



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

Attn.: Marianne Riise

Vår ref.: 2010/6080 - 32980/2010

Deres ref.: 10/1002-9
MAR

Dato: 27.08.2010

Høring - endringer i valgloven

Viser til deres høringsbrev av 31. mai 2010 med frist 1. september.

Saken skal behandles i Fylkestinget 16. september, og protokoll og formell høringsuttalelse oversendes etter dette.

Vedlagt følger kopi av saksfremlegget til orientering.

Med hilsen

Geir Runar Johannessen
kommunikasjonsdirektør

Olav Nyrus
rådgiver

Kommunikasjonsstaben

Postadresse: Postboks 220, 1702 Sarpsborg
Kontoradresse: Oscar Pedersensvei 39, Sarpsborg
Telefon: 69 11 70 00, Telefaks:

E-post: sentralpost@ostfoldfk.no
Internett: <http://www.ostfoldfk.no/>
Org.nr.: 974 544 490

Møtebok - Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Fylkesutvalget	09.09.2010	
Fylkestinget	16.09.2010	

Høringsnotat. Evaluering av valget i 2009 - forslag til endringer i valgloven

Vedlegg

Alle uttrykket:

Høringsbrev av 31. mai 2010, med vedlegg;

Høring – Evaluering av valget i 2009. Forslag til endringer i valgloven. Internett:

<http://www.regjeringen.no/nn/dep/krd/Dokument/Hoyringar/Hoyringsdokument/2010/horing---evaluering-av-valget-i-2009-for.html?id=606479>

OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report av 27. november 2009. Internett:

http://www.osce.org/documents/odihhr/2009/11/41624_en.pdf

Bakgrunn for saken

Kommunal- og regionaldepartementet har evaluert Stortingsvalget 2009 og har på denne bakgrunn sendt på høring evalueringsrapporten og forslag til endringer i valgloven og valgordningen for øvrig. Høringsfrist 1. september 2010.

Fakta

En stor del av det 100 sider lange notatet er viet en grundig evaluering av valget 2009. Evalueringen er basert på blant annet tilbakemeldinger fra valgobservatører – herunder OSSEs valgobservasjon, og innhentede evalueringsskjema fra kommuner og fylkeskommuner.

I høringsnotatet ber KRD om høringsinstansenes tilbakemeldinger på følgende forslag til lovendringer:

1. Det foreslås at en kandidat kan be seg fritatt fra å stå på valgliste ved kommunestyrevalg og fylkestingsvalg dersom vedkommende legger fram erklæring om at han/hun ikke sympatiserer med valglisten.
2. Det foreslås at fristen for innlevering av listeforslag/tilbakekallelse av listeforslag settes til et klokkeslett; kl. 1200 på frisdagen. Og at innleveringsfristen forlenges til første virkedag også når den forfaller på lørdag. (I tillegg til søndager og helligdager som tidligere)
3. Det foreslås regler om forsegling av urner ved stemmegivning både ved forhåndvalg og ved valgtinget, og at det utarbeides rutiner for hvordan evt. tømning av fulle urner gjennom valgdagen i så fall skal foregå.

4. Folkeregistermyndigheten pålegges i lov å lage et "foreløpig manntall" pr. 1. april i valgåret. Manntallet er nødvendig på dette tidspunktet for behandling av innkomne listeforslag.
1. I tillegg ber departementet om høringsinstansenes tilbakemeldinger på følgende problemstillinger og temaer:
5. Departementet har vurdert om det bør innføres begrensninger med hensyn til valgbarhet for listekandidater til stemmestyrer, men foreslår ingen lovendringer. Høringsinstansene bes imidlertid om innspill til videre diskusjon. Også dette temaet er kommet opp etter kommentarer fra OSSE, som også stiller spørsmål om listekandidater bør kunne velges til valgstyrer og fylkesvalgstyrer.
6. Departementet vil vurdere å gå gjennom personvalgordningen ved stortingsvalg. OSSE har påpekt at man enten må gi velgerne en reell mulighet til å påvirke valget, eller innføre et system med lukket liste.
7. En arbeidsgruppe skal se på regelverket for utforming av stemmesedler. Dette gjøres spesielt med tanke på å gjøre det lettere for velgerne å forstå hvordan man kan gjøre endringer på sedlene.

Fylkesrådmannens vurdering

1. Fritak fra å måtte stå på valgliste man ikke sympatiserer med

I Norsk valgordning har vi som kjent "ombudsplikt", altså svært strenge fritaksregler, som kan medføre at personer blir nominert på valglistene mot sin vilje. Ombudsplikten har lange tradisjoner i Norge, og er gjerne begrunnet ut fra idealer om samfunnsansvar.

Disse idealene må veies mot individets menings- og foreningsfrihet, som blant annet er fastsatt i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter.

Departementet ønsker å holde fast ved ombudsplikten, men foreslår å utvide adgangen til fritak. Mens man i dag må være medlem i et annet parti for å få fritak, foreslås det å utvide adgangen til å gjelde dersom man avgir en erklæring om at man ikke sympatiserer med valglisten.

Dette synes å være et konstruktivt forslag, der man imøtekommer den enkeltes rettigheter samtidig som man beholder samfunnsansvaret som et prinsipp. Forslaget er i første omgang begrenset til lokalvalg. Dette fordi tilsvarende bestemmelse for stortingsvalg er nedfelt i Grunnloven og derfor endres gjennom grunnlovsforslag.

2. Frist for innlevering av listeforslag og for tilbakekallelse av listeforslag, samt forlengelse av fristene til nærmeste virkedag

I dagens ordning er fristen kl 0000 midnatt frisdagen, og fristen forskyves til nærmeste virkedag bare når den forfaller på søndag og helligdag.

Siden loven ikke stiller krav til leveringsmåte, bare sier at forslaget / tilbakekallelsen skal ha kommet frem til valgmyndigheten innen fristen, oppstår det av og til problemer med å dokumentere om innlevering er rettidig. Dette gjelder når valgmyndighetens kontorer er stengt og ingen er der for å ta i mot dokumentene ved fristutløp. Dette gjelder både om natten og lørdager. Forslaget fra KRD om klokkeslett for fristen innenfor åpningstid og at fristen forskyves også når fristdatoen faller på lørdag, er en grei forbedring, som eliminerer mulige problemer for valgmyndigheten. Informasjon er viktig for at forslagsstillerne skal kjenne til regelendringen.

3. Forsegling av urner ved stemmegivning

I Norge er det ikke påbud om å forsegle urnene. Urnene er små og på større stemmesteder blir de ofte fulle i løpet av valgdagen og tømmes iht. lokale rutiner over i oppsamlingsurner en eller flere ganger i løpet av valgdagen / forhåndsstemmingen.

Dette er en sak med en prinsipiell og en praktisk side. Når departementet velger å følge opp anbefalingen fra OSSE med forslag om å lovfeste forsegling av urnene, er det ut fra en prinsipiell vurdering. Stemmeurner som ikke er forseglet, kan innebære en fare for tilliten til valgavviklingen, selv om ikke noe tyder på at det har forekommet uregelmessigheter. Et argument som går på tillit, er vanligvis svært tungtveiende.

Den praktiske siden av dette er at det må lages forskrifter og betryggende rutiner for tømning av urnene i løpet av valgdagen. Evt. må kommunene pålegges å kjøpe inn nok urner til at forseglede urner kan byttes ut, eller evt. man ser på utforming av urnene slik at man bruker større urner. Det foreslås en arbeidsgruppe som skal jobbe med ulike praktiske sider ved lovendringene. Disse utarbeider forslag om hvordan kommunene i praksis skal forholde seg til et påbud om forsegling, og om når, og hvordan, slike segl evt. skal brytes.

Fylkesrådmannen ser forslaget prinsipielle side, og støtter KRD i at det er viktig at *valgreglene og rutinen* er egnet til å opprettholde tilliten til valget.

4. Foreløpig manntall

I dagens valglov oppstår manntallet ved skjæringsdatoen 31. juni valgåret. Lokale valgmyndigheter har behov for et manntall allerede 31. mars, når listeforslagene skal kontrolleres, siden stemmerett ved valget er et krav for å kunne stå på liste, og hvorvidt man har stemmerett ved valget jo fremkommer av manntallet. På grunn av ordlyden i valgloven har det vært vanskelig for kommuner og fylkeskommuner å få lister over stemmeberettigede fra folkeregistermyndigheten for å få gjennomført lovlighetskontrollen, siden man ikke har hatt lovhjemmel til innsynet.

Regelendringen innebærer et krav til statlig nivå om å stille et manntall til disposisjon for lokale valgmyndigheter samtidig med at fristen for innlevering av listeforslag går ut. Departementet anser dette som en midlertidig løsning. I framtida vil manntallet bli permanent og oppdatert jevnlig. Sett i sammenheng med planene om et nasjonalt felles valgdatasystem, representerer dette et stort framskritt for gjennomføring av valg i Norge.

Forslaget er i og for seg en formalitet, men innebærer et stort framskritt. Manntallet er et uunnværlig verktøy gjennom hele valgprosessen. Dette har ikke vært sikret gjennom gjeldende lov.

Det bemerkes at bare et manntall i seg selv ikke alene dekker fylkesvalgstyrets behov ved lovlighetskontrollen, da grunnen til at en foreslått listekandidat ikke finnes i manntallet ikke fremkommer. Denne informasjonen er nødvendig for å sikre saksbehandlingen i fylkesvalgstyret, og forsvarlig og riktig godkjenning, eller fjerning av listekandidater.

For eksempel må fylkesvalgstyret vite om årsaken til at man ikke finner kandidaten i manntallet. Har kandidaten skiftet navn? Er navnet bare feilskrevet fra forslagstillerne? Eller er fødselsdato feil? I disse tilfellene skal kandidaten faktisk være med på listen.

Også årsaken til den manglende stemmeretten er nødvendig for at fylkesvalstyrets saksbehandling skal være lovlig og forsvarlig før vedtak om å ta kandidater ut av listen før den godkjennes.

Eksempler fra vårt fylke: Kandidaten er død. Kandidaten har flyttet til et annet fylke. Kandidaten er ikke statsborger (eller har ikke lang nok botid) – for å nevne noe. Det har ikke alltid vært like lett å få denne informasjonen fra folkeregisteret på en effektiv måte siden man

etter sigende har taushetsplikt og ikke alltid like god forståelse for valgmyndighetens informasjonsbehov. Valgloven inneholder ingen hjemmel for informasjonsutveksling i disse sakene.

5. Listekandidatenes valgbarhet til stemmestyrer

Spørsmålet er om listekandidater, i rollen som stemmestyremedlem, representerer en interessekonflikt, samt gir mulighet for påvirkning i valglokalet. Dette har vært diskutert tidligere, uten at det har resultert i begrensninger i valgbarhet. Grunnprinsippet her er færrest mulig begrensninger i valgbarhet til folkevalgte organer, stemmestyrer inkludert. Saken har nå fått ny aktualitet i og med kommentarene fra OSSE. Poenget er ikke om det har kommet klager eller forekommet uheldige situasjoner, men å unngå noe som kan oppfattes, eller oppleves, som interessekonflikt.

Departementet begrenser diskusjonen til å gjelde stemmestyrer, ettersom valgstyrene anses for ikke å ha den samme nærkontakt med velgerne. Det legges altså vekt på funksjon og mulighet for direkte påvirkning, og ikke formell myndighet. Valgstyrene er i så måte stemmestyrenes overordnede. Og fylkesvalgstyrene kontrollerer valggjennomføring hos disse, og foretar det endelige oppgjør ved fylkestings- og stortingsvalg.

Også andre enn listekandidatene vil ha interesse av et spesielt valgutfall, for eksempel øvrige partimedlemmer. Begrensning i valgbarhet bør imidlertid bare gjelde de som kan sies å ha personlig interesse. Dessuten er listekandidater en klart definert og avgrenset gruppe.

Departementet spør spesielt om dette vil medføre problemer for kommunene i forhold til å rekruttere folk til stemmestyrene. Dersom regelen skal gjelde alle som har kontakt med velgerne ved stemmegivningen, vil det omfatte en god del personer. Hos mange kommuner er det vanlig å bruke lokalpolitikere i stemmestyrene. Andre kommuner bruker kommuneansatte, eller andre frivillige. I tillegg kommer alle forhåndsstemmemottakerne. Erfaringsmessig er bare en liten del av sistnevnte listekandidater, siden forhåndsstemmer avgis til er kommuneansatte – i arbeidstiden.

Fylkesrådmannen ser at dette er et spørsmål der kommunene bør kommentere i forhold til hva som er vanlig lokalt og eventuelle utfordringer en slik ordning vil få hos dem. Et eventuelt problem med rekruttering til stemmestyrene fordi disse i den aktuelle kommunen bemannes av lokalpolitikere, bør dog ikke være avgjørende i forhold til viktige prinsipielle hensyn. Særlig fordi mange kommuner allerede bemanner stemmestyrene utenfor valglistene og får dette greit til.

Fylkesrådmannen hadde imøtesatt en debatt og avklaring også rundt om listekandidater skal kunne sitte i valgstyret/fylkesvalgstyret, men høringsnotatet inviterer ikke til denne diskusjonen.

6. Personvalgordningen til stortingsvalg og fylkestingsvalg

I valgordningen i dag har man en ordning med at velgerne kan rette på stemmesedlene gjennom å stryke/endre rekkefølge ved kommune/fylkestingsvalg og gjennom å gi personstemme ved stortingsvalg. Dog er systemet lagt opp slik at 8 % av velgerne for listen må gjøre samme endring for at det skal ha betydning ved fylkestingsvalg og 50 % må gjøre samme endring ved stortingsvalg. Siden det ikke forekommer at så mange endrer likt, har i realiteten ikke velgerne noen innflytelse på personvalg ved stortingsvalg og svært sjelden ved fylkestingsvalg. Dette kommer i alt for liten grad frem og ordningen medfører mye arbeid og ressursbruk for å registrere, rapportere og dokumentere personstemmer uten betydning.

Departementet fremmer ikke noe forslag her, og har heller ikke bedt spesielt om kommentarer til dette. Spørsmålet er imidlertid både prinsipielt viktig og omfattet med en viss allmenn interesse. I og med at det er kommentert av OSSE, kan vi regne med at det vil bli diskutert

senere. Det er ikke bare OSSE som har bemerket det uheldige i å ha en formell påvirkningsmulighet som i praksis aldri vil få konsekvenser.

Det er derfor all grunn til å ta opp en diskusjon om dette, der partienes, kandidatenes og velgernes ulike behov veies mot hverandre. I denne omgang er det tilstrekkelig å gi støtte til at departementet tar diskusjonen videre, så vil man kunne komme tilbake til selve drøftingen.

7. Utforming av stemmesedler

I dagens ordning er det valgstyret og fylkesvalgstyret som er ansvarlig for utforming av stemmesedlene til hhv. Kommunevalg og fylkesting- og stortingsvalg. Valgforskriften har noen grunnregler som skal oppfylles, som størrelse, farge, gjennomsiktighet, lesbarhet etc, men med 430 kommuner og 19 fylkesvalgstyret finnes det en jungel av ulike stemmesedler med ulike papirkvaliteter, løsninger og veiledninger.

KRD vurderer å utarbeide en stemmeseddelmal som gjør at stemmesedlene og veiledningene blir like i hele landet. Det foreslås at denne utarbeides av en arbeidsgruppe.

Ettersom det kan være mange innfallsvinkler til dette spørsmålet, er det et godt forslag å nedsette en arbeidsgruppe bestående av blant annet kommuneansatte, designere og brukere.

To hensyn er nevnt i høringsnotatet:

a) Redusere muligheten for feilbretting. (Velgeren viser hvilket parti han stemmer på) Dette var et stort problem første gang stemmeseddelkonvolutt ble tatt bort på valgdagen. Ifølge evalueringen, inkludert kommentarer fra OSSE, ser det riktignok ut til at dette problemet i stor grad er løst. Det forhindrer ikke at en skal tilstrebe så lite feil som overhode mulig. Erfaringer med en ny seddel brukt i Buskerud ved forrige valg kan tyde på at det er noe å hente ved en god utforming. Problemet har de siste årene også vært lite i Østfold – etter hvert som velgerne har vent seg til valgordningen.

b) Bedre veiledning til velgerne angående personstemmer og endringer på seddelen. Dette handler ikke bare om veiledningstekst, men også om design og framgangsmåte for endringer. Både riksvalestyret og fullmaktskomiteen har antydnet at utforming av seddelen kan ha betydning her. Det er selvsagt mulig å forbedre dette, men saken henger nøye sammen med selve regelverket, jf. pkt 3. Reglene for personvalg ved valgene til storting, fylkesting og kommunestyre er svært forskjellige, noe som medfører både ulik utforming av sedler og fare for forvirring hos velgerne.

Fylkesrådmannens forslag til innstilling

Fylkestinget i Østfold vedtar følgende uttalelse til høringsnotat "Evaluering av valget i 2009. Forslag til endringer i valgloven":

Notatet gir en meget grundig og god evaluering av valget 2009. Gjennom evalueringen viser departementet vilje til å ta på alvor kommentarer og innspill fra så vel kommuner som fra internasjonale observatører. Det er nødvendig dersom norsk valgordning og valg gjennomføring også i framtida skal ha høy tillit blant velgerne.

Selv om notatet drøfter en rekke forhold angående valg, foreslås det bare noen få endringer i regelverket. Østfold fylkeskommune mener at det er bra, ettersom det er en fordel at valgordningen er noenlunde stabil over tid. Man ser at det tar tid å innarbeide endringer. Nye lovendringer foran hvert valg øker mulighetene for misforståelser og feil, og krever mye av valgpersonell og velgere gjennom at de stadig må tilegne seg nye regler og rutiner.

På den annen side bør man være villig til å se på endringer der norsk valglov ikke er helt i overensstemmelse med internasjonale prinsipper. Legitimasjonsplikt, som ble innført i Norge for relativt kort tid siden, er et eksempel på dette.

En del viktige spørsmål tas opp til diskusjon i høringsnotatet med tanke på mulige fremtidige regelendringer, for eksempel listekandidater i stemmestyre, samt personvalgordningen ved stortingsvalg. På denne måten inviteres alle aktører til å bli med på en langsiktig utviklingsprosess.

Nedenfor kommenteres noen av temaene i høringsnotatet. For øvrig vises det til saksfremlegget i vedlegg.

1. Fritak fra å stå på valgliste som man ikke sympatiserer med

Østfold fylkeskommune imøteser lovendringen og stiller seg bak departementets vurdering og konklusjon. Endringen vil i tillegg til å bringe valgloven i tråd med folks rettsoppfatning, forenkle fylkesvalgstyrets arbeid gjennom at man har en formell hjemmel å bruke ved behandling av de mest typiske fritakskravene. Behovet for å imøtekomme dem som mot sin vilje blir satt opp på en valgliste de ikke sympatiserer med har vært tydelig lenge i Østfold. En erklæring om at man ikke sympatiserer med valglisten, ser vi som en akseptabel endring i forhold til dagens krav om medlemskap i et annet parti. På den måten tar loven hensyn til den enkelte, samtidig som man beholder samfunnsansvaret som et prinsipp.

2. Frist for innlevering av listeforslag og for tilbakekallelse av listeforslag, samt forlengelse av fristene til nærmeste virkedag.

Forslaget fra KRD om klokkeslett for fristen innenfor åpningstid og at fristen forskyves også når fristdatoen faller på lørdag, er en grei forbedring, som eliminerer mulige problemer for valgmyndigheten. Informasjon er viktig for at forslagsstillerne skal kjenne til regelendringen i god tid.

3. Forsegling av urner ved stemmegivning

Østfold fylkeskommune ser forslaget prinsipielle side og støtter KRD i at det er viktig at valgreglene og rutineene er egnet til å opprettholde tilliten til valget.

4. Foreløpig manntall

Østfold fylkeskommune er svært positive til at statlige myndigheter nå tar initiativ for å sikre et godt valgmanntall i Norge. Manntallet er et uunnværlig verktøy gjennom hele valgprosessen. Den foreslåtte løsningen, der det skal lages et uttrekk på tidspunktet for innlevering av listeforslag, er til å leve med i påvente av et permanent manntall.

Det bemerkes at bare et manntall i seg selv ikke alene dekker fylkesvalgstyrets behov ved lovlighetskontrollen, da grunnen til at en foreslått listekandidat ikke finnes i manntallet ikke fremkommer. Denne informasjonen er nødvendig for å sikre saksbehandlingen i fylkesvalgstyret og forsvarlig og riktig godkjenning, eller fjerning av listekandidater. Østfold fylkeskommune etterlyser derfor også en hjemmel for at folkeregisteret skal dele informasjon som er nødvendig for lovlighetskontrollen med fylkesvalgstyret.

5. Listekandidatenes valgbarhet til stemmestyre

Østfold fylkeskommune mener at dette er et spørsmål der kommunene bør kommentere i forhold til hva som er vanlig lokalt og eventuelle utfordringer en slik ordning vil få hos dem. For fylkeskommunen har ikke forslaget konsekvenser. Et eventuelt problem med rekruttering bør dog ikke være avgjørende i forhold til viktige prinsipielle hensyn. Mange kommuner bemanner allerede stemmestyrene utenfor valglistene.

Med Difi-rapporten om etablering av en sentral valgenhet utenfor departementet og politisk styring, for å sikre befolkningens fortsatte tillit til valget og valgorganisasjonens uavhengighet, hadde Østfold fylkeskommune imøtesatt en debatt og avklaring også rundt om listekandidater skal kunne sitte i valgstyret/fylkesvalgstyret, men høringsnotatet inviterer ikke til denne diskusjonen.

6. Personvalgordningen til stortingsvalg og fylkestingsvalg

Østfold fylkeskommune mener at dagens ordning krever unødig arbeid og ressurser for å gi velgerne et skinn av en medvirkning som de rent faktisk ikke har.

Spørsmålet er prinsipielt viktig og omfattet med en viss allmenn interesse. I og med at det er kommentert av OSSE, kan vi regne med at det vil bli diskutert senere. Det er ikke bare OSSE som har bemærket det uheldige i å ha en formell påvirkningsmulighet som i praksis aldri vil få konsekvenser.

Det er derfor all grunn til å ta opp en diskusjon om dette, der partienes, kandidatenes og velgernes ulike behov veies mot hverandre. Østfold fylkeskommune ønsker å gi sin støtte til at man på et senere tidspunkt får en grundig gjennomgang av reglene for velgermedvirkning og personvalg. Samtidig kan man se på mulighetene for samme regler for retting av stemmeseddel uansett valg. I dag har man tre sett regler til de tre valgene noe som forvirrer velgerne og øker risikoen for feil.

7. Utforming av stemmesedler

Østfold fylkeskommune har ingen innsigelser mot at man utformer stemmesedlene likt i hele landet og man vil lojalt forholde seg til den utarbeidede malen.

Det forutsettes at forslagene sendes på høring slik at man kan spille inn universell utformingskrav, utforming av veiledningen, samt lokale behov og tekniske behov fra telleleverandører, og at eventuelle merkostnader som følge av dyrere papirkvalitet, avvikende farging og eventuelt flerfargetrykk kompenseres.

Sarpsborg, 9. august 2010

Atle Haga
fylkesrådmann

Geir R. Johannessen
fylkesdirektør