Høringsnotat

Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet

Evaluering av valget i 2011
Forslag til endringer i valgloven og valgforskriften

Forsidebilde: Tore Fjeld

Trykk:
Departementenes servicesenter 04/2012 - 600

KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

MILJØMERKET
Trykksak 241-468

Innhold

1 Innledning 6
2 Evaluering av valget i 2011 8
2.1 Innledning 8
2.2 Statistikk 8
2.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse for valggjennomføring 14
2.3.1 Innledning 14
2.3.2 Evalueringen 14
2.3.3 Departementets vurdering 15
2.4 Universell utforming/ tilgjengelighet til valglokaler 15
2.4.1 Innledning/gjeldende rett 15
2.4.2 Kommunenes tilrettelegging 16
2.4.3 Departementets vurdering 17
2.4.4 Brukerundersøkelse om tilrettelegging for funksjonshemmede 18
2.4.5 Departementets vurdering 19
2.4.6 Designløsning for valgutstyr, grafisk profil og stemmesedler 19
2.4.7 Departementets vurdering 20
2.5 Valgopplæring 20
2.5.1 Innledning 20
2.5.2 Opplæringskonferansene i forkant av 2011-valget 21
2.5.3 Departementets vurdering 22
2.6 Forhåndsstemmegivningen 23
2.6.1 Innledning 23
2.6.2 Valgkort 23
2.6.3 Tidligstemmeordningen 24
2.6.4 Steder for forhåndsstemmegivning 25
2.6.5 Åpningstider ved forhåndsstemmemottak 28
2.6.6 For sent innkomne forhåndsstemmer 28
2.7 Valgtingsstemmegivning 30
2.7.1 Innledning 30
2.7.2 Antall valgdager 30

2.7.3 Om køer 32
2.8 Bruk av valgadministrativt system og opptelling av stemmesedler 33
2.8.1 Bruk av valgadministrativt system 33
2.8.2 Maskinell opptelling av stemmesedler 34
2.8.3 Departementets vurderinger 36
2.9 Forsøk - utprøving av nye stemmesedler 36
2.9.1 Bakgrunn 36
2.9.2 Forsøket ved valget i 2011 37
2.9.3 Evaluering av forsøket 38
2.9.4 Evaluering av stemmeseddel etter valgforskriftens § 19 a 40
2.9.5 Departementets vurdering 42
2.10 Forsøk – elektronisk avkryssing i manntallet 42
2.10.1 Gjeldende rett 43
2.10.2 Evalueringen 43
2.10.3 Departementets vurdering 44
2.11 Forsøk - stemmerett for 16- og 17-åringer 44
2.12 Informasjon 46
2.12.1 Informasjon til velgere – hvordan informerer departementet? 46
2.12.2 Hvordan informerer kommunene og fylkeskommunene? 49
2.12.3 Kommunikasjon rettet mot valgmedarbeiderne 51
2.13 Tilskuddsordningen 52
2.13.1 Departementets vurdering 52
2.14 Klager 52
2.15 Kirkevalget 53
2.15.1 Innledning 53
2.15.2 Departementets vurdering 54
3 Manntallet 55
3.1 Gjeldende rett 55
3.2 Praksis rundt etablering av manntall 56
3.3 Problemstillinger 56
3.4 Departementets vurderinger og forslag 57
4 Tilgjengelighet til og i valglokalene 60

4.1 Gjeldende rett 60
4.2 Problemstillinger 60
4.3 Departementets vurdering og forslag 61
5 Krav til utforming av valgkort 64
5.1.1 Gjeldende rett 64
5.1.2 Departementets vurdering og forslag 64
6 Krav til utforming av stemmesedler 66
6.1.1 Gjeldende rett 66
6.1.2 Departementets vurdering og forslag 66
7 Forhåndsstemmegivningen innenriks: Fjerne bruk av stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivning i egen kommune? 67
7.1 Prosedyrer for forhåndsstemming – gjeldende rett 67
7.2 Problemstilling 69
7.3 Særlig om prinsippet for hemmelig valg 70
7.4 Departementets vurdering og forslag 71
7.4.1 Forhåndsstemmer avgitt i egen kommune 71
7.4.2 Antallet valgfunksjonærer ved stemmemottak 74
7.4.3 Tilfeller hvor avvikende prosedyrer skal eller kan benyttes 75
7.4.4 Andre forhold knyttet til avvikstilfeller 76
7.4.5 Valgkortet 77
7.4.6 Tidligstemmegivningen 78
7.4.7 Om kretsvis opptelling av forhåndsstemmer 78
7.4.8 Konklusjon 79
8 Nytt sentralt elektronisk valgadministrativt datasystem (EVA) 81
8.1 Beskrivelse av systemet 81
8.1.1 Innledning 81
8.1.2 Administrativt system 82
8.1.3 System for maskinell telling 85
8.2 Evaluering av utprøving av EVA i 2011 86
8.2.1 Innledning 86
8.2.2 Metode for evaluering 87
8.2.3 Evaluering 87

8.3 Plan for implementering – Omfang og opplæring 88
9 Økonomiske og administrative konsekvenser 90
10 Forslag til endring i valgloven 91

1 Innledning

Evaluering av valget og forslag til endringer

Departementet fremmer i dette høringsnotatet forslag til enkelte endringer i valgloven. I tillegg foreslås det enkelte endringer i valgforskriften. I kapittel 2 redegjøres det for evalueringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011. I kapittel 3 til 7 omtales de ulike lov- eller forskriftsendringene som fremmes i høringsnotatet.

Det fremmes forslag til følgende lovendringer:

1. Manntallet (kapittel 3)
    a. Ansvar for etablering og oppdatering av manntall overføres til statlige myndigheter.
    b. Det etableres en frysdato for når manntallet ikke lenger kan endres.
    c. Det etableres et foreløpig manntall per 2. januar i valgåret.
    d. Forskriftshjemmelen rundt manntallsføringen utvides noe.
2. Kommunenes ansvar for å vurdere valglokalenes egnethet og tilgjengelighet presiseres i lov (kapittel 4).
3. Det innføres nye regler for forhåndsstemmegivning for velgere som stemmer i egen kommune, ved at velger legger stemmeseddel direkte i urnen etter at denne er stemplet og elektronisk krysset av i manntallet for godkjent stemmegivning (kapittel 7).
4. Det stilles krav til at minst to stemmemottakere skal være tilstede ved mottak av forhåndsstemmer (kapittel 7).

Det fremmes i dette høringsnotatet følgende forslag til forskriftsendring:

1. Det forskriftsfastsettes en standard mal med krav til utformingen av stemmesedler ved stortingsvalg (kapittel 6).

Departementet legger opp til at forskriftsendringer foran valget i 2013 gjennomføres i to omganger. En første gang i etterkant av denne høringen, for forslag til forskriftsendring nevnt ovenfor. Det må gjøres en ny vurdering av aktuelle forskriftsendringer våren 2013 dersom det vedtas endringer i valgloven.

Nytt elektronisk valgadministrativt datasystem (EVA)

Kommunene og fylkeskommunene har gjennom mange år gjort bruk av datateknologi ved den administrative gjennomføringen av valg. Mange benytter også datateknologi ved opptelling av stemmer (skanning). Dagens valglov har ingen særskilte krav knyttet til bruk av slik teknologi. Det betyr at kommuner og fylkeskommuner selv bestemmer om slike løsninger skal brukes og er ansvarlig for at de er i samsvar med kravene til valggjennomføringen og prinsipper for valg fastsatt i valgloven. De tekniske løsningene som har vært benyttet er utviklet av private dataleverandører uten medvirkning fra statlig valgmyndighet.

Fra departementets side er det et ønske at datatekniske løsninger til bruk ved valggjennomføringen i større grad styres og kontrolleres av offentlige myndigheter. Departementet har derfor etablert et statlig eid, forvaltet og driftet elektronisk

valgadministrativt datasystem (EVA). Systemet blir tilbudt samtlige kommuner og fylkeskommuner ved stortingsvalget i 2013.

EVA skal

- gi full offentlig kontroll over alle steg i valgprosessen ved at systemet blir eid, forvaltet og driftet av det offentlige,
- sikre en god administrativ, kostnadseffektiv og korrekt valggjennomføring og valgoppgjør,
- gi kontroll med og redusere framtidige samlede vedlikeholdskostnader ved at kun én løsning skal vedlikeholdes.

En nærmere omtale av EVA finnes i kapittel 8.

Forsøk med elektronisk stemmegivning

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget ble det gjennomført flere forsøk med hjemmel i valgloven § 15-1. Forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet og med nye stemmesedler er omtalt under evalueringskapitlet.

Det ble også gjennomført forsøk med elektronisk stemmegivning i ti kommuner. Dette forsøket er under evaluering og omtales ikke i denne høringen. Evalueringen av forsøket ventes å være ferdig høsten 2012.

2 Evaluering av valget i 2011

2.1 Innledning

Departementet har evaluert gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget i kommunene og fylkeskommunene ved hjelp av spørreskjemaer. 16 fylkeskommuner og 348 kommuner har svart, noe som gir en svarprosent på henholdsvis ca 90 og 80 prosent.

Store deler av kommunenes tilbakemeldinger gjennomgås i dette kapitlet. Hele undersøkelsen er tilgjengelig på departementets nettsider.

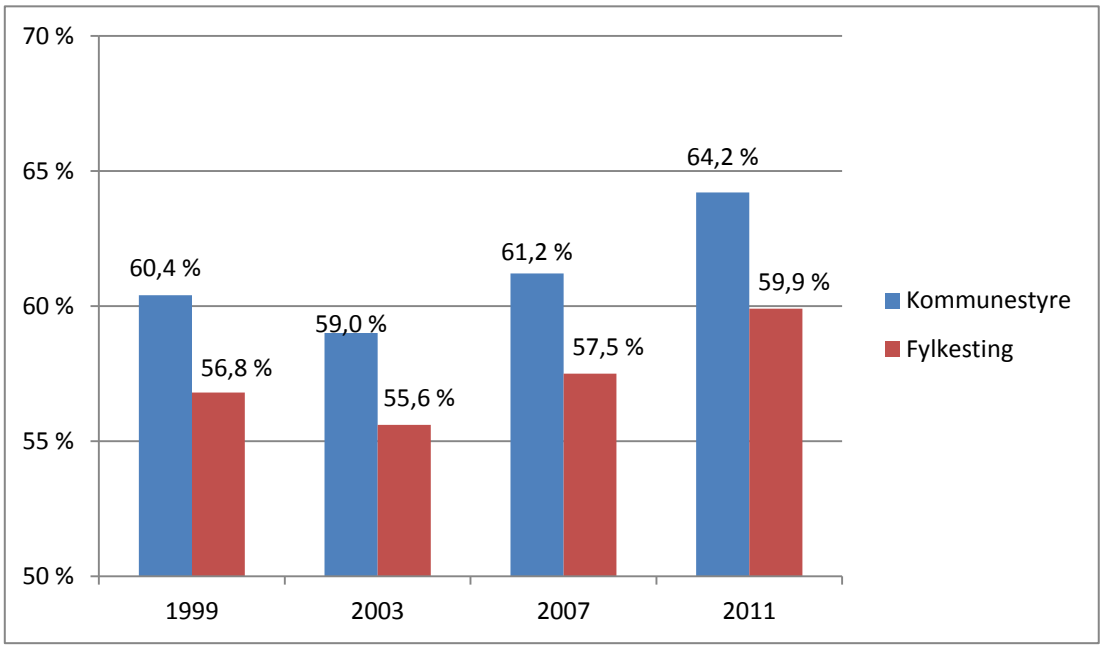
Visste du at

- ✓ rundt 30 000 personer er i sving for å få gjennomført et valg
- ✓ 4 500 personer som jobbet i valglokalene på valgdagen i 2011 var listekandidater
- ✓ valgdeltagelsen blant førstegangsvelgerne var den høyeste siden 1995
- ✓ det ble mottatt ca 545 000 forhåndsstemmer (22 prosent av alle stemmer)
- ✓ det ble mottatt ca 5 000 tidligstemmer (under 1 prosent av alle forhåndsstemmer)
- ✓ det er 635 faste forhåndsstemmelokaler i hele landet i forhåndsstemmeperioden
- ✓ det er 2 855 valgkretser i hele landet valgdagen
- ✓ det ble mottatt ca10 000 ambulerende stemmegivninger
- ✓ ca 3 300 stemmesedler ble forkastet på landsbasis
- ✓ i underkant av halvparten av kommunene har todagersvalg
- ✓ 85 prosent av velgerne visste at de måtte ha med seg legitimasjon når de skulle stemme
- ✓ 9 av 10 velgere mente selv at de hadde nok kunnskap om hvor og når de kunne stemme
- ✓ bare 25 prosent av førstegangsvelgerne vet hvordan de gjør endringer på stemmeseddelen

2.2 Statistikk

Valgdeltagelse

Valgdeltagelsen ved både kommunestyre- og fylkestingsvalget økte i 2011 sammenlignet med forrige lokalvalg i 2007. Den offisielle statistikken fra Statistisk Sentralbyrå viser at valgdeltagelsen ved kommunestyrevalget var på 64,2 prosent, en økning på 3 prosentpoeng fra valget i 2007. Ved fylkestingsvalget gikk deltagelsen opp 2,4 prosentpoeng til 59,9 prosent.



Figur 2.1 Valgdeltagelse i prosent

Valgdeltagelse blant innvandrere

SSB har undersøkt valgdeltagelsen blant innvandrere. Her presenteres noen av de viktigste funnene i undersøkelsen.

Valgdeltagelsen blant innvandrere med norsk statsborgerskap, det vil si innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, 43 prosent. Dette er 21,5 prosent lavere enn den generelle valgdeltagelsen. Blant utenlandske statsborgere med stemmerett deltok 32 prosent. Det er lavest deltagelse blant stemmeberettigde med bakgrunn fra ikke-EU-/EØS-land i Europa (29,2 prosent). Valgdeltagelsen er høyest blant stemmeberettigede med bakgrunn fra Nord-Amerika (59 prosent) og EU-/EØS-land i Europa (59,8 prosent).

Sammenlignet med lokalvalgene i 2003 og 2007 er det totalt sett en moderat økning i deltagelsen ved valget i 2011. Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre med afrikansk bakgrunn har høyere valgdeltagelse enn de med bakgrunn fra Europa sett under ett. Innvandrere fra Balkan har særlig lav valgdeltagelse. Blant innvandrere fra Kosovo og Makedonia deltar kun 18 og 23 prosent. Innvandrere fra Sri Lanka har den høyeste deltagelsen utenfor Europa (57 prosent), fulgt av Pakistan og Somalia med 50 prosent. Blant de utenlandske statsborgerne har de fra Nederland og Somalia høyest deltagelse, hhv. 56 og 51 prosent.

I forhold til valget i 2007 er det de med bakgrunn fra Marokko og Somalia som har størst økning i valgdeltagelsen, med hhv. 20 og 13 prosentpoeng økning. Nedgangen er størst blant de stemmeberettigede med bakgrunn fra Russland. Her er nedgangen på 7 prosentpoeng. De somaliske stemmeberettigede har hatt størst vekst siden 2007 – en økning på 15 prosentpoeng.

Generelt er valgdeltagelsen høyest blant kvinner og blant de med lengst botid i Norge. De med botid over 30 år hadde en deltagelse på 58 prosent ved valget i fjor. Ved valget i 2007 økte deltagelsen suksessivt med økt botid, men ved dette valget hadde de som har

bodd i landet i inntil 10 år høyere deltagelse enn de som har bodd her mellom 10 og 19 år. Innvandrere med kortest botid har nå en valgdeltagelse på 41 prosent, altså 17 prosentpoeng under de som har bodd i landet i over 30 år.

Som i 2007 har kvinner noe høyere valgdeltagelse enn menn. 6 prosentpoeng flere kvinner enn menn deltar blant de med bakgrunn fra EU -/EØS-land og fra Sør-Amerika. Dette bildet er imidlertid ikke likt overalt. Blant de med bakgrunn fra Oseania er det for eksempel 14 prosentpoeng flere menn enn kvinner som deltar. Når det gjelder enkeltland, er det størst forskjell blant de med bakgrunn fra Thailand. Her deltar 31 prosentpoeng flere kvinner enn menn. Blant de med bakgrunn fra Russland deltar 16 prosentpoeng flere kvinner enn menn. Mannlige stemmeberettigede med bakgrunn fra Irak og Bosnia-Hercegovina her hhv. 10 og 8 prosentpoeng høyere deltagelse enn kvinner fra samme område.

Valgdeltagelse etter alder

Lokalvalgundersøkelsen 2011, gjennomført av Institutt for samfunnsforskning på vegne av departementet, gir et bilde på hvordan valgdeltagelsen varierer mellom aldersgrupper. Tallene er kun for kommunestyre- og fylkestingsvalg, og ikke for stortingsvalg eller sametingsvalg.

Valgår	**18-21 år**	**22-29 år**	**30-39 år**	**40-49 år**	**50-59 år**	**60-69 år**	**70-80 år**
2011	46 %	45 %	60 %	67 %	72 %	78 %	75 %
2007	33 %	40 %	57 %	60 %	69 %	71 %	71 %
2003	37 %	39 %	60 %	61 %	69 %	68 %	67 %
1999	33 %	38 %	51 %	55 %	70 %	73 %	63 %
1995	43 %	43 %	65 %	67 %	69 %	75 %	67 %

Tabell 2.1 Valgdeltagelse etter alder ved lokalvalgene fra 1995 til 2011. Prosent

Det har vært en økning i valgdeltagelsen for alle aldersgrupper fra valget i 2007. Førstegangsvelgere har en økning på 13 prosentpoeng, mens de andre gruppene øker med mellom 3 og 7 prosentpoeng.

Valgdeltagelsen blant førstegangsvelgerne var den høyeste siden 1995. Deltakelsen i aldersgruppen 22-29 år har økt ved hvert lokalvalg siden 1999.

Alle aldersgrupper økte valgdeltagelsen fra kommunestyrevalget i 2007, men ingen kan vise til like stor økning som førstegangsvelgerne.

Valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringene i de 20 kommunene som deltok i forsøket med nedsett stemmerettsalder i høst, var på 57,4 prosent.

Forhåndsstemmer

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 ble det avgitt i underkant av 545 000 forhåndsstemmegivninger. Dette utgjorde 22,2 prosent av alle stemmer, og er en økning

på over 5 prosentpoeng i forhold til andelen forhåndsstemmer ved valget i 2007. I forhold til stortingsvalget i 2009 er det derimot en nedgang på drøyt 2 prosentpoeng.

Av alle forhåndsstemmene ved dette valget ble i underkant av 5 000 avgitt som tidligstemmer, det vil si, i perioden 1. juli til 9. august. Dette tilsvarer ca. 0,9 prosent av alle forhåndsstemmer. Til sammenligning ble knapt 1 prosent av forhåndsstemmene avgitt som tidligstemmer ved stortingsvalget i 2009, da ordningen ble innført foran valget i 2009.

Nedenfor følger en oversikt over tallet på forhåndsstemmer ved norske valg siden 1995. Ved stortingsvalg er tallene stort sett høyere. Dette har sammenheng med at valgdeltagelsen ved stortingsvalg generelt er noe høyere.

Valgår	**Forhåndsstemmer**
1995 (kommunestyre- og fylkestingsvalg)	**178 590** (kommunen)
1997 (Stortingsvalg)	**485 187** (Posten)
1999 (kommunestyre- og fylkestingsvalg)	**331 419** (Posten)
2001 (Stortingsvalg)	**504 328** (Posten)
2003 (kommunestyre- og fylkestingsvalg)	**249 022** (kommunen)
2005 (Stortingsvalg)	**472 651** (kommunen)
2007 (kommunestyre- og fylkestingsvalg)	**373 524** (kommunen)
2009 (Stortingsvalg)	**653 939** (kommunen)
2011 (kommunestyre- og fylkestingsvalg)	**544 893** (kommunen)

Tabell 2.2 Antall mottatte forhåndsstemmer 1995-2011

Det har vært en jevn økning i antall forhåndsstemmer fra valget i 2003, da kommunene igjen overtok ansvaret for forhåndsstemmegivningen. Parentesen angir hvem som var ansvarlig for forhåndsstemmegivningen.

Velgere i utlandet kan forhåndsstemme fra 1. juli frem til nest siste fredag før valgdagen. Av rundt 545 000 forhåndsstemmegivninger til dette valget kom det inn i underkant av 1 prosent utenriks og på Svalbard og Jan Mayen.

Type forhåndsstemme	Antall totalt
Tidligstemmer (innenriks)	4 970
Øvrige forhåndsstemmegivninger innenriks	536 290
Brevstemmer (utenriks)	195
Øvrige forhåndsstemmegivninger utenriks	3 438

Tabell 2.3 Ulike typer forhåndsstemmegivninger 2011

Forkastede stemmegivninger og stemmesedler

Regelverket for godkjenning og forkasting av stemmegivninger og stemmesedler ble endret da den nye valgloven kom i 2003. Svært mange tidligere forkastelsesregler ble opphevet, slik at regelverket ble forenklet og lettere å praktisere. Tidligere var brudd på prosedyrer i de fleste tilfeller grunn til forkasting. I gjeldende valglov er mange av disse grunnene tatt bort, slik at velgerne ikke skal belastes for prosedyrebrudd.

Tabellen nedenfor gir en oversikt over antall stemmegivninger til begge valg.

Kommunestyrevalget	**Forkastet**	**Godkjent**
Totalt antall forhåndsstemmegivninger	579	544 893
Totalt antall valgtingsstemmegivninger	1 801	1 905 698
Fylkestingsvalget	**Forkastet**	**Godkjent**
Totalt antall forhåndsstemmegivninger	425	461 981
Totalt antall valgtingsstemmegivninger	1 507	1 567 678

Tabell 2.4 Oversikt over godkjente og forkastede stemmegivninger på landsbasis

Ser vi bort fra Oslo kommune, som ikke har valg til fylkesting, var det i overkant av 107 000 personer som stemte til kommunestyrevalg, men ikke fylkestingsvalg. Rett i underkant av 2 000 stemmegivninger ble forkastet. 72 prosent av disse skyldtes at velgeren ikke var manntallsført i kommunen.

Forkastede stemmegivninger. Forkastelsesgrunner.	**Forhånd**	**Valgting**
Velgeren var ikke manntallsført i kommunen § 10-1 (1) a)/§ 10-2 (1) a)	108	1 549
Det var ikke mulig å identifisere velgeren § 10-1 (1) b)	75	X
Stemmegivningen var ikke avgitt til rett tid § 10-1 (1) c)	17	X
Stemmegivningen var ikke levert rett stemmemottaker § 10-1 (1) d)	2	X
Noe tyder på at stemmegivningen har vært åpnet § 10-1 (1) e)	9	X
Velgeren har allerede fått godkjent en stemmegivning § 10-1 (1) f)	302	X
Stemmegivningen kom for sent fram § 10-1 (1) g)	60	X
Velgeren hadde stemt i den kretsen der vedkommende var manntallsført - § 10-2 (1) c)	X	58
Velgeren hadde avgitt godkjent forhåndsstemme § 10-2 (1) c)	X	192
Forkastede stemmesedler. Forkastelsesgrunner.	**Forhånd**	**Valgting**
Seddelen mangler offentlig stempel § 10-3 (1) a)	X	1 246
Fremgår ikke hvilket valg seddelen gjelder § 10-3 (1) b)	114	61
Fremgår ikke hvilken liste velgeren har stemt på § 10-3 (1) c)	1 122	22
Partiet/gruppen stiller ikke liste § 10-3 (1) d)	676	32

Tabell 2.5 Oversikt over forkastelsesgrunner på landsbasis. Kommunestyrevalget 2011. Kilde: SSB

Antall forkastede stemmegivninger ved dette valget viser en svak nedgang fra stortingsvalget i 2009, men en økning i forhold til sist kommunestyrevalg. Jevnt over er

likevel antallet forkastelser lavt. De fleste av forkastelsene ved høstens valg skyldtes at velgeren ikke var manntallsført i kommunen der vedkommende møtte opp for å stemme i på valgtinget. 21 prosent av forkastelsene skyldtes at velgeren allerede hadde fått godkjent en stemmegivning.

Totalt ble 3 273 stemmesedler forkastet ved kommunestyrevalget 2011. Dette er på nivå med kommunestyrevalget i 2007. I forhold til stortingsvalget i 2009 er det derimot en svak økning.

38 prosent av forkastelsene skyldes at stemmeseddelen ikke fikk offentlig stempel før den ble lagt i urnen på valgtinget. Dette er betydelig lavere enn ved stortingsvalget i 2009, da 66 prosent av stemmesedlene ble forkastet fordi de manglet offentlig stempel. Andelen ved kommunestyrevalget i 2007 var 46 prosent. Departementet vil oppfordre kommunene til å jobbe for at tallet blir enda lavere.

Det ble avgitt 11 862 blanke stemmesedler til kommunestyrevalget 2011. Dette er en svak økning fra stortingsvalget i 2009, men en klar nedgang sammenlignet med kommunestyrevalget i 2007. Til sammenligning ble det avgitt 23 201 blanke stemmesedler ved fylkestingsvalget i 2011.

2.3 Risiko- og sårbarhetsanalyse for valggjennomføring

2.3.1 Innledning

En risikovurdering, eller kartlegging av risiko, er en grundig gjennomgang av hva som kan forårsake at noe tilsiktet eller utilsiktet kan gå galt, eller at uhell inntreffer. Ut fra gjennomført kartlegging vurderes det hvor sannsynlig det er at noe kan gå galt, hvor kritisk de enkelte uønskede hendelsene vil være, og hvor ofte noe uønsket kan inntreffe. Det vurderes om det er tatt tilstrekkelige forholdsregler, eller om det må iverksettes særlige tiltak for å unngå skader og eventuelle ødeleggelser.

2.3.2 Evalueringen

Kommunene og fylkeskommunene ble bedt om å svare på om det ble gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for valggjennomføringen. De ble også spurt om det ble utarbeidet en beredskapsplan. Resultatene er gjengitt nedenfor.

	Kommuner	Fylkes-kommuner
Gjennomført risiko- og sårbarhetsanalyse / foretatt tilsvarende nødvendige vurderinger	85 %	88 %
Hadde ikke tid/ukjent/ikke prioritert/ikke tema	15 %	12 %

Utarbeidet beredskapsplan / hadde tilsvarende planverk tilgjengelig	88 %	88 %
Hadde ikke tid/ukjent/ikke prioritert/ikke tema	12 %	12 %

Tabell 2.6 Bruken av ROS-analyse/beredskapsplan

2.3.3 Departementets vurdering

Gjennomføring av valg er en tidskritisk prosess, og det er viktig at ulike faktorer forbundet med risiko for gjennomføringen analyseres av kommunene i forkant. Det er samtidig naturlig å utarbeide beredskapsplan. Disse temaene har hatt fokus i valgopplæringen i regi av Valgforum ved de siste valgene.

Evalueringen i 2009 viste at 46 prosent av kommunene utførte egen risiko- og sårbarhetsanalyse. Departementet har ikke oversikt over hvor mange av de resterende kommunene som hadde foretatt tilsvarende nødvendige vurderinger foran det valget.

Tallene fra høstens valg er gode sammenlignet med 2009. Selv om ikke alle svarer at de har gjort en egen ROS-analyse for selve valggjennomføringen, tyder resultatene på at de fleste har et bevisst forhold til risiko, sårbarhet og beredskap når det gjelder valget, siden dette mange steder er en del av eksisterende planverk. Det er generelt viktig at kommunene er systematiske i sin gjennomgang av hva som kan gå galt og hvordan det eventuelt løses.

2.4 Universell utforming/ tilgjengelighet til valglokaler

2.4.1 Innledning/gjeldende rett

Tilgjengelighet til valg handler både om hvilke lokaler som benyttes til stemmegivning, og hvordan lokalene tilrettelegges. Det er kommunene som er ansvarlig for å legge til rette for valg.

Stemmegivningen skal foregå i egnet lokale som er lett tilgjengelige, og hvor alle velgere kan ta seg inn uten å måtte be om hjelp, jf. valgloven § 8-3 og valgforskriften §§ 26 og 30.

I tilegg må kommunene forholde seg til kravene til tilgjengelighet og universell utforming i henhold til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan- og bygningsloven. Universell utforming betyr at produkter eller omgivelser, i så stor utstrekning som mulig,

utformes slik at de kan brukes av alle mennesker, Begrepet universell utforming inneholder et sterkere likhetskrav enn det som ligger i begrepet tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne. Mens tilgjengelighet for funksjonshemmede kan oppnås gjennom spesielle løsninger, forutsetter universell utforming at hovedløsningen skal imøtekomme alle brukerbehov. Omgivelser og produkter bør utformes slik at de kan brukes av mennesker i alle aldersgrupper og med ulike ferdigheter, kapasitet og funksjonsevne. Forhold som angår bevegelse, syn, hørsel, forståelse eller følsomhet for miljø er sentrale.

Som uttalt i Prop. 64 L (2010-2011) om endringer i valgloven og kommuneloven, er departementets målsetting at samtlige valglokaler skal være lagt til rette for alle velgergrupper, slik at alle med stemmerett kan delta i valg. Departementet har derfor hatt særlig fokus på tilgjengelighet og tilrettlegging i forkant av valget i 2011. Blant annet har det blitt satset på utvikling og distribusjon av nytt universelt utformet valgutstyr. Det er også utformet nye stemmesedler med samme formål. Det kan også nevnes at tilrettelegging og tilgjengelighet var tema på Valgforums valgkonferanse i forkant av valget. Til stede var representanter fra ulike velgergrupper for å presentere synspunkter og utfordringer i forbindelse med valg.

For å øke kunnskapen om kommunenes tilrettelegging er det flere spørsmål i evalueringen som omhandler nettopp dette. I tilegg er det gjennomført en brukerundersøkelse blant velgere med nedsatt funksjonsevne for å få kunnskap om hvordan denne velgergruppen opplever tilgjengeligheten.

2.4.2 Kommunenes tilrettelegging

I forbindelse med evalueringen av valget stilte departementet en del spørsmål til kommunene om tilrettelegging og tilgjengelighet for alle. Evalueringen viser at kommunene legger stor vekt på tilgjengelighet og gjør en god jobb når det gjelder tilrettelegging til valg.

96 prosent av kommunene opplyste at de vurderte valglokalenes egnethet i forkant av valget. Litt over 30 prosent av disse foretok en skriftlig behandling i valgstyret. Omlag 3 prosent av kommunene svarte at de ikke vurderte tilgjengeligheten.

Utformingen av spørsmål om valglokalenes tilgjengelighet gir rom for misforståelser. Departementet har derfor gjennomgått alle rådataene. Tabellen nedenfor viser en sammenstilt versjon av svarene på to av spørsmålene (20 og 21):

Andel tilgjengelige valglokaler i kommunen		**Andel valglokaler i kommunen med valgavlukker tilpasset funksjonshemmede**	
Prosentandel tilgjengelige lokaler	**Antall kommuner**	**Prosentandel lokaler med tilpasset avlukke**	**Antall kommuner**
100 %	276 (79,3 %)	100 %	220 (63,2 %)
75-99 %	40	75-99 %	29
50-74 %	11	50-74 %	26
25-49 %	15	25-49 %	40
0-24 %	6	0-24 %	33
N=	348	N=	348

Tabell 2.7 Oversikt tilgjengelighet til valglokaler

Tabellen viser at alle valglokalene i kommunen var tilgjengelige i 79 prosent av kommunene. Tilsvarende tall fra 2009 er 63 prosent. Her er det altså en økning på nesten 16 prosent.

Kommunene som oppga at ikke alle valglokalene var tilgjengelige ble bedt om å svare på hva som var årsaken til at lokaler som ikke var tilgjengelige ble benyttet. Her opplyste halvparten av kommunene at det ikke finnes tilstrekkelig antall egnende lokaler i kretsen. 20 prosent av kommunene svarte at behovet er for lite for tilpassing, mens 16 prosent oppga at lokalene som benyttes er privat eid, slik at kommunene ikke kan gjøre noe med lokalene. Om lag 12 prosent svarte at det var for kostbart å tilpasse lokalene. Også resultatene fra evalueringen i 2009 viser at mangel på egnende lokaler ble oppgitt som en hovedårsak til manglende tilrettelegging.

2.4.3 Departementets vurdering

Det er svært viktig å sikre at alle som ønsker å stemme ved valg, har muligheten til det. God tilgjengelighet skal sikre den enkeltes rett til deltakelse og innflytelse i samfunnet, og ingen skal ekskluderes fra å stemme ved valg på grunn av manglende tilrettelegging. Derfor er det helt nødvendig at kommunene vurderer valglokalenes tilgjengelighet i forkant av valgene.

Tilgjengelighet til valg handler både om tilgjengelighet til valglokaler og tilgjengelighet inne i selve valglokalene. Departementet vil derfor understreke viktigheten av at kommunene ikke bare vurderer tilgjengeligheten inne i valglokalene, men at man også vurderer tilgjengeligheten til selve valglokalet. Kravet i valgforskriften er at alle velgere kunne ta seg inn i valglokalet og avgi stemme uten å måtte be om hjelp.

Kravet til universell utforming innebærer at kommunene må tilrettelegge valglokalet slik at alle velgere, uavhengig av funksjonsevne, skal kunne delta i valg. Departementet vil påpeke viktigheten av at kommunene har et bevisst forhold til hvem det tilrettelegges for. Det er viktig å være klar over at en stor del av befolkningen har redusert funksjonsevne i deler av livet, for eksempel i perioder med skader og sykdom eller økende alder. Det er derfor viktig at kommunene tenker bredt når det gjelder tilrettelegging.

Departementet vil understreke at det ikke er tilstrekkelig å la være å tilrettlegge et valglokale med den begrunnelse at det ikke er behov for tilrettelegging i den aktuelle kretsen. Departementet viser til at etter valgforskriften skal valglokaler som ikke er tilgjengelige bare brukes hvis særlige grunner foreligger. Slike særlige grunner foreligger ikke dersom lokalet kan tilpasses med bruk av hjelpemidler, for eksempel bruk av rullestolrampe eller bedre belysning.

Selv om evalueringen viser at kommunene i all hovedsak gjør en god jobb med tilrettelegging til valg, er det likevel mulig med forbedringer. Derfor vil departementet også ved fremtidige valg være opptatt av at alle velgergrupper skal ha tilgang til valglokalene og ha mulighet til å avgi stemme uten å måtte be om hjelp.

I forlengelsen av dette mener departementet at det kan være grunn til å se nærmere på om det bør foretas noen endringer i valgloven for å tydeliggjøre kravet til tilgjengelighet, se nærmere omtale av dette i eget kapittel i dette høringsnotatet.

2.4.4 Brukerundersøkelse om tilrettelegging for funksjonshemmede

I tillegg til kommunenes evaluering av tilgjengeligheten, ønsket departementet å innhente kunnskap om hvordan velgere med nedsatt funksjonsevne selv opplevde tilgjengeligheten ved årets valg. TNS Gallup fikk i oppdrag å gjennomføre en brukerundersøkelse blant synshemmede og bevegelseshemmede som stemte ved kommunestyre- og fylkestingsvalget.

Målgruppen for undersøkelsen var både svakt synshemmede, sterkt synshemmede og blinde, i tillegg til bevegelseshemmede.

Hovedinntrykket er at tilgjengligheten til valglokalene er god både blant synshemmede og bevegelseshemmede:

- Det store flertallet svarte de kunne avgi stemme uten at andre trengte å vite hva de stemte.
- Praktisk talt alle de spurte var fornøyd med assistansen de fikk fra valgfunksjonærene.
- 9 av 10 synshemmede mente det var enkelt å finne inngangen til valglokalet og opplevde ingen fysiske hindringer inne i valglokalet.

Det er imidlertid en del punkter som er verdt å merke seg:

Synshemmede

- En tredjedel mente det ikke var tilstrekkelig med forhåndsmerkede og reserverte parkeringsplasser for funksjonshemmede ved valglokalet.

- En tredjedel svarte at hyllene med stemmesedler verken var merket med stor nok skrift eller med punktskrift.
- En fjerdedel mente informasjonen om hvordan man stemmer ikke var tilgjengelig for dem.

Bevegelseshemmede

- En fjerdedel mente det ikke var tilstrekkelig med forhåndsmerkede og reserverte parkeringsplasser for funksjonshemmede ved valglokalet.
- En tredjedel av de som ikke kunne gå uten hjelpemidler møtte fysiske hindringer ved inngangen til valglokalet. Trapper og trinn var det største problemet.

Hele rapporten er tilgjengelig på departementets nettsider:
http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/tilgjengelighet_ved_lokalvalget_2011.pdf

2.4.5 Departementets vurdering

Brukerundersøkelsen viser at bevegelseshemmede og synshemmede jevnt over er godt fornøyde med tilgjengeligheten til og i valglokalene. Tallene viser at kommunene har kommet et godt stykke på vei for å gjøre alle valglokaler tilgjengelig for alle. Tilgjengelighet til valglokalene og universell utforming er nærmere omtalt i kapittel 4.

2.4.6 Designløsning for valgutstyr, grafisk profil og stemmesedler

Norsk Form arrangerte i 2008 Statens designkonkurranse, med temaet ”Valg og demokrati”. Vinnerløsningen ”Blanke Ark” ble prøvd ut av fire kommuner ved stortingsvalget i 2009. I tillegg fikk alle velgere i Buskerud prøve ut stemmesedler med nytt design. Løsningen ble svært godt mottatt. Evalueringsrapporten bekreftet i stor grad positive oppfatninger og holdninger til nytt utstyr, til fargebruk og funksjonalitet, og at løsningen bidrar til god tilrettelegging for alle velgere, uavhengig av funksjonsevne. Det kom også gode tilbakemeldinger på stemmesedlenes utforming og lesbarhet.

Departementet inngikk før valget i 2011 en rammeavtale med produsent av utstyr på vegne av kommunene, og fikk utviklet valgutstyrsportalen (http://valgutstyr.valg.no) der kommunene kunne kjøpe inn utstyr fra løsningen. Rammeavtale gjelder for valgene i 2011 og 2013. Alle kommuner som ønsket det fikk kjøpt utstyr i 2011. Totalt 178 kommuner benyttet seg av denne muligheten.

I etterkant av valget sendte departementet ut eget spørreskjema til kommunene som hadde bestilt valgutstyr. Kommunene ble blant annet spurt om hva de synes om de ulike elementene i løsningen (valgavlukket, valgurnen og skiltprogrammet). Departementet har mottatt tilbakemeldinger fra 95 kommuner. Tilbakemeldingene er stort sett gode. 59 prosent er generelt sett positive, mens 6 prosent er negative. 32 prosent av de som har svart har en ”både, og” oppfatning, mens resten (3 prosent) har ingen spesiell kommentar.

De kritiske tilbakemeldingene gikk i hovedsak ut på at valgurnen var tung og uhåndterlig, samt at det var tungvint å holde igjen lukkemekanismen på bunnen. Over 80 prosent av kommunene som kommenterte avlukket var godt fornøyd. Fire kommuner hadde problemer med festeanordningen i taket, og sju kommuner kommenterte svakheter i hyllene for stemmesedlene. Her var det i tillegg ønskelig med et tydeligere skille mellom kommunestyrevalg og fylkestingsvalg. Det kom færre entydige tilbakemeldinger på skiltprogrammet, men sju kommuner hadde problemer med å fjerne markeringstapen fra gulvet uten at den etterlot seg stygge merker.

2.4.7 Departementets vurdering

Jevnt over viser evalueringen i kommunene gode tilbakemeldinger på valgutstyret. I forkant av valget i 2013 vil departementet i samarbeid med produsent arbeide videre med enkelte endringer i produktene. Særlig gjelder dette urnen og verktøyet for støping av bordet i avlukket.

Den nye designløsningen for valg gir en helhetlig, gjenkjennelig, funksjonell og fysisk ramme rundt stemmegivningen. Løsningen ivaretar blant annet kravene til informasjon, logistikk, produksjon, montering, vedlikehold og universell utforming. Gjennom hele utviklingsprosessen har brukergrupper og kommuner deltatt.

Departementet vil anbefale kommuner som skal anskaffe nytt valgutstyr om å kjøpe inn deler av de ulike elementene i ”Blanke Ark” konseptet, eller kjøpe andre løsninger som på tilsvarende måte sikrer krav til universell utforming. Kommunene må også i framtiden vie kravet om universell utforming stor oppmerksomhet ved tilrettelegging for valg.

Når det gjelder det nye valgutstyret som er universelt utformet vil departementet gi produsenten beskjed om å rette opp produksjonsfeil og enkelte andre forbedringspunkter. Departementet vil komme tilbake til tidspunkt og rutiner for bestilling av nytt utstyr til stortingsvalget i 2013.

2.5 Valgopplæring

2.5.1 Innledning

Det er viktig å sikre en rasjonell, effektiv og korrekt valgavvikling i alle landets kommuner i tråd med valglovgivningen. Den enkelte kommune er i utgangspunket selv ansvarlig for å sørge for å lære opp sine valgmedarbeidere, både egne ansatte og de som eventuelt hyres inn utenfra.

Valgopplæring er en prioritert oppgave for departementet. Vi har derfor i større grad de senere årene også ønsket å bidra mer til å sikre en god opplæring lokalt. Dette er gjort gjennom et formelt samarbeid med Valgforum både i 2009 og 2011. Valgforum er en medlemskapsorganisasjon for valgmedarbeidere, der alle landets kommuner og fylkeskommuner kan tegne medlemskap.

Forumet har som formål å medvirke til utvikling av valg i Norge, blant annet gjennom erfaringsutveksling, dialog med sentrale valgmyndigheter og rådgivertjeneste i

valgspørsmål. En sentral del av formålet for forumet er kompetanseoppbygging ved at det blir holdt kurs og ved utvikling av kursmateriell.

For departementet er det viktig at det på valgområdet finnes et kompetanseforum for de som arbeider med valg. Valg stiller store krav til den enkelte medarbeider. Det er valg bare hvert annet år og valggjennomføring er en oppgave de fleste medarbeidere har ved siden av svært mange andre oppgaver i kommunen. Stadige endringer i regelverket er også en utfordring når det gjelder opplæring og det å forhindre at feil skjer.

2.5.2 Opplæringskonferansene i forkant av 2011-valget

I forkant av valget ble det avholdt fylkesvise opplæringskonferanser. Konferansene var et samarbeid mellom Valgforum, fylkesmennene og fylkeskommunene. Det er viktig å påpeke at slike konferanser ikke er ment å erstatte den enkelte kommunes ansvar for opplæring av valgmedarbeidere i egen kommune.

På departementets valgkonferanse for fylkesmenn og fylkeskommuner på Gardermoen i februar, ble det gjennom gruppearbeid utarbeidet forslag til faglig innhold på de fylkesvise konferansene. Denne ble lagt til grunn for alle fylkeskonferansene, men ga rom for lokale tilpasninger.

I evalueringen etter valget viser Valgforum til gode erfaringer, men at det er noen utfordringer knyttet til ulikt kompetansenivå og ulik erfaring med valggjennomføringen i kommunene. De mener det kan være hensiktsmessig med egne kurs for nybegynnere.

I evalueringsrunden etter valget ble kommunene spurt om hvordan valgfunksjonærer ble lært opp. De ulike tiltakene fremgår av tabellen under.

Tiltak	Kommunen	Fylkes-kommunen
Deltagelse på Valgforums konferanser/Sentral valgkonferanse	43,7 %	100,0 %
Deltakelse på regionale konferanser	63,4 %	88,2 %
Deltakelse på kurs i kommunen/fylkeskommunen	81,1 %	82,4 %
Skriftlig opplæringsmateriell	62 %	58,8 %
E-læring	2,3 %	11,8 %
Ingen opplæringstiltak	0,3 %	0,0 %
Annet	18,9 %	17,6 %

Tabell 2.8 Opplæringstiltak kommuner og fylkeskommuner

Evalueringen viser også at de fleste valgfunksjonærene har fått opplæring i forkant av valget. De oppgis likevel at ca 20 % ikke fikk opplæring. På spørsmål om hvem dette er og hva som var årsaken, svarer kommunene at ca 40 % av disse var stemmestyremedlemmer og vel 20 % var ansvarlige for avkryssing i manntall. Noen steder er det bare leder av stemmestyret som gis opplæring. Noen gir ikke særskilt opplæring fordi kommunen mener de har rutinerte stemmestyreledere/-medlemmer og valgfunksjonærer. For øvrig viser kommunene til at enkelte ikke møtte opp på opplæringssamlinger.

2.5.3 Departementets vurdering

Departementet viser til at kommunene selv er ansvarlige for opplæring av valgmedarbeidere internt i kommunen. Det er positivt at så mange ser viktigheten av å delta på opplæringskonferanser i forkant av valget. Dette gir et godt og nødvendig grunnlag for å sikre en korrekt gjennomføring.

Departementet vil understreke viktigheten av at *alle* deltar i opplæring. Særlig er det viktig at stemmestyret og de som er ansvarlig for mottak av stemmer og avkryssingen i manntallet deltar. Evalueringen viser at flere stemmestyremedlemmer ikke deltar i opplæring. Valg gjennomføres en gang hvert annet år. Det har vært nødvendig å endre reglene på en rekke områder de seneste årene. Bruk av datateknologi blir stadig mer utbredt. For å sikre en korrekt gjennomføring av valg mener departementet derfor det er nødvendig at samtlige stemmestyremedlemmer og valgfunksjonærer deltar i opplæring i forkant av valget. Opplæringen bør så langt det er mulig tilpasses den oppgave den enkelte har.

I forbindelse med implementeringen av det nye valgadministrative datasystemet EVA i 2013, vil det settes inn ekstra ressurser også fra departementets side rundt opplæring, se

mer om dette i kapitelet om EVA. Det er svært viktig at alle som har oppgaver knyttet til valggjennomføringen også deltar i denne valgopplæringen. Departementet understreker at det likevel er kommunenes ansvar å sikre at samtlige funksjonærer og stemmestyremedlemmer har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre oppgavene de er satt til.

Departementet ser det også som viktig at det satses på en større grad av kontinuitet med hensyn til opplæring og påfyll av valgkunnskaper. Departementet oppfordrer alle landets kommuner og fylkeskommuner til å melde seg inn i Valgforum og til å delta på forumets konferanser.

2.6 Forhåndsstemmegivningen

2.6.1 Innledning

Det er viktig å sikre god tilgjengelighet til stemmegivning, slik at alle som ønsker det, skal få stemt. Her spiller anledningen til å stemme på forhånd en stor rolle. Fra stortingsvalget i 2009 ble det mulig å stemme på forhånd f.o.m. 1. juli også innenriks, såkalt tidligstemmegivning. Det er viktig for departementet å evaluere denne ordningen grundig, i tillegg til den ordinære forhåndsstemmegivningen.

Noen av spørsmålene til kommunene omhandlet forhold rundt organiseringen av forhåndsstemmegivningen. Spørreskjemaet inneholdt spørsmål om valgkort, om hvor mange og hva slags lokaler som ble brukt, om antall ambulerende stemmegivninger og stemmegivninger mottatt på videregående skoler, universitet og høgskoler, om åpningstider og om for sent innkomne forhåndsstemmer. I tillegg er det via SSB samlet inn informasjon om hvor mange forhåndsstemmer som ble mottatt som tidligstemmer. Funn fra evalueringen omtales nedenfor under de enkelte kapitler i dette høringsnotatet. For statistikk henvises det til kapittel 2.2.

2.6.2 Valgkort

Gjeldende rett

Valgstyret skal sørge for at det blir sendt ut valgkort til alle stemmeberettigede som er innført i manntallet i kommunen og som har bostedsadresse innenriks (unntatt Svalbard og Jan Mayen), jf. valgloven § 2-3 (3). Det er manntallet pr. 9. juli som skal legges til grunn for produksjonen av valgkort, jf. valgforskriften § 22 (1).

Valgstyret skal sende ut valgkort senest 3. august, jf. valgforskriften § 22 (2). Med normal postgang vil da valgkortet være fremme i god tid før forhåndsstemmegivningen starter 10. august. Dersom en velger som avgir forhåndsstemme ikke har med seg valgkort, skal stemmemottaker innenriks (unntatt på Svalbard og Jan Mayen) skrive ut valgkort til velgeren.

Evalueringen

Kommunene ble spurt om de sendte ut valgkort som A-post eller B-post. I tillegg ble de spurt om hvor mange valgkort som kom i retur sammenlignet med 2009. 55,7 prosent av

kommunene svarer at de sendte valgkortene som A-post. 44,3 prosent opplyser at de brukte B-post.

Omtrent dobbelt så mange kommuner oppga at det kom færre valgkort sammenlignet med sist. 36 prosent svarte det kom færre i retur, mens 18 prosent svarte flere. 22 prosent svarte at det kom inn samme antall som sist. Resten av kommunene svarte at de ikke vet.

Departementets vurdering

Noen færre kommuner brukte B-post for å sende ut valgkort i 2011 sammenlignet med 2009. Evalueringen etter valget i 2009 viste også at antallet kommuner som fikk valgkort i retur sammenlignet med tidligere valg, var redusert. Utviklingen tyder dermed på at distribusjonen av valgkort blir stadig mer effektiv.

Departementet har registrert henvendelser og kommentarer fra velgere som tyder på at det er flere som tror valgkortet er nødvendig for å kunne stemme. Det er uheldig hvis stemmeberettigede som ønsker å stemme ikke møter opp i valglokalet fordi de ikke har fått valgkort. Det er derfor viktig at velgerne informeres om dette. Departementet viser for øvrig til kapittel 5 om krav til valgkortene.

2.6.3 Tidligstemmeordningen

Gjeldende rett

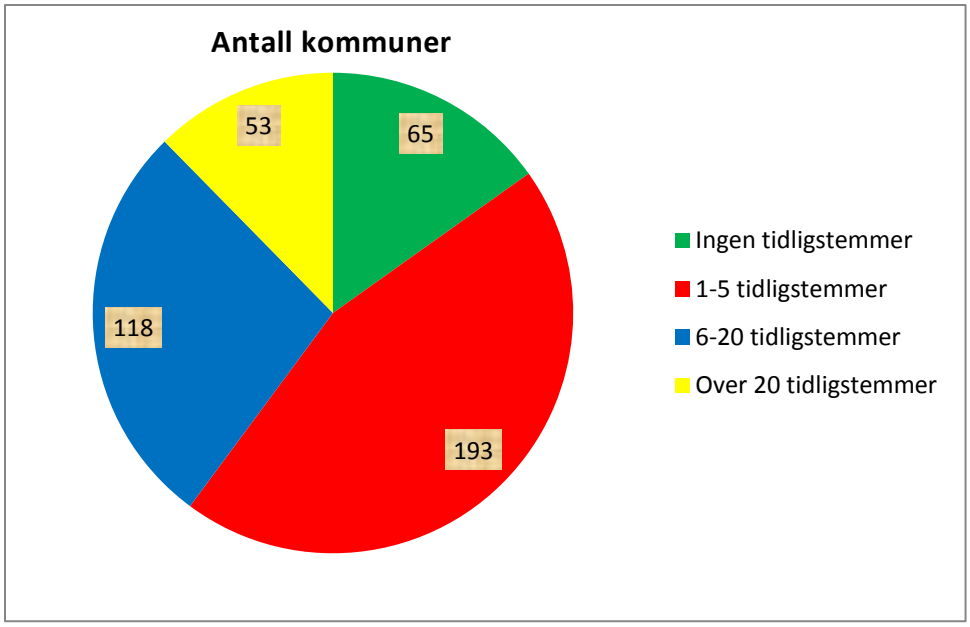
Ved valget i 2009 ble det innført en ny stemmemulighet for de som ikke hadde anledning til å stemme på valgting eller i ordinær forhåndsstemmeperiode fra 10. august. For å unngå for mange ulike frister foreslo departementet at denne muligheten skulle gis til velgerne fra og med 1. juli (sammenfallende med utenriks forhåndsstemmegivning) i valgåret og fram til starten på ordinær forhåndsstemmeperiode, jf. valgloven § 8-1 (4). Et krav til kommunene var at ordningen måtte kunngjøres, jf. valgforskriften § 24.

Det er valgstyret som plikter å tilrettelegge for at velgere som henvender seg til kommunen i perioden 1. juli til 9. august får avgitt stemme, jf. valgforskriften § 24 (1). Valgstyret skal også angi sted for slik stemmegivning, og bør, så langt det lar seg gjøre, ta hensyn til velgernes ønske med hensyn til tidspunkt for stemmegivning, jf. valgforskriften § 24 (2).

I evalueringen av det første valget med ”tidligstemmegivning” pekte enkelte på at det kompliserer ordningen at det ikke foreligger ferdig trykkete stemmesedler med kandidatnavn per 1. juli. Velgere skal da imidlertid bruke departementets generelle stemmeseddel, evt. utskrifter av godkjente valglister for å kunne gi personstemmer.

Evaluering

Ifølge statistikkdata fra SSB ble det godkjent totalt 4 970 tidligstemmer på landsbasis. I 2009 ble det godkjent 6 500 tidligstemmer. Andelen har gått noe ned, men ligger på knapt en prosent av alle stemmegivninger.



Figur 2.2 Antall tidligstemmer fordelt kommunevis

Departementets vurdering

Et flertall av høringsinstansene støttet departementets forslag om å innføre en slik ordning. Det er viktig å legge til rette for at flest mulig velgere får anledning til å stemme. Det kan være ulike grunner for at man ønsker å stemme utenfor ordinær forhåndsstemmeperiode og valgting.

Kommunene er ikke pålagt å ha en fullskalaordning fra 1. juli. Det vil være tilstrekkelig å ha muligheten til å motta stemmer når det kommer henvendelser. Departementet vil understreke skillet mellom tidligstemmegivning og forhåndsstemmegivning når det gjelder tilrettelegging. Tidligstemmeordningen er ikke en utvidelse av forhåndsstemmegivningen, men et tilbud for de som ikke kan benytte seg av den ordinære forhåndsstemmeperioden.

Antallet tidligstemmer er lite, men departementet mener det likevel er hensiktsmessig å la ordningen virke over noe tid før det tas stilling til eventuelle endringer.

2.6.4 Steder for forhåndsstemmegivning

Gjeldende rett

Innenriks skal stemmegivningen skje til stemmemottaker oppnevnt av valgstyret Stemmegivning skal holdes på helse- og sosialinstitusjoner og ellers der valgstyret har bestemt at forhåndsstemmer skal mottas, jf. valgloven § 8-3 (2). Som helse- og sosialinstitusjoner regnes sykehus, sykehjem, pleiehjem, rehabiliteringsinstitusjoner og lignende. Det er ikke adgang til å vedta at det bare skal avholdes forhåndsstemmegivning på enkelte helse- og sosialinstitusjoner. Det skal avholdes forhåndsstemmegivning minst en dag ved alle institusjonene. Av hensyn til sent ankomne pasienter/beboere, bør forhåndsstemmegivningen legges så nært opp til valgdagen som mulig. Alle velgere har

adgang til å forhåndsstemme på disse institusjonene, både beboere, personale og andre velgere som har tilgang til stedet.

De samme hensynene som ligger til grunn for at det skal avholdes forhåndsstemmegivning på helse- og sosialinstitusjoner, foreligger også i forhold til personer som oppholder seg i fengsel.

Etter søknad fra syke og uføre skal kommuner i tillegg motta forhåndsstemmer hjemme hos velgere (ambulerende stemmegivning), jf. valgloven § 8-3 (6).

Evalueringen

Kommunene ble spurt om hvor mange lokaler som ble brukt til forhåndsstemmegivningen, hvilke typer lokaler som ble brukt og hvor mange forhåndsstemmer som ble mottatt på de ulike stedene.

Det er viktig å ha forhåndsstemmegivning der velgerne ferdes, slik at flest mulig får mulighet til å stemme. Hvordan ungdom skal nås har også vært et sentralt tema ved de siste valgene. I forkant av valget oppfordret departementet valgstyrene til en grundig gjennomgang av sted for forhåndsstemmegivning med tanke på hvordan det best kan tilrettelegges for valg og ut fra best mulig tilgjengelighet for velgerne. I opplæringen har forhåndsstemmegivning på universitet/høgskoler og bruken av kjøpesentre som forhåndsstemmelokale blant annet vært tema.

Basert på svarene fra evalueringen har departementet regnet ut at det var omtrent 635 faste forhåndsstemmelokaler totalt i hele perioden fra 10. august til 9. september. Dette er et estimat for gjennomsnittlig antall forhåndsstemmelokaler i alle kommuner. (Basert på svarene i undersøkelsen har hver kommune i gjennomsnitt 1,48 lokaler. Totalt gir dette ca 635 lokaler på landsbasis, gitt at antallet i kommuner som ikke deltok i undersøkelsen ikke avviker vesentlig fra gjennomsnittet.)

Når det gjelder kommunene som svarte på undersøkelsen, hadde 268 kommuner ett fast forhåndsstemmelokale i hele perioden. Dette tilsvarer 77 prosent av de som svarte. 71 kommuner, eller 20 prosent, hadde mellom to og fire lokaler. Åtte kommuner (drøyt 2 prosent) hadde mellom fem og ni lokaler, og én kommune (Oslo) hadde mellom 20 og 25.

Vel 96 prosent av kommunene oppgir å ha forhåndsstemmemottak på rådhuset/servisetorg. Foruten forhåndsstemmegivning på lovpålagte steder (helse- og sosialinstitusjoner), var det omtrent like mange som ved sist valg, som hadde forhåndsstemmegivning på bibliotek (ca 27 prosent) og ved militære forlegninger.

Det har vært en økning i antall kommuner som arrangerer forhåndsstemmegivning på videregående skoler. Foran stortingsvalget i 2009 var det 42 kommuner som hadde forhåndsstemmegivning på videregående skoler. Tilsvarende antall foran valget i 2011 var 52. Når det gjelder forhåndsstemmegivning på universitet/høgskole, ligger antallet på samme nivå.

	Andel av kommuner med slike lokaler som også hadde stemmegivning der
Videregående skoler	28,4 prosent
Universitet/høgskole	41,7 prosent

Tabell 2.9 Forhåndsstemmemottak ved videregående skoler og universitet/høgskole

Gjennomsnittlig valgdeltakelse i kommuner med forhåndsstemmegivning på universitet/høgskole var tilnærmet lik valgdeltagelsen for hele landet. I kommuner med forhåndsstemmegivning på videregående skoler, er imidlertid gjennomsnittlig valgdeltagelse noe lavere enn for landet samlet sett.

Ifølge svarene fra kommunene ble det avgitt langt flere stemmegivninger på universiteter og høgskoler enn på videregående skole.

Når det gjelder kjøpesenter oppgir 18 kommuner av de som svarte på undersøkelsen å ha forhåndsstemmegivning her. Det er en økning på sammenlignet med 2009. Gjennomsnittlig antall stemmeberettigede i disse kommunene er nesten 53 500, langt over landsgjennomsnittet på 8 856. Det er med andre ord i hovedsak store kommuner bruker kjøpesenter som forhåndsstemmelokale.

Ambulerende stemmegivning

25 prosent av kommunene mottok ikke ambulerende stemmer eller har ikke oversikt over antallet. Det er ikke krav til registrering av mottatte ambulerende stemmegivninger. 35 prosent mottok fem eller færre. 20 prosent mottok mellom 6 og 19 stemmer. Det var 10 prosent som mottok mellom 20 og 49 stemmer. 10 prosent mottok over 50 stemmer. Totalt ble det mottatt knapt 10 000 ambulerende stemmegivninger.

Departementets vurdering

Etter evalueringen av valget i 2009 foretok departementet en vurdering av om forhåndsstemmegivning ved videregående skoler og høyere utdanningsinstitusjoner burde fastsettes i lov. Selv om det er viktig å sørge for god tilgjengelighet, må forhåndstemmegivningen tilrettelegges ut fra lokale forhold. Derfor besluttet departementet å ikke pålegge stemmegivning ved slike institusjoner.

Departementet registrerer en positiv utvikling når det gjelder å tilrettelegge for forhåndsstemmegivning på videregående skole og kjøpesenter. Kjøpesenter eller lignende har gjerne også god tilgjengelighet. Det er viktig at kommunene foran valget vurderer om slike lokaler skal benyttes for å gjøre tilgjengeligheten best mulig.

Flere benytter seg av muligheten til å forhåndsstemme på universitet/høgskoler enn videregående skole. Dette har blant annet sammenheng med at ikke alle har stemmerett når de er elever på videregående skole. Departementet vil uansett understreke viktigheten av en så god tilrettelegging som mulig, særlig med tanke på å nå ungdom. Kommunene bør derfor sørge for at det gis gode tilbud for elever og studenter.

Departementet vil oppfordre til at det tilrettelegges for stemmegivning på bibliotek, kjøpesenter og andre steder der mange ferdes.

2.6.5 Åpningstider ved forhåndsstemmemottak

Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 8-1 at forhåndsstemmegivning innenriks skal foregå i perioden mellom 10. august og siste fredag før valgdagen. I tillegg til at valgstyret skal tilrettelegge for stemmegivning, bestemmer valgloven § 8-1 (3) at velgeren selv er ansvarlig for å avgi forhåndsstemme så tidlig at det er påregnelig at stemmen er kommet fram til velgerens valgstyre innen kl. 21 på valgdagen for å kunne bli godkjent.

Valgforskriften § 24 pålegger valgstyret å kunngjøre tid og sted for forhåndsstemmegivningen. Åpningstiden fastsettes av kommunen, men det er en forutsetning i loven at det hver dag (mandag-fredag) skal være mulig å avgi forhåndsstemme på minst ett sted i kommunen. Åpningstiden siste fredag før valgdag må ses i sammenheng med postgang og framsendelse av stemmer fra velgere som er folkeregistrert i andre kommuner.

Evalueringen

Departementet har i evalueringen spurt kommunene om de hadde tilbud om utvidet åpningstid i forhåndsstemmeperioden, og i hvilke deler av perioden det var utvidet åpningstid.

75 prosent av kommunene hadde tilbud om utvidet tid i forhåndsstemmeperioden.

De kommunene som svarte at de ikke hadde tilbud om utvidet åpningstid, ble spurt om hvorfor de ikke hadde et slikt tilbud. Nesten 9 av 10 svarte at det ikke var behov for utvidet åpningstid. Resten oppgir at det var for kostbart, at det ikke ble vurdert eller at de manglet personell.

57 prosent av kommunene med utvidet åpningstid hadde dette mot slutten av forhåndsstemmeperioden. 11 prosent hadde lenger åpningstid i hele perioden. De øvrige kommunene hadde tilbud om utvidet åpningstid enkelte dager gjennom perioden.

Departementets vurdering

Etter departementets vurdering viser svarene at kommunene har et bevisst forhold til åpningstider i forhåndsstemmeperioden. Det er lokale forhold som avgjør hvordan valg bør og kan tilrettelegges. Ved evalueringen av stortingsvalget i 2009 ble kommunene spurt om de hadde langåpne forhåndsstemmemottak, eller om det var iverksatt tiltak som viste seg å være spesielt vellykket for å øke valgdeltakelsen. 49 prosent hadde langåpent hele siste uken, mens flere kommuner hadde andre ordninger for å øke tilgjengeligheten.

2.6.6 For sent innkomne forhåndsstemmer

Innledning

Forhåndstemmeperioden varer til og med siste fredag før valgdagen, med unntak av stemmegivningen utenriks, som skal avsluttes nest siste fredag før valgdagen.

En forhåndsstemme må være kommet inn til kommunen der velger er manntallsført innen kl. 21 valgdagen for å komme med i valgoppgjøret, jf. valgloven § 10-1 (1) bokstav g. Forhåndsstemmer som kommer inn til kommunen etter dette tidspunktet må forkastes.

Det følger av valgloven § 8-1 (3) at velgeren selv er ansvarlig for å forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer fram til valgstyret tidsnok til å bli godkjent. For sent innkomne stemmer skyldes feilsending/forveksling av kommuner, at stemmene er innlevert/sendt for sent fra mottakskommunen/stemmemottaker eller at noe uforutsett har ført til treghet i postgangen.

Valgforskriftens § 27 (7) bestemmer at forhåndsstemmegivninger skal sendes videre til riktig kommune hver dag den siste uken av forhåndsstemmeperioden. Også feilsendte forhåndsstemmegivninger skal videresendes riktig valgstyre så raskt det lar seg gjøre.

Evalueringen

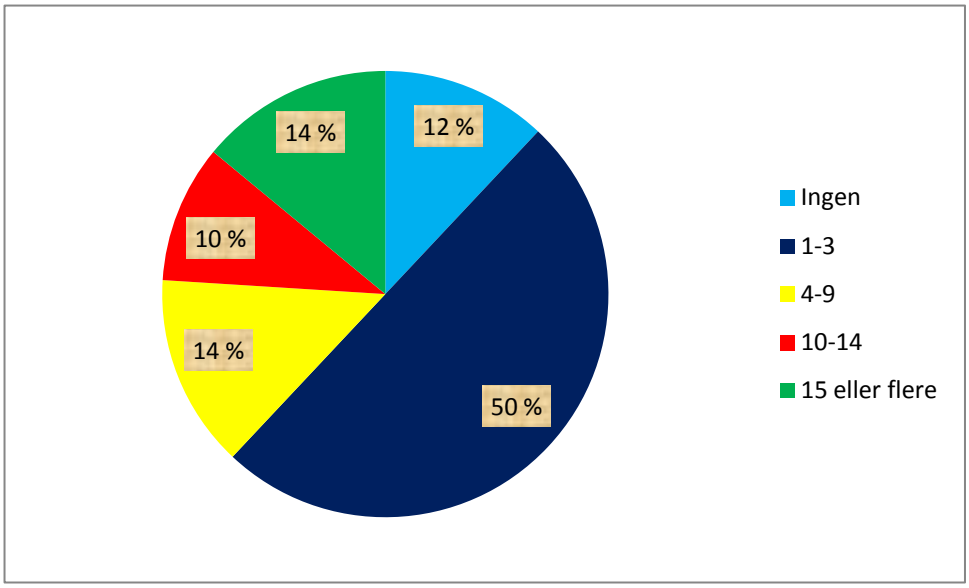
Kommunene ble bedt om å svare på hvor mange stemmegivninger som kom for sent fram til å være med i valgoppgjøret. I tillegg ble de spurt om hvor mange av disse som var avgitt innenriks, og hvor mange som var avgitt utenriks.

Svarene tilsier at det var omtrent 1 000 stemmegivninger som kom for sent inn totalt for hele landet. Dette er på samme nivå som i 2009. 37,5 prosent av kommunene mottok for sent innkomne forhåndsstemmer. Dette er to prosent færre enn ved sist valg.

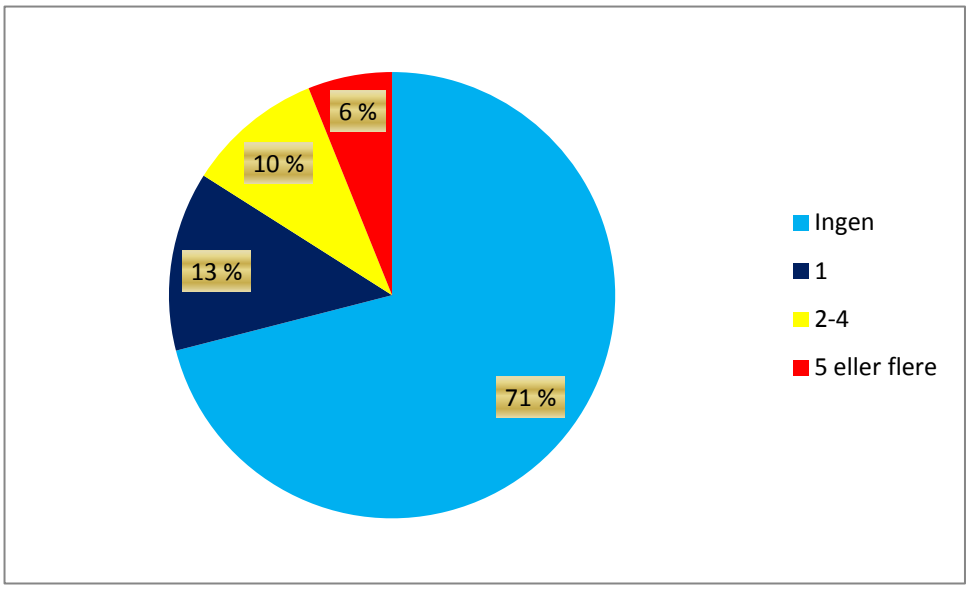
Rundt 28 prosent av stemmene som kom for sent frem kom fra utlandet i 2009. Ved valget i 2011 var denne andelen redusert til rundt 12 prosent.

Ved stortingsvalget i 2009 var det 16 prosent av kommunene som ikke mottok noen for sent innkomne forhåndsstemmer innenriks. Det er fire prosent flere enn ved årets valg.

Ved stortingsvalget i 2009 var det 48 prosent av kommunene som ikke mottok noen for sent innkomne forhåndsstemmer utenriks. Det er 23 prosent færre enn ved årets valg.



Figur 2.3 Hvor mange av de for sent innkomne stemmene var avgitt innenriks?



Figur 2.4 Hvor mange av de for sent innkomne stemmene var avgitt utenriks?

Departementets vurdering

Mindre enn 0,2 prosent av forhåndsstemmegivningene kom inn for sent ved valget i 2011. Nivået er stabilt, men andelen fra utlandet gikk kraftig ned ved dette valget. Dette kan har sammenheng med at antallet forhåndsstemmer fra utlandet er høyere ved stortingsvalg. Likevel tyder dette på at endret frist for å avgi stemme utenriks til nest siste fredag før valgdagen er et godt virkemiddel for å unngå at stemmer må forkastes.

Når det gjelder for sent innkomne stemmer innenriks, vil departementet oppfordre kommunene til å undersøke med Posten om det er spesielle forhold som gjør at visse postruter går tregere enn normalt. For øvrig viser departementet til valgforskriften § 27 (7), som pålegger kommunene å videresende forhåndsstemmegivninger til velgerens hjemkommune hver dag den siste uken av forhåndsstemmeperioden. Stemmegivninger skal sendes som A-post.

2.7 Valgtingsstemmegivning

2.7.1 Innledning

I evalueringen denne gangen var det fokusert på to forhold knyttet til valgtingsstemmegivningen: todagersvalg og hvordan eventuelt vedtak om todagersvalg ble fattet. Kommunene skulle også svare på om det oppstod kødannelser i valglokalene på valgdagen, og de ble bedt om å sammenlikne omfanget av kø sammenliknet med 2009.

2.7.2 Antall valgdager

Gjeldende rett

Etter valgloven § 9-2 (1) skal Kongen før hvert valg fastsette valgdagen til en mandag. Etter annet ledd kan kommunestyret selv, med tilslutning fra minst 1/3 av medlemmene,

vedta at det på ett eller flere steder i kommunen skal holdes valg også søndagen før den offisielle valgdagen. Regelen om 1/3 flertall kom inn i loven før valget i 2009. Vedtak om todagersvalg må treffes senest samtidig med budsjettet for det året valget skal holdes.

Evalueringen

En oversikt over antall valgdager i samtlige norske kommuner viser at 195 av 429 kommuner, dvs. ca 45 prosent, hadde todagersvalg ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011. Tilsvarende antall ved forrige valg var 206 kommuner. Antall kommuner med todagersvalg har vært svakt stigende fra 2003 og frem til 2007, før det ble en liten nedgang i 2009 og 2011.

Valgår	**2003**	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**
Kommuner med todagersvalg	178	198	206	205	195

Tabell 2.10 Antall kommuner med todagersvalg

Kommunene ble spurt om kommunestyrets vedtak om todagersvalg ble gjort med tilslutning av minst 1/3 av kommunestyrets medlemmer. Av de som oppgir i evalueringen at de hadde todagersvalg, er det kun to av disse som svarte at vedtaket ble truffet på denne måten.

Departementet har ingen samlet oversikt over de kommuner som ikke svarte på undersøkelsen når det gjelder hvor mange som vedtok å innføre todagersvalg med tilslutning fra et mindretall i kommunestyret. Departementet antar likevel at det er flere enn to, slik evalueringen viser.

Tabellen under viser antall kryss i manntallet (stemmer i urnen) på valgtinget ved årets valg og ved stortingsvalget i 2009 de to valgdagene. Det vil si hvor mange som stemte søndag og hvor mange som stemte mandag.

	Kommunestyre- og fylkestingsvalget 2011	**Stortingsvalget 2009**
Søndag	297 151 (15,9 prosent)	341 728 (17,1 prosent)
Mandag	1 575 512 (84,1 prosent)	1 651 793 (82,9 prosent)

Tabell 2.11 Antall kryss i manntallet på valgting

Departementets vurderinger

Todagersvalg krever en del ekstra ressurser, både personalmessig, organisatorisk og også økonomisk, jf. valglovens krav om at vedtaket om valgting over to dager må være gjort samtidig med budsjettbehandlingen for kommende år. Likevel er det slik at valg søndag kun holdes i noen lokaler i kommunen, og åpningstidene er redusert i forhold til mandagen.

Todagersvalg begrunnes normalt ut fra ønsket om økt tilgjengelighet. Noen vil også mene at stemmegivning søndag kan føre til økt valgdeltagelse.

Statistikken viser at det er få som stemmer søndagen. Dette kan ha flere årsaker. Alle kommuner har ikke like mange valglokaler søndag som mandag. De som er åpne har ofte redusert åpningstid. Tilgjengeligheten er med andre ord ikke den samme. En kan heller ikke se bort fra at velgerne faktisk ønsker å stemme på selve valgdagen mandag.

Hovedbildet er at det er de største kommunene som har todagersvalg. Antall stemmeberettigede i kommuner med todagersvalg var i gjennomsnitt 10 611, mens gjennomsnittet i de andre kommunene var 7 394. Gjennomsnittlig valgdeltagelse i kommuner med todagersvalg var 1,7 prosentpoeng lavere enn i kommuner som kun hadde stemmegivning mandag.

Forskning kan ikke dokumentere at det er noen klar sammenheng mellom valgdeltagelse og todagersvalg, men departementet mener at det å gjøre valget mest mulig tilgjengelig for velgerne, er en verdi i seg selv.

2.7.3 Om køer

Gjeldende rett

Kommunestyret, eventuelt valgstyret etter delegert myndighet, avgjør hvor mange stemmekretser kommunen skal deles inn i.

Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå i stemmekretsene og fastsetter også tiden for stemmegivning. Valgloven § 9-3 (2) gir kommunestyret, med tilslutning fra minst 1/3 av kommunestyrerepresentantene, en rett til å vedta å holde valglokalene åpne lenger enn det som er bestemt av valgstyret. Denne bestemmelsen kom inn i valgloven ved stortingsvalget i 2009. Da ble også valglokalenes seneste stengetid satt til kl. 21.00 (valgloven § 9-3 (2) siste punktum), mot tidligere kl. 20.00.

Valgstyret plikter å kunngjøre når og hvor stemmegivningen foregår. På valgkortene, som valgstyrene er pålagt å sende alle velgere, påtrykkes i hvilket valglokale velger skal avgi stemme på valgdagen og valglokalets åpningstid.

Evalueringen

Som omtalt i forrige høringsnotat har det tidvis vært noe kødanning i valglokalene, typisk rundt tiden før lunsj, rett etter arbeidstid og rett før stengetid. I spørreskjemaene til kommunene ble de derfor bedt om å svare på om det oppsto kø i ett eller flere valglokaler i et slikt omfang at det var problematisk.

Ca 95 prosent (333 av 350 kommuner) har svart nei på spørsmålet. Blant de resterende 5 prosentene som svarte ja, finner vi i all hovedsak de største kommunene.

Kommunene ble også spurt om omfanget av kø på valgdagen sammenliknet med 2009. I 2009 svarte ca 58 prosent av kommunen at de ikke opplevde kø på valgtinget. Undersøkelsen fra 2011 viser at ca 77 prosent av kommunene mener omfanget av kø var uendret sammenliknet med 2009. Litt over 13 prosent svarer at det var mindre kø, mens ca 10 prosent opplevde mer kø.

Departementets vurdering

Svarene fra kommunene viser at de aller færreste av kommunene hadde særlige problemer med kødannelse på valgdagen/e. Departementet har heller ikke mottatt noen formelle klager ved valget begrunnet med at det var køer. Dette viser etter departementets mening at kommunene tilrettelegger sine valgting på en god og hensiktsmessig måte, ut fra lokale forhold og velgernes behov.

Det er svært positivt at kø ikke synes å være noe problem ved stemmegivningen. Departementet ber kommunene om å fortsette arbeidet med gode informasjonstiltak overfor velgere når det gjelder valglokalenes åpningstider på valgdagen(e). Det er viktig at kommunene bruker flere informasjonskilder, for å nå ulike velgergrupper. For øvrig ser departementet det ikke som aktuelt å ha samme tidspunkt for stenging av valglokaler i alle kommuner. Her må lokale forhold være avgjørende for hva som er mest hensiktsmessig.

2.8 Bruk av valgadministrativt system og opptelling av stemmesedler

2.8.1 Bruk av valgadministrativt system

Gjeldende rett

Det er valgstyrenes ansvar å sørge for at det valgadministrative systemet den enkelte kommune benytter er i samsvar med valglovgivningen. Valgloven og valgforskriften har ingen bestemmelser om bruk av valgadministrativt system. Kommunene benytter valgadministrative systemer for å administrere gjennomføringen av valget. Systemet benyttes til behandling av listeforslag, ved blant annet bruk av uttrekk fra folkeregisteret pr 1. april i valgåret (foreløpig manntall), jf. valgloven § 2-5 bokstav a). Resultatet av listeforslagsbehandlingen brukes som grunnlag for trykking av valglister, slik dette følger av valgloven § 7-3 og valgforskriften kap 4. Systemet benyttes videre for å generere grunnlaget for produksjon av valgkort og produksjon av valgmanntallet, jf valgloven kapittel 2 og valgforskriften kapittel 1 og kapittel 5. Det valgadministrative systemet benyttes også for å registrere mottak av forhåndsstemmer.

Slike systemer kan også benyttes til administrasjon av telling, godkjenning og valgoppgjør. Forhold som knytter seg til maskinell opptelling av stemmesedler, er omtalt nærmere i kapittel 2.8.2.

Evaluering

Ved valget i 2011 ble det benyttet tre ulike administrative systemer. Oslo kommune benyttet et system fra en spansk leverandør, mens øvrige kommuner som brukte valgadministrativt system benyttet et system levert av en norsk leverandør. I tillegg til disse systemene, benyttet Møre- og Romsdal fylkeskommune og ti kommuner det nye statlige valgadministrative systemet. Evalueringen som er foretatt omfatter samtlige systemer. Det er foretatt en egen evaluering av det nye statlige valgadministrasjonssystemet. Dette er omtalt i kapittel 8.

Tilbakemeldingene fra kommunene viser at det på de fleste områdene var relativt få problemer med bruken av valgadministrative systemer. Evalueringen viser at problemene kommunene hadde, knyttet seg til valgoppgjøret og den maskinelle tellingen. Forhold knyttet til den maskinelle opptellingen er særskilt omtalt under 2.8.2.

Kommunene oppgir å ha hatt få problemer med registrering av partier og kandidater, manntallet, produksjon av valgkort, mottak av forhåndsstemmer og produksjon av valgmanntall, jf. tabellen nedenfor. Evalueringen viser at kommunene hadde større problemer med selve valgoppgjøret, hvor 24,1 prosent svarer at de hadde problemer med det valgadministrative systemet. Videre opplyser 18,8 prosent av kommunene at det valgadministrative systemet ga problemer med overføringen av resultatene til Statistisk sentralbyrå.

Område	**Ja**	**Nei**
Innlegging av grunnlagsdata	2,4 prosent	97,6 prosent
Registrering av partier og kandidater	4,5 prosent	95,5 prosent
Manntallet	2,1 prosent	97,9 prosent
Produksjon av valgkort	2,4 prosent	97,6 prosent
Mottak av forhåndsstemmer	2,4 prosent	97,6 prosent
Produksjon av valgmateriell	2,1 prosent	97,9 prosent
Valgoppgjør	24,6 prosent	75,4 prosent
Overføring av resultater til SSB	18,9 prosent	81,1 prosent

Tabell 2.12 Problemer med det valgadministrative systemet - kommuner

Område	**Ja**	**Nei**
Innlegging av grunnlagsdata	-	100 prosent
Registrering av partier og kandidater	12,5 prosent	87,5 prosent
Foreløpig manntall	-	100 prosent
Valgoppgjør	18,8 prosent	81,3 prosent
Overføring av resultater til SSB	37,5 prosent	62,5 prosent

Tabell 2.13 Problemer med det valgadministrative systemet - fylkeskommuner

2.8.2 Maskinell opptelling av stemmesedler

Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 10- 4 at valgstyret er ansvarlig for opptelling av stemmesedler, og at sedlene skal telles av de personer og på den måten som valgstyret har bestemt.

Stemmesedlene kan telles kretsvis under forutsetning av at kretsmanntallet inneholder minst 100 navn. Stemmesedler som er avgitt på forhånd og på valgting skal ikke blandes, men telles hver for seg. Først foretar valgstyret en foreløpig opptelling, deretter gjennomføres en endelig opptelling. Bestemmelsen om foreløpig opptelling er nedfelt i valgloven § 10-5, mens § 10-6 har bestemmelser om endelig opptelling og registrering av rettelser på stemmesedlene.

Uavhengig av om opptellingen skjer manuelt eller ved maskinell opptelling, skal opptellingen skje etter bestemmelsene i valgloven eller valgforskriften. Verken loven eller forskriften har særskilte bestemmelser med krav til maskinell opptelling.

Evaluering

Kommunene ble bedt om å svare på flere forhold knyttet til maskinelle opptelling av stemmesedler. Kommuner som talte stemmesedler maskinelt (i overkant av 40 %) ble spurt om eventuelle problemer, og om årsaker. Av de som svarte ga 42,4 prosent tilbakemelding om at de opplevde problemer med skanningen.

Kommunenes tilbakemeldinger tyder på at problemene har vært flere, og at de er sammensatte. Flere av kommunene peker på at det oppstod papirstopp under skanningen. Flere av kommunene viste også til at de fikk problemer med skanningen fordi stemmesedlene hadde for dårlig trykkekvalitet eller var skadet. Andre viser til at det oppstod enkelte problemer med stemmesedler med punktskrift, og med de nye to-falsede stemmesedlene som ble utprøvd i de ti kommunene som deltok i forsøket med utprøving av nye stemmesedler. Enkelte kommuner pekte også på at det oppsto noen utfordringer knyttet til registrering av rettelser på stemmesedlene. En del av kommunene viser til at problemene med den maskinelle opptellingen skyldtes operatørfeil, og ikke feil ved selve systemet.

Flere av kommunene viser til at det var feil i programvaren fra leverandøren, og at overføringen av resultatet fra skanner til valgsystem fungerte dårlig. Enkelte av kommunene viser også til at det oppstod forsinkelser i tellingen, fordi systemet ble tatt ned sentralt hos leverandøren. Flere av kommunene viser til at det var vanskelig å komme i kontakt med brukerstøtte hos leverandøren i tilfeller hvor kommunene hadde behov for hjelp.

Departementet har innhentet uttalelser fra kommunenes dataleverandør. De uttaler i e-post til departementet følgende om de problemene kommunene opplevde:

> "Det ble natt til tirsdag oppdaget en feil ang maskinell telling av stemmesedler, som medførte at dubletter av stemmesedler ga feilmelding og ikke ble tatt med i opptellingen. Med dubletter forstås kopierte stemmesedler med unikt stemmeseddelnummer og som er godkjente stemmer.
>
> Feilen fremkom for kommunene ved at det var avvik i telleresultatene i første og andre telling, men kun for kommuner der det var dubletter av stemmesedler. Feilen var knyttet til database-indeksering i lokal installasjon. Lokale installasjoner ble endret mhp konfigurasjon i løpet av natten og første del av tirsdag. Dette forsinket selvsagt valgoppgjøret for de berørte kommunene.

Utover denne hendelsen er det oppdaget avvik i stemmeseddelformatet for Bergen AP. Alle AP's kandidater som er angitt i andre kolonne på stemmeseddelen, er forskjøvet ca 5 mm. Dette har medført at kryss for personstemmer er kommet for langt til høyre og dermed ikke er blitt registrert i skanningen. Sammen med Bergen kommune er vi nå i ferd med å foreta omtelling av alle avgitte stemmesedler for AP. Vi arbeider med en løsning der vi unngår fysisk skanning av alle stemmesedler, slik at vi relativt raskt kan ferdigstille omtellingen."

2.8.3 Departementets vurderinger

Selv om evalueringen viser at de fleste kommunene synes å ha møtt relativt få problemer ved bruk av valgadministrative systemer, er det grunn til å vurdere særskilt forhold knytet til maskinell telling av stemmesedler.

Som evalueringen viser rapporterte flere kommuner om betydelige problemer med skanningen av stemmesedlene. Departementet viser til at det er særlig bekymringsfullt at det oppstår problemer under den maskinelle tellingen, da slike situasjoner kan øke risikoen for at det oppstår feil. Departementet skal implementere et nytt statlig eid valgadministrativt system, hvor system for maskinell opptelling av stemmesedler også inngår. Departementet høstet nyttige erfaringer med skanning under forsøkene under valget i 2011, og vil ha spesiell oppmerksomhet på dette fremover. Departementet vil frem mot valget i 2013 se nærmere på hvordan en best kan organisere den maskinelle tellingen med et nytt system, og vil i forbindelse med utrullingen av det nye systemet foreta nødvendige avklaringer for hvordan risikoen for at det oppstår tilsvarende problemer kan reduseres.

Departementet registrerer at enkelte oppgir at de har hatt problemer med valgoppgjør i det valgadministrative systemet. Vi antar dette dels skyldes forhold rundt den maskinelle tellingen. Departementet har ingen grunn til å tro at valgresultatene ikke er korrekte. Problemene med valgoppgjøret medførte at det gikk noe mer tid før resultatet var klart.

Departementet ønsker at kommunene ved valget i 2013 tar i bruk det nye statlige valgadministrasjonssystemet EVA. Dette er omtalt nærmere i kapittel 8. Dette kan åpne for en tettere oppfølging av kommunene, slik at problemene ved bruk av valgadministrative system og maskinell telling av stemmesedler reduseres.

Når det gjelder innrapportering av valgresultater til SSB, vil departementet i samarbeid med SSB vurdere hvilken innrapporteringsordning som mest hensiktsmessig bør benyttes når EVA tas i bruk i 2013.

2.9 Forsøk - utprøving av nye stemmesedler

2.9.1 Bakgrunn

Kommunene ved kommunestyrevalg og fylkeskommunene ved stortingsvalg og fylkestingsvalg plikter etter valgloven § 7-1 å trykke stemmesedler. Kravene til utforming av stemmesedler fremgår av valgforskriften § 19.

I Prop. 64 L (2010–2011) vurderte departementet om det burde fastsettes mer spesifikke krav til utforming av stemmesedler. Krav til universell utforming stod sentralt. Det er et mål å utvikle mest mulig lik utforming av stemmesedler til ulike valg, og at kravene til universell utforming ivaretas.

I forbindelse med designkonkurransen for valgutstyr (jf. kapittel 2.4) ble det utviklet nye stemmesedler. Det er gitt svært gode tilbakemeldinger på disse stemmesedlene ved utprøving i noen kommuner ved valget i 2009. Disse var falset på en spesiell måte for å innby til korrekt bretting. Departementet mente denne utformingen burde legges til grunn i det videre arbeidet med utvikling av stemmesedler.

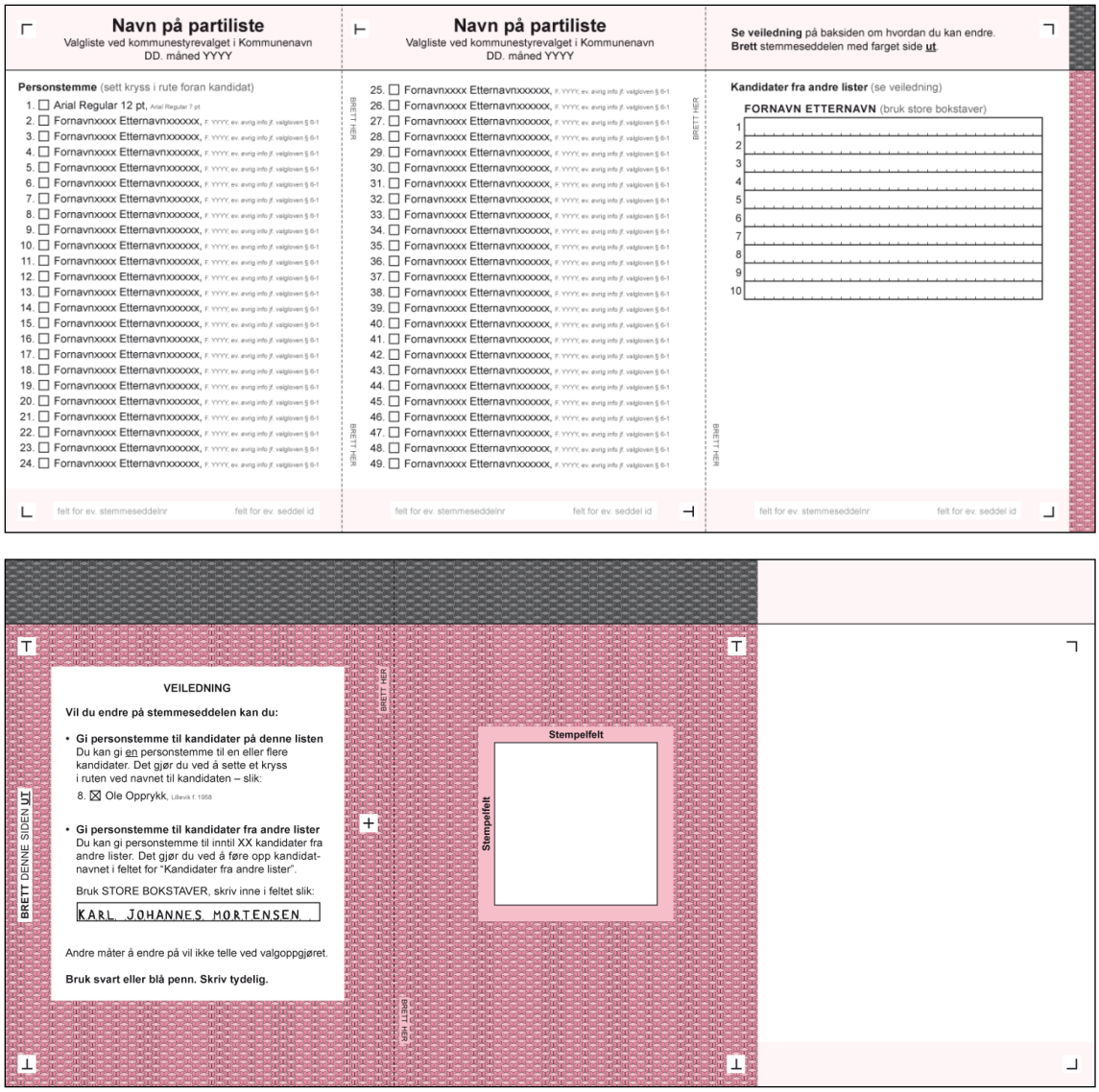
Det ble samtidig vist til at det var nødvendig å se nærmere på utformingen av stemmesedler i de kommuner som har mange kandidater på listene, og at dette ville bli prøvd ut ved valget i 2011.

Kommuner som ønsket det kunne for øvrig ved valget i 2011 benytte det nye designet på sine stemmesedler, forutsatt at antallet kandidater på valglistene ikke oversteg et visst antall. Det ble utformet en midlertidig bestemmelse i valgforskriften § 19 a med krav til utformingen. De som benyttet dette designet er ikke evaluert særskilt.

2.9.2 Forsøket ved valget i 2011

I forkant av valget i 2011 så departementet nærmere på utformingen av stemmesedler i kommuner og fylkeskommuner, som har mange kandidater på listene. Departementet vurderte ulike alternative utforminger av stemmesedler med mange kandidatnavn. Å oppfylle kravet om universell utforming for lister med mange kandidatnavn innenfor gjeldende format (A4) viste seg ikke å være mulig. Det ble derfor utformet en stemmeseddel med to falser. Stemmeseddelen skulle videre ha forskutt falsing og en farget mønsterside. Stemmeseddelen til kommunestyrevalget hadde en rosafarget mønsterside og til fylkestingsvalget en blåfarget mønsterside.

For å få erfaring med hvordan denne stemmeseddelen var å produsere, hvordan den var å brette for velgeren, og hvordan den fungerte i opptellingen besluttet departementet å prøve ut denne stemmeseddelen i de 10 kommunene som deltok i forsøket med internettstemmegivning ved kommunestyrevalget, og i Møre og Romsdal fylkeskommune ved fylkestingsvalget. Forsøket ble gjennomført med hjemmel i valgloven § 15-1, og de nærmere kravene til og utformingen av denne stemmeseddelen ble tatt inn i kapittel 5 i forskrift om forsøk med elektronisk stemmegivning.



Figur 2.5 Tredelt stemmeseddel (to-falser) benyttet i forsøk i 2011

2.9.3 Evaluering av forsøket

Innledning

Utprøvingen av stemmeseddel med to falser i de 10 forsøkskommunene og Møre og Romsdal fylkeskommune ble evaluert særskilt. Sentio Research Norge gjennomførte på oppdrag fra departementet en undersøkelse i ett valglokale i hver av kommunene Molde, Ålesund og Re på valgdagen. Ålesund og Re var begge forsøkskommuner, Molde ble valgt ut da dette var den største kommunen i Møre og Romsdal som ikke var en forsøkskommune, men som allikevel måtte benytte stemmeseddel med to falser til fylkestingsvalget. Bakgrunnen for at disse tre kommunene ble valgt ut var at undersøkelsen da også ville omfatte stemmeseddel med en fals, både ved kommunestyrevalget (Molde kommune) og ved fylkestingsvalget (Vestfold fylkeskommune).

Hensikten med undersøkelsen var å få informasjon om hvordan velgerne opplevde stemmeseddelen med to falser, om det ble gitt informasjon fra valgfunksjonærene i forkant om bretting av stemmesedler, og i hvilket inntrykk velgerne hadde av stemmesedlenes utforming og farge.

Undersøkelsen ble gjennomført på valgdagen, 12. september 2011. Dataene er innsamlet dels gjennom observasjon av velgere i valglokalet og dels ved korte velgerintervjuer rett utenfor valglokalet. Sentio avga rapport 4. november 2011. Det ble gjennomført til sammen 2265 observasjoner og 392 velgerintervjuer.

Velgerne

Hovedfunnene i rapporten er at ca 7 prosent av de observerte velgerne har brettet stemmeseddelen feil når de kommer ut av valgavlukket. Av velgere som ble intervjuet oppgav 6 prosent at de hadde brettet stemmeseddelen feil. Det ble ikke funnet forskjeller i andelen velgere som feilbrettet stemmeseddelen med to falser sammenlignet med en-falset stemmeseddel i kommunene der dette kunne sammenlignes direkte. Velgere som kommer ut av avlukket med stemmeseddelen feil brettet, skal vises tilbake til avlukket.

Tabellen nedenfor viser andel riktig og feil bretting både ved kommunestyrevalget og fylkestingsvalget i prosent:

Stemmeseddeltype	**Riktig brettet**	**Feil brettet**	**N**
Kommunestyrevalget	93	7	2224
Fylkestingsvalget	93	7	2032

Tabell 2.14 Bretting stemmesedler

Undersøkelsen omfattet også om velgerne fikk informasjon om hvordan stemmeseddelen skulle brettes. Totalt opplyser 87 prosent av de velgerne at de fikk informasjon. Type informasjon varierer mellom kommunene, men gis i hovedsak av valgfunksjonærer eller på plakater.

Undersøkelsen inkluderte også spørsmål om hvordan velgerne oppfattet den to-falsede stemmeseddelen: om det var lett å forstå hvordan den skulle brettes, om det var enkelt å lese teksten, om den var tydelig og ryddig og om farger og utforming passer til et valg. I all hovedsak er velgerne fornøyd med stemmesedlene. Tabellen nedenfor viser velgernes opplevelse av stemmeseddelen med to falser, på en skala fra 1-5 der 1 er helt uenig og 5 er helt enig i påstanden.

Påstand	1 helt uenig	2	3	4	5 helt enig	Vet ikke
Det var lett å forstå hvordan stemmeseddelen skulle brettes	3	1	5	5	85	0
Det var lett å lese teksten på stemmeseddelen	0	0	2	3	94	1
Stemmeseddelen fremsto som tydelig og ryddig	1	0	4	2	93	1
Stemmeseddelen hadde farger og utforming som passer til valg	3	1	7	4	82	4

Tabell 2.15 Velgernes opplevelse av stemmeseddelen - prosent

Kilde: Rapport Sentio om evaluering av ny stemmeseddel s. 6

Valgfunksjonærer

Forsøkskommunene og Møre og Romsdal fylkeskommune ble spurt om hvordan den nye stemmeseddelen fungerte i opptellingen (skanningen). Tilbakemeldingene var at stemmeseddelen skapte en del problemer i skanningen. 14,6 prosent svarer at den fungerte svært dårlig å skanne. Evalueringen viser også at kostnadene knyttet til produksjon av stemmesedler ble fordoblet ved innføringen av stemmeseddel med to falser. Kommunene i Møre og Romsdal som ikke var en del av forsøket talte de to falsede stemmesedlene manuelt. Det er ikke rapportert om problemer med den manuelle opptellingen.

2.9.4 Evaluering av stemmeseddel etter valgforskriftens § 19 a

I evalueringen til fylkeskommunene ble det stilt spørsmål om stemmeseddelformat, tabellen under viser at i alt 13 fylkeskommuner tok i bruk nytt stemmeseddelformat.

Variant av stemmeseddel	Antall fylkeskommuner
Stemmeseddel etter valgforskriften § 19	4
Stemmeseddel etter valgforskriften § 19 a	13*
N	17

*Møre og Romsdal fylkeskommune er inkludert i antallet. Møre og Romsdal var også en del av forsøket med elektronisk stemmegivning.

Tabell 2.16 Bruk av ny stemmeseddel mal

Fylkeskommunene som benyttet stemmeseddel etter valgforskriften § 19 a ble stilt oppfølgingsspørsmål om formatet medførte økte kostnader, om trykkeprosessen ble mer

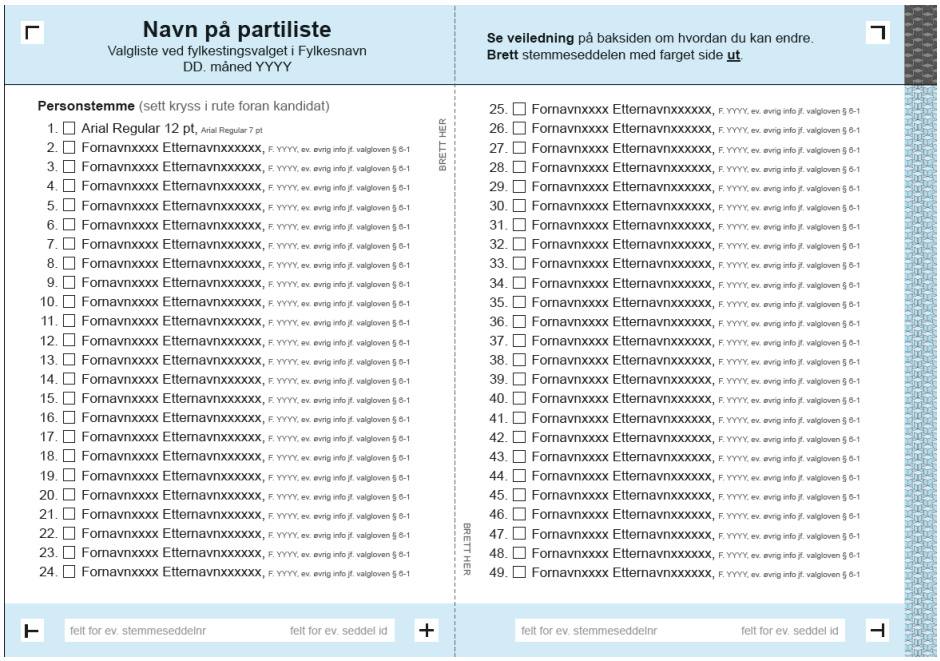
komplisert, om det var flere feil på stemmesedlene og om nytt format førte til enklere opptelling. Av tabellen nedenfor fremkommer fylkeskommunenes tilbakemeldinger.

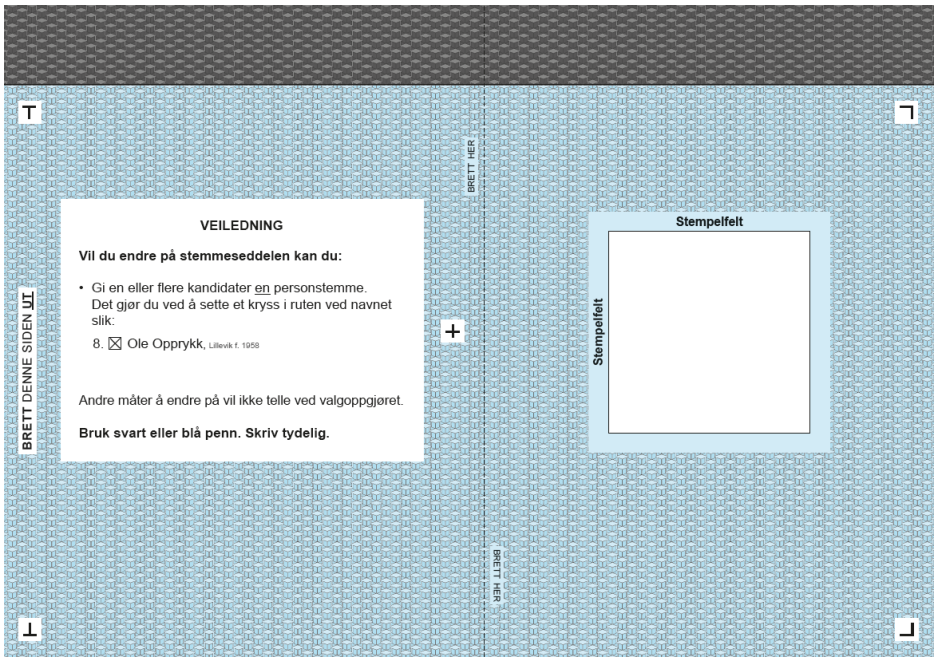
Medførte ny stemmeseddel mal:	**Ja***	**Nei***	**N**
Økte kostnader	5	8	13
Mer komplisert trykkeprosess	2	11	13
Flere feil på stemmesedlene	1	12	13
Enklere opptelling	4	9	13

*Det var mulig å krysse av for flere svaralternativer.

Tabell 2.17 Erfaringer med bruk av ny stemmeseddel mal

Fylkeskommunene ble også spurt om hvor mange stemmesedler som ble trykket opp totalt, basert på disse svarene har departementet estimert at det ved fylkestingsvalg trykkes opp rundt 30 millioner på landsbasis.





Figur 2.6 Todelt stemmeseddel (en fals) benyttet i 13 fylkeskommuner i 2011

2.9.5 Departementets vurdering

Stemmeseddelformatet med to falser som ble utprøvd i forbindelse med forsøket med elektronisk stemmegivning ble godt mottatt av velgerne. Den ble oppfattet som lett å lese, noe som tyder på at kravet til universell utforming er ivaretatt. Videre fremsto stemmeseddelen som enkel å brette på riktig måte. For valgstyrene og fylkesvalstyret medførte stemmeseddelformatet en noe mer komplisert opptellingsprosess, samt økte kostnader.

At så mange som 13 fylkeskommuner valgte å ta i bruk universelt utformet stemmesedler (en fals), kan tyde på at det er et ønske at stemmeseddelformatet standardiseres. Evalueringene viser også at stemmeseddel med en fals er velfungerende. Det er ikke meldt om stort omfang av feilbretting av stemmesedlene ved valget i 2011. Tidligere undersøkelser viser at stemmeseddel med forskutt falsing medfører mindre feilbretting.

Det er kun ved lokalvalg at antall kandidater på valglistene kan være så mange at stemmeseddelformatet må utvides. Departementet vil vurdere forbedringer av stemmeseddel for lister med mange kandidatnavn fram mot lokalvalget i 2015, og vil komme tilbake til endrede krav til disse stemmesedlene på et senere tidspunkt.

I kapittel 6 diskuteres hvilke krav som bør setts til stemmesedlene ved stortingsvalg.

2.10 Forsøk – elektronisk avkryssing i manntallet

Det ble i forbindelse med forsøket med elektronisk stemmegivning også gjennomført forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet i valglokalene på valgdagen. Bakgrunnen var todelt: En forutsetning for opptelling av elektroniske stemmer var at alle kryss i manntallet ble satt i et elektronisk manntall før opptellingen starter. I tillegg var det

ønskelig å teste ut elektronisk manntall i valglokalene for å effektivisere valgprosessen, stemmegivningen, opptellingen og behandlingen av stemmegivningene.

2.10.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 9-5 at stemmestyret setter kryss i manntallet ved velgerens navn, og at velgeren legger den stemplede stemmeseddelen i urnen. Velgere som ikke er innført i vedkommende del av manntallet skal ikke legge stemmeseddelen i urnen, men i en stemmeseddelkonvolutt som leveres til stemmestyret. Stemmestyret legger denne i en omslagskonvolutt som påføres velgerens navn, bostedsadresse og fødselsdato. Disse stemmegivningene leveres valgstyret for godkjenning.

Det ble i forbindelse med forsøket med elektronisk avkryssing i manntallet besluttet å gjennomføre forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen. Forsøket ble gjennomført med hjemmel i valgloven § 15-1 og de nærmere kravene til, og utformingen av, forsøket ble tatt i inn i kapittel 2 og i forskrift om elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen. Stemmestyrene krysset av i det elektroniske manntallet både for velgere som var manntallsført i kretsen og for velgere i andre valgkretser i kommunen, jf forskrift om forsøk med elektronisk stemmegivning § 18. Videre ble stemmer fra velgere som tilhørte andre kretser i kommunen, såkalte fremmede stemmer, lagt i en egen urne for fremmede stemmer. Disse urnene ble transportert til valgstyret for en samlet opptelling.

Ved et eventuelt kommunikasjons- eller strømbrudd skulle en beredskapsrutine iverksettes umiddelbart. Denne gikk ut på at alle velgere la den stemplede stemmeseddelen i en stemmeseddelkonvolutt, som deretter ble lagt i et eget oransje beredskapsomslag. Dette ble klebet igjen og påført velgerens persondata. Beredskapsomslagene ble levert til valgstyret for kontroll og avkryssing i manntallet, prøving og opptelling, jf. forskriften § 19.

2.10.2 Evalueringen

Det ble sendt ut et kort evalueringsskjema til alle valgmedarbeiderne i valglokalene i disse 10 kommunene. Departementet mottok i alt 455 svar. Hovedinntrykket fra denne evalueringen var at denne løsningen var enkel å bruke. Det var lite eller ingen kødannelse for registrering i manntallet eller ved valgurnen. Det var kun et fåtall av velgerne som reagerte på at avkryssingen i manntallet var elektronisk, og ikke på papir. Mottak av stemmer fra velgere som tilhører andre valgkretser i kommunen ble også enklere når prosedyren for mottak av stemmen var lik både for velgere tilhørende valgkretsen og for velgere tilhørende andre valgkretser. Oppsummert opplevde valgmedarbeiderne elektronisk avkryssing i manntallet positivt, se tabell under:

Alt i alt, hvordan opplevde du systemet for elektronisk avkryssing i manntallet?	Antall
Svært positivt	317
Ganske positivt	99
Verken positiv eller negativ	15
Svært negativt	1
Totalt (N for dette spørsmålet)	432*

*Undersøkelse blant valgmedarbeidere (stemmestyre og valgfunksjonærer) i valglokalene i forsøkskommune utarbeidet av departementet.

Tabell 2.18 Erfaringer med elektronisk avkryssing i manntallet

Tilbakemeldingene fra valgansvarlig i forsøkskommunene viser også at erfaringene med elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen kun var positive. Det medførte færre problemer og systemet var enkelt å bruke. I noen kommuner var det en kort periode systemet ikke fungerte. Stemmestyrene tok da i bruk beredskapsrutinen. Beredskapsrutinen var enkel å iverksette, og medførte verken feil eller vesentlige kødannelser. Undersøkelsen blant valgmedarbeiderne viser også at over 80 prosent av de spurte hadde noe eller god kunnskap om beredskapsrutinen.

2.10.3 Departementets vurdering

Det er departementets vurdering at dette var et vellykket forsøk. Forsøket effektiviserte valgprosessen, eksempelvis ble behandlingen av fremmede stemmer enklere. Resultatet av disse stemmene var klart på et tidligere tidspunkt. Etter departementets vurdering er det nødvendig med ytterligere utprøvinger av elektronisk avkryssing i manntallet før det eventuelt blir aktuelt å gjennomføre dette i alle kommuner som ønsker det.

Departementet vil i forkant av valget i 2013 vurdere om det bør gjennomføres ytterligere forsøk med dette. Det kan være aktuelt å videreføre forsøket i de 10 kommunene som var omfattet av dette i 2011 for å få erfaring i de samme kommunene over tid. I tillegg kan det være ønskelig å gjennomføre forsøk der antallet fremmede stemmer er høyt, siden effektiviseringsgevinsten der vil være størst.

2.11 Forsøk - stemmerett for 16- og 17-åringer

Ved kommunestyrevalget i 2011 ble det gjennomført forsøk med nedsatt stemmerett for 16- og 17-åringer i 20 kommuner, samt ved valget i Longyearbyen lokalstyre. Kommuner med ulik størrelse, kommuner fra samtlige fylker, og kommuner med ordførere fra ulike partier deltok i forsøket. Totalt var det 330 000 innbyggere i forsøkskommunene, og 9 400 av disse var 16- og 17-åringer.

Som tiltak for å styrke politisk deltakelse og engasjement blant ungdom foreslo regjeringen i St. meld. nr. 12 (2007-2008) å gjennomføre forsøk med å sette ned stemmerettsalderen til 16 år. Den viktigste begrunnelsen var at dette kan være et tiltak for

å få flere unge inn i rollen som aktive innbyggere i lokalsamfunnet. Man kan finne ut av om muligheten for å delta ved valg i denne gruppen fører til større bevissthet blant unge innbyggere om deres rolle i det lokale samfunnslivet og muligheten for å påvirke lokale forhold.

Forsøket kan også sees i et internasjonalt perspektiv. Østerrike var det første landet i Europa til å gi stemmerett til 16-åringer, både ved lokale og nasjonale valg. I Tyskland er det enkelte delstater som har stemmerett for 16-åringer ved lokale og regionale valg. Europarådets parlamentarikerforsamling gikk i 2011 inn for å be medlemslandene vurdere å sette ned stemmerettsalderen til 16 år.

I Norge gikk et flertall i utvalget som la fram NOU 2011: 20 *Ungdom, makt og medvirkning* inn for nedsatt stemmerettsalder enten bare ved lokale valg eller både ved lokale og nasjonale valg.

Forsøket handler om å utvide borgerrettighetene til 16- og 17-åringer ved å gi dem mulighet til å påvirke hvem som skal velges til kommunestyrene. Tilhengerne av nedsatt stemmerettsalder peker på at 16- og 17-åringer allerede har plikter og rettigheter i samfunnet. Da bør man også kunne påvirke avgjørelsene. Dessuten argumenterer blant andre parlamentarikerforsamlingen i Europarådet med at den demografiske utviklingen fører til at ungdom blir marginalisert i politiske prosesser. Det blir stadig flere eldre velgere; derfor bør man utvide gruppen ”unge” velgere.

Motstanderne peker på at myndighetsalderen er 18 år, og at man ikke skal kunne stemme før man er myndig. Det blir også stilt spørsmålstegn ved hvorvidt 16- og 17-åringer er modne nok til å stemme.

Valgdeltakelsen blant førstegangsvelgere gikk opp fra rundt 33 prosent i 2007 til 46 prosent i 2011. I forsøkskommunene var valgdeltakelsen blant 16- og 17-åringene enda høyere; rundt 58 prosent. Disse resultatene styrker forskernes antagelse om at valgdeltakelsen blant førstegangsvelgere øker når stemmerettsalderen blir satt ned. Tilknytningen til skole og familie er sterkere for 16- og 17-åringer enn for 18-åringer og særlig 19-åringene som har gått ut av videregående skole. Denne tilknytningen virker mobiliserende, og kan være avgjørende for om man stemmer senere i livet.

Institutt for Samfunnsforskning og Rokkansenteret skal evaluere forsøket. De skal undersøke både hva som skjedde før og under valget, samt virkninger forsøket kan ha på politiske beslutninger i forsøkskommunene. Evalueringsrapporten skal leveres departementet i 2013. Departementet vil sette i gang en prosess for oppfølging av forsøket.

Kommune	Valgdeltagelse blant 16- og 17 åringene	Valgdeltagelse i hele kommunen
Austevoll	62,2 %	73,4 %
Gjesdal	54,7 %	65,4 %
Grimstad	59,5 %	62,4 %
Hamar	59,9 %	67,0 %
Hammerfest	44,8 %	56,4 %
Kautokeino	59,1 %	65,0 %
Kåfjord	64,1 %	63,1 %
Luster	82,2 %	73,6 %
Lørenskog	55,0 %	64,4 %
Mandal	59,2 %	63,0 %
Marker	73,2 %	65,0 %
Namdalseid	68,9 %	64,7 %
Osen	58,6 %	73,3 %
Porsgrunn	51,3 %	60,7 %
Re	45,3 %	64,0 %
Sigdal	62,0 %	63,2 %
Stavanger	61,5 %	62,7 %
Tysfjord	59,0 %	77,2 %
Vågå	71,3 %	67,6 %
Ålesund	48,0 %	60,0 %
Forsøkskommunene	**57,4 %**	**63,1 %**
Hele landet		**64,2 %**

Tabell 2.19 Valgdeltagelse i forsøkskommunene

Over halvparten av forsøkskommunene hadde høyere valgdeltakelse enn landsgjennomsnittet.

2.12 Informasjon

2.12.1 Informasjon til velgere – hvordan informerer departementet?

En viktig forutsetning for at velgerne skal delta i valg, er at de har kunnskap om, eller har tilgang til informasjon om når, hvor og hvordan de skal stemme. Dersom velgerne ikke har informasjon om dette, øker faren for at de blir hjemme under valget.

Både departementet, fylkeskommunene og kommunene har et informasjonsansvar. Departementet administrerer valgloven med forskrifter og har det overordnede ansvaret for valgavviklingen og dermed et ansvar for den generelle informasjonsvirksomheten. Fylkeskommunene håndterer listeforslag ved fylkestingsvalg og stortingsvalg, og har derfor et informasjonsansvar for å kunngjøre overskriftene på godkjente valglister og opplysninger om hvor de er lagt ut til offentlig ettersyn. Kommunene håndterer listeforslagene ved kommunestyrevalg. Kommunene har også ansvar for å tilrettelegge for stemmegivning ved alle valgene. Konkret informasjon om hvor valglokalene er,

åpningstid, og informasjon om ambulerende stemmemottak, må derfor komme fra kommunene. Dette betyr at informasjonsansvaret til valgmyndighetene først og fremst innebærer å informere om regelverket og å gi praktisk informasjon til alle velgere. Det å motivere og oppfordre velgerne til å stemme, er primært et ansvar som politikerne i partier og lokale grupperinger har.

Departementet har ved de siste valgene gjennomført en rekke informasjonstiltak rettet mot alle velgerne. Noen av tiltakene har vært rettet spesielt mot målgrupper som ungdom, velgere med innvandrerbakgrunn, og velgere med behov for spesielt tilrettelagt informasjon. I 2011 hadde departementet ekstra informasjonsutfordringer i forbindelse med forsøk med elektronisk stemmegivning i 10 kommuner og forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år i 20 kommuner og i Longyearbyen lokalstyre på Svalbard.

Informasjonskampanje

I forkant av valget i 2011 gjennomførte departementet en landsomfattende informasjonskampanje med tiltak som tv-, kino- og radio-spoter, nettannonsering og et valgspill på Internett. På grunn av ugjerningen som skjedde den 22. juli, vurderte departementet at de opprinnelige kampanjeelementene ikke kunne brukes som planlagt før siste uken i kampanjeperioden. Det ble derfor utarbeidet nye tv-, kino- og radio-spoter som ble sendt de første ukene i kampanjeperioden. På grunn av forsinkelsene med å produsere nye kampanjeelementer, ble også kampanjestart utsatt med en uke. Kampanjeperioden varte fra 15. august til og med 11. september.

Informasjonsfilm

Departementet produserte en informasjonsfilm om kommunestyre- og fylkestingsvalget med voice-over på norsk, nordsamisk og ti fremmedspråk. Filmen var rettet mot førstegangsvelgerne, men var også produsert med tanke på at velgere med innvandrerbakgrunn kunne ha nytte av den. Filmen var tilgjengelig på www.valg.no for nedlastning. Alle videregående skoler fikk informasjon om filmen og hvor den var tilgjengelig dersom de ville bruke den i undervisningen. Ulike innvandrerorganisasjoner fikk også informasjon om filmen via Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), slik at de kunne vise den i møter, konferanser og lignende.

Brosjyrer

I 2011 produserte departementet en husstandsbrosjyre på bokmål, nynorsk, tre samiske språk og ti fremmedspråk. Valg av fremmedspråk ble gjort i samarbeid med IMDi. Versjonene i fremmedspråkene ble distribuert til velgere via kommuner og ulike organisasjoner, som bestilte brosjyrene fra departementet og deretter videreformidlet dem. I samarbeid med Oslo kommune ble det utarbeidet en egen versjon av husstandsbrosjyren med ekstra informasjon om valg til bydelsutvalg, rettet mot velgerne i Oslo. Departementet utarbeidet også en versjon av brosjyren med ekstra informasjon om internettstemmegivning. Denne brosjyren ble distribuert til husstandene i de ti kommunene som deltok i forsøk med elektronisk stemmegivning. Alle 16- og 17-åringene i de 20 kommunene som deltok i forsøk med nedsatt stemmerettsalder til 16 år, fikk tilsendt en brosjyre om forsøket, og hva det innebar for dem.

Valgkort til velgere i forsøkskommuner med internettstemming

Departementet produserte og distribuerte valgkort til alle velgere i kommunene som deltok i forsøk med elektronisk stemmegivning. Valgkortene inneholdt informasjon om valglokaler og åpningstider, samt informasjon om når og hvordan de kunne stemme via Internett. Valgkortet inneholdt også returkoder, som var unike for hver enkelt velger, og som kunne sammenlignes med koder velgeren fikk via SMS. Da kunne velgeren kontrollere at internettstemmen var kommet fram og registrert riktig. Valgkortene var forseglet med perforering slik at informasjon om returkodene ikke var tilgjengelig for andre enn velgeren. Valgkortene fungerte på vanlig måte for velgere som ønsket å stemme med papirstemmesedler i valglokalet. Valgkort til velgere i øvrige kommuner, var det kommunene selv som hadde ansvar for å produsere og distribuere.

Andre tiltak

Internettsiden www.valg.no er departementets portal for valginformasjon fra departementet. Her ble blant annet alle kampanjeelementer og brosjyrer gjort tilgjengelige. Informasjon om forsøkene ble også publisert. Valginformasjon ble dessuten formidlet gjennom sosiale medier som Facebook, Twitter og YouTube. I forbindelse med forsøk med elektronisk stemmegivning ble nettsiden www.e-valg.dep.no og bloggen e-valgbloggen.no etablert.

Departementet kunngjorde annonser om frist for å levere listeforslag, om forhåndsstemmegivningen og om regler for stemmegivning på valgdagen i alle avisene som er godkjent for statsannonsering. Det ble også lagt ut informasjon om valgregler på tekst-tv i kanalene NRK, TV2, TV3 og TVNorge.

Det ble laget tekstmal til bruk på utenriksstasjonenes internettsider med informasjon om hvordan velgere som oppholder seg i utlandet, går fram for å stemme. Denne tekstmalen ble sendt via Utenriksdepartementet til alle utenriksstasjonene som tok i mot forhåndsstemmer. Studentsamskipnaden for norske studenter i utlandet, ANSA, la også ut valginformasjon fra departementet på sine nettsider. Alle fylkeskommunene ble oppfordret til å be de videregående skolene i fylket formidle valginformasjon via sine læringsplattformer.

Departementet samarbeidet med flere organisasjoner om å utarbeide og formidle valginformasjon rettet mot ulike målgrupper. Blant annet samarbeidet departementet med IMDi om informasjon til velgere med innvandrerbakgrunn.

Mediene spiller en viktig rolle ved formidling av valginformasjon. Erfaringer fra tidligere valg viser at mediene har fokus på informasjon om valgordningen og om valgkampen. Lokalmediene har særlig en viktig rolle ved kommunestyre- og fylkestingsvalget for å formidle lokal informasjon til innbyggerne. Departementet legger til rette faktainformasjon om valgordningen som kan brukes av mediene.

Evaluering av departementets informasjonsvirksomhet

En undersøkelse som ble gjennomført i perioden informasjonskampanjen gikk viste at kunnskapen om valget økte i løpet av kampanjeperioden, selv om kunnskapen på enkelte områder var lavere enn ved tidligere valg. Da det er stor aktivitet og oppmerksomhet om

valget fra mange aktører i denne perioden, er det ikke mulig å si noe om i hvilken grad departementets informasjonsvirksomhet alene har bidratt til kunnskapsøkningen.

Undersøkelsen viste at kravet om legitimasjon for å stemme er godt kjent. 85 prosent visste at man må ha med seg legitimasjon når man skal stemme. Kunnskapen om hvor man kunne forhåndsstemme hadde sunket noe sammenlignet med de foregående valgene. I uken før valget visste 58 prosent at man kunne forhåndsstemme i en hvilken som helst kommune. Nesten 8 av 10 visste hvor de kunne stemme på valgdagen. De fleste (9 av 10) mente selv at de visste nok om hvor og når de kunne stemme. Imidlertid mente færre (7 av 10) selv at de visste nok om hvordan de kunne gjøre endringer på stemmeseddelen. Blant førstegangsvelgerne (17-24 år) ble det oppgitt at bare 25 prosent visste hvordan man gjør endringer på stemmeseddelen. Om lag 7 av 10 i denne gruppen mente de visste nok om hvor og når de kunne stemme. Internett var den viktigste kilden til informasjon om valgreglene. Kommunen var også en viktig informasjonskilde ved lokalvalget. På spørsmål om hvordan velgerne helst vil motta informasjon om hvor og hvordan de kan stemme, svarte 50 prosent at de ønsker informasjonsbrosjyre i posten. Dette er mer enn dobbelt så mange som oppgir Internett som ønsket informasjonskanal (21 prosent). Deretter følger reklame på tv og annonser i aviser (begge 13 prosent). De eldre vil i større grad ha informasjonsbrosjyre, mens de yngre i større grad vil ha Internett og reklame på TV.

2.12.2 Hvordan informerer kommunene og fylkeskommunene?

Valgloven pålegger kommune/fylkeskommunene å kunngjøre lokalt om:
Overskriftene på godkjente valglister og opplysning om hvor de er lagt ut, jf. valgloven § 6-7.

Kommunene skal kunngjøre lokalt om:

1. Tid og sted for utlegging av manntallet til offentlig ettersyn og opplysning om adgangen til og fremgangsmåten for å kreve feil rettet, jf. valgloven § 2-6 (2).
2. Tid og sted for forhåndsstemmegivningen, jf. valgforskriften § 24.
3. Fristen for at syke og uføre kan søke om å få stemme hjemme (ambulerende stemmemottak), jf. valgloven § 8-3 (6).
4. Tid og sted for stemmegivning på valgdagen, jf. valgloven § 9-3 (3).

Kommunene er også pålagt å sende ut valgkort til velgerne i egen kommune. Valgkortet skal blant annet inneholde informasjon om hvilket valglokale velgeren skal stemme i på valgdagen, og hvor lenge valglokalene er åpne.

Utover dette er det opp til kommunene selv å bestemme graden av informasjonsinnsats i forbindelse med valget.

Hvordan informerer kommunene?

I evalueringen av valget i 2011 ble kommunene og fylkeskommunene spurt om på hvilken måte de informerte velgerne om valget. Tabellen under viser svarene fra 348 kommuner der flere svaralternativ var mulig.

Tiltak	Prosent	Antall kommuner
Lovpålagte kunngjøringer	96,0 %	336
Annonser og annen informasjon i lokalavis	91,4 %	320
Nærradio/TV	8,6 %	30
Kommunens nettsted	97,7 %	342
Servicetorg hvor velgere kunne henvende seg	81,1 %	284
Valgtelefon	2,9 %	10
Husstandsbrosjyrer	17,1 %	60
Annet	16,0 %	56

Tabell 2.20 Informasjonstiltak i kommunene

Som vi ser ovenfor, oppgir 16 prosent av kommunene andre tiltak enn de i tabellen over. Kommunene rapporterer om gjennomførte tiltak som kommunal informasjonsavis/-blad, plakater som ble hengt opp ved lokale butikker og andre sentrale steder i kommuner, informasjon på valgkort, stand på marked, informasjonsskjermer og reklame rundt i kommunen, nettavis, bruk av sosiale medier som Facebook, Twitter og YouTube, rundskriv til ansatte i hjemmetjenesten for å informere om ambulerende stemmegivning og institusjonsstemmegivning, eget informasjonsmøte for fremmedspråklige i samarbeid med Kontaktutvalget mellom innvandrerbefolkningen og myndighetene (KIM), brev til førstegangsvelgere, informasjon på skolenes hjemmesider og at ungdomsrådet laget egen film om valget.

Hvordan informerer fylkeskommunene?

Tabellen under viser svarene fra 17 fylkeskommuner der flere svaralternativer var mulig.

Tiltak	**Prosent**	**Antall fylkeskommuner**
Kunngjøringer	70,6 %	12
Annonser og annen informasjon i lokalavis	64,7 %	11
Nærradio/TV	0,0 %	0
Fylkeskommunens nettsted	100,0 %	17
Servicetorg hvor velgere kunne henvende seg	17,6 %	3
Valgtelefon	5,9 %	1
Husstandsbrosjyrer	11,8 %	2
Annet	17,6 %	3

Tabell 2.21 Informasjonstiltak i fylkeskommunene

Av fylkeskommunene oppgir 17,6 prosent at de gjennomfører andre tiltak enn de som er satt opp ovenfor som informasjonsavis til alle husstander, bruk av sosiale medier som Facebook og Twitter, nettintervju med hver partilederkandidat som også ble lagt ut på fylkeskommunens nettside og videreformidling av valgvideoer fra KRD.

Departementets vurdering

Departementet ser at det er gjennomført stor informasjonsinnsats både fra sentralt og lokalt hold i forkant av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011.

Likevel er det potensial for enda mer oppmerksomhet om og innsats på informasjonsområdet fra alle parter. Det er viktig at velgerne finner valginformasjon tilrettelagt og tilgjengelig. Spesielt ønsker departementet å peke på at Internett er en viktig kanal for velgerne til å finne praktisk valginformasjon, som hvor valglokalene er og åpningstider. Departementet vil derfor oppfordre kommunene til å gjøre valginformasjonen bedre tilgjengelig på kommunenes nettsider i valgperioden. Departementet vil også videreutvikle sin nettkommunikasjon. Det vil være behov for stor informasjonsinnsats også foran neste valg.

2.12.3 Kommunikasjon rettet mot valgmedarbeiderne

Departementets formelle kanaler som brev, telefon og e-post benyttes, og det arrangeres konferanser og møter som er viktige arenaer for kommunikasjon og informasjonsutveksling. Den viktigste informasjonskanalen rettet mot valgmedarbeiderne er likevel nettsiden ”For valgmedarbeidere”, som ligger på portalen www.valg.no. Her er all valginformasjon fra departementet, som er relevant for valgmedarbeiderne, samlet. Når

departementet publiserer nye saker på denne siden, går det automatisk ut et e-postvarsel til alle som abonnerer på dette. Evalueringen etter valget i 2009 viste at kommunene i stor grad bruker denne nettsiden for å finne valginformasjon.

Departementets vurdering

Ved kommende valg vil departementet få en ny rolle som leverandør av valgadministrativt system til kommunene og fylkeskommunene. Dette gir nye kommunikasjonsutfordringer. Departementet skal fortsatt kommunisere om regelverket, men også om forhold rundt bruken av det nye valgadministrative systemet. Kommunikasjonen må tilpasses flere målgrupper av valgmedarbeidere, for eksempel valgansvarlige og IKT-ansvarlige. Departementet vil videreutvikle sin måte å kommunisere med kommunene og fylkeskommunene. Det vurderes om nye verktøy skal tas i bruk.

Valgportalen – www.valg.no – vil også i framtiden være en viktig kanal for valginformasjon fra departementet. På denne nettsiden vil valginformasjon til alle målgrupper ligge tilgjengelig.

2.13 Tilskuddsordningen

Ved valget i 2011 delte departementet ut tilskudd på til sammen 5 millioner kroner til 24 ulike organisasjoner som ville bidra til å øke kunnskapen om valget og/eller øke valgdeltakelsen. Det kom inn hele 82 søknader, som til sammen søkte om i underkant av 23 millioner kroner. Ved vurdering av søknader la departementet vekt på mangfold, både når det gjaldt tema, tiltak, organisasjon/aktør og målgruppe. Ungdom, innvandrere og velgere med behov for særlig tilrettelagt informasjon var prioriterte målgrupper. Det ble også lagt vekt på at tiltakene skulle være et supplement til departementets egne informasjonstiltak.

2.13.1 Departementets vurdering

Departementet mener det er viktig at ulike organisasjoner og aktører engasjerer seg i arbeidet med å informere om valgordningen. Rapporter fra tilskuddsmottakerne viser at ordningen stimulerer til stort engasjement hos de som har satt i gang tiltak. De fleste av tilskuddsmottakerne rapporterer om gjennomførte tiltak og gode tilbakemeldinger fra målgruppene. Departementet legger opp til å videreføre tilskuddsordningen ved neste valg. Departementet vurderer videre å øke tilskuddsbeløpet innenfor valgbevilgningen noe sammenliknet med forrige valg, slik at det kan settes av midler til tiltak i forbindelse med stemmerettsjubileet i 2013.

2.14 Klager

Ved kommunestyre- og fylkestingsvalg er departementet klageinstans.

Etter valgloven § 13-2 har alle med stemmerett ved valget klagerett. Man kan klage over forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av valget. Valgloven § 6-8 regulerer klageadgangen over valgstyrets og fylkesvalgstyrets vedtak om å godkjenne eller forkaste et listeforslag.

Valgloven opererer med tre ulike klagefrister. Fristen er sju dager etter vedtak når det gjelder klage over vedtak om å godkjenne eller forkaste listeforslag, jf. § 6-8. Når det gjelder klage over "forhold i forbindelse med forberedelsen og gjennomføringen av valget" jf § 13-2, er fristen er sju dager etter valgdagen, mens klagefrister over valgoppgjøret er sju dager etter vedtaket om valgoppgjør.

Departementet mottok i alt 27 klager. Ved lokalvalget i 2007 ble til sammenlikning 21 klagesaker behandlet.

Eksempler på forhold det ble klaget på er feil knyttet til listeforslag som for eksempel stemmetillegg, fritak fra å stå på liste, valgbarhet, samt andre påståtte feil. Ingen klager ble gitt medhold.

2.15 Kirkevalget

2.15.1 Innledning

Kirkevalg er en fellesbetegnelse på to valg: Valg til menighetsråd (lokalt) og til bispedømmeråd (regionalt). Kirkevalget 2011 ble avholdt over hele landet, samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget. Kirkevalget er regulert av regler fastsatt av Kirkerådet med hjemmel i kirkeloven. Menighetsrådene har ansvaret for gjennomføringen av kirkevalget på lokalt nivå.

Kirkevalget skal etter regelverket finne sted i umiddelbar nærhet av kommunens valglokaler dersom dette lar seg gjennomføre. Dette er forutsatt i avtale mellom partiene på Stortinget.

Departementet anbefalte at kommunene samarbeidet med menighetsrådene når det gjaldt gjennomføringen av kirkevalget. Det ble presisert at bistand fra kommunenes side til avviklingen av kirkevalget ikke måtte gå ut over gjennomføringen av kommunestyre- og fylkestingsvalget.

Kirkerådet har gjennomført en egen evaluering av gjennomføringen av kirkevalget. Denne undersøkelsen er utført av Stiftelsen Kirkeforskning i samarbeid med ISF (Institutt for samfunnsforskning).

Undersøkelsen kan oppsummeres i følgende punkter når det gjelder samlokaliseringen av kirkevalget og kommunestyre-/fylkestingsvalget:

- I 82 prosent av valgkretsene er kirkevalget lokalisert i samme bygning som lokalvalget, men annet rom. Kirkevalg i samme rom som lokalvalget forekommer i 9 prosent av kirkevalgets valgkretser. Kirker er praktisk talt avviklet som lokaler for kirkevalget.
- Både kommunale og kirkelige instanser sier at koordinering og planlegging av samlokaliseringen har gått greit. Få har opplevd problemer. De lokalt ansvarlige for kirkevalget er i stor grad tilfreds med lokalene de blir tilbudt av kommunene.

- Det store flertallet av kommunalt ansvarlige for lokalvalget rapporterer at samlokaliseringen ikke skapte problemer for avviklingen av lokalvalget i deres kommune.
- Det store flertall, både på kirkelig og på kommunalt hold, mener at valgene har vært tilstrekkelig atskilt i deres kommune / menighet.
- I de aller fleste kommunale valgstyrer har det ikke vært motstand mot å lokalisere kirkevalget i nærheten av lokalvalget. Et klart flertall av de kommunalt valgansvarlige har ingen innvendinger mot at kirkevalget legges i nærheten av lokalvalget.
- Blant Den norske kirkes medlemmer er det et klart flertall som støtter at kirkevalg og offentlige valg holdes på samme tid og sted.
- Også blant dem som ikke er medlem av Den norske kirke støtter den største gruppen på 41 prosent at kirkelige og offentlige valg holdes samme dag og sted. 36 prosent av disse har ingen oppfatning, og 23 prosent av dem som ikke er medlemmer er mot en slik samordning.
- Også i alle velgergrupper for kirkevalget er det flertall for en slik samordning, men flertallet er klart størst blant dem som stemte både i 2009 og 2011, og lavest blant dem som aldri har stemt (51 prosent blant disse). Det samme gjelder for lokalkirkelig interesse: det er flertall for samordning både blant dem som er og dem som ikke lokalkirkelig interessert, men størst blant dem som er lokalkirkelig interessert.
- Ut fra partitilknytning er det igjen flertall for samordning i alle velgergrupper, men størst hos Sp- og KrF-velgerne, lavest blant Ap- og FrP-velgerne.
- Helhetsinntrykket er at samordning av kirkevalget med offentlige valg betraktes som et pragmatisk spørsmål. Det blir i liten grad vurdert som et prinsipielt spørsmål om hvorvidt valg i trossamfunn bør holdes samtidig og på samme sted som offentlige valg for alle borgere.

2.15.2 Departementets vurdering

Siden kirkevalget ble evaluert særskilt ble kommunene ikke spurt særskilt om forholdet til kirkevalget.

Departementet konstaterer – på grunnlag av kommunenes tilbakemeldinger – at avviklingen av kirkevalget samtidig med kommunestyre- og fylkestingsvalget ikke synes å skape store praktiske problemer. De innvendinger som er kommet når det gjelder gjennomføringen kan etter departementets syn avhjelpes gjennom bedre organisering og informasjon på lokalt hold.

Når det gjelder regelverket for kirkevalget, vil departementet understreke at dette er Kirkerådets ansvarsområde. Det er likevel kommunenes ansvar å påse at gjennomføringen av ordinære valg ikke påvirkes eller forstyrres av kirkevalget.

3 Manntallet

Flere forhold er under vurdering når det gjelder manntallet. Departementet vurderer blant annet endring i ansvarsfordelingen for etablering av manntall og innføring av frysdato for når det ikke lenger kan gjøres endringer i manntallet. Noen endringer foreslås som følge av at det innføres et sentralt valgdatasystem (EVA) for hele landet.

3.1 Gjeldende rett

I henhold til valglovens § 2-3 (1), er det valgstyret i den enkelte kommune som er ansvarlig for at det blir ført manntall over alle personer som har stemmerett i kommunen ved det kommende valget. Stemmeberettigede etter valgloven §§ 2-1 og 2-2 skal manntallsføres i den kommunen der de var folkeregisterført som bosatt den 30. juni (skjæringsdatoen), jf. valgloven § 2-4. Det finnes videre i § 2-4 regler for i hvilken kommune stemmeberettigede på Svalbard og Jan Mayen og utenriksbosatte skal manntallsføres. Det skal føres felles manntall for kommunestyre- og fylkestingsvalg.

Folkeregistermyndigheten (Skattedirektoratet - SKD) har etter valgloven § 2-5 (b) et selvstendig ansvar for på en hensiktsmessig måte, å stille til disposisjon for valgmyndighetene opplysninger om hvem som skal innføres i manntallet i kommunen. Dette innebærer at folkeregisteret så snart som mulig etter skjæringsdatoen skal stille manntallet til disposisjon for kommunene.

Ansvaret innebærer også at folkeregistermyndigheten etter skjæringsdatoen og fram til valgdagen skal stille til disposisjon for kommunene de endringer i folkeregisteret som har betydning for innskrivninger og utskrivninger av manntallet, jf. valgforskriftens § 1.

For å kontrollere valgbarheten til de foreslåtte kandidatene og underskriftene på valglistene har fylkeskommunene og kommunene behov for tilgang til manntallsopplysninger fra 1. april i valgåret. Folkeregistermyndigheten plikter derfor etter valgloven § 2-5 (a) også å stille til disposisjon et uttrekk av folkeregisteret per 1. april i valgåret basert på stemmerettsvilkårene på det tidspunktet. Dette manntallet betegnes som et ”foreløpig manntall”.

Folkeregistermyndigheten har i dag kun plikt til å stille de nødvendige rådata til disposisjon for kommunene. Kommunene er etter valgloven § 2-3 ansvarlig for å føre manntall for sin kommune. Det vil si å bearbeide rådata mottatt fra SKD til bruk ved selve stemmegivningen. Det opprettes et nytt manntall foran hvert valg.

Av valgforskriften § 2 framgår at kommunene skal oppdatere manntallet på bakgrunn av endringer som er skjedd etter forskriftens § 1. Oppdatering av manntallsopplysninger sendt kommunen pr. 30. juni skal skje i følgende tilfeller:

1. Ved feilføringer (kan skje etter klage eller hvis kommunen oppdager feil).
2. Hvis melding om flytting skjedde før 30. juni, men ikke ble registrert.
3. Søknad fra de som har bodd mer enn 10 år i utlandet – søknad sendes kommune.
4. Utenlandsboende som flytter tilbake til landet. Disse føres automatisk av SKD.
5. De som får norsk statsborgerskap.

6. Dødsfall.
7. Stryke utenlandske statsborgere som flytter ut av landet etter 30. juni.

Valgforskriftens § 2 sier at oppdateringer skal skje så langt opp til valgdagen som mulig med sikte på å få flest mulig velgere ført inn i rett manntall.

3.2 Praksis rundt etablering av manntall

Fram til 2007 benyttet SKD et privat selskap, som etter avtale hadde enerett på distribusjon av folkeregisteropplysninger, til å plukke ut og oversende rådata og oppdateringer til kommunene. Departementet så det som lite ønskelig at et privat selskap skulle plukke ut og distribuere disse opplysningene til kommunene, samt at kommunene måtte betale for hver enkelt overføring av rådata. Dette ble tatt opp i Ot. prp. nr. 32 (2008-2009). På denne bakgrunn inngikk departementet foran valget i 2009 et samarbeid med SKD og nedsatte en arbeidsgruppe med representanter fra kommunene for å få et sterkere statlig grep om manntallsproduksjonen. Ansvaret for utplukk og distribusjon av nødvendige folkeregisteropplysninger ble overtatt av SKD, som fra og med valget i 2009 var ansvarlig for å stille de nødvendige folkeregisteropplysninger (rådata, inklusive oppdateringer) til disposisjon vederlagsfritt for kommunene. SKD overførte opplysningene til kommunenes dataleverandører. Samarbeidet ble videreført i 2011. Fra 2013 vil departementet være leverandør for kommunene gjennom EVA, og kommunene vil få tilgang til manntallet elektronisk.

Evaluering

I evalueringen i etterkant av kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011 er det ingen av kommunene som beskriver spesielle problemer forbundet med overføring og ajourhold av manntallet. Enkelte kommuner og fylkeskommuner etterlyser tilgang til manntallsopplysninger på et tidligere tidspunkt enn 1. april. Kommunenes kostnader knyttet til oppdatering og vedlikehold av manntallet er blitt vesentlig redusert etter at Skattedirektoratet overtok distribusjonen. Hovedinntrykket i tilbakemeldingen fra fylkeskommunene er at uttrekket fra folkeregisteret til bruk for kontroll av listekandidatenes valgbarhet fungerte greit. Enkelte mener uttrekket var for statisk og at det burde oppdateres oftere.

Departementet har sammen med SKD, arbeidsgruppen, og kommunenes dataleverandører, gjennomført evaluering av manntallsordningen. Evalueringen viser at kvaliteten på dataene har blitt bedre, samt at kontrollen på at manntallsdataene kommer fra SKD er ytterligere forbedret. Det har vært et godt samarbeidet mellom SKD og departementet i utviklingen av de nye prosedyrene. Dette samarbeidet videreføres fram mot valget i 2013.

3.3 Problemstillinger

Departementet vurderer her

– om ansvaret opprettelsen og oppdateringen av manntallet skal overtas av statlige myndigheter,

- hvilke endringer som bør gjøres av kommunene,
- om det bør innføres en frysdato for når manntallet ikke lenger skal kunne oppdateres,
- om det bør etableres et foreløpig manntall tidligere enn 1. april, samt
- endring i forskriftshjemmelen.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

Ansvarsfordeling

Departementet har i samarbeid med SKD utviklet rutiner for opprettelse og oppdatering av manntall til både stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg. Ved innføringen av det nye valgadministrative systemet EVA vil opprettelsen og oppdateringen av manntallet skje i dette systemet. Data over hvem som skal innføres i manntallet og oppdateringer oversendes departementet fra SKD.

Etter departementets vurdering er det derfor både nødvendig og hensiktsmessig å endre de juridiske ansvarsforholdene rundt manntallsføringen. Et korrekt og pålitelig manntall er nødvendig for å sikre prinsipper om allmenn stemmerett og statlige myndigheter bør i sterkere grad ha ansvar for etablering av manntall ved valg. Dette har også vært et ønske fra kommunene over lengre tid. Det er departementets vurdering at bearbeiding av data fra SKD til ferdige manntall bør skje på statlig hånd, ikke av private dataleverandører på vegne av kommunene slik tilfellet har vært hittil. Ett unntak fra dette ble gjort for kommunene som deltok i forsøket med elektronisk stemmegivning i 2011, der departementet opprettet og bearbeidet manntallet for disse kommunene. Grunnen til at bearbeiding av manntallet bør skje av statlig myndighet er at det sikrer full offentlig kontroll over manntallets innhold. Videre vil en felles statlig manntallsløsning sikre at ingen velgere kan bli manntallsført flere steder, eller at noen velgere urettmessig faller ut av manntallet.

Det foreslås en ansvarsdeling der departementet overtar kommunens ansvar for selve opprettelse av manntallet og for den delen av oppdateringene som gjøres maskinelt. SKD har utarbeidet to typer utrekk av folkeregisteret for å generere manntall, et for stortingsvalg og et for kommunestyre- og fylkestingsvalg. Grunnen til dette er at det er ulike stemmerettsvilkår for disse valgene. SKD tar et utrekk i folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene for det aktuelle valget. Dette overføres til departementet, som sørger for at manntallsutkastet legges inn i EVA. Deretter skal SKD overføre de daglige endringer som gjøres i folkeregisteret, og som skal ha innvirkning på manntallet. Hvilke endringer som har innvirkning på manntallet fremkommer av valgforskriften, og er nevnt ovenfor. Endringene overføres til departementet daglig på et tidspunkt som avtales særskilt mellom SKD og departementet. Departementet sørger for at manntallet blir oppdatert. For å synliggjøre SKDs forpliktelse til å stille til disposisjon for valgmyndighetene ikke bare manntallsutkast men også endringer, vil departementet forslå å ta dette inn i loven.

Det enkelte valgstyre vil ha ansvar for å oppdatere manntallet med eventuelle manuelle rettinger i tråd med valgloven og forskriften. Dette gjelder innføringen av norske

statsborgere som har bodd i utlandet i mer enn 10 år, oppretting av feil eller klage som ikke er en del av de oppdateringene som kommer fra SKD.

Departementet vil legge til rette for at alle kommuner får tilgang til et elektronisk manntall i EVA. Det vil i EVA være mulig å produsere manntall på papir, eksempelvis til bruk i valglokalene valgdagen. Det vil være valgstyrets ansvar å sørge for utskift og kvalitetssikring av manntallene som skal benyttes til avkryssing valgdagen.

Vedr. spørsmålet om permanente manntall

I høringsnotatet forut for Prop. 64L (2010-2011) vurderte departementet om det burde innføres permanente manntall. I 2013 er det planen at EVA skal implementeres og benyttes i alle kommuner og fylkeskommuner. EVA vil ha et elektronisk manntall som fullt ut driftes av statlige myndigheter. SKD vil overføre både rådata og endringer direkte til systemet. Etter departementets vurdering bør EVA tas i bruk i hele landet før det tas stilling til om det bør etableres permanente manntall i systemet.

Valgmyndighetenes behov for personopplysninger – foreløpig manntall

Utover selve manntallet som benyttes ved valget, har valgmyndighetene behov for manntallsopplysninger for forberedelse av valget. Dette gjelder blant annet for kontroll av listekandidater og underskrifter på listeforslag og til kretsinndeling.

Etter valgloven § 2-5 (a) skal folkeregisteret stille til disposisjon et uttrekk av folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene 1. april, dette uttrekket kan kun benyttes til kontroll av listekandidater og underskrifter på listeforslag. Dette har blitt betegnet som et ”foreløpig” manntall. Betegnelsen ”foreløpig” benyttes for å markere at dette er et utrekk av folkeregisteret som produseres før skjæringsdatoen 30. juni, som er det utrekket som gir opplysning om hvem som skal føres inn i manntallet i kommunen.

For å kunne gjennomføre nødvendig forberedende arbeid til valget på en forsvarlig måte, har kommunene og fylkeskommunene behov for tilgang til manntallsopplysninger tidligere enn 1. april i valgåret. For å imøtekomme kommunens og fylkeskommunenes behov vurderer departementet det som nødvendig å produsere et foreløpig manntall tidlig i valgåret. Det foreslås at dette produseres per 2. januar. Dette utkastet kan oppdateres månedlig fram til skjæringsdatoen 30. juni. Ordinært valgmanntall per 30. juni oppdateres daglig fram til lørdag før valgdagen. Bestemmelsen i valgloven § 2-5 foreslås endret i henhold til dette. Oppdateringsintervaller fastsettes i forskrift.

Frysdato for når det ikke lenger kan gjøres endringer i manntallet

Manntallet skal etter valgforskriften § 2 oppdateres av valgstyrene så langt det er praktisk mulig. Departementet er kjent med at dette praktiseres forskjellig av de ulike valgstyrene. Formålet med å oppdatere manntallet så langt det er praktisk mulig er å sikre at manntallet er mest mulig korrekt på valgdagen, og at flest mulig velgere får avlagt sin stemme i rett kommune.

Det foreslås at manntallet fryses lørdag før valgdagen når den siste overføringen fra SKD er mottatt. Å fryse manntallet etter at den siste oppdateringen fra SKD er mottatt lørdag før valgdagen sikrer at alle kommuner har likt manntall på valgdagen(e). Det gjøres ingen oppdateringer i folkeregisteret i helgen, og neste oppdateringsfil fra SKD ville således

kommet dagen etter valgdagen, altså på tirsdag. Det er departementets vurdering at det manntallet som ligger til grunn ved åpning av valgtinget, som i noen kommuner er søndag, andre kommuner er mandag, skal være så likt som mulig for alle.

Det må gjøres unntak for utenlandsboende og som har avgitt forhåndsstemme i rett tid ved en utenriksstasjon og som samtidig har søkt om innføring i manntallet. Søknader fra disse som mottas etter lørdagen skal kommunene føre inn i manntallet selv.

I 2011 ble det totalt gjort 2035 manuelle endringer i manntallet av valgstyrene. Dette omfatter innføring av norske statsborgere bosatt i utlandet mer enn 10 år, oppretting av feil som ikke kommet med i overføringer fra SKD mv.

Forskriftshjemmelen

Departementet har med hjemmel i valgloven § 2-9 myndighet til å fastsette forskrifter om manntallsføringen. Det foreslås at denne utvides noe.

Når statlig myndighet overtar ansvaret for oppretting og oppdatering av manntallet må forskriftshjemmelen utvides til å omfatte statlig myndighets tilgang til og behandling av manntallsopplysninger. Videre foreslås det at oppdateringsintervaller, inklusive for det foreløpige manntallet, fastsettes i forskrift. Det kan da lettere tas høyde for eventuelle justeringer med hensyn til oppdateringsintervallene i fremtiden. Det foreslås i tillegg at det i forskrift fastsettes regler for uttrekk av folkeregisteret basert på stemmevilkårene til bruk for testformål i det administrative valgdatasystemet.

4 Tilgjengelighet til og i valglokalene

En omtale av evalueringen fra 2011 finnes i kapittel 2.4.

4.1 Gjeldende rett

Ulike lov- og regelverk spiller inn ved kommunenes tilrettelegging til valg.

Det følger av valgloven § 8-3 at forhåndsstemmegivningen skal foregå i *"egnet lokale"*. Tilsvarende formulering benyttes ikke for stemmegivning på valgtinget.

Etter valgforskriften §§ 26 og 30 skal kommunene både ved forhånds- og valgtingsstemmegivningen bruke valglokaler som er *"lett tilgjengelige"* og hvor alle velgere kan ta seg inn uten å måtte be om hjelp. Andre lokaler skal bare benyttes dersom det foreligger "særlige grunner". Dersom det ikke finnes lokaler som velgeren kan ta seg inn i uten å måtte be om hjelp, og det ikke er mulig eller det vil være uforholdsmessig dyrt å gjøre lokalene tilgjengelige for alle velgerne, kan andre lokaler benyttes.

Det skal også være god tilgjengelighet for alle velgere inne i valglokalet. For eksempel skal blinde og svaksynte kunne avgi stemme uten å måtte be om hjelp. Dersom en velger har behov for hjelp til å avgi stemme, kan velgeren be om hjelp fra en valgfunksjonær. Valgfunksjonærene har taushetsplikt. Velgere med alvorlig fysisk eller psykisk funksjonshemming kan i tillegg peke ut en ekstra hjelper – etter eget valg – blant dem som er til stede, jf. valgloven §§ 8-4 (1) og 9-5 (5). For å beskytte velgere mot utilbørlig press, skal det alltid være en valgfunksjonær til stede når velgere mottar hjelp ved stemmegivningen.

Når det gjelder kravet til universell utforning inneholder diskriminerings- og tilgjengelighetsloven krav kommunen må forholde seg til, og som dermed legger føringer på kommunenes tilrettlegging. Lovens formål fremgår av § 1 som sier at lovens formål er å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter og rettigheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Lovens § 3a, 1. ledd sier at "offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme lovens formål". Denne aktivitetsplikten fordrer at kommunene har et bevisst forhold til hvordan valglokalene tilfredsstiller kravene til universell utforming. Også plan og bygningsloven inneholder krav til universell utforming. Blant annet stilles det krav om at nybygg skal tilpasses bruk for alle, samt at det er hjemmel til å kunne gi forskrift om oppgradering av eksisterende bygg rettet mot allmennheten til en standard tilsvarende universell utforming.

Departementet vil også nevne FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, som blant annet regulerer retten til deltakelse i det politiske og offentlige liv, jf. art. 29. Norge har signert konvensjonen, men ikke ratifisert den.

4.2 Problemstillinger

Departementet har vurdert behovet for presiseringer i regelverket for tilgjengelighet til og i valglokaler.

Valglovens § 8-3 (1) som gjelder for forhåndsstemmegivningen krever at stemmegivningen skal foregå i *"egnet lokale"*. Tilsvarende formulering benyttes ikke for stemmegivning på valgtinget. Spørsmålet er om tilsvarende bestemmelse som § 8-3 (1) skal tas inn i valglovens kapittel om valgtingsstemmegivning.

Videre vurderer departementet om valgforskriftens bestemmelser om tilgjengelighet bør flyttes til valgloven. En annen problemstilling departementet vil se nærmere på er en eventuell forskriftsregulering av krav til merking av kassetter/avlukker for blinde og svaksynte.

4.3 Departementets vurdering og forslag

Kravet til egnethet

Valgregelverketes bestemmelser om egnethet, tilgjengelighet og tilrettelegging finnes i dag dels i valgloven og dels i valgforskriften. Flest regler er å finne i forskriften. Departementet er av den oppfatning at det er grunn for å rydde i regelverket slik at bestemmelsene om tilgjengelighet og tilrettelegging til valg får en mer systematisk plassering.

Kravet til egnethet handler om noe mer enn bare tilgjengelighet. For eksempel innebærer kravet til egnethet at rammene rundt stemmegivningen skal være slik at velgerne føler seg bekvemme i situasjonen og trygge på at grunnleggende sikkerhetsrutiner blir ivaretatt. Lokaler hvor det blir avviklet stemmegivning bør ha et visst offisielt preg. Stemmegivning er derfor først og fremst aktuelt i offentlige lokaler. Andre lokaler vil også kunne benyttes, men stemmegivning i lokaler hvor det foregår aktivitet med kommersielt preg vil ikke tilfredsstille kravet om at stemmegivningen skal foregå i rolige og verdige former. Dette er likevel ikke til hinder for at det gjennomføres forhåndsstemmegivning på kjøpesentre eller tilsvarende steder. Man kan da for eksempel ta i mot stemmer i midlertidige oppsatte lokaler eller liknende utenfor kjøpesenteret, eller man kan innrede et stemmelokale i et egnet område eller rom inne på kjøpesenteret. Om et lokale er egnet vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. I denne vurderingen må valgstyret vurdere både lokalets utforming og den type aktivitet som for øvrig foregår i lokalet.

Valgloven av 1985 § 27 inneholdt en bestemmelse som sa at valgtingene skal holdes i *"høvelige lokaler"* som valgstyret velger. Kravet til høvelige lokaler på valgtinget ble ikke tatt inn i den nye valgloven, men må likevel antas å følge mer indirekte av valgforskriftens bestemmelser.

Departementet er av den oppfatning at valglovens regler om forhåndsstemmegivning og valgstingsstemmegivning i størst mulig grad bør harmoniseres. Dette vil gi en mer oversiktlig og ryddig fremstilling, slik at det vil bli lettere å finne frem i regelverket.

Kravet om at stemmegivningen på valgtinget skal foregå i egnede lokaler er allerede praksis i dag, og departementet kan ikke se noen grunn til at kravet til egnethet ikke fremkommer direkte av loven også for valgting.

Departementet mener krav til egnethet bør fremgå direkte av loven både for forhåndsstemmelokaler og lokaler som benyttes ved valgtinget.

Kravet til tilgjengelighet

Kravet omfatter både tilgjengelighet *til* valglokaler og *inne* i selve valglokalene. Tilgjengelighet til valglokaler omfatter ruten fra parkeringsplass/stoppested for kollektivtransport og frem til inngangen, samt inngangsparti, trapper, ganger etc. inne i bygningen som velgeren må passere på vei til det rommet som benyttes som valglokale. Særlig umerkede trapper/trinn og terskler kan oppleves som problematisk for mange velgere. Valglokalenes tilgjengelighet vil blant annet bero på geografisk plassering i kommunen, parkeringsmuligheter eller busstopp nær valglokalet, om det er trafikknutepunkt, sted der mange ferdes etc.

Tilgjengelighet til valglokalene omfatter alle forhold inne i valglokalet som kan påvirke muligheten til å avlegge stemme. Dette omfatter blant annet skilting/merking, fremkommelighet, logistikk, lysforhold og valgutstyr som avlukke, urne og stemmesedler.

Departementets målsetting er at samtlige valglokaler skal være lagt til rette for alle velgergrupper, slik at alle med stemmerett skal få mulighet til delta i valg. Departementet mener videre at det er ønskelig at valgforskriftenes bestemmelser om tilgjengelighet og tilrettlegging flyttes fra valgforskriften til valgloven. Regler av denne art er av en slik grunnleggende karakter at det vil være naturlig at de fremkommer direkte av loven. En lovregulering vil være med på å synliggjøre velgernes rettigheter, og tydeliggjøre kommunenes ansvar til å tilrettlegge ved valg.

Departementet presiserer at de overnevnte forslagene til lovendring kun er en presisering av gjeldende rett, og innebærer ingen endring i kommunenes plikter.

Merking av kassetter/avlukker

Valgforskriften § 26 annet ledd annet punktum, og § 30 fastsetter at stemmegivningen skal tilrettelegges slik at blinde og svaksynte velgere kan avgi stemme uten å måtte be om hjelp. Kommunene bestemmer selv hvordan de ønsker å tilrettelegge slik at kravet oppfylles. Ved valg av fremgangsmåte må det legges avgjørende vekt på at valget skal være hemmelig, og at den valgte løsningen skal være enkel å forholde seg til.

Departementet har anbefalt at stemmeseddelkassetter merkes med lapper med listeoverskriften i punktskrift for blinde og storskrift for svaksynte. Alternativt kan man bruke en kartotekløsning, hvor navnet på partiet (eller blank stemme) er trykket i punktskrift og storskrift på arkfaner til skilleark. Ordinære stemmesedler legges bak skillearket. På denne måten kan blinde og svaksynte finne frem til riktig stemmeseddel uten hjelp fra andre.

For å sikre tilgjengeligheten for blinde og svaksynte velgere vil departementet vurdere å fastsette krav til merking av hyller/avlukker i forskrift. Departementet vil se nærmere på hva slags merking som vil være mest hensiktsmessig. Blant annet om det bør brukes punktskrift eller taktil utforming i form av opphøyde følbare bokstaver, eventuelt begge deler. Det må undersøkes hvor mange som eventuelt kan lese taktilt utformet skrift. Det må videre vurderes hvor omfattende kravet til merking skal være, for eksempel om særskilt merking eller bruk av eventuell kartotekløsning skal kreves for alle avlukker eller kun for det enkelte valglokale.

Departementet er av den oppfatning at en forskriftregulering av merking av hyller/avlukker vil bidra til sikre god tilgjengelighet for blinde og svaksynte. Blindeforbundet oppgir at det på landsbasis er ca 3000 personer som kan lese punktskrift. Antallet svaksynte som har behov for storskrift er langt høyere.

5 Krav til utforming av valgkort

5.1.1 Gjeldende rett

Det følger av valgloven § 2-3 (3) at valgstyret skal sørge for at det blir sendt ut valgkort til alle stemmeberettigede som er innført i manntallet i kommunen og som har bostedsadresse innenriks. Departement gis i § 2-9 hjemmel til å gi forskrift om produksjon, utforming utsendelse og bruk av valgkort. Kravene er fastsatt i valgforskriftens kapittel 5. Forskriftens § 22 fastsetter at valgkortene skal produseres på grunnlag av manntallet pr 9. juli. Videre fremkommer det at valgkortene skal sendes ut senest 3. august i valgåret.

Valgkortet skal ha en slik utforming at det er mulig å identifisere velgeren. På valgkortet skal følgende opplysninger fremkomme, jf. forskriftens § 23 (1): hvilket valg det gjelder for, velgers navn adresse og fødselsår, navn og adresse til valgstyret i den kommunen velgeren er manntallsført, krets, rode, side, linje, manntallsnummer og kommunenummer, adresse og åpningstid til valglokalet på valgdagen(e) og felt hvor stemmemottaker kan påføre tid og sted for stemmegivningen samt signere for stemmemottaket. I tillegg skal det fremkomme opplysning om at velger må vise legitimasjon for å avgi forhåndsstemme. Valgstyret har også anledning til å påføre valgkortet annen lokal informasjon. Forskriften innholder også bestemmelser om valgkort stemmemottaker skriver ut til velgeren i forbindelse med forhåndsstemmegivningen.

5.1.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet mottar en del henvendelser fra velgere som ikke har mottatt valgkort. Kommunene mottar også mange slike henvendelser. Disse velgerne er ofte usikre på om de er manntallsført ved valget. Videre kjenner departementet til at en del kommuner har hatt problemer med forsendelsen av valgkort, blant annet måtte Oslo kommune sende ut valgkort til ca 20 000 velgere to ganger.

Ved siden av at valgkortet benyttes til forsendelse av forhåndsstemmegivninger og identifikasjon av velgers stemmegivning, har valgkortet en viktig funksjon som informasjonskanal til velgerne. Her gis informasjon om at de har stemmerett ved kommende valg, samt hvor velgeren er manntallsført. Departementet ønsker å opprettholde valgkort på papir som obligatorisk.

Valgkortet er også en kilde for annen valginformasjon til hver enkelt velger. Dette er en informasjonskanal som benyttes ulikt av landets kommuner. Departementet vil vurdere å fastsette i valgforskriften hvilken standardisert informasjon valgkortet skal innholde, samt stille krav til at valglogoen benyttes.

Som et supplement til valgkort på papir er valgkortene også tilgjengelige for kommunene i det nye valgadministrative systemet. Å ha valgkortet tilgjengelig elektronisk vil kunne avhjelpe eventuelle problemer med foresendelse og produksjon av valgkort. Det nye valgadministrative systemet vil innholde trykkefiler for generering av valgkort. Det skal dessuten brukes til å skrive ut eventuelle duplikatvalgkort.

Departementet vurderer også å gjøre valgkortet tilgjengelig elektronisk via www.valg.no. Velgere som ikke mottar valgkort på papir, kan da henvises til den elektroniske versjonen.

6 Krav til utforming av stemmesedler

En omtale av evalueringen av stemmesedler ved lokalvalg finnes i kapittel 2.9.

6.1.1 Gjeldende rett

Av valgloven § 7-1 følger det at det er fylkesvalgstyret som skal sørge for at det blir trykt stemmesedler for alle godkjente lister til henholdsvis fylkestings- og stortingsvalg i fylket før forhåndsstemmegivningen starter. Videre følger det at det er valgstyret som sørger for at det blir trykket stemmesedler for alle godkjente valglister i kommunene før forhåndsstemmegivningen starter 10. august.

Departementet har i valgforskriften § 19 fastsatt krav til stemmesedler med kandidatnavn. Forskriften har krav til farge på seddelen, opplisting av kandidater, at det må fremkomme hvilket valg den gjelder for og at seddelen skal påtrykkes veiledning til velgeren om hvordan velgeren må gå fram for å gjøre endringer.

I forskriften § 19 a er det fastsatt regler om bruk av universelt utformet stemmeseddel for kommuner med inntil 19 representanter og fylkeskommuner med inntil 43 representanter for valget i 2011. Denne bestemmelsen har også krav til farge på seddelen, opplisting av kandidater, at det må fremkomme hvilket valg den gjelder for og at seddelen skal påtrykkes veiledning til velgeren om hvordan velgeren må gå fram for å gjøre endringer. En stemmeseddel etter valgforskriften § 19 a skal ha brettekant i samme mønster og fargekode som utsiden. På innsiden skal det være et bunn- og toppfelt i samme grunnfarge som utsiden. Seddelen skal også ha forskutt falsing.

6.1.2 Departementets vurdering og forslag

Stemmesedlene som trykkes opp av de ulike valgstyrene og fylkesvalgstyrene har ulik utforming. Dette medfører at velgerne kan få stemmesedler som ikke er universelt utformet. For kommunene og fylkeskommunene kan ulike format gi problemer i opptellingen, særlig ved bruk av skanning. For bedre å sikre krav til universell utforming, og for å i vareta behov til skanning av stemmesedler, bør utformingskrav i større grad standardiseres.

I første omgang foreslås det å standardisere utformingen av stemmesedler til bruk ved stortingsvalg. En standardisering vil ivareta kravene til universell utforming og stemmesedlene over hele landet vil ha lik utforming. Videre vil bruk av skanningsfunksjonalitet i EVA kreve at enkelte elementer på stemmesedlene standardiseres, slik at programvaren som benyttes ved maskinell telling gjenkjenner stemmesedlene. En slik standardisering vil bli tatt inn i valgforskriften. Forslaget er ikke avhengig av lovendring. Av hensyn til fylkesvalgstyrens ansvar for produksjon og trykking av stemmesedler tas forslag til endring av valgforskriften inn i dette høringsnotatet.

Departementet vil komme tilbake til spørsmålet om standardisering av stemmesedler ved kommunestyre- og fylkestingsvalg.

7 Forhåndsstemmegivningen innenriks: Fjerne bruk av stemmeseddelkonvolutt ved stemmegivning i egen kommune?

I dette kapittelet drøftes muligheten for en forenkling av forhåndsstemmeprosedyren for velgere som i den ordinære forhåndsstemmeperioden forhåndsstemmer i et valglokale i den kommunen der de er manntallsført.

Ved kommunestyre-, og fylkestingsvalget i 2011 ble det avgitt nærmere 545 000 forhåndsstemmer av totalt ca 2.5 millioner avgitte stemmer. Dette utgjør over 22 prosent av stemmene.

7.1 Prosedyrer for forhåndsstemming – gjeldende rett

Grunnleggende prinsipper

Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at alle som har stemmerett skal ha muligheten til å avgi stemme. For å sikre dette inneholder valgordningen blant annet regler om forhåndsstemmegivning. Reglene angir hvem som kan motta stemmegivningene, hvem som kan stemme på denne måten og hvor, når og hvordan forhåndsstemmegivningen skal foregå.

I tillegg til prinsippet om tilgjengelighet, er reglene og prosedyrene basert på prinsippet om hemmelig valg: velgeren skal kunne levere stemmen i enerom og usett og det skal finnes rutiner som ivaretar hemmeligholdet fra velgeren har avgitt stemme til stemmen er talt opp på en betryggende måte.

Reglene om godkjenning av stemmegivninger skal dessuten sikre at velgeren bare gis anledning til å få godkjent én tellende stemme.

For å ivareta alle disse prinsippene, angir valgloven ulike prosedyrer for forhåndsstemmegivningen, avhengig av om velgeren avgir stemmen i den kommunen der vedkommende er manntallsført, eller om stemmen avgis i annen kommune, eller fra utlandet. Videre er prosedyrene ulike for velgere som forhåndsstemmer i et valglokale opprettet av valgstyret, eller om stemmen avgis et annet sted (ambulerende stemmegivning og institusjonsstemmegivning).

Tidsrom og frister

Skjæringsdato for manntallet er 30. juni i valgåret. Velgerne har stemmerett i den kommunen der de er folkeregistrert bosatt denne datoen, jf. valgloven § 2-4.

Tidligstemmegivningen starter 1. juli, jf. § 8-1(4). Dette er en ordning som gir velgere anledning til å avgi sin forhåndsstemme før den ordinære forhåndsstemmegivningen starter.

1. juli begynner også utenriksstemmingen, samt stemmegivning på Svalbard og Jan Mayen. Utenriks kan forhåndsstemming foregå på norsk utenriksstasjon, eller hos stemmemottaker oppnevnt av departementet, jf. § 8-2 (1) b) og (2), eller ved brevstemmegivning, jf valgloven § 8-2 (3) etter nærmere beskrevne prosedyrer. På

Svalbard skjer stemmegivningen hos sysselmannen. Utenriks, og på Svalbard og Jan Mayen pågår stemmegivningen helt frem nest siste fredag før valgdagen.

Den ordinære forhåndsstemmeperioden løper fra 10. august i valgåret til fredag før valgdagen, jf. § 8-1(1) og (2). Fristen er satt for at forhåndstemmer avgitt i annen kommune skal rekke å komme fram til hjemkommunens valgstyre innen kl 2100 på valgdagen. Velgeren er likevel selv ansvarlig for å avgi forhåndsstemme på et tidspunkt som gjør at forhåndsstemmegivningen kommer frem innen fristen, jf. § 8-1(3).

Valgkortet

Valgkort omhandles i § 2-3(3): valgstyret i kommunen er ansvarlig for produksjon og distribusjon av valgkort, jf. valgforskriften §§ 22 og 23. Alle velgere som har stemmerett i kommunen skal få tilsendt valgkort.

Fremgangsmåte ved forhåndsstemmegivningen

Forhåndsstemmegivningen skjer ved at velgeren først legitimerer seg hos stemmemottaker, jf. § 8-4 (2). Etter å ha legitimert seg, får velgeren en stemmeseddelkonvolutt av valgfunksjonæren. I avlukket legges stemmeseddelen i konvolutten og velgeren går til stemmemottaker. Valgkortet legges sammen med stemmeseddelkonvolutten i omslagskonvolutt med vindu. Dette skjer etter at stemmemottakeren har datert, skrevet tid og sted og signert på valgkortet. Dersom velgeren ikke har med valgkortet, fyller stemmemottakeren ut et duplikatvalgkort. Omslagskonvolutten skal limes igjen og legges i en urne. Dersom velgeren er manntallsført i en annen kommune, sendes stemmegivningen dit.

Ved ambulerende stemmegivning og institusjonsstemmegivning er det et krav om at det skal være to stemmemottakere, jf. § 8-4(4). I disse tilfellene har stemmemottakerne med seg et sett stemmesedler. Velgeren velger sin stemmeseddel i enerom og usett, og beholder de ubrukte stemmesedlene.

Ingen forhåndsstemmegivninger er gjenstand for prøving og godkjenning samtidig med at stemmen avgis. Prøving skjer alltid i ettertid av valgstyret.

Prøving av forhåndsstemmegivningene

Stemmegivningen beholdes og behandles i kommunen der velgeren har stemmerett, eller videresendes dersom velgeren avgir sin forhåndsstemme i en annen kommune, jf. valgloven § 8-4(1) og valgforskriften § 27.

Stemmegivninger bør i størst mulig grad prøves før valgdagen slik at avkryssingsmanntallet valgdagen er mest mulig oppdatert, jf. § 10-1 (3). Det skal alltid være to valgfunksjonærer til stede når stemmegivninger åpnes, se valgforskriftens § 35.

Før stemmegivningen åpnes sjekker valgfunksjonæren velgerens identitet slik den fremkommer på valgkortet. Velgeren sjekkes mot manntallet, og deretter sjekkes det om alle kravene til godkjenning i § 10-1 er oppfylt.

Hvis det viser seg at stemmegivningen ikke fyller kravene, må valgstyret forkaste den. Det vil si at omslagskonvolutten med innhold legges uåpnet til side, og forkastelsen protokolleres med korrekt forkastelsesgrunn i valgstyrets møtebok.

Godkjennes stemmegivningen krysses velgeren av i manntallet. Deretter åpner de omslagskonvolutten og skiller stemmeseddelkonvolutt og valgkort.

Før foreløpig opptelling, som ikke kan starte før valgdagen mandag, tar valgstyret stilling til om stemmeseddelen kan godkjennes.

7.2 Problemstilling

Ordningen med obligatorisk valgkort og stemmeseddelkonvolutt ved forhåndsstemmingen ble innført da posten fikk ansvar for forhåndsstemmemottak i 1997. Alle stemmer måtte da sendes til den kommunen velgeren var manntallsført. Fordi godkjenning skjer i ettertid må velger kunne identifiseres. Til dette brukes valgkortet. Stemmeseddelkonvolutten er derfor nødvendig for å sikre hemmelig valg.

Prosedyren rundt forhåndsstemmegivning er vesensforskjellig fra slik velgeren avgir stemme ved valgtinget, der velgeren selv legger stemmeseddelen i urnen.

Departementet ønsker å se på alternative løsninger for mottak av forhåndsstemmer. Bakgrunnen er todelt. Før det første kan det stilles spørsmål ved om dagens prosedyrer i tilstrekkelig grad sikrer kravet til hemmelig valg. For det andre er prosedyrene relativt omstendelige og det bør vurderes om disse kan forenkles.

Departementet har mottatt både klager på og henvendelser om spørsmål om prosedyrene rundt forhåndsstemmegivningen fordi velgeren ikke har tillit til at stemmen er hemmelig når valgkort og stemmeseddelkonvolutt med stemmeseddel legges sammen i en omslagskonvolutt. De mener da at valgfunksjonærer lett kan se hva vedkommende har stemt når stemmegivningen åpnes ved prøvingen. Hemmeligholdet er ment ivaretatt av de strenge prosedyrene som gjelder for behandlingen av forhåndsstemmer, men disse kan være vanskelig å forklare for velgeren. Det kan også tenkes at stemmemottakere misforstår hvordan stemmegivningen behandles i ettertid og at dette kan være grunnlag for feilinformasjon.

Bruk av både stemmeseddelkonvolutt, valgkort og omslagskonvolutt kan også synes som en omstendelig prosedyre når velgeren avgir stemme i den samme kommunen vedkommende har stemmerett. Man søker å forenkle prosessen for velgere og valgfunksjonærer, og i enda større grad sikre hemmelighold av hva den enkelte velgeren har stemt.

Dagens forhåndsstemmeordning ble til på en tid med manuelt manntall på papir og varierende kvalitet og kompetanse på IKT-hjelpemidler som valgstyrene hadde tilgjengelig. Med innføring av et nytt valgadministrativt datasystem og et elektronisk online manntall tilgjengelig i alle kommuner ligger forholdene etter departementets vurdering godt til rette for å vurdere endringer i dagens ordning.

Det vurderes her om det bør innføres en prosedyre som i større grad ligner de prosedyrer som velgeren møter ved stemmegivningen på valgtinget. I hovedtrekk kan det tenkes en løsning med følgende elementer:

1. Velgere som avgir stemme i den kommunen de er manntallsført benytter ikke stemmeseddelkonvolutt, men legger sin stemme direkte i urnen. Dette forutsetter:
   a. at stemmeseddelen stemples,
   b. online tilknytning til manntallet i det stemme avgis,
   c. at stemmegivningen godkjennes idet velgeren krysses av i manntallet og stemmen legges i urnen.
2. Har kommunen ikke online tilgang til manntallet, må stemmeseddelkonvolutter benyttes.
3. Kommunen kan selv bestemme om det også av andre årsaker bør benyttes stemmeseddelkonvolutt.
4. Velgere som avgir stemme i en annen kommune enn de er manntallsført, må benytte stemmeseddelkonvolutt.

7.3 Særlig om prinsippet for hemmelig valg

Et helt grunnleggende prinsipp i valgordningen er at valget skal være hemmelig. Det vil si at velgeren skal avgi stemme i enerom og usett. Under hele ferden fra velgerens hånd til opptelling skal det være gode rutiner som sikrer at ikke noen skal kunne tilegne seg informasjon om hva velgeren faktisk stemte. Dagens ordning har skapt usikkerhet hos mange velgere. Det stilles spørsmål ved om stemmen deres faktisk er hemmelig, i og med at den legges sammen med valgkortet.

Enhver omslagskonvolutt med stemmeseddel i stemmeseddelkonvolutt og valgkort vil innebære en risiko for brudd på prinsippet om hemmelig valg. Opplæring og regelforståelse hos alle sentrale aktører er selvfølgelig helt grunnleggende, det samme er planlegging av valg, og valgstyrets rutiner. Det er også grunn til å påpeke at valgfunksjonærer har taushetsplikt dersom de får kunnskap om hvordan en velger har stemt. Likevel kan omslagskonvolutter komme på avveie i posten, eller de kan feilaktig bli åpnet av noen som ikke vet hva det er, eller ikke kjenner reglene. Hva valgstyret og senere fylkesvalgstyret gjør med forkastende stemmegivninger er også av betydning.

Når det er mulig å forhåndsstemme i en annen kommune enn der man har stemmerett, må det finnes prosedyrer for forsendelse og identifisering av velger slik at mottakerkommunen kan prøve stemmegivningen. Ordningen ble, til tross for risikoen, innført etter en vurdering av tilgjengeligheten for velgeren. Man anså at løsningen med stemmeseddelkonvolutt, omslagskonvolutt samt gode rutinebeskrivelser og krav til prøvingsprosessen i tilstrekkelig grad reduserer risikoen.

Departementet mener at en ordning der de fleste velgerne selv legger stemmeseddelen i en forseglet urne kan gi velgerne ytterligere tillit til at valget er hemmelig. Risikoen for at stemmegivninger skal komme på avveie eller bli behandlet feil, minsker betraktelig.

7.4 Departementets vurdering og forslag

7.4.1 Forhåndsstemmer avgitt i egen kommune

Hovedregel for velgere som avgir stemme i egen kommune

Dagens ordning for forhåndsstemmegivning er relativt komplisert, omfattende, tids-, og ressurskrevende. Den krever mye papir til konvolutter, valgkort og omslagskonvolutter i alle forhåndsstemmemottak.

Forhåndsstemmeordningen slik den er i dag, medfører at stemmegivningene må gjennom mange prosesser der misforståelser kan skje og feil kan oppstå:

- Mottak av stemmegivningen; velgerens valghandling,
- oppbevaring, og eventuell oversending av stemmegivningen per post,
- prøving av stemmegivningene der det krysses i manntall, konvolutten åpnes og innholdet deles, og
- opptelling av stemmesedlene.

Departementet har derfor vurdert om regelverket bør forenkeles. For velgere som avgir forhåndsstemme i den kommunen der de er ført inn i manntallet, ser man at det er mulig å fjerne bruken av valgkort og stemmeseddelkonvolutt ved forhåndsstemmingen.

Man tenker seg en prosedyre tilsvarende den som benyttes på valgdagen der velgeren vises inn i avlukke, velger stemmeseddel, bretter denne og går til stemmemottakeren. Stemmemottakeren krysser vedkommende av i manntallet og velgeren legger selv stemmeseddelen i en forseglet urne.

I motsetning til dagens ordning der stemmegivningen prøves i ettertid forutsetter en slik ordning:

- at stemmegivningen godkjennes i det stemme avgis,
- at stemmesedlene stemples, og
- et elektronisk online manntall i det stemmen avgis.

Virkeområdet

Etter valgloven skal det avholdes forhåndsstemmegivning på helse- og sosialinstitusjoner i kommunen, jf. § 8-3 (2) bokstav a). Med slike institusjoner menes sykehus, alders- og pleiehjem, etterbehandlingshjem og lignende.

Utover dette bestemmer kommunen selv hvor det skal arrangeres forhåndsstemmegivning, jf. § 8-3 (2) bokstav b). Dette er alle andre forhåndsstemmelokaler, enten de benyttes hele eller deler av perioden. Forhåndsstemmegivning kan for eksempel arrangeres på rådhuset/servicetorget, bibliotek, utdanningsinstitusjoner, fengsel, militære forlegninger osv.

Ambulerende stemmegivning er forhåndsstemmegivning hjemme hos velgeren, etter søknad. Dette er et tilbud til dem som ikke uten videre kan komme seg til et valglokale, jf. valgloven § 8-3 (6) Tilbudet benyttes av mange eldre, syke og funksjonshemmede.

Etter departementets vurdering bør hovedregelen om at velger skal legge sin stemmeseddel direkte i urnen gjelde for stemmemottak på alle disse stedene, så fremt stemmestedet har online tilgang til manntallet i det stemme avgis.

Ordningen er kun tenkt brukt innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen.

Forenkling av prosedyren både for velger og valgfunksjonær

Etter departementets vurdering vil forhåndsstemming uten bruk av stemmeseddelkonvolutt medføre en vesentlig forenkling for velgerne. De fleste velgere vil møte tilnærmet samme prosedyre uansett om de stemmer på forhånd eller på valgtinget. Departementet ser det som en fordel at ordningen bidrar til gjenkjennelse for velgerne. Velgere som stemmer i annen kommune vil være oppmerksom på at en særskilt prosedyre er nødvendig.

Forhåndsstemmemottakerne vil få forenklede prosedyrer ved mottak av de fleste forhåndsstemmene. De vil søke velgeren opp i det elektroniske manntallet, umiddelbart ta stilling til velgerens stemmerett, krysse av for at velgeren har avgitt stemme og således godkjenne stemmegivningen. Deretter skal stemmeseddelen stemples og seddelen legges rett i urne.

Prøving av stemmegivninger (godkjenning eller forkasting) er i dag en omfattende oppgave, og i de mellomstore og store kommunene legger oppgaven beslag på store personalressurser. Oppgaven krever stor nøyaktighet og systemforståelse. Det foreligger risiko for feil; som at man krysser ved feil person i manntallet, eller får kunnskap om hva navngitte velgere har stemt.

Når stemmen godkjennes i det den avgis reduseres risikoen for feil ved at flere mulige feilkilder fjernes. En viktig følge av den omtalte forenklingen vil altså være en bedret kvalitet på avkrysningsmanntallet og en ytterligere styrking av prinsippet om hemmelig valg.

Tidspunktet for godkjenning av stemmegivningen

Den største prinsipielle endringen en slik ordning vil medføre er at tidspunktet for godkjenning av stemmegivningen flyttes fra valgstyret i etterkant av valghandlingen, til stemmemottakeren, samtidig som velgeren avgir stemme. For brorparten av forhåndsstemmene vil dette bety at stemmeseddelen går rett fra velgerens hånd, til urnen, til opptelling på valgdagen. Dette er en effektiv og enkel prosedyre som er lett for velgerne å forstå, og lett for valgfunksjonærene å forholde seg til.

Etter dagens lov har ikke stemmemottakere ved forhåndsstemmegivningen myndighet til å godkjenne forhåndsstemmer. Når tidspunktet for godkjenning flyttes betyr det også at de som etter loven oppnevnes som stemmemottakere samtidig gis myndighet til å godkjenne ordinære stemmegivninger som legges i urnen.

Erfaringen er at forhåndsstemmemottakerne i kommunene er betrodde medarbeidere med god valgopplæring. Man må likevel være særlig oppmerksom ved innføring av nye regler og rutiner, og god opplæring blir viktig.

Stempel på stemmeseddelen

Når stemmeseddelkonvolutten fjernes, må man ha en annen måte å sikre at velgere ikke får godkjent flere stemmer. Uten konvolutt godkjennes stemmen i det den legges i urnen. Det foreslås derfor at stemmeseddelen stemples før den legges i urnen slik ordningen er på valgtinget. Når stemmesedlene i urnen skal telles må stemmesedler uten stempel forkastes.

Valgtingsstemmer og forhåndsstemmer skal telles hver for seg. For å hindre sammenblanding mellom forhåndsstemmene og valgtingsstemmene, bør stempelet være et annet enn det som brukes på valgtinget.

Elektronisk online manntall

En forutsetning for en ordning der stemmegivningen godkjennes samtidig som velgeren avgir stemme er at stemmemottaker har tilgang til et oppdatert online manntall under stemmegivningen. Dette er for å sjekke at velgeren har stemmerett i kommunen og ikke allerede har fått godkjent en stemme. Denne forutsetningen er helt nødvendig når stemmer legges rett i urnen.

I kapittel tre er innføringen av elektronisk manntall og distribusjonen til alle kommuner gjennom EVA beskrevet. Alle kommuner vil ha tilgang til et elektronisk landsdekkende manntall. For å kunne godkjenne stemmegivninger etter hvert som de avgis må kommunen ha et online manntall tilgjengelig. Allerede i dag er praksis at forhåndsstemmegivninger registreres (ikke godkjennes) elektronisk. Departementet mener derfor det ikke vil by på store tekniske problemer for kommunene å gå over til godkjenning samtidig med at stemmen avgis. Prosedyren vil likevel stille enda strengere krav til teknologi og beredskapsrutiner. Det elektroniske online manntallet må ha sikre oppetider og alle kommunene må ha tilstrekkelig IKT- kompetanse, teknisk utstyr og kommunikasjon på plass. Selv med alt dette sjekket og sikret kan det skje at manntallet kan være utilgjengelig for stemmemottaker når velgeren ønsker å avgi stemme. I disse tilfellene må stemmemottaker ha tilgjengelig en god beredskapsrutine. Dette er beskrevet nærmere under punkt 9.4.3.

Med en samtidig godkjenning av stemmegivningene og elektronisk avkryssing i manntallet, betyr det at avkryssingsmanntallet kan skrives ut ferdig krysset for avgitte forhåndsstemmer. Departementet mener at dette vil bedre kvaliteten på avkryssingsmanntallet betydelig. Etter vår vurdering vil også en slik samtidig avkryssing i manntallet bidra til å redusere avvik mellom antall kryss i manntallet og antall stemmer i urnen.

Etter skjæringsdatoen 30. juni og frem til valgdagen skal manntallet i enkelte tilfeller oppdateres, jf. valgforskriften § 1. Det elektroniske online manntallet vil bli daglig ajourført med siste døgns endringer. Oppdateringer foretas om natten og burde ikke påvirke manntallets oppetid. Når stemmegivningen godkjennes i det velgeren avgir

stemmen, kan det skje at manntallet endres etter stemmegivning, men før valgdagen. Mest typisk kan være forsinket registrering av flyttemeldinger.

7.4.2 Antallet valgfunksjonærer ved stemmemottak

I dag er det opp til valgstyret å bestemme hvor mange stemmemottakere som skal være til stede i valglokalet ved forhåndsstemmegivningen. Valgordningen krever at det skal være to stemmemottakere på ambulerende mottak og institusjonsstemmegivning, jf. valgloven § 8-4 (4), og ved godkjenning av forhåndsstemmene, jf. valgforskriftens § 35. Dessuten kreves at det etableres betryggende rutiner for oppbevaring i alle faser av valggjennomføringen, jf. valgforskriftens § 34 (1). Dette vil som regel bety at valgmateriell behandles, lagres og transporteres i nærvar av (minst) to valgfunksjonærer. Særlig gjelder dette i situasjoner der manntallet er tilgjengelig for avkryssing, og urne, stempel/stemmeseddelkonvolutter og stemmesedler er på samme sted. Det er altså bare ved mottak av ordinære forhåndsstemmer det er opp til valgstyret å bestemme på hvilken måte de skal ivareta kravet om forsvarlighet som valgforskriften setter.

På valgtinget godkjennes stemmen i det den legges i urnen. Her er det krav om at stemmestyret skal bestå av minst tre medlemmer. Dette er også for at man skal kunne treffe gyldige flertallsvedtak. Skal stemme avgis umiddelbart utenfor valglokalet er det også krav til at to stemmemottakere er til stede jf. valgloven § 9-6.

Når tidspunktet for godkjenning av forhåndsstemmegivningen flyttes, mener departementet at det tilsvarende bør innføres krav til at et visst antall personer skal være tilstede når det tas i mot stemmer. Det kreves allerede i dag at det er to personer til stede ved godkjenning av stemmegivninger både ved forhåndsstemmegivningen og på valgtinget. Et slikt krav skal hindre misbruk, beskytte valgfunksjonærer mot mistenkeliggjøring og sikre tilliten til valgordningen. Begrepet stemmemottaker brukes om de som av valgstyret oppnevnes til å ta i mot forhåndsstemmer. På valgtinget vil ikke en tilsvarende oppnevning være nødvendig siden det er krav til bruk av stemmestyrer. Både stemmestyremedlemmer og stemmemottakere er valgfunksjonærer.

Det er nødvendig å innføre krav om at det skal være to personer til stede når det mottas stemmer og disse samtidig godkjennes. Stemmemottakerne har både manntallet, stemmesedler, stempel til stempling av stemmeseddelen og urne tilgjengelig. Når stemmen godkjennes i det den avgis, kan stemmeseddelen i urnen ikke tilbakespores. Eventuelle feil vil derfor få større konsekvenser i det man ikke kan rette dem. At to personer er til stede vil på denne måten øke kvaliteten på gjennomføringen. Det er også nødvendig for å sikre tilliten til valgordningen, og beskytte valgfunksjonærer mot mistenkeliggjøring. Mange kommuner oppfyller alt kravet. Ressurser som i dag brukes ved godkjenningen av stemmer hos valgstyret i ettertid, vil måtte brukes ved mottak av stemmer.

7.4.3 Tilfeller hvor avvikende prosedyrer skal eller kan benyttes

Generelt

Hovedprosedyren som er beskrevet ovenfor kan bare brukes når velger avgir stemme i den kommunen vedkommende er ført inn i manntallet og den som tar i mot stemmen har tilgang til et online manntall. I enkelte tilfeller kan det være nødvendig å etablere avvikende prosedyrer.

Dersom kommunen ikke har tilgang til et online manntall idet stemmen avgis, *må* velger legge sin stemme i en stemmeseddelkonvolutt. Det kan også være andre årsaker til at enkelte forhåndsstemmer bør avgis i stemmeseddelkonvolutt og godkjennes i ettertid.

Etter departementets vurdering bør avvikende prosedyrer så langt det er mulig være i samsvar med dagens regler for avgivelse av forhåndsstemmer ved bruk av stemmeseddelkonvolutt, valgkort og omslagskonvolutt. I tillegg bør det innføres krav til stempling av stemmeseddelen, samt at stemmeseddelkonvolutten skal limes igjen. Dette omtales nedenfor.

Tilfeller hvor stemmeseddelkonvolutt kan benyttes

Stemmemottak kan avholdes på ulike steder, alt fra rådhuset/servicetorget, bibliotek, ulike institusjoner, fengsel, militære, til hjemme hos velger. Departementet har vurdert om stemmemottaket i disse tilfellene skal kunne skje etter den forenklede prosedyren, eller om man, som i dag bør motta stemmen i stemmeseddelkonvolutt og prøve stemmegivningen i ettertid.

I utgangspunktet vil hovedregelen om at velger skal legge sin stemmeseddel direkte i urnen også gjelde i disse tilfellene. De som tar i mot stemmer må i så fall ha med seg urne, stemmesedler og pc med tilgang til Internett for å kunne logge seg på EVA/manntallet når stemmen skal mottas. Denne prosedyren vil altså være avhengig av tilgjengelig online manntall.

Valg av prosedyre vil være avhengig av hva kommunene har tilgjengelig av IKT utstyr og infrastruktur. Særlig kan dette være vanskelig ved ambulerende stemmegivning. Dersom en slik online tilknytning av ulike årsaker ikke er mulig, kan velger ikke krysses av i manntallet. Stemmen kan da ikke legges direkte i urnen, men må legges i en stemmeseddelkonvolutt.

Det kan tenkes at det enkelte steder kan være vanskelig å organisere stemmegivningen etter forenklede prosedyrer. Ved stemmegivning for eksempel i fengsel, hvor det gjerne er mange som tilhører andre kommuner og som uansett må bruke stemmeseddelkonvolutt, kan det tenkes at alle velgere bør avgi stemme etter samme prosedyrer.

Departementet har kommet til at det bør være opp til den enkelte kommune å bestemme om stemmegivning her bør gjennomføres etter avvikende prosedyre, dvs at det benyttes stemmeseddelkonvolutt.

Det er viktig å presisere at det kreves særskilte forhold for å benytte avvikende prosedyrer. Av hensyn til velgerne, for å sikre at flest mulig stemmer kan legges direkte i urnen av velger, bør færrest mulig benytte stemmeseddelkonvolutt. Valgstyret bestemmer

ut fra lokale forhold om det foreligger slike særskilte forhold at velgere i enkelte tilfeller må benytte stemmeseddelkonvolutt.

Tilfeller hvor stemmeseddelkonvolutt skal benyttes – online manntall ikke tilgjengelig

Selv med den beste teknologi, beredskapsplanlegging og den mest omfattende opplæring, kan man ikke sikre seg helt mot at situasjoner kan inntreffe som medfører at manntallet midlertidig ikke er tilgjengelig. Dermed kan man heller ikke krysse av i manntallet og godkjenne velgerens stemmegivning. I disse tilfellene vil det være nødvendig med en rutine der velgeren legger stemmeseddelen i en stemmeseddelkonvolutt, og at stemmegivningen godkjennes i etterkant. Alternativet vil være at velgeren må vente lenge, eller vises bort med beskjed om å komme tilbake. Dette vil være uheldig.

Det foreslås at departementet fastsetter nærmere rutiner i disse tilfellene i forskrift. Beskrivelser av prosedyrer, kriterier for bruk av rutinen; som sikkerhet, servicenivå, velgerinformasjon, tidsbruk og lik håndtering vil være viktige faktorer i dette arbeidet.

Tilfelle hvor stemmeseddelkonvolutt skal benyttes - velgere som ikke er manntallsført i kommunen

Forhåndsstemmer avgitt av velgere som ikke er manntallsført i kommunen, må fortsatt følge dagens prosedyrer med bruk av valgkort og stemmeseddelkonvolutt. Dette fordi slike stemmer skal sendes en annen kommunes valgstyre for etterfølgende prøving.

Etter departementets vurdering bør det ikke by på særlige problemer å ha ulike prosedyrer for egne velgere versus velgere fra andre kommuner. For velgere i andre kommuner er det logisk at stemmeseddelkonvolutt og valgkort må følge med stemmegivningen siden denne skal prøves et annet sted.

Antallet stemmegivninger som avgis utenfor egen kommune og som må videresendes er betydelig lavere enn stemmer som avgis i egen kommune.

7.4.4 Andre forhold knyttet til avvikstilfeller

Stempling av stemmeseddel i stemmeseddelkonvolutt

Departementet foreslår at det ved tilfeller hvor avvikende prosedyre med stemmeseddelkonvolutt og etterfølgende prøving benyttes, innføres krav til at stemmeseddelen må stemples før den legges i konvolutt. Dette betyr at alle velgere, uavhengig av om stemmen skal legges i urne eller i stemmeseddelkonvolutt, må vises til avlukket først. Når vedkommende deretter kommer til stemmemottaker tas det stilling til hvilken prosedyre som skal benyttes videre.

Det foreslås også en regel om at eventuelt ustemplede stemmesedler i stemmeseddelkonvolutt stemples av valgfunksjonæren når konvolutten åpnes og innholdet kontrolleres. Dette vil være samme prosedyre som følges når stemmesedler i særskilt omslag ved valgtinget ikke er stemplet, jf. valgforskriften § 39 a.

Prosedyre hvis velgeren ikke finnes i manntallet.

Med godkjenning av stemmegivning samtidig som stemmen avgis, vil det være tilfeller der velgeren av ulike årsaker ikke står i manntallet. Det elektroniske online manntallet vil

gi stemmemottaker tilgang på manntallsopplysninger fra hele landet. Man vil dermed raskt se om stemmen skal videresendes til en annen kommune, eller om velgeren ikke har stemmerett. Det kan også tenkes at det er feil i manntallet. Som ved valgtinget må velgeren få anledning til å avgi stemme i påvente av nærmere undersøkelser. Man trenger derfor en avvikende prosedyre tilsvarende rutinen for særskilt omslag i valgloven §§ 9-5 (4) og 10-2. Dette vil også gjelde der velgeren allerede er avkrysset i manntallet.

Lime igjen stemmeseddelkonvolutten?

Departementet viser til at velger kan oppleve at retten til å avgi stemme ved hemmelige valg er kompromittert når stemmeseddelkonvolutten legges sammen med valgkortet. Selv om forhåndsstemmegivningsprosedyren endres for velgere som stemmer der de er manntallsført, vil dette problemet forbli i de tilfeller der prosedyren med stemmeseddelkonvolutt, valgkort og omslagskonvolutt er foreslått beholdt.

Man kan tenke seg et alternativ som i noen grad møter velgernes usikkerhet: velgeren limer igjen stemmeseddelkonvolutten etter å ha valgt stemmeseddel og lagt denne i konvolutten.

I dag er det ikke krav til å lime stemmeseddelkonvolutten igjen før den legges sammen med valgkortet i omslagskonvolutten, men konvolutten er påtrykket teksten ”kan limes igjen”. I store kommuner som har mange forhåndsstemmer medfører limte konvolutter til at åpningen av stemmeseddelkonvoluttene, og dermed behandlingen av forhåndsstemmene tar en del ressurser. En risiko når mange konvolutter skal åpnes er at stemmeseddelen kan bli skadet når konvolutten rives opp, skjæres eller kuttes.

Den praktiske innføringen av en slik ordning gjøres enklest ved at konvoluttene produseres med selvklebende lukking og påtrykkes teksten som sier at konvolutten skal limes igjen. Dersom velgeren ikke har limt konvolutten igjen, skal stemmemottakeren gjøre det. Manglende gjenliming av konvolutten bør ikke ha konsekvenser for godkjenning av stemmegivningen.

Forhåndsstemmegivning der de fleste velgerne legger stemmeseddelen rett i urnen vil gjøre at antallet stemmegivninger i stemmeseddelkonvolutt bli mye lavere. For å kombinere limt konvolutt med krav til stempling av forhåndsstemmene, foreslår departementet at velgeren får stemmeseddelkonvolutten først når han kommer til stemmemottaker og etter at seddelen er stemplet.

Departementet mener at liming vil være en god løsning som en tilleggssikring for de stemmene som fremdeles skal avlegges med valgkort i omslagskonvolutt.

7.4.5 Valgkortet

Dagens valglov påbyr utsending av valgkort. Departementet foreslår ingen endring på dette. Vi mener det er viktig at alle velgere får tilsendt valgkort. Valgkortet har også andre funksjoner enn å identifisere velgers stemmegivning. Det er en viktig informasjonskanal for valgstyret ved at det informerer velgeren om at vedkommende er innført i manntallet og har stemmerett i kommunen. Videre fremgår det hvilken valgkrets velgeren tilhører, hvor valglokalet er, og hvilken åpningstid valglokalet har på valgdagen. Ved innføring av

et nytt statlig valgadministrativt system kan det også tenkes at annen informasjon bør tas med på valgkortet. Valgkortet har også informasjon om hvor i manntallet velgerens navn står (side og linje). Dette hjelper stemmemottakeren med raskt å finne velgeren i manntallet, og bidrar til å sikre at avkrysning i manntallet skjer ved riktig navn.

Valgkortet er påtrykt adresse til valgstyret i den kommunen der velgeren har stemmerett og stemmegivningen skal behandles. Dermed kan stemmegivningen lett videresendes når velgeren har stemt i en annen kommune. Videre er det påtrykket informasjon som forteller valgstyret hvem velgeren er når stemmegivningen skal godkjennes.

Hvis velgeren skal stemme etter avvikende prosedyre, må valgkort følge stemmeseddelkonvolutten. Dersom velgeren ikke har med valgkort skrives det ut et manuelt duplikatvalgkort, eller velgerens valgkort skrives fra EVA.

7.4.6 Tidligstemmegivningen

Den ordinære forhåndsstemmingen begynner 10. august, men velgerne kan tidligstemme allerede fra 1. juli dersom man henvender seg til kommunen. Skjæringsdatoen for manntallet er 30. juni, og med online manntall kunne man tenkt seg at den foreslåtte prosedyren kunne brukes allerede fra dette tidspunktet.

Ved valget i 2011 ble det avgitt færre enn 5000 tidligstemmer. Tidligstemmingen skal være et tilbud utover den ordinære forhåndsstemmingen. Den nye prosedyren krever at online manntallet er oppe og ajourført. Erfaringsmessig skjer det mange endringer de første dagene etter skjæringsdatoen.

Videre måtte kommunene etablere forhåndsstemmemottak med de sikrere rutinene og med tilstrekkelig antall stemmemottakere på et mye tidligere tidspunkt. Departementet vil ikke foreslå at dette apparatet skal være oppe så tidlig, men foreslår i stedet at tidligstemmene mottas etter avvikende prosedyre; lik den som er foreslått når velgeren ikke er manntallsført i kommunen. Tidligstemmene kan så oppbevares sikkert og prøves samlet når den ordinære forhåndsstemmegivningen er i gang.

7.4.7 Om kretsvis opptelling av forhåndsstemmer

Dersom man skal fjerne stemmeseddelkonvolutten ved forhandsstemmegivningen vil ev. kretsvis telling av forhåndsstemmene bli en utfordring for de kommunene som ønsker slik opptelling. Så vidt vi kjenner til er det bare tre kommuner som i dag teller forhåndsstemmer kretsvis.

De store kommunene har mange forhåndsstemmesteder, men disse er ikke tilknyttet velgernes kretstilhørighet. Når stemmesedlene blir lagt direkte i urnen, vil man ikke ha noen måte å vite fra hvilken krets velgeren som har avgitt stemmen opprinnelig kommer.

Man kan tenke seg at det innføres rutiner for å sortere stemmesedlene på krets når stemmegivningen finner sted. For eksempel at stemmestedene tar i bruk flere urner; en per krets. Dette vil i praksis ikke være mulig i de større kommunene med mange kretser. En ordning om at velgeren må forhåndsstemme i sin egen krets er ikke aktuelt på grunn av redusert tilgjengelighet.

En annen mulig metode kan være at man finner en lovlig måte å merke stemmeseddelen på. For eksempel at den merkes av stemmemottaker med kretsnummer. Det bemerkes at man søker å ha rutiner ved stemmegivning – både til forhåndsvalg og valgtinget, som hindrer at noen annen enn velgeren selv skal berøre stemmeseddelen. Dette er igjen for å sikre hemmelig valg. Man kan vanskelig tenke seg at velgeren selv skriver på nummer. En avart av dette er at stemmeseddelen stemples med riktig kretsnummer, og at stemmesedlene enten sorteres på rett krets før opptelling, eller at stemmesedlene telles med optisk utstyr som kan lese nummeret og fordele stemmen til rett krets.

Etter departementets vurdering må fordelen med at den enkelte velger selv får legge sin stemmeseddel direkte i urnen, tillegges vesentlig større vekt enn ev. ulemper med ikke å få stemmesedlene sortert kretsvis.

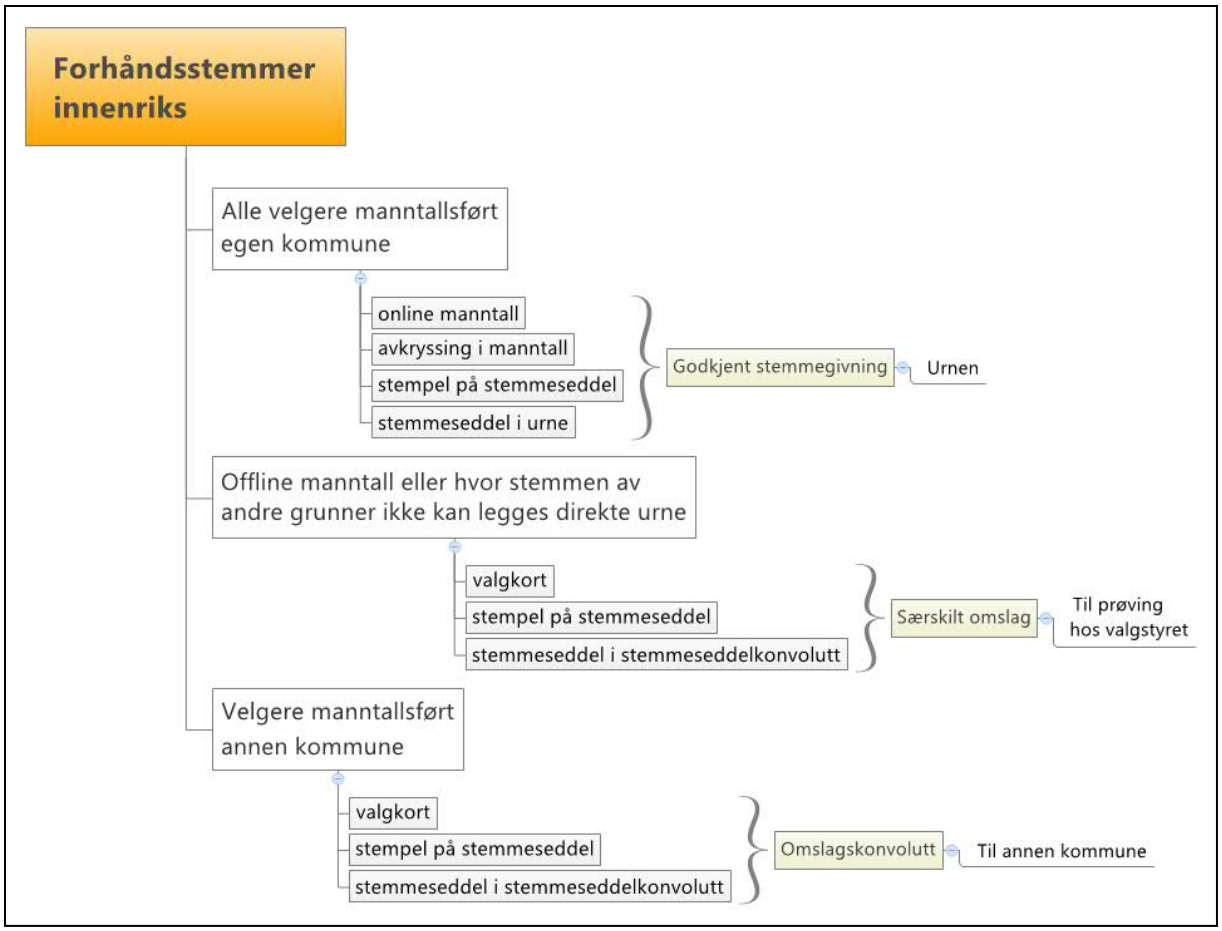
7.4.8 Konklusjon

Etter departementets vurdering er det gode argumenter for en forenkling av prosedyrene når forhåndsstemme avgis i egen kommune. Det foreslås at disse velgerne selv bør kunne legge sin stemmeseddel i urnen. Ordningen forutsetter at stemmeseddelen stemples, en online tilknytning til manntallet og at stemmegivningen dermed godkjennes når stemmen avgis.

I tilfeller der godkjenning av stemmegivningen må skje i etterkant, foreslår man en avvikende prosedyre der man beholder mye av den gjeldende forhåndsstemmeprosedyren med det unntaket at stemmeseddelen stemples før den legges i stemmeseddelkonvolutten.

Det foreslås krav til at minst to stemmemottakere er til stede ved forhåndsstemmemottak.

Figuren nedenfor gir en visuell oversikt over de ulike kategoriene etter disse forslagene.



Figur 7.1 Visuell oversikt forhåndsstemmer innenriks

8 Nytt sentralt elektronisk valgadministrativt datasystem (EVA)

I dette kapittelet gis en beskrivelse av departementets nye valgadministrative datasystem til bruk ved gjennomføring av valg. Brukerne av systemet er departementet, fylkeskommuner og kommuner.

Dagens valglov har i dag ingen særskilte krav knyttet til bruk av datateknologi ved valggjennomføringen. Det betyr at kommuner og fylkeskommuner selv bestemmer om slike løsninger skal brukes og er ansvarlig for at de er i samsvar med kravene til valggjennomføringen og prinsipper for valg fastsatt i valgloven. De tekniske løsningene som har vært benyttet er utviklet av private dataleverandører uten medvirkning fra statlig valgmyndighet.

Fra departementets side er det et ønske at datatekniske løsninger til bruk ved valggjennomføringen i større grad styres og kontrolleres av offentlige myndigheter. Systemet, som er statlig eid og driftet, skal erstatte tilsvarende systemer levert av private leverandører. De aller fleste kommuner og fylkeskommuner har benyttet slike systemer i en årrekke. Departementet vil her beskrive funksjonaliteten i det nasjonale valgadministrative systemet og en kort oversikt over systemet for maskinell telling.

8.1 Beskrivelse av systemet

8.1.1 Innledning

Departementet anskaffet i perioden 2010-2011 et datasystem til bruk i forbindelse med forsøk med stemmegivning via Internett. Forsøket ble gjennomført ved kommune- og fylkestingsvalget 2011. Datasystemet inneholder tre hoveddeler. De tre hoveddelene er: system for internettstemmegivning, valgadministrativt system og system for maskinell telling (skanning av stemmesedler). Systemet har fått betegnelsen elektronisk valgadministrativt system, forkortet EVA. Alle de tre delene av systemet er integrert med

hverandre. Det vil si at de utveksler data med hverandre. Men alle deler trenger ikke tas i bruk.

Det er valgadministrativt datasystem og system for maskinell telling som utgjør størstedelen av systemet. Videre fremstilling i dette kapittelet vil kun ta for seg det valgadministrative datasystemet og system for maskinell telling.

8.1.2 Administrativt system

Programvaren til EVA er nettbasert, og ble ved sist valg driftet hos Brønnøysundregistrene. Dette betyr at det ikke er nødvendig for brukerne å installere programvare på sine datamaskiner. Det er tilstrekkelig at brukerne har installert en standard nettleser, og EVA er da tilgjenglig via en internettadresse (URL). En slik løsning gjør det enklere å skalere bruken av systemet.

For å benytte systemet må brukerne logge seg på via den nasjonale autentiseringstjenesten ID-porten. Denne tjenesten er levert av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Tilgang til funksjoner i EVA forutsetter at brukeren er registrert i systemet, og har fått tildelt en eller flere roller. Hver rolle er knyttet til en eller flere funksjoner. For eksempel har en bruker som har fått tildelt rollen ”listeforslagsansvarlig” tilgang til funksjoner for å registrere mottatte listeforslag og behandling av disse. Videre i dette kapittelet omtales hovedmodulene i EVA.

Grunnlagsdata

For å ta i bruk EVA for gjennomføring av et valg må det registreres grunnlagsdata. Grunnlagsdataene er kategorisert i to hovedkategorier: grunnlagsdata sentralt nivå og grunnlagsdata lokalt nivå. Grunnlagsdata på sentralt nivå skal legges inn av departementet og grunnlagsdata på lokalt nivå skal legges inn av kommunene og fylkeskommunene. Departementet registrerer grunnlagsdata, som for eksempel geografiske områder knyttet til et valg (fylker, kommuner og kretsinndeling), valgdagen, rammer for åpningstider, type valg (kommune- og fylkestingsvalg, sametingsvalg, stortingsvalg og folkeavstemminger), beregningsmåter og tillatte endringer på stemmeseddelen.

I tillegg til grunnlagsdata som registreres av departementet, må også den enkelte kommune og fylkeskommune registrere informasjon som er knyttet til lokale forhold. Det er valgstyrene og fylkesvalgstyrene som er ansvarlig for at registreringen av grunnlagsdataene er riktige. Dette er informasjon om stemmesteder, ev. todagersvalg, åpningstider for valglokalene, opptellingsmåter, krav til listeforslag og valgkortinformasjon. I forbindelse med registrering av grunnlagsdata finnes ulike funksjoner for å kontrollere om nødvendige data er registrert samt oversikt over hva som er registrert.

Listeforslag

Behandlingen av listeforslag i systemet, følger kravene i valgloven kapittel 6, som omhandler kravene til behandling av listeforslag. Systemet inneholder funksjoner som bidrar til å gjøre det enklere for valgstyret å behandle forslagene, og det bidrar til å sikre at det ikke oppstår feil. På sikt vil også partier/grupper som stiller til valg kunne bruke

systemet direkte, noe som vil kunne lette arbeidet i forbindelse med innlevering av listeforslag.

Listeforslag med nødvendige underskrifter kan legges inn i systemet av en valgmedarbeider som har en rolle som listeforslagsansvarlig. Rollen finnes både for en kommune og en fylkeskommune. Listeforslagene kan legges inn manuelt ved å registrere en og en kandidat. I tillegg kan listeforslagsansvarlig importere listeforslag som eventuelt er innlevert som elektronisk vedlegg. Et slikt vedlegg blir ofte levert inn av listeforslagsstiller i tillegg til det som etter lov må sendes inn på papir. Skannede underskriftslister kan importeres i systemet slik at innleggingen av underskriftene gjøres raskere.

Listeforslag og underskriftslister som er registrert i systemet kan sjekkes mot det foreløpige manntallet. En slik sjekk forenkler arbeidet til listeforslagsansvarlig med godkjenningsprosessen av listeforslagene. Funksjonen som sjekker kandidater mot det foreløpige manntallet kryssjekker også alle registrerte listeforslag og underskriftslister mot hverandre. En slik kryssjekking gjør det enkelt for listeforslagsansvarlig å avdekke om en kandidat står oppført på flere lister.

Manntall

Manntallsfunksjonen i systemet følger kravene i valgloven kapittel 2 og valgforskriften kapittel 1 om manntallsføring.

Systemets elektroniske manntall importeres ved hjelp av filer som sendes fra Skattedirektoratet (SKD) på samme måte som ved tidligere valg. Først importeres en komplett manntallsfil som SKD har eksportert fra folkeregisteret, og deretter importeres daglige oppdateringsfiler frem til og med lørdagen før valgdagen. I motsetning til hvordan situasjonen har vært tidligere, innebærer dette at en person ikke kan være oppført i flere manntall samtidig. Det er også mulig for en valgmedarbeider med rollen som manntallsfører å gjøre manuelle endringer i manntallet. Manntallsføreren kan kun gjøre endringer i opplysninger knyttet til personer som er manntallsført i valgmedarbeiderens kommune.

Manntallføreren kan skrive ut både det manntallet som skal legges ut til offentlig ettersyn og avkryssingsmanntallet som brukes på valgtinget fra systemet for sin kommune.

Stemmegivning

Både tidligstemmegivninger, forhåndsstemmegivninger og valgtingsstemmer kan registreres i en såkalt stemmegivningsmodul. Systemet åpner for at det kan mottas valgtingsstemmer ved at disse blir registrert med et kryss i et elektronisk manntall. Alternativet er å skrive ut et avkryssingsmanntall på papir og markere stemmegivning ved et kryss i manntallet. Ved mottak av tidligstemmegivninger og forhåndsstemmegivninger skjer det kun en registrering – med andre ord ingen avkryssing. Avkryssingen i manntallet skjer idet stemmegivningene er godkjent. Departementet foreslår i kapittel 8 endring i prosedyren for forhåndsstemmegivning. Dette blir det tatt høyde for i systemet.

Ved mottak av en stemme må stemmemottaker søke opp den manntallsførte personen ved hjelp av søkefunksjoner. Søkefunksjonene som benyttes er søk på manntallsnummer,

fødselsnummer eller avansert søk. Det avanserte søket er et kombinasjonssøk av navn, adresse, kommune og fødselsnummer. For å gjøre søket mer effektiv kan en strekkodeleser benyttes til å lese av manntallsnummer på medbrakte valgkort.

Systemet har funksjon for utskriving av (duplikat)valgkort.

Opptelling

Systemet har en egen opptellingsmodul. Opptellingsmodulen håndterer registrering og godkjenning av alle opptellingsresultater i tråd med valglovens bestemmelser. Opptellingsresultater registreres på flere nivå, med forhåndsstemmer atskilt fra valgtingsstemmene. På kommunalt nivå skjer registrering av opptellingsresultater fra valgtingsstemmegivningen i valglokalene av stemmestyrene dersom de er ansvarlig for foreløpig opptelling eller av valgstyret sentralt i kommunene.

Alle stemmestyrer skal foreta en manuell urnetelling. Denne inkluderer også en partifordeling dersom stemmestyret skal foreta foreløpig opptelling. Data registreres i systemet og godkjennes. Videre opptelling skjer sentralt i kommunene – enten ved manuell eller maskinell telling (skanning). Resultatene etter manuell telling registreres og godkjennes i systemet. Ved maskinell telling blir resultatene importert fra det maskinelle tellesystemet til EVA for videre vurdering og godkjenning av valgstyret. I neste kapittel gis en nærmere beskrivelse av det maskinelle tellesystemet. Forklaring på eventuelle avvik og annet registreres også i systemet i forbindelse med godkjenning av opptellingsresultater. Opptellingsmodulen inneholder også funksjonalitet i forbindelse med prøving av stemmegivninger. Det er en dataflyt i systemet som gjør at blant annet stemmestyrets registrerte opptellingsresultater er tilgjengelig for valgstyret i en kommune som skal foreta endelig opptelling.

Et endelig og godkjent resultat på kommunalt nivå gjøres tilgjengelig på fylkeskommunalt nivå.

Valgoppgjør

Når alle opptellingsresultater er godkjent av valgstyret eller fylkesvalgstyret kan disse foreta valgoppgjøret, slik dette følger av bestemmelsene i valgloven. Beregninger og kandidatkåringer gjøres automatisk basert på registrerte opptellingsresultater. Modulen gjør det enkelt å foreta valgoppgjøret og dokumentere alle beregninger som er gjort.

Rapportering

Rapportmodulen inneholder nødvendige rapporter som valgmedarbeidere og valgstyrene trenger i gjennomføringen av valget. Dette er rapporter som for eksempel gir oversikt over registrerte grunnlagsdata, oversikt over antall mottatte forhåndsstemmer i forhåndsstemmeperioden, utleggingsmanntall, avkryssingsmanntall og møtebøker. Rapportmaler er lagt inn i systemet og rapporter produseres av valgmedarbeidere ved behov. Dette innebærer at nye rapporter kan legges inn i systemet og det er enkelt å endre eksisterende rapporter.

I tillegg til rapportmaler i rapportmodulen har systemet også rapporteringsfunksjoner til valgnattsystemet. Valgnattsystemet tilgjengeliggjør foreløpige og endelige valgresultater

fortløpende til media. Funksjonene for rapportering forenkler stemmestyrenes, valgstyrenes og fylkesvalgstyrenes rapporteringsoppgaver.

8.1.3 System for maskinell telling

Denne delen av systemet skal bare benyttes av kommuner og fylkeskommuner som skal foreta maskinell telling av stemmesedler.

Systemet for maskinell telling (skanning) er en av de tre hoveddelene i programvare som utgjør EVA, og benyttes av kommuner og fylkeskommuner for telling av stemmesedler. Opptellingen skjer i samsvar med valgloven kapittel 10.

I motsetning til selve administrasjonssystemet, *må* skanningssystemet installeres på datamaskiner i det lokalet hvor tellingen skal foregå. Noen kommuner og fylkeskommuner samarbeider om den maskinelle tellingen og benytter felles lokaler. Systemet er integrert med EVA slik at grunnlagsdata importeres i skanningssystemet og telleresultater overføres til EVA for videre behandling og godkjenning. Systemet har også en spesialprogramvare for gjenkjennelse av trykte og håndskrevne bokstaver og tall, samt gjenkjennelse av øvrige elementer på en stemmeseddel. Videre i dette kapittelet gis en kort beskrivelse av modulene i skanningssystemet.

Kollikontroll

Alle stemmesedler og stemmegivninger som blir mottatt ved et lokale for maskinell telling må registreres i skanningssystemet. Dette innebærer at alle kolli som inneholder stemmesedler eller stemmegivninger må merkes med en merkelapp som inkluderer en strekkode. Informasjonen på merkelappen sier hva kolliet inneholder, hvilken krets den tilhører og hvor mange kolli som hører sammen. Merkelappene blir skrevet ut på forhånd og kolliene blir merket før valgmateriellet sendes til lokalet for maskinell telling. Kolliene blir registret i systemet med en strekkodeleser og programvaremodulen for kollikontroll.

Jobbstyring

Ingen stemmesedler kan behandles maskinelt hvis ikke det er opprettet det som i systemet heter en ”jobb”. En jobb opprettes av den som er opptellingsansvarlig i tellelokalet. Jobben inneholder informasjon om hva slags type stemmesedler som skal telles, hvilken krets eller kommune de tilhører og om det er en foreløpig eller endelig telling. Når jobben aktiveres av opptellingsansvarlig er kolli med stemmesedler klare for videre behandling. Opptellingsansvarlig har hele tiden oversikt over alle aktive jobber og status på disse, og denne oversikten øker kontrollen med opptellingsprosessen i det maskinelle tellelokalet.

Skanning

En skanneroperatør betjener en skanner og en tilhørende datamaskin med tilkoblet strekkodeleser. Med strekkodeleseren registrerer operatøren et kolli som tilhører en jobb som er aktivert for skanning. Når kolliet er registrert legges stemmesedlene bunkevis inn i skanneren og stemmesedlene skannes og lagres. Denne operasjonen gjentas inntil alle stemmesedler i alle kolli tilhørende aktive jobber er ferdig skannet.

Verifisering

Etter at stemmesedlene er skannet prøver systemet å tolke informasjonen på stemmesedlene. Systemet tolker og registrerer et stemmeseddelnummer som gir informasjon om hvilket parti og hvilket valg stemmeseddelen gjelder. I tillegg prøver systemet å tolke eventuelle rettelser som er foretatt av velgeren, og om stemmesedlene er stemplet av valgmedarbeideren i henhold til regelverket. I mange tilfeller klarer ikke systemet å tolke alle rettelser som er foretatt eller tolke om seddelen faktisk er stemplet. I disse tilfellene vil stemmesedlene bli gjenstand for en manuell verifisering. Valgmedarbeidere benytter da verifiseringsmodulen til denne oppgaven, og registrerer rettelsene manuelt i systemet. Det er valgstyret som må ta stilling til stemmesedler som kan være tvilsomme og som eventuelt må forkastes etter valgloven.

Opplastning til EVA

Når alle stemmesedlene tilhørende en jobb er skannet og verifisert, er telleresultatene knyttet til denne jobben klar for å overføres til EVA. Videre blir telleresultatene vurdert av den valgansvarlige og eventuelt registrert klar for videre behandling og rapportering. Hvis det må gjøres en ny telling av stemmesedlene, må opptellingsansvarlig for maskinell telling klargjøre og aktivere en ny jobb som resulterer i ny skanning og verifisering av stemmesedlene.

Når opptellingsprosessen er ferdig, utferdiges det en møteprotokoll for valgstyret som grunnlag for deres beslutning om godkjenning av opptellingsresultater.

8.2 Evaluering av utprøving av EVA i 2011

8.2.1 Innledning

10 kommuner og en fylkeskommune gjennomførte forsøk med det nye valgadministrative systemet EVA ved kommunestyre- og fylkestingsvalget i 2011. Disse kommunene gjennomførte også forsøk med elektronisk stemmegivning. Sistnevnte forsøk evalueres særskiltog en sluttrapport vil foreligge i september 2012.

Med få unntak, ble all funksjonalitet i systemet ble benyttet under forsøkene ved valget i 2011. I dette kapittelet vil departementet redegjøre for utprøvingen av det valgadministrative systemet.

Kommunene som fikk prøve ut systemet ble valgt ut etter forhåndsdefinerte kriterier som variasjon i størrelse, geografisk spredning, befolkningssammensetning, kommunikasjon, infrastruktur og kompetanse. Kommunene Hammerfest, Bodø, Vefsn, Ålesund, Radøy, Bremanger, Sandnes, Mandal, Re, Tynset og Møre og Romsdal fylkeskommune ble valgt ut for å delta i forsøket.

Alle utvalgte kommuner har vært med i utviklingen og testingen av systemløsningen. I tillegg har de vært med på å utvikle en felles rutineportal, som er bindeleddet mellom valglovgivningen og systemet. De utvalgte kommunene bidro også med utarbeidelsen av et opplæringsprogram til bruk ved gjennomføring av valg. Kommunene har i tillegg deltatt

i utviklingen av et kommunikasjons- og informasjonsopplegg ut mot velgerne i kommunene.

8.2.2 Metode for evaluering

Evaluering av utprøvingen har blitt foretatt i alle de ti tidligere forsøkskommunene og i Møre og Romsdal fylkeskommune. Den ble gjennomført i to deler. Den første delen var en spørreundersøkelse om systemets funksjonalitet og tekniske løsninger, mens den andre delen gjaldt erfaringene fra kommunene. Forsøkskommunene har i tillegg til dette også deltatt på en samling i departementet, der hver enkelt kommune presenterte sine erfaringer.

Spørreundersøkelsen

Spørreundersøkelsen inneholdt blant annet spørsmål om forhold knyttet til det valgadministrative datasystemet, prosedyrene for innlogging, bruk av maskinvare og forhold knyttet til den tekniske installasjonen i valglokalet. Det ble også stilt spørsmål knyttet til reserveløsningen (mobilt back-up samband) i tilfeller hvor det tradisjonelle internettsambandet slutter å fungere, samt til forhold knyttet til opplæringen.

Spørreundersøkelsen var bredt anlagt, og målgruppen var alle valgmedarbeidere i de tidligere forsøkskommunene. Undersøkelsen var lagt opp slik at hver respondent kun fikk spørsmål knyttet til sine oppgaver under valget. Spørreundersøkelsen ble sendt til 709 valgmedarbeidere, hvor av 369 svarte på undersøkelsen. Av de 369 respondentene svarte 330 at de benyttet ett eller flere av de elementene i systemene som spørreundersøkelsen omfattet.

Beskrivende tilbakemelding

Den beskrivende tilbakemeldingen dekker erfaringer kommunene gjorde seg ved bruk av opplæringsprogram og opplæringsmetodikk, bruk av rutineportal, brukerveiledninger, samarbeid, kommunikasjon, informasjon og brukerstøtte. Det var de valgansvarlige som besvart de mer åpne og kvalitative spørsmålene i undersøkelsen.

8.2.3 Evaluering

Administrasjonssystemet og systemet for telling av stemmesedler

Tilbakemeldingene viser at brukerne under valget i 2011 fant at det valgadministrative systemet var brukervennlig og at løsningen var funksjonell. Undersøkelsen viser at brukerne var fornøyd med løsningen for innlogging til systemet, løsningen som knytter seg til behandling av listeforslagene, manntallet, behandlingen av stemmegivninger, opptelling, valgoppgjør og rapporteringen til Statistisk sentralbyrå (SSB), Alt i alt viser evalueringen at kommunene var godt fornøyd med systemet.

Siden administrasjonssystemet er internettbasert er det viktig at det foreligger en reserveløsning i tilfelle internettforbindelsen uteblir. Det var derfor etablert et mobilt back-up samband i alle kommunene som deltok i forsøket. Til tross for relativt liten grad av veiledning og oppfølging i tilknytning til oppkobling og bruk av reservesambandet,

viste det seg å fungere på en tilfredsstillende måte. Undersøkelsen viser også at forhold knyttet til teknisk installasjon av utstyr fungerte etter hensikten.

Selv om systemet og løsningen i det alt vesentlige fungerte godt, viser tilbakemeldingene også at administrasjonssystemet kan forbedres ytterligere på enkelte områder. Dette gjaldt blant annet tilbakemeldinger om at det burde være enklere å legge inn grunnlagsdata og at rollestrukturen bør forenkles. Evalueringen viser også at det er nødvendig å forbedre systemet for maskinell telling av stemmesedler, slik at en unngår unødvendige opphold grunnet driftsstans under skanningen. Tilbakemeldingene viser også at forhold knyttet til rapporteringsmodulen i selve administrasjonssystemet må forbedres. Departementet er godt i gang med dette arbeidet, og vil foreta nødvendig kvalitetssikring før systemet tas i bruk.

Opplæring i bruk av systemet

Rutineportalen samler lov, forskrift, valghåndbok, brukermanualer og rutiner for praktisk gjennomføring av valg i en internettportal. Resultatene viser at rutineportalen var til nytte for kommunene, og at den gjennomgående har en god og oversiktlig struktur, og at symbolbruken er lett å forstå og bruke. Departementet har fått enkelte tilbakemeldinger om at noen brukere mener at portalen er for detaljert og at den kan være litt vanskelig å orientere seg i. Departementet vil fortsette utviklingen og kvalitetssikringen av portalen frem mot valget i 2013, slik at risikoen for feil under tilretteleggingen av valget og under valggjennomføringen reduseres til et minimum.

”Opplæringspakker” til bruk for opplæring av valgmedarbeidere i kommunene fungerte godt. Departementet foretok opplæring av sentrale valgmedarbeidere i hver av kommunene. Kommunene foretok intern opplæring i egen kommune.

8.3 Plan for implementering – Omfang og opplæring

Omfang

Det er en stor utfordring å implementere et slikt administrativt system i samtlige av landets kommuner og fylkeskommuner. Departementet har derfor vurdert ulike alternativer for hvordan dette best kan gjøres. Departementet har etter en konkret vurdering kommet til at det er mest hensiktsmessig å implementere systemet i samtlige kommuner og fylkeskommuner samtidig. Det er lettere å implementere systemet i sin helhet i 2013 enn i 2015, fordi lokalvalgene innebærer større bruk av systemet enn hva som er tilfelle ved stortingsvalg.

Det legges derfor opp til at EVA kan benyttes av samtlige kommuner og fylkeskommuner i 2013. Det er et ønske at systemet faktisk tas i bruk av samtlige kommuner og fylkeskommuner i 2013. Det er en stor fordel at alle valgdata og resultater finnes i bare ett og samme system, inklusive manntallet. Departementet er imidlertid kommet til at departementet ikke ønsker å lovpålegge bruk allerede i 2013. Vi mener dette mest hensiktsmessig vurderes etter at systemet er tatt i bruk.

Departementet vil imidlertid vurdere hvorvidt alle kommuner skal tilbys alle delene av systemet. Departementet vil blant annet vurdere om antall kommuner som kan benytte maskinell opptelling av stemmesedler bør begrenses, ut fra hvor behovet for maskinell telling er størst. I tillegg vil departementet vurdere om det er hensiktsmessig at det etableres sentra for maskinell opptelling enkelte steder i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. Formålet med de skisserte tiltakene er å redusere risikoen for feil under den maskinelle opptellingen.

Opplæring

Fra og med valget 2013 vil ansvaret for systemopplæringen ligge i departementet. Det vil bli utarbeidet et felles opplæringsprogram for hele landet for å sikre kvalitet, likhet og effektivitet i opplæringen. Det planlegges en opplæringsmodell der departementet ivaretar organisering og innhold i opplæringsprogrammet, og hvor kommuner og fylkeskommuner gjennomfører opplæringen tilpasset lokale forhold og kompetanse i regionen.

Departementet vil i løpet av vår/forsommer 2013 gjennomføre opplæring av landets kommuner og fylkeskommuner i bruken av EVA, og vil i denne sammenheng ta i bruk valgfaglig kompetanse som finnes i landets kommuner og fylkeskommuner.

Departementet tenker seg at opplæringen vil bli organisert ved at det opprettes regionale kompetanseteam satt sammen av godt kvalifiserte valgmedarbeidere fra utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Departementet tar ansvar for å lære opp kompetanseteamene. Det tas sikte på at dette skjer høsten 2012. Kompetanseteamene vil igjen foreta opplæring av superbrukere i hver kommune. Superbrukerne i hvert fylke og i hver kommune foretar opplæring i egen organisasjon. Opplæringen vil bli gjennomført med et felles innhold bestående av regelverk, valgprosesser, rutiner samt trening i det valgadministrative systemet.

Departementet vil i tillegg sørge for at det etableres en god ordning for brukerstøtte (support), slik at det blir mulig for fylkeskommunene og kommunene å få nødvendig bistand i bruk av systemet, både før, under og etter valget. Departementet vil komme tilbake med informasjon om dette i forbindelse med opplæringen.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om endring i regler for forhåndsstemmegivningen vil medføre enkelte mindre administrative konsekvenser for kommunene ved krav om minst to stemmemottakere. Mange kommuner oppfyller alt kravet. Ressurser som i dag brukes ved godkjenningen av stemmer hos valgstyret i ettertid, vil måtte brukes ved mottak av stemmer. Samtidig blir ressursbruken mindre når det gjelder manntallet og administrativt valgdatasystem. Forslagene vil ellers ikke medføre økonomiske eller administrative konsekvenser i vesentlig grad.

10 Forslag til endring i valgloven

Det foreslås følgende endringer i valgloven:

§ 2-3 Ny overskrift: Ansvar for å *opprette og oppdatere* manntall. Utsendelse av valgkort

§ 2-3 første ledd skal lyde:

(1) Departementet er ansvarlig for at manntallet opptrettes og oppdateres på grunnlag av opplysninger fra folkeregistermyndigheten. Departementet sørger for at alle kommuner får et manntall over personer med stemmerett i kommunen. Det skal føres et felles manntall for fylkestingsvalg og kommunestyrevalg.

§ 2-3 nytt andre ledd skal lyde:

(2) Siste oppdatering av manntallet på grunnlag av opplysninger fra folkeregistermyndigheten skjer lørdag før valgdagen.

§ 2-5 første ledd skal lyde**:**

(1) Folkeregistermyndigheten skal selv av eget tiltak, uten hinder av lovbestemt taushetsplikt, på hensiktsmessig måte å stille til disposisjon for valgmyndighetene

a) *et foreløpig manntall basert på stemmerettsvilkårene per 2. januar i valgåret, til bruk for forberedelser av valget, og*

§ 2-5 nytt annet ledd skal lyde:

(2) Folkeregistermyndigheten skal overføre oppdateringer til det foreløpige manntallet og oppdateringer til manntallet per 30. juni.

§ 2-7 ny overskrift skal lyde: Krav om retting *og innføring av stemmeberettigede bosatt i utlandet*

§ 2-7 nytt tredje ledd skal lyde:

(3) Uavhengig av bestemmelsen i § 2-3 (2), skal valgstyret sørge for at stemmeberettigede bosatt i utlandet som ikke har vært folkeregisterført som bosatt i Norge noen gang i løpet av de siste 10 år før valgdagen, føres inn i manntallet i kommunen dersom velger søker om innføring innen kl. 21 valgdagen, mandag.

§ 2-9 annet ledd bokstav a) skal lyde:

a) Manntallsføring, behandling og oppdatering av det foreløpige manntallet og manntallet per 30. juni, samt uttrekk av folkeregisteret basert på stemmerettsvilkårene til testformål.

§ 8-1 ny overskrift skal lyde: Perioden for forhåndsstemmegivningen. *Krav til antall stemmemottakere*

§ 8-1 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Ved forhåndsstemmegivningen innenriks, unntatt på Svalbard og Jan Mayen, skal det fra 10. august være minst to stemmemottakere til stede ved mottak av forhåndsstemmer.

§ 8-3 første ledd skal lyde:

(1) Stemmegivningen skal foregå i egnet og *tilgjengelig valglokale. Velgerne skal kunne ta seg inn i valglokalene uten hjelp. Andre lokaler skal ikke benyttes med mindre særlige grunner foreligger.*

§ 8-4 skal lyde

(1) Velger skal i enerom og usett brette sammen stemmeseddelen slik at det ikke er synlig hvilken valgliste velgeren stemmer på. Velger som er ukjent for stemmemottaker, skal legitimere seg. Velgers identitet kan ved stemmegivning på institusjon i stedet bekreftes av en ansatt som legitimerer seg.

(2) Velger som er manntallsført i kommunen leverer stemmeseddelen til stemmemottaker, som stempler den med et offisielt stempel. Velgeren legger selv stemmeseddelen ned i en urne. Stemmemottaker setter ett kryss i manntallet ved velgerens navn.

(3) Valgstyret kan i særlige tilfeller bestemme at det ved enkelte forhåndsstemmemottak likevel skal benyttes stemmeseddelkonvolutt. Velgeren leverer stemmeseddelen til stemmemottaker som stempler den med offisielt stempel. Etter at stemmeseddelen er stemplet legger velgeren selv denne i en stemmeseddelkonvolutt, limer denne igjen og gir den til stemmemottaker. Stemmemottaker legger stemmeseddelkonvolutten sammen med valgkortet i en omslagskonvolutt og kleber denne igjen.

(4) Når stemme mottas fra velger som er manntallsført i en annen kommune og ved strømbrudd eller kommunikasjonsbrudd mot manntallet, skal stemmeseddelen ikke legges i urnen. Velger leverer stemmeseddelen til stemmemottaker som stempler den med offisielt stempel. Etter at stemmeseddelen er stemplet legger velgeren denne selv i en stemmeseddelkonvolutt, limer denne igjen og gir den til stemmemottaker. Stemmemottaker legger stemmeseddelkonvolutten sammen med valgkortet i en omslagskonvolutt og kleber denne igjen.

(5) Stemmemottaker skal påse at det fremgår av stemmegivningen hvem velgeren er, slik at det er mulig for valgstyret å identifisere vedkommende og krysse av ved rett navn i manntallet.

(6) Velger som har behov for det, kan selv be stemmestyret om å få nødvendig hjelp ved stemmegivningen. Velger med alvorlig psykisk eller fysisk funksjonshemning kan selv peke ut en ekstra hjelper blant de personer som er til stede i valglokalet. Stemmestyret skal gjøre hjelperen oppmerksom på at vedkommende har taushetsplikt.

(7) Valgurner som brukes ved forhåndsstemmegivningen innenriks skal være forseglet.

§ 9-3 andre ledd skal lyde:

(2) Valgstyret bestemmer hvor stemmegivningen skal foregå og fastsetter tiden for stemmegivning. *Stemmegivningen skal foregå i egnet og tilgjengelig valglokale. Velgerne skal kunne ta seg inn i valglokalene uten hjelp. Andre lokaler skal ikke benyttes med mindre særlige grunner foreligger.* Kommunestyret kan selv, med tilslutning fra minst 1/3 av medlemmene, vedta å holde valglokalene åpne lenger enn det valgstyret har vedtatt. Slikt vedtak må treffes senest samtidig med budsjettet for det året valget skal holdes. Stemmegivningen mandag må ikke foregå senere enn kl. 21.

Det foreslås følgende endringer i valgforskriften:

Ny § 19 a:

Ved stortingsvalg skal utsiden av stemmeseddelen ha en farget mønsterside med fargekode cmyk ……, og et mørkt mønsterfelt øverst. Utsiden av seddelen skal på hvit bunn ha veiledningstekst og stempelfelt. Stemmeseddelen skal ha en hvit innside med parti og kandidatnavn, og en brettekant med samme mønster og fargekode som utsiden. Seddelen skal ha kolonne med ruter til å endre rekkefølgen på kandidatene til venstre for kandidatnavnet. Til høyre for kandidatnavnet skal det være kolonne med ruter for å stryke kandidater.

Stemmeseddelen skal ha forskutt falsing. Etter falsing skal seddelen være i størrelse A5 (bredde 150 x høyde 203 millimeter), og være trykket på 90 gram ubestrøket hvitt papir.

Valgforskriften § 19, med unntak av nr 4 gjelder tilsvarende.

Ved produksjon av blanke stemmesedler gjelder valgforskriften § 20, med unntak av § 20 (2) og (3).