivå. Riksvalgstyret er påkrevd å levere en skriftlig uttalelse til Stortinget i ankesaker som gjelder stemmerett.

Alle personer med stemmerett kan anke til riksvalgstyret i saker som gjelder forberedelse og gjennomføring av stortingsvalg i fylket hvor personen er registrert som velger.³³ Alle valgrelaterte ankesaker som ikke gjelder stemmerett, er riksvalgstyrets ansvarsområde. Kommunal- og regionaldepartementet gir juridiske råd til riksvalgstyret ved alle valgtvister. Riksvalgstyret er lovmessig forpliktet til å videresende ankeavgjørelser til Stortinget.

³¹ Den ene klagen som gjaldt sletting fra kandidatlistene, ble begrunnet med helse. Den andre klagen gjaldt ensidig nominasjon av et parti. To av klagen som kom inn på valgdagen gjaldt personer som ble nektet å stemme på grunn av teknisk feil, og en annen klage gjaldt for få stemmesedler for et politisk parti i et valglokale. En fjerde klage på valgdagen ble ikke behandlet på grunn av for sen innlevering.

³² Paragraf 55 i grunnloven og kapittel 13-1 i valgloven.

³³ Paragraf 13-1 i valgloven.

Grunnloven og valgloven gir det nyvalgte stortinget myndighet til å fatte en avgjørelse om lovligheten av valget og de valgte representantenes valgbarhet.³⁴ I forbindelse med godkjenningen av valget, gjennomgår Stortinget alle ankesaker som gjelder stemmerett og alle ankeavgjørelser fra riksvalegstyret (disse kan omgjøres), og de kan påvirke avgjørelser om fullmakter. Hvis det fastslås at det ble gjort en feil som kan ha påvirket mandattildelingen, ugyldiggjøres valget, og det holdes et nytt valg. Loven har ingen ordninger som gjør at Stortingets avgjørelser kan ankes til domstolene.. Stortinget har dermed siste ord i alle valgrelaterte ankesaker og i saker som gjelder valgets gyldighet.

En høyesterettsdom fra 1962 fastslår at valgrelaterte klager ikke skal innbringes for retten, med mindre de omfatter myndighetsmisbruk eller alvorlige brudd på grunnleggende prosedyrer.³⁵ En begrunnelse for at retten skal ha en begrenset rolle, er behovet for en rask og endelig avgjørelse ved valgdisputter. OSSE stiller krav til en juridisk evaluering av administrative avgjørelser og regler. Dette er nedfelt i paragraf 18.4 i OSSEs Moskva-dokument (1991). Det er også internasjonal god praksis at retten kommer med endelige kjennelser i alle valgrelaterte saker.³⁶ Det er fastsatt i kapittel 10 i straffeloven at valgrelaterte kriminelle handlinger skal behandles i retten.

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

I samsvar med valgloven har ikke valgstyrene en fastsatt tidsfrist for å vurdere forespørsler om å rette opp i velgerregisteret. Det stilles kun krav om at de håndteres «så lenge det er praktisk mulig».³⁷ Ankesaker mot avgjørelser om registrering på kandidatlistene må framlegges for riksvalegstyret innen sju dager. Ankesaker som gjelder forberedelsene før og gjennomføringen av valget må sendes inn senest sju dager etter valgdagen. Protester på valgresultatene må framlegges innen sju dager etter at resultatene er kunngjort.³⁸ Loven setter ingen tidsfrister for når kjennelser i ankesaker må foreligge, og i praksis hører riksvalegstyret og Stortinget kun ankesaker etter valgdagen.³⁹ Rettigheten til en betimelig avgjørelse i valgrelaterte disputter er en vesentlig del av det overliggende prinsippet om effektiv utbedring, som beskrevet i paragraf 5.10 i OSSEs København-dokument.⁴⁰

Det bør vurderes å sette tidsfrister for avgjørelser om valgrelaterte klager og ankesaker for alle relevante myndigheter, blant annet domstolen, riksvalegstyret og Stortinget, for å oppfylle paragraf 5.10 i København-dokumentet.

³⁴ Paragraf 63 i grunnloven og kapittel 13-3 i valgloven.

³⁵ Ingen valgrelaterte ankesaker er hørt av retten siden kjennelsen i 1962.

³⁶ I paragraf 3.3 a. i Venezia-kommisjonens regler for god praksis i valgsaker (CDL-AD 2002) står det: «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.»

³⁷ Paragraf 2-7 i valgloven.

³⁸ Paragraf 6-8 og 13-1 i valgloven.

³⁹ I praksis hører riksvalegstyret kun ankesaker om registrering på kandidatlistene før valgdagen.

⁴⁰ I paragraf 5.10 i OSSEs København-dokument fra 1990 er følgende fastsatt: «Alle skal ha en effektiv utredning ved administrative avgjørelser for å garantere overholdelse av grunnleggende rettigheter og sikre juridisk integritet». I paragraf 95 i Venezia-kommisjonens regler for god praksis er følgende fastsatt: En tidsfrist på mellom tre og fem dager i første instans (både for å fremme klager og komme frem til en avgjørelse) virker rimelig for beslutninger som skal fattes før valg. Det er imidlertid tillatelig å gi høyesteretter og forfatningsdomstoler noe mer tid.»

VEDLEGG: RESULTATER

Følgende endelige resultater ble publisert av Statistisk Sentralbyrå.⁴¹

Offisielle, endelige valgresultater

Totalt antall registrerte velgere	3 530 785
Totalt antall stemmer	2 696 375
Oppslutning (prosent)	76,4%
Totalt antall ugyldige stemmer	2 046
Totalt antall blanke stemmer	11 635

Distribuering av gyldige stemmer til de politiske partiene, og tildeling av

Parti	Antall stemmer	Antall mandater	Endringer fra valget i 2005
Arbeiderpartiet	35,4 % (949 049 stemmer)	64	+3
Fremskrittspartiet	22,9 % (614 717 stemmer)	41	+3
Høyre	17,2 % (462 458 stemmer)	30	+7
Senterpartiet	6,2 % (165 006 stemmer)	11	Ingen endringer
Sosialistisk Venstreparti	6,2 % (166 361 stemmer)	11	-4
Kristelig Folkeparti	5,5 % (148 748 stemmer)	10	-1
Venstre	3,9 % (104 144 stemmer)	2	-8

41

OM OSSE/ODIHR

Kontoret for demokrati og menneskerettigheter (OSSE/ODIHR) er OSSEs hovedinstitusjon når det gjelder å bistå deltakende stater med å sikre at menneskerettigheter og grunnleggende frihet blir respektert, med å overholde loven, fremme demokrati og bygge, styrke og beskytte demokratiske institusjoner samt fremme toleranse i samfunnet (erklæring fra toppmøtet i Helsingfors, 1992). Dette kalles OSSEs menneskelige dimensjon.

OSSE/ODIHRs hovedkvarter i Warsawa i Polen ble opprettet som «Office for Free Elections» ved toppmøtet i Paris i 1990, og driften startet i mai 1991. Ett år senere endret kontoret navn for å gjenspeile kontorets utvidede myndighet, som inkluderer menneskerettigheter og demokratisering. OSSE/ODIHR har i dag over 130 ansatte.

OSSE/ODIHR er Europas fremste organ når det gjelder **valgobservasjon**. Hvert år koordinerer og organiserer kontoret utsendingen av flere tusen observatører som skal vurdere hvorvidt valget i OSSE-området utføres i samsvar med OSSEs krav, andre internasjonale standarder for demokratiske valg og nasjonal lovgivning. Kontorets unike metode sørger for en dyptgående innsikt i hele valgprosessen. Gjennom assistanseprosjekter hjelper OSSE/ODIHR deltakende stater med å forbedre sitt valgrelaterte rammeverk.

Kontorets **demokratiseringsvirksomhet** omfatter rettsregler, lovgivende støtte, demokratisk styring, migrerings- og bevegelsesfrihet samt likestilling mellom kjønnene. OSSE/ODIHR iverksetter flere målrettede assistanseprogrammer hvert år, og søker å utvikle demokratiske strukturer.

OSSE/ODIHR bistår også deltakende stater i å oppfylle sine plikter når det gjelder å fremme og beskytte menneskerettigheter og grunnleggende rettigheter, i samsvar med OSSEs menneskerettighetsforpliktelser. Dette oppnås ved å arbeide med flere samarbeidspartnere for å fremme samarbeid, styrke kapasiteten og tilby ekspertise på områder som menneskerettigheter i kampen mot terrorisme, forbedre menneskerettighetene til personer som er utsatt for menneskehandel, utdanning og opplæring innen menneskerettigheter, overvåking og rapportering av menneskerettigheter og kvinners rettigheter og sikkerhet.

Når det gjelder **toleranse** og **ikke-diskriminering**, bidrar OSSE/ODIHR med støtte til deltakende stater som vil styrke sitt arbeid mot hatkriminalitet, rasisme, fremmedfrykt, antisemittisme og andre former for intoleranse. OSSE/ODIHRs handlinger i forbindelse med toleranse og ikke-diskriminering er konsentrert rundt: lovgivning, opplæring av polititjenestepersoner, overvåking, rapportering og oppfølging av reaksjoner i forbindelse med hatmotiverte kriminelle handlinger og hendelser samt opplæring for å fremme toleranse, respekt og gjensidig forståelse.

OSSE/ODIHR gir råd til deltakende stater om statenes retningslinjer for **roma- og sintifolket**. Kontoret fremmer kapasitetsstyrking og nettverksbygging blant roma- og sintibefolkningen, og oppfordrer roma- og sintirepresentanter til å delta i beslutningstakinge organer.

Alle ODIHRs aktiviteter utføres i tett samarbeid med OSSEs deltakende stater, OSSEs institusjoner og feltoperasjoner samt andre internasjonale organisasjoner.

Mer informasjon ligger på ODIHRs nettside (www.osce.org/odihr).