



# UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

**Kommunal- og regionaldepartementet**  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo  
postmottak@krd.dep.no

**Norsk senter for menneskerettigheter**  
P.b. 6706 St. Olavs plass  
NO-0130 Oslo  
Cort Adelersgt. 30

**Dato:** 1. september 2010  
**Deres ref.:** 10/1235 - 1 MAR

Telefon: +47 22 84 20 01  
Telefaks: +47 22 84 20 02  
E-post: info@nchr.uio.no  
Nettadresse: www.humanrights.uio.no

## **Høring - Valgets kval? Utredning for etablering av en sentral valgenhet**

Det vises til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sitt høringsbrev av 11. mai 2010 om *Difi rapport om sentral valgenhet*. Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) sin høringsuttalelse oversendes i dag per e-post til postmottak@krd.dep.no.

SMR er Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (jfr. kgl. res. av 21. september 2001) og er ved dette gitt en særskilt rolle for å overvåke at de internasjonalt vedtatte menneskerettighetsnormene respekteres og oppfylles av norske myndigheter. SMR driver også NORDEM (The Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights), som bl.a. bidrar med valgobservatører og eksperter til internasjonal valgobservasjon og valgteknisk assistanse, og derigjennom til utviklingen av god internasjonal valgpraksis.

SMR avgir med dette sin høringsuttalelse fra begge disse perspektiver. Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner og standarder for god valgpraksis utgjør rammen for SMRs vurderinger.

Det vises for øvrig til SMRs høringsuttalelse om KRDs evaluering av 2009-valget og forslag til endringer i valgloven, som også er oversendt KRD i dag.

### **1. Difis utredning**

#### **1.1 Mandat**

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utredet etableringen av en ny sentral valgenhet.

Med utgangspunkt i at det er grunn til å opprette en egen valgenhet, var Difis mandat bl.a. å utrede fordeler og ulemper ved en egen valgenhet under KRD, kartlegge hvilke oppgaver som kan overføres fra KRD til en slik valgenhet, vurdere hvilken grad av faglig og administrativ uavhengighet en slik enhet bør ha, og gi innspill på hvordan organiseringen av en slik enhet bør skje prinsipielt og praktisk.

#### **1.2 Bakgrunn**

Organiseringen og gjennomføringen av valg i Norge involverer alle forvaltningsnivåer, fra kommune til fylkeskommune og staten. KRD har det overordnede ansvaret for gjennomføring av valgene. Det er juridisk seksjon i Kommunalavdelingen som har de relevante ansvarsområdene. Oppgavene er mangfoldige og innebærer praktisk tilrettelegging, informasjon og veiledning, utvikling og forskning, administrasjon, myndighetsutøvelse og

regelverksforvaltning. Konkret står KRD for blant annet lov- og forskriftstolkning, fastsetting av forskrifter, sekretariatfunksjoner for riksvalegstyret, tildeling av tilskudd til organisasjoner, evaluering av valg, utvikling av tekniske løsninger, i tillegg til å behandle klager ved lokalvalg.

Organiseringen og gjennomføringen av valg i Norge kjennetegnes for det første av desentralisering: Det er en rekke organer på sentralt og lokalt nivå som har oppgaver i forbindelse med valgavviklingen. I forlengelsen av dette kan man også si at kompetanse har blitt delegert fra sentralt til lokalt nivå.

For det andre er det et særtrekk at den lokale administrasjonen av valg er underlagt utstrakt lovregulering, mens det først og fremst er ulovfestede normer for god forvaltningsskikk som regulerer forholdet mellom statsråden og det sentrale embetsverk. Disse normene tilsier at politisk ledelse bør være tilbakeholdne med å involvere seg i spørsmål rundt administrasjonen av valg som bør avgjøres på rent faglig juridisk grunnlag.

Videre er det et særtrekk ved Norge at befolkningen har stor tillit til at valget gjennomføres på en upartisk måte, til tross for bl.a. at administreringen av valget er underlagt et politisk styrt departement og at kandidater til valget selv kan sitte i de lokale stemmestyrene.

### 1.3 Behov

KRD har for det første funnet grunn til å vurdere om det er tilstrekkelig avstand mellom politisk ledelse og det administrative arbeidet med å gjennomføre valg. For å sikre tilliten til en partipolitisk nøytral valgavvikling kan det argumenteres for at administrasjonen av valg ikke bør ligge under statsrådets eget sekretariat.

For det andre ser KRD et behov for å skille ut de operative oppgavene fra departementet, dels for at disse oppgavene skal få nødvendige ressurser og en mer kontinuerlig oppfølging, dels for at departementet skal kunne avlastes for å kunne ivareta de mer prinsipielle spørsmålene og fokusere på lovutvikling. Et sentralt moment i så måte er at de operative og teknisk orienterte oppgavene ventes å øke, blant annet i forbindelse med utviklingen av et sentralt valgdatasystem og elektronisk stemmegivning.

### 1.4 Forslag

Difi foreslår at det etableres en egen sentral valgenhet i form av et *direktorat* som i stor grad vil overta KRDs oppgaver i forbindelse med valg. Direktoratet vil være underlagt KRD, men for å sikre direktoratets uavhengighet fra den politiske ledelse, mener Difi tilsynelatende at det er hensiktsmessig å la *departementets instruksjonsmyndighet være begrenset*. Difi antyder at departementet vil være avskåret fra å instruere i avgjørelsen av bestemte typer enkeltvedtak, men departementet beholder instruksjonsmyndigheten når det gjelder lovtolkningen og skjønnsutøvelsen generelt, samt direktoratets organisering og saksbehandling.

For å sikre direktoratets upartiskhet, foreslår Difi videre blant annet at ansvar og rolle lovfestes, at direktør ansettes på åremål, vedtektsfesting av politisk uavhengighet og bruk av uavhengig klagenemnd for klager på lokalvalg og tilskuddstildeling.

Difi foreslår videre at det etableres en *uavhengig klagenemnd* som skal ha kompetanse til å behandle klager over valgenhetens vedtak og klager i forbindelse med lokalvalg. Direktoratet

foreslår at nemnda kan legges til Partilovnemnda, som behandler klager på avslag vedrørende partiregistrering og partistøtte. Forslaget er blant annet begrunnet med at departementets avgjørelser i klagesaker vil kunne ha presedensvirkning, og dermed virke instruerende utover det departementets begrensede instruksjonsmyndighet skulle tilsi, overfor den sentrale valgenheten. For det andre peker Difi på det problematiske ved at enheten som en eventuell klageinstans ved lokalvalg, kan komme til å behandle klager mot kommuner og fylkeskommuner som den samtidig har et veiledningsansvar overfor.

En særskilt klagenemnd vil i følge Difi, sikre en faglig uavhengig domstolslignende behandling av klager i et kollegialt organ. Nemndsleder bør ha dommerkompetanse. Administrativt blir slike nemnder underlagt departementet, men er i sin avgjørelsesmyndighet unntatt fra departementets instruksjonsmyndighet.

### **1.5 Hensyn og vurderinger**

I sin utredning har Difi tatt hensyn til at forvaltningsorganer blant annet må være politisk styrbare, faglig uavhengige, effektive og brukerorienterte. I tillegg må hensynet til rettssikkerheten ivaretas. Med dette forstår Difi at den enkelte borger har krav på likebehandling, forutsigbarhet og beskyttelse mot vilkårlighet. Det må være mulig å klage på avgjørelser og overprøving må skje gjennom en reell tottrinnsbehandling, avskjermet fra politisk styring. Videre innebærer rettssikkerheten ved administrasjonen av valg, at forvaltningen er partipolitisk nøytral og upartisk. Politisk ledelse skal ikke kunne overstyre avgjørelser på tvers av loven. Forvaltningen skal være en ressurs for demokratiet, ikke bare et redskap for den sittende politiske ledelse.

På valgområdet betyr hensynet til rettssikkerhet at forvaltningens valgfaglige vurderinger av korrekt anvendelse av valglov og forskrifter, og utarbeidelse av konsekvensutredninger av forsøk og regelendringer, skjer på en upartisk måte. Difi finner at hensynet til upartiskhet tilsier at ingen politiske aktører skal kunne få utilbørlig innflytelse på gjennomføringen av valgene, og at det heller ikke må dannes grunnlag for å hevde at det skjer. En sentral valgenhet bør derfor organiseres med en viss grad av formell uavhengighet fra den politiske ledelsen. Hvor omfattende uavhengigheten skal være, avhenger ifølge Difi av de samfunnsmessige og historiske betingelsene. Uansett, for å sikre valgenhetens faglige uavhengighet og departementets begrensede instruksjonsmyndighet, anbefaler Difi at dette kodifiseres i lovs form. Selv om tilliten til valgsystemet er stor i Norge, gjelder det å være 'føre var' for å sikre at administreringen forblir upartisk, i det tilliten fort kan tapes ved rapporter om feil eller mangler ved valget.

## **2. SMRs vurderinger**

### **2.1 En sentral valgenhet?**

Som nasjonal institusjon for menneskerettighet og driver av NORDEM, er det naturlig for SMR å vurdere etableringen av en sentral valgenhet opp mot de internasjonale menneskerettslige forpliktelser som påligger Norge og de standarder for valg som er utarbeidet av internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av.

FNs konvensjon om politiske og sivile rettigheter (SP) bestemmer i artikkel 25 (1) (b) at det å avgi stemme skal bygge på valg "... som sikrer at velgernes vilje kommer fritt til uttrykk." Artikkel 3 i første tilleggsprotokoll til den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

(EMK) uttrykker det slik at statene er forpliktet til å holde frie valg "... som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling."

Selv om EMK første tilleggsprotokoll artikkel 3 er formulert som en forpliktelse for statene, har den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) tolket bestemmelsen til å gi borgerne både en rett til å stemme og en rett til å bli valgt. I forbindelse med saker som har omhandlet disse rettighetene, har EMD også antydnet hvilke krav EMK stiller til organiseringen av statenes valgsystemer. Et eksempel er EMDs dom i saken *The Georgian Labour Party v. Georgia* (9103/04) av 8. juli 2008. Klageren anførte her at innklagedes stats valgkommisjon ikke var forenlig med første tilleggsprotokoll artikkel 3 da den bl.a. hadde godkjent et omvalg som ble gjennomført med stengte valglokaler i enkelte distrikter. Domstolen understreket først viktigheten av at et lands valgadministrasjon må fungere på en transparent og upartisk måte, uavhengig fra politisk press. Samtidig bemerket domstolen – slik som også Difi gjør i sin utredning – at det i Europa ikke foreligger noen uniform måte å organisere valgadministrasjonen på. Dette varierer avhengig av historiske og politiske forhold i hvert land. Under EMK er statene derfor innrømmet en stor grad av skjønnsmargin når det gjelder organiseringen av valgsystemet, så lenge "... folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling." På denne bakgrunn kan det som et utgangspunkt sies at EMK gir statene et stort handlingsrom når det gjelder administreringen av valg, gitt at valgsystemet fungerer på en åpen, upartisk og uavhengig måte.

Med grunnlag i internasjonale konvensjoner, politiske erklæringer og erfaringer fra nye og etablerte demokratier, har internasjonale organisasjoner som Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE), Europarådet og EU, utviklet standarder for administrering og gjennomføring av valg. Disse retningslinjene er langt på vei utviklet med tanke på nye demokratier. De er i mindre grad testet ut mot etablerte demokratiers valgordninger, selv om også slike land nå blir observert av internasjonale mellomstatlige organisasjoner og ikke-statlige aktører. Det sies gjerne at valg skal være frie, hemmelige, åpne, kontrollerbare og rettferdige og de skal etablere ansvar mellom de valgte og velgerne. Dette stiller store krav til valgmyndigheten. I nye demokratier og ikke minst i samfunn i dyp indre konflikt, er det å skape en valgadministrasjon som nyter tillit på tvers av de politiske skillelinjer en stor utfordring.

Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) anbefaler i sin Kodeks for god valgpraksis<sup>1</sup>:

*"68. Only transparency, impartiality and independence from politically motivated manipulation will ensure proper administration of the election process, from the pre-election period to the end of the processing of results.*

*69. In states where the administrative authorities have a long-standing tradition of independence from the political authorities, the civil service applies electoral law without being subjected to political pressures. It is therefore both normal and acceptable for elections to be organised by administrative authorities, and supervised by the Ministry of the Interior.*

---

<sup>1</sup> Code of Good Practice in Electoral Matters CDL-AD (2002) 23 rev

*70. However, in states with little experience of organising pluralist elections, there is too great a risk of government's pushing the administrative authorities to do what it wants. This applies both to central and local government - even when the latter is controlled by the national opposition.*

*71. This is why independent, impartial electoral commissions must be set up from the national level to polling station level to ensure that elections are properly conducted, or at least remove serious suspicions of irregularity."*

OSSE sitt Kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR) sier i sin Håndbok for valgobservering (6. utg.)<sup>2</sup>:

*"Election commissions:*

*A national election administration, such as a central election commission or equivalent body, is usually responsible for administering an election efficiently, transparently and impartially. Occasionally, the judiciary and executive bodies may play a role in organizing elections. Whichever body is constituted to administer a particular election, its work should be efficient, collegial, impartial, transparent and independent from the state authorities and other political influences. It should be guided by the fair implementation of laws with no regard for political considerations, especially in cases where election commissions are multipartite, and should enjoy the confidence of election stakeholders."*

De overordnede kravene, uansett om det gjelder nye eller gamle demokratier, er etter både EMK, Venezia-kommisjonens kodeks og OSSE/ODIHRs håndbok, at administrasjonen av valg skal være åpen og kontrollerbar, upartisk og uavhengig i forhold til politisk manipulering, slik at velgerne kan ha tillit til valgsystemet. I velfungerende demokratier, hvor forvaltningen har lang tradisjon for å gjennomføre valg uten politisk press, er det både vanlig og akseptabelt at de politisk styrte departementene organiserer valgene, slik tilfellet er i Norge i dag.

De oppgaver som ivaretas på sentralt nivå i dag er lagt til juridisk seksjon i KRD, Riksvalgstyret og til Stortinget selv. KRDs oppgaver omfatter blant annet planlegging og utvikling, informasjonsvirksomhet, utarbeidelse av instruksjer, lovforberedelse, saksforberedelse for Stortingets fullmaktskomité og saksforberedelse for Riksvalgstyret. I tillegg er KRD klagebehandler ved lokalvalg. Både utviklingsoppgavene og forvaltningsoppgavene kan ha et klart politisk element. Tradisjonen i Norge er imidlertid at partier og folk flest har stor tillit til at valgadministrasjonen er upolitisk og upartisk.

Som OSSE/ODIHR skrev i sin rapport etter stortingsvalget i 2009:

*"Norwegian elections are characterized by political pluralism, respect for fundamental freedoms and rights, and high degree of public trust and impartiality of election administration, and the integrity of the process as a whole."*

---

<sup>2</sup> OSCE/ODIHR: Election Observation Handbook. 2007

Som Difi peker på, bemerket rapporten også at det rettslige rammeverket utgjorde et generelt godt grunnlag for demokratiske valg.

Difi viser også til en vurdering av norsk valgadministrasjon foretatt av Det internasjonale instituttet for demokrati og valgassistanse, som konkluderer med at:

*“ the government administration enjoys a high level of trust and confidence for its integrity and independence, despite being subordinate to politically appointed ministers.”*

Selv om enkelte sider kan være problematiske, er det etter SMRs syn derfor lite som tyder på at dagens organisering av valgadministrasjonen i seg selv er i strid med våre internasjonale menneskerettighetsforpliktelser og internasjonale standarder for organiseringen av valg. Det kan likevel være gode grunner for at også Norge bør etablere en sentral valgenhet med større formell uavhengighet fra departementets politiske ledelse.

Difi argumenterer for et 'føre var' prinsipp. Dagens system nyter tillit, men formelle strukturer som skal sikre åpenhet, upartiskhet og uavhengighet mangler til en viss grad. Dette kan utgjøre en grunn til at tilliten svekkes i seg selv. Men det kan også lede til situasjoner hvor grunnlaget for tilliten – et velfungerende valgsystem – svekkes, idet partiske og politisk manipulerede beslutninger og vedtak lettere kan forekomme. Det er ingen garanti for at dersom noe mer alvorlig eller kontroversielt hender ved et valg en gang i fremtiden, så vil tilliten være like stor som nå.

Samfunnet er i endring, og selv om det er positivt at vi har et samfunn som fungerer basert på tillit til myndighetene, er det samtidig viktig at administrasjonen av valg er forankret i robuste regler og klar ansvarsfordeling, som kan stå i mot utfordringer som vi så langt ikke har møtt. Det er derfor nødvendig å stille strenge krav til både regelverk og organisering for å sikre en upartisk gjennomføring av valg.

Dette argumentet taler etter SMRs syn for at avstanden mellom politisk ledelse og valgadministrasjonen økes og at valgadministrasjonens kompetanse og organisering lovfestets, slik at muligheten for politisk påvirkning reduseres.

Kravene til samordning og anskaffelse av felles systemer for den tekniske gjennomføringen av valgene, vil også forsterke behovet for å øke avstanden mellom valgforvaltningen og politisk ledelse i departementet. Det er viktig at utvikling og anskaffelse av slike systemer foregår uten at det kan gi grunn til mistanker om at det velges løsninger som kan tas til inntekt for bestemte politiske syn, eller gi enkelte partier en fordel. SMR tror derfor at rollen med å utvikle sentrale valgsystemer, krever stor grad av politisk uavhengighet. Slike sentrale løsninger er tenkt å erstatte løsninger kommuner har anskaffet på egenhånd, ofte fra en leverandør med tilnærmet monopol, og vil innebære både større grad av profesjonalitet, klare brukerstyrte krav og større kostnadseffektivitet.

Et tredje argument er eksemplets makt. Internasjonalt legges det et betydelig press på nye demokratier for å etablere politisk uavhengige valgadministrasjoner. Dagens internasjonale retningslinjer for organisering av valgadministrasjonen, innebærer til en viss grad doble standarder. Selv om standardene tilsynelatende vektlegger hvordan valgadministrasjonen faktisk fungerer, er det prinsipielt problematisk at det i såkalte etablerte demokratier er akseptabelt at valgadministrasjonen er underordnet en politisk ledelse, mens man i nye

demokratier krever at det etableres uavhengige valgkommisjoner. De velbegrunnede anbefalingene til nye demokratier har også relevans i etablerte demokratier – uansett tradisjoner har ingen stater garantier mot at politiske grupperinger vil prøve å manipulere valgene. Videre får de anbefalingene man gir nye demokratier større vekt hvis man kan vise til at de også vårt valgsystem innrettes i tråd med disse. Etter SMRs syn taler det internasjonale perspektiv derfor også for at administreringen av valg bør etableres utenfor KRD i en egen sentral valgenhet.

SMR er enig med utredningens hovedkonklusjon om at det er nødvendig å øke avstanden mellom den politiske ledelse og valgadministrasjonen og at en slik sentral valgenhets kompetanse og organisering bør kodifiseres i lovs form. Difis forslag til etablering av en sentral valgenhet, inkludert enhetens kompetanse, sammensetning og organisering som et direktorat med begrenset instruksjonsadgang fra departementets side, synes etter SMRs oppfatning som en fornuftig løsning. SMR imøteser KRDs videre oppfølging av Difis utredning.

## **2.2 En ny klagenemnd – første skritt mot en fullbåren valgkommisjon?**

Difi foreslår i sin utredning at det etableres en ny uavhengig klagenemnd for klager mot den sentrale valgenhetens enkeltvedtak og for klager i forbindelse med lokalvalg. I dag er departementet klageinstans for lokalvalg. Ved stortingsvalg er Riksvalgstyret klageinstans, med unntak for klager over stemmeretten og retten til å avgi stemme, som behandles av Stortinget selv. Det er ikke mulig å anke klageinstansenes avgjørelser i valgsaker inn for domstolene.

Det norske systemet for behandling av klager ved valg har blitt kritisert av internasjonale valgobservatører. I sin rapport til 2009-valget kom OSSE med følgende anbefaling:

*”Anmodning: 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.”*

SMR viser i denne sammenheng til KRDs høringsnotat *Evalueringsnotat om valget i 2009. Forslag til endringer i valgloven*, som på side 61 viser til at KRD har bedt Venezia-kommisjonen om å utrede regelverket for klager og godkjenning av valg og forholdet til internasjonale forpliktelser. Det er etter SMRs syn meget positivt at departementet har henvendt seg til Venezia-kommisjonen for en slik utredning. Etableringen av en ny klagenemnd bør vurderes i lys av de konklusjoner og anbefalinger som Venezia-kommisjonen ventelig vil presenterer i sin utredning. SMR vil derfor på nåværende tidspunkt avvende Venezia-kommisjonens rapport og eventuelt henvende seg til departementet på et senere tidspunkt med supplerende kommentarer til denne.

Når det er sagt, så kan det her være grunn til å igjen luften ideen om etablering av en fullbåren valgkommisjon i Norge. Valglovutvalget av 2001 foreslo opprettelse av en valgkommisjon i Norge med et omfattende ansvar i forhold til valgadministrasjon og behandling av klager relatert til valg, men uten at dette ble fulgt opp videre med konkrete tiltak. Etableringen av en slik valgkommisjon ville kunne være naturlig sett i lys av argumentasjonen ovenfor, både når det gjelder det å skape en avstand mellom regjeringen og valgmyndigheten og i forhold til det internasjonale perspektivet. Venezia-kommisjonens

utredning om klageadgangen ved norske valg, vil ventelig også ha betydning for diskusjonen om en valgkommisjons berettigelse innenfor det norske valgsystemet.

Med vennlig hilsen



Kristin Høgdahl

*Fungerende leder for Nasjonal institusjon*



Hege Mørk

*Programleder for NORDEM*



Magnus Forberg Andersen

*Juridisk rådgiver ved Nasjonal institusjon*



Kenneth de Figueiredo

*Seniorkonsulent ved NORDEM*