



UNIVERSITETET I OSLO

DET JURIDISKE FAKULTET

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

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

Telefon: +47 22 84 20 01

Telefaks: +47 22 84 20 02

E-post: info@nchr.uio.no

Nettadresse: www.humanrights.uio.no

Dato: 1. september 2010

Deres ref.: 10/1002-9 MAR

Høring – forslag til endringer i valgloven

Det vises til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) sitt høringsbrev av 31. mai 2010 og vedlagte høringsnotat, med forslag til endringer i valgloven. Norsk senter for menneskerettigheter (SMR) sin høringsuttalelse oversendes i dag per e-post til postmottak@krd.dep.no.

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

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

Det vises for øvrig til SMRs høringsuttalelse om etablering av en ny sentral valgenhet, som også er oversendt KRD i dag.

1. Innledning

KRDs høringsnotat *Evaluering av valget i 2009 / Forslag til endringer i valgloven* inneholder en omfattende evaluering av valget, KRDs vurderinger av anbefalinger i valgobservasjonsrapporten fra Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa sitt Kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (OSSE/ODIHR) og forslag til endringer i valgloven.

SMR vil i denne uttalelsen gi sin vurdering av KRDs forslag til endringer i valgloven, i tillegg til å kommentere et utvalg av de andre temaene som departementet tar opp i sin evaluering.

2. Evalueringen

Departementet har foretatt en meget grundig og nyttig gjennomgang av 2009-valget. Gjennomgangen viser at valget stort sett ble gjennomført uten vesentlige problemer. Statistikken viser en svært lav prosent forkastede stemmer og det rapporteres om få problemer med manntallet (to områder som internasjonalt ofte er problematiske).

SMR vil nedenfor kommentere noen av forslagene og konklusjonene i høringsnotatet. Høringsuttalelsen tar først for seg KRDs forslag til lov- og forskriftsendringer, før andre forhold ved valget kommenteres. Temaene behandles i den rekkefølgen som de omtales i KRDs høringsnotat. SMR har valgt å kommentere på følgende forhold:

- Foreløpig manntall
- Tidspunkt for listeforslag
- Ombudsplikten
- Forseglede urner
- Mal for stemmeseddel
- Kvittering for valgmateriell
- Avstemning av antall stemmesedler i valgurnen mot avkrysning i manntallet
- Åpning og lukking av stemmelokaler
- Stempel på stemmeseddelen og hemmelig valg
- Maskinell optelling
- Kirkevalget
- Distriktsmandatene
- Klageadgangen
- Regulering av media under valgkampen
- Åpne lister ved stortingsvalg
- Valgbarhet av departementsansatte
- Begrensning av valgbarhet for listekandidater til stemmestyrer og valgstyrer
- Kretsvis optelling

3. KRDs forslag til lov- eller forskriftsendringer

3.1 Foreløpig manntall

Departementet mener man i fremtiden bør etablere permanente manntall. I dag er manntallet et ekstrakt av det permanente og godt vedlikeholdte folkeregisteret og oppfyller vel derved allerede anbefalingene fra Den europeiske kommisjonen for demokrati gjennom lovgivning (Venezia-kommisjonen) om et permanent og vedlikeholdt manntall.

Departementet finner det ønskelig å gå et skritt lengre ved at også ekstraktet vedlikeholdes som et permanent register. Dette krever imidlertid ressurser på IT-siden og departementet ønsker å vente med dette til et felles valgdatasystem er etablert. I mellomtiden ønsker departementet å skaffe hjemmel for at Skattedirektoratet uten kostnad for kommunene stiller til rådighet et foreløpig manntall som kan anvendes for å verifisere valgbarheten av kandidater til valg på et tidspunkt før det endelige ekstraktet sendes kommunene. Ekstraktet kan også benyttes for en tidlig verifikasjon av oppføringene i manntallet.

Denne endringen virker etter SMRs syn velbegrunnet.

3.2 Tidspunkt for listeforslag

Departementet foreslår presiseringer når det gjelder frist for levering av listeforslag som etter SMRs syn fremstår som rimelige.

3.3 Ombudsplikten

Ombudsplikten er en plikt for alle stemmeberettigete til å la seg føre opp som kandidat til valg og til å ta i mot mandatet som folkerepresentant dersom man blir valgt. Dette innebærer

at man i utgangspunktet ikke kan trekke seg som kandidat til stortings- eller lokalvalg, selv om man ufrivillig er blitt ført opp på en valgliste. Videre er man pliktig til å møte på stortinget, fylkestinget eller kommunestyret dersom man blir valgt. De strenge reglene mot å trekke seg i en valgperiode, stammer også fra ombudsplikten.

I internasjonal sammenheng er ombudsplikten forholdsvis unik, men i Norge er den hva departementet kaller "[e]t sentralt element i vår valgordning". Ombudsplikten skriver seg tilbake til 1814 og på samme måte som med stemmeretten, har ombudsplikten blitt sett på som en borgerplikt. Dens begrunnelse ligger blant annet i prinsipielle betraktninger om den enkeltes samfunnsansvar, sikring av styringssystemets legitimitet gjennom borgerdeltakelse, rekruttering til folkevalgte organer og tanken om at det ved valget inngås en uoppsigelig kontrakt mellom velgerne og de folkevalgte.

Ved stortingsvalg har ombudsplikten liten reell betydning for hvem som i praksis blir valgt. Ved lokalvalg derimot kan ombudsplikten ha en innflytelse på hvem som faktisk blir valgt. Det at det er alminnelig kjent at man ikke kan nekte å stille på en liste, gjør nok at noen lar seg nominere og velge uten protest, selv om de ville ha trukket seg hvis de hadde hatt et valg.

Ombudsplikten er hjemlet i valgloven for lokalvalg og i både Grunnloven og valgloven for stortingsvalg. Ombudsplikten er ikke absolutt og både valgloven og Grunnloven oppstiller bestemte grunner som kan gi fritak fra plikten.

Innvingninger mot ombudsplikten har blitt reist som følge av tilfeller hvor personer er ført opp på lister for partier som de ikke støtter politisk, eller av andre grunner ikke ønsker å bli assosiert med. Dersom man er medlem av et politisk parti, kan man nekte å bli ført opp som listekandidat for et annet parti. Hvis man ikke er medlem av et parti, er den eneste måten å unngå ufrivillig oppføring på et gitt partis liste, at man melder seg inn i et annet parti.

I sin rapport fra stortingsvalget i 2009 finner OSSE grunn til å anbefale at ombudsplikten tas opp til vurdering, og skriver blant annet følgende:

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

Departementet viser i sin vurdering til at ombudsplikten ikke har vært drøftet i lys av FNs konvensjon for sivile og politiske rettigheter (SP) eller den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), og mener derfor at det er grunnlag for å vurdere ombudsplikten på ny i forhold til disse konvensjonene:

"Etter departementets syn kan våre regler støte an mot FN-konvensjonen/EMK i to relasjoner:

- 1. Plikten til å stille til valg (og å måtte motta valget) mot sin vilje.*
- 2. Retten til å kreve seg fritatt fra å stå på en valgliste dersom man er medlem av et politisk parti som ikke står bak listeforslaget. Dette innebærer at man kan bli nødt til å melde seg inn i et parti, selv om man ikke ønsker dette."*

KRD finner det problematisk i forhold til både den alminnelige rettsfølelse og den enkeltes rett til å bestemme selv, at valgte listekandidater er forpliktet ved lov til å påta seg et verv som de ikke har samtykket til på forhånd.

Videre kommer departementet i sin vurdering til at ombudsplikten neppe er i strid med meningsfriheten, da det å stå på et partis liste ikke innebærer noen forpliktelse til å forsvare listens politiske standpunkter. Dette henger antakelig sammen med at valgte kandidater i Norge får et personlig mandat til å stille i det folkevalgte organet. Det er ikke partiet som sådan som får mandatet. Samtidig viser KRD til at listekandidater i praksis blir assosiert med politikken til den listen som man står på, og at trakassering og trusler har forekommet mot personer som ufrivillig har blitt oppført som listekandidater.

KRD peker også på at deler av fritaksbestemmelsene fra ombudsplikten kan være i strid med prinsippet om foreningsfriheten. Ufrivillige listekandidater må i dag i realiteten melde seg inn i et annet parti enn det som har listeført dem, for å få fritak fra ombudsplikten.

Til tross for disse innvendingene konkluderer KRD med at ombudsplikten bør bestå, men foreslår at det innføres en ny fritaksgrunn som gir listekandidatene rett til å kreve fritak dersom listen står for en politikk som listekandidaten er uenig i. Er man medlem av det partiet som fører en opp på listen, eller man deler listens politiske syn, skal det etter departementets syn fortsatt være en plikt å motta et valg.

Fritak for ombudsplikten følger av valgloven, henholdsvis § 3-2 for stortingsvalg og § 3-4 for lokalvalg. For stortingsvalg er retten til fritak også regulert i Grunnloven § 63. Endring av ombudsplikten ved stortingsvalg krever derfor grunnlovsendring, som må foreslås av stortingsrepresentantene. Departementet argumenterer for at en ny fritaksgrunn kan innføres for lokalvalg nå, uten at tilsvarende fritaksgrunn innføres samtidig ved stortingsvalg, ved å vise til at det er ved lokalvalg ombudsplikten har størst praktisk betydning. KRD foreslår på denne bakgrunn å endre valgloven § 3-4 ved å føye til følgende ordlyd:

”d) den som ikke er medlem av registrert politisk parti og som avgir erklæring om at listeforslaget representerer et politisk syn som er i strid med egen politisk overbevisning, og”

KRDs forslag til ny fritaksgrunn fra ombudsplikten, kan problematiseres på flere grunnlag. For det første kan det stilles spørsmålsteget ved fritaksgrunnens samsvar med Norges internasjonale menneskerettighetsforpliktelser: Et krav om at en ufrivillig listekandidat, for å bli fritatt for ombudsplikten, må tilkjenne at listens politiske syn er i strid med ens egen politiske overbevisning, kan stride i mot vedkommendes rett til privatliv, menings- og yttringsfrihet og retten til frie og hemmelige valg, slik dette er regulert i SP og EMK. Det er for eksempel et grunnleggende prinsipp i demokratier at den enkelte er i sin fulle rett til å holde sine politiske meninger for seg selv. Også Grunnlovens § 100 verner om den negative yttringsfrihet, det vil si retten til å ikke måtte uttrykke seg i for eksempel politiske og religiøse spørsmål. Departementets forslag til ny fritaksgrunn fra ombudsplikten kan synes å stride mot dette grunnleggende prinsippet. Dette er paradoksalt når det nettopp er ombudsplikten samsvar med grunnleggende menneskerettigheter departementet prøver å sikre ved å foreslå en ny fritaksgrunn.

Videre kan det problematiseres at på samme måte som det å bli ført opp ufrivillig som listekandidat kan føre til ubehageligheter fordi man identifiseres med et politisk ståsted som

man nødvendigvis ikke støtter, kan også en offentlig erklæring om at man ikke deler en politisk overbevisning, medføre ulempe i privat og offentlig sammenheng for vedkommende som tilkjennegir dette standpunkt.

SMR vil også peke på at KRDs forslag til ny fritaksgrunn kan føre til en uthuling av ombudsplikten, idet listekandidater i praksis gis en generell adgang til fritak gjennom å avgi en erklæring om at listens politiske syn strider mot ens egen politiske overbevisning – uansett hvor reell den politiske antipatien faktisk måtte være. Under gjeldende fritaksregler kan man i utgangspunktet ikke få fritak fra selve ombudsplikten, men man unngår å bli nominert av et annet parti enn det man eventuelt er medlem av.

Selv om KRDs forslag om å innføre en ny fritaksgrunn kun for lokalvalg kan forstås som en pragmatisk lovteknisk tilnærming, mener SMR at dette er en lite prinsipielt fundert løsning. For det første fortsetter de grunnleggende betenkelighetene som KRD ser ved ombudsplikten, å gjelde for listekandidater ved stortingsvalg. For det andre vil ombudsplikten ha ulikt innhold avhengig av hvilket folkevalgt organ valget gjelder. For det tredje, i den grad ombudsplikten har en reell effekt, så er det ved lokalvalg at den får en praktisk betydning. Ved stortingsvalg forekommer det svært sjelden at personer faktisk blir valgt mot sin vilje. Det kan derfor sees som noe ulogisk at KRD ønsker å beholde ombudsplikten, samtidig som nye fritaksgrunner innføres ved valg hvor ombudsplikten faktisk har en funksjon. Enten strider ombudsplikten mot grunnleggende rettigheter og må endres på alle nivåer, eller så bør ordningen beholdes fordi den har en verdi – og den verdien er større ved lokalvalg enn ved stortingsvalg. På den annen side kan man hevde at i den grad ombudsplikten utfordrer grunnleggende menneskerettslige prinsipper, så er det riktig å innføre tiltak som bøter på disse manglene der hvor ombudsplikten faktisk har en effekt. De prinsipielle bekymringene blir uansett ikke mindre av at det også kan settes spørsmålsteget ved den nye fritaksgrunnens forenlighet med grunnleggende menneskerettigheter.

På samme måte som KRDs forslag til ny fritaksgrunn kan problematiseres, kan man også stille spørsmålsteget ved ombudsplikten i seg selv. KRD viser selv til at dagens ombudsplikt, inkludert gjeldende fritaksgrunner, kan stride mot grunnleggende prinsipper som den enkeltes foreningsfrihet og selvbestemmelsesrett. Man kan videre stille spørsmålsteget ved om ombudspliktens faktiske effekt gjenspeiler dens prinsipielle begrunnelse, slik som borgernes samfunnsansvar, rekrutteringshensynet og styringssystemets legitimitet.

SMR kan på denne bakgrunn ikke støtte KRDs forslag til ny fritaksgrunn før forholdet til menneskerettighetene har blitt nærmere avklart. KRD uttrykker selv at det er grunnlag for å vurdere ombudsplikten i lys av internasjonale konvensjoner, men foretar en heller overfladisk analyse av ombudsplikten, inkludert fritaksgrunnenes, samsvar med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner.

SMR oppfordrer derfor KRD til å gjennomføre en egen utredning av ombudsplikten berettigelse, herunder dens prinsipielle begrunnelse og forenlighet med grunnleggende menneskerettigheter.

3.4 Forseglete urner

Urner er i Norge forseglet under lagring og transport, men ikke under selve valgtinget. Departementet foreslår at dette endres. I tråd med føre var prinsippet og et generelt ønske

om å bringe det norske valgsystemet mer i tråd med internasjonale krav, slik de fremgår av blant annet OSSE/ODHIR sin Håndbok for valgobservasjon (6. utg.) kapittel 8, virker dette forslaget etter SMRs mening rimelig.

3.5 Valgforskriften

3.5.1 Mal for stemmeseddel

Departementet forslår at det utarbeides en ny mal for stemmesedler. En ny design ble prøvet ut med vellykket resultat, men evalueringen av 2009-valget viser at den fremdeles kan forbedres. Departementet peker særlig på to praktiske problemstillinger: For det første er det fremdeles noen som bretter stemmeseddelen feil vei slik at stemmeavgivning vises til den personen som stempler seddelen før den legges i urnen (se nedenfor). For det andre pekes det på at det er en del misforståelser rundt måten strykninger utføres ved stortingsvalg.

Mange land vil ved parlamentsvalg ha en sentralt fastsatt stemmeseddeldesign, og de trykkes gjerne også sentralt. Norge følger en mer desentralisert modell, men det er all grunn til å fortsette å videreutvikle retningslinjene og mønsterdesign for å unngå misforståelser i bruken av stemmesedlene. Departementets forslag om å etablere en standard stemmeseddel og fremdriftsplan for nødvendige forskriftsendringer virker etter SMRs syn fornuftig.

3.5.1 Kvittering for valgmateriell

Departementet foreslår at valgforskriften § 34 endres, slik at den pålegger valgmyndighetene å etablere en kvitteringsordning som skal benyttes ved overlevering av valgmateriell. En slik endring ville etter SMRs syn bidratt positivt til å øke sikkerheten ved valggjennomføringen.

4. Forhold som ikke har ført til lovendringsforslag

4.1 Avstemning av antall stemmesedler i urnen mot avkrysning i manntallet

Det er avdekket uoverensstemmelser mellom antall stemmesedler funnet i urnen og avkrysningene i manntallet. Departementet påpeker ganske riktig at slike uoverensstemmelser (særlig med flere sedler enn kryss) ikke skal finne sted, men finner det tilstrekkelig å innskjerpe gjeldende regler.

Kravet om avstemming av kryss og sedler i urnen er ikke tatt inn i loven, forskriften eller i valghåndboken som utgis av KRD. Av forskriften fremgår det at KRD fastlegger protokoller fra opptellingen og i disse er det et felt hvor man skal begrunne eventuelle avvik. I mange land er innholdet i protokollene fastlagt i loven, men det er ikke tradisjon for dette i Norge. Det bør imidlertid vurderes om avstemming av nøkkeltall bør nevnes i forskrift, og det kan for eksempel også bestemmes at dersom det er et avvik så skal både kryss (der teknologien ikke gjør det meningsløst) og sedler telles på nytt. Det kan også understrekes at man må sjekke på nytt om alle sedlene har stempler.

Fylkesvalgstyret bør dessuten få en konkret plikt til å summere eventuelle avvik i fylket med tanke på å vurdere om de samlet kan ha påvirket mandatfordelingen, og en tilsvarende beregning bør etter SMRs syn gjøres av Riksvalgstyret for utjevningsmandatene. Dette samsvarer med valglovens § 13-3 hvor det heter:

“3) Stortinget skal kjenne stortingsvalget i en kommune eller i et fylke ugyldig hvis det er begått feil som antas å ha hatt innflytelse på utfallet av valget, og som det ikke er mulig å rette.”

For at det skal være mulig å vurdere om feil fra kommuner summerer seg opp til feil som kan ha påvirket mandatfordelingen, må fylkets protokoll inneholde summen av de avvik som ikke har latt seg rette fra kommuneresultatene, og tallet bør rapporteres. Selv om ikke avviket er stort nok til å ha påvirket resultatet i fylket, kan det alene eller sammen med andre feil ha påvirket tildelingen av utjevningsmandatene. Tilsvarende behov vil det være ved lokalvalg.

SMR foreslår at dette klargjøres i forskrift.

4.2 Åpning og lukking av valglokalene

Det er i Norge ikke sentrale krav til åpningstidene i valglokalene, men de må lukke senest kl 21:00 på (den siste) valgdagen. Sammenlignet med andre land er dette ganske uvanlig, og det hevdes at det skaper noe forvirring siden de nasjonale media forholder seg til at valglokalene er åpne til kl 21:00.

SMR har forståelse for at åpningstidene for valglokalene til en viss grad tilpasses lokale forhold. Dette må sees i sammenheng med kommunenes ansvar for å informere velgerne om gjennomføringen av valget. Det er etter SMRs mening avgjørende at informasjon om de ulike åpningstidene når ut til velgerne, slik at muligheten til å stemme ivaretas.

4.3 Stempel på stemmeseddelen og hemmelig valg

Det rapporteres fremdeles om at det gjøres feil under bretteing av stemmesedler før en valgmedarbeider stempler den og den slippes i urnen. Departementet drøfter kun mulige forbedringer i design og opplæring som løsning på problemet. I Venezia-kommisjonens Kodeks for god valgpraksis¹ sies det:

"35. The voter should collect his or her ballot paper and no one else should touch it from that point on."

Denne bestemmelsen er brukt ved kommentarer til andre lands valgsystemer for å unngå at valgmedarbeidere kommer i berøring med stemmesedler på vei fra avlukket til valgurnen, og derved setter den hemmelige stemmegivningen i fare.

Det var da stemmekonvoluttene ble fjernet, at behovet for stempeling av stemmeseddelen ble aktuell i Norge. Før det var det konvoluttene som var verdipapiret som det ble holdt regnskap med. Denne ble fjernet for å slippe den tungvinte operasjonen ved åpning av konvolutter ved opptellingen.

Når stemmesedlene stemples like før de slippes i urnen, vil det alltid være en mulighet for at stemmen røpes ved en feil, eller enda verre, ved intensjon om å vise at man har stemt som avtalt. Det siste virker usannsynlig i norsk sammenheng, men i nye demokratier er dette en reell problemstilling. Etter SMRs mening bør det vurderes om man i Norge bør gjeninnføre konvolutter eller omslag som kan gjøre valgfunksjonærenes stempeling overflødig, og som ved bruk av egnet teknologi ikke hindrer opptellingen vesentlig. Muligheten for at velgerne selv kan stemple stemmeseddelen før den legges i urnen, bør også vurderes.

¹ Code of Good practice in Electoral matters, CDL-AD (2002) 23

4.4 Maskinell opptelling

Mange kommuner benytter maskinell opptelling, og de står selv for anskaffelsen av slike systemer. Departementet foreslår mer koordinerte løsninger. Dette er etter SMRs mening positivt og vil gjøre både anskaffelsen og opptellingen mer effektiv. SMR finner det også positivt at departementet ønsker å opprettholde forbudet mot utbytting av avgitte stemmesedler som ikke lar seg lese maskinelt.

4.5 Kirkevalget

Departementet drøfter samarbeid mellom valgstyrene og menighetsråd om valg til politiske organer og kirkevalget og sier bl.a.:

"Som hovedregel anbefalte departementet at stemmegivning til kirkevalget ikke ble lagt til samme rom som stortingsvalget, med mindre dette var spesielt egnet, for eksempel i en stor gymnastikksal. Dersom samme rom skulle brukes, må dette innredes på en slik måte at man unngikk sammenblanding eller praktiske vansker på noen måte."

SMR bemerker at samfunnet utvikler seg i en retning hvor kirken blir mer uavhengig av staten. I tillegg vil SMR understreke at administreringen og den praktiske gjennomføringen av politiske valg, ikke må virke ekskluderende for enkelte velgergrupper. På denne bakgrunn bør skillet mellom politiske valg og kirkevalg gjøres mer markant ved at hverken valgtingsrom eller inngang er felles for de to valgene.

4.6 Distriktsmandatene

OSSE kom i sin rapport etter 2009-valget med en anbefaling om en revurdering av mandatfordelingen på fylkene ved stortingsvalg:

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

Til støtte for denne anmodningen viser OSSE til prinsippet om lik stemmerett. Dette prinsippet tilsier at alle stemmer skal telle like mye, det vil si at det skal være omtrent like mange stemmer bak hvert mandat. Dette prinsippet gjelder ikke uten unntak og Venezia-kommisjonens Kodeks for god valgpraksis² sier følgende i pkt 2.2:

"iv. Tillatt avvik fra standarden bør ikke være på mer enn 10 %, og skal definitivt ikke overstige 15 % bortsett fra i spesielle tilfeller (beskyttelse av en konsentrert minoritet, tynt befolket administrativ enhet)."

OSSE peker i sin rapport på at Finnmark avviker 50 % fra standarden, og totalt syv fylker avviker fra normreglen på 15 %. På bakgrunn av dette anbefaler OSSE at mandatfordelingen ved stortingsvalg blir revurdert.

Departementets vurdering er at den norske ordningen ikke strider mot prinsippet om lik stemmerett. SMR vil uttrykke sin støtte til departementets vurdering på følgende grunnlag.

Representasjon ved valg har en rekke dimensjoner. I flerpartidemokratier er den viktigste dimensjonen den politiske, men hensynet til geografisk, kjønnsmessig, yrkesmessig og

² Code of Good practice in Electoral matters, CDL-AD (2002) 23

aldersmessig representasjon er ofte også viktig. Vektingen av de ulike dimensjoner er i stor grad et politisk spørsmål. I Norge tillegges den geografiske representasjon stor vekt, og det er grunnen til at det i det hele tatt finnes valgkretser.

For å forstå den norske ordningen, må man først og fremst forstå hvordan utjevningsmandatene virker. Uten disse ville man med en viss rett kunnet påstå at en stemme i Finnmark er verd det dobbelte av en stemme i Oslo, fordi den politiske sammensetningen også ville blitt påvirket av overrepresentasjonen av mandater på Stortinget fra Finnmark. Hensikten med utjevningsmandatene er å sørge for at slike og andre mer tilfeldige utslag av valgkretsfordelingen ikke skal påvirke den politiske sammensetningen av Stortinget. Antallet utjevningsmandater er ikke stort nok til at dette fungerer fullt ut hver gang, men sammenlignet med tilsvarende utslag av for eksempel flertallsvalg, fungerer utjevningsmandatene svært godt. Det er altså slik at når det gjelder partisammensetningen av Stortinget, så har en stemme i Oslo samme vekt som en i Finnmark. For å illustrere dette kan man se på det utjevningsmandatet som ble fylt fra Finnmark i 2005. Det gikk til Venstre, og det var ikke fordi Venstre gjorde det veldig bra i Finnmark, men fordi Venstre skulle ha et utjevningsmandat basert på det landsomfattende resultatet, og det ble Finnmark som fylte dette.

Den geografiske representasjonen er forankret i Grunnlov og valglov, og i Norge er det tradisjon for at tynt befolkede områder overrepresenteres. Dette gjøres ut fra en formel som inneholder både befolkningstall og areal, og fordelingen rekalkuleres regelmessig. En slik overrepresentasjon er ikke uvanlig. For eksempel er det ofte slik at en lokal administrativ enhet skal inneholde minst ett valgdistrikt under ordninger med enmannskretser. Dette kan føre til langt større forskjeller enn det vi har i Norge. Under slike valgordninger har imidlertid slik overrepresentasjon en direkte virkning på den politiske sammensetningen av parlamentet, siden det ikke er noen politisk utjevning, og er derved langt mer problematisk.

I Norge er det altså slik at man har bestemt seg for at tynt befolkede fylker skal bli overrepresentert. Dette er et utslag av en bevisst prioritering av distriktpolitiske hensyn, og på grunn av utjevningsmandatenes funksjon, påvirkes ikke den partipolitiske fordelingen av mandatene på Stortinget av mandatfordelingen mellom valgkretsene.

Dersom dette er mot grunnleggende krav til representasjon, er det mer overraskende at ordninger som *ikke* regulerer den geografiske representasjonen i det hele tatt, ikke kommenteres internasjonalt. Det er alminnelig akseptert at små land ikke behøver valgkretser, men når store land som Russland og Ukraina de siste årene har innført valgordninger med hele landet som én krets, kunne det jo tenkes at dette ville bli kommentert ut fra faren for at store deler av landet i praksis blir uten representasjon i parlamentet. Dette blir imidlertid ikke kommentert av OSSE siden stemmen teller likt uansett hvor den avgis, selv om representasjonen kan bli svært skjev.

Det er imidlertid en annen skjevhet i valgsystemet som kan sees som viktigere enn den bevisste overrepresentasjonen av tynt befolkede områder, nemlig den som kommer fra forskjellen i størrelse av valgkretsene. Det kan illustreres ved å se på hva utfallet ville blitt hvis vi ikke hadde hatt distriktsbonusen i vårt system. Da ville bl.a. Oslo hatt to og Hordaland ett mandat mer, og av disse ville i 2009 Rødt vunnet ett mandat i Oslo og Venstre ett i Hordaland, begge partier som ikke oppnådde sperregrensen for utjevningsmandater. Partiene oppnådde henholdsvis 4.0 % og 4.6 % av stemmene i de to

fylkene. Med en slik stemmeandel ville det være svært vanskelig for et parti å vinne et mandat i de fire nordligste fylkene. Da Kystpartiet fikk et mandat i Nordland i 2001 hadde de over 10 % av stemmene. I store fylker er det altså mulig for et lokalt parti å vinne mandater selv om de ikke når sperregrensen med en ganske liten andel av stemmene, mens et lokalt parti i for eksempel Finnmark, normalt trenger omkring 20 % av stemmene. Venstre vant et mandat i Akershus i 2009 med 4.9 % av stemmene. Akershus er i folketall bare litt mindre enn de fire nordligste fylker til sammen. Et parti med tilsvarende oppslutning jevnt fordelt på de fylkene, ville ikke hatt en realistisk mulighet til å vinne mandat. Det kan med andre ord argumenteres for at innflytelsen på den partipolitiske sammensetningen er urimelig mye større i store enn i små fylker. Noen måter en slik forskjell kan fjernes på, ville kunne inneholde elementer av: 1. krav om at et parti må nå den landsomfattende sperregrensen selv for å få distriktsmandat. 2. å innføre, som i Sverige (12 %), en høy sperregrense for å kunne få distriktsmandater, eller 3. som i Makedonia, søke å gjøre valgkretsene like store med samme antall mandater.

De gjenstående områdene i stortingsvalgordningen hvor tilfeldigheter og urimeligheter kan gjøre at partifordelingen ikke blir proporsjonal, er ikke knyttet til bonusen for tynt befolkede områder, men til at det i noen tilfeller ikke er tilstrekkelig mange utjevningsmandater og til at store fylker lettere kan velge inn representanter for små partier som har falt under sperregrensen, enn det små fylker har.

4.7 Klageadgangen

OSSE kom med følgende anbefaling etter 2009-valget:

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

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

Også Venezia-kommisjonen anbefaler at klager ved valg bør behandles endelig i uavhengige valgkommisjoner eller i rettsapparatet. I Norge fastsetter Stortinget selv sine fullmakter ved endelig vedtak og behandler klager vedrørende stemmeretten. Klageadgangen ved Stortingsvalg synes således å ikke være i tråd med Venezia-kommisjonens anbefalinger. SMR ser positivt på at Venezia-kommisjonen er invitert til å evaluere det norske systemet for behandling av valgrelaterte klager og ser frem til dens anbefalinger.

4.8 Regulering av media under valgkampen

Departementet drøfter forslag om å regulere særlig NRKs dekning av valgkampen, men påpeker at plikten til upartiskhet gjelder generelt og ikke bare i valgkampen.

Mange land har detaljerte regler om valgkampen i valgloven, og de definerer også en dato for når valgkampen starter. Behovet for dette er i nye demokratier delvis å understreke de rettighetene som for så vidt gjelder til alle tider, men er spesielt viktige i en valgkamp, og delvis er det for å definere særlige rettigheter og plikter for partier og kandidater i perioden. Av slike rettigheter inngår for eksempel fri adgang til media for partier og kandidater innen definerte rammer (noen minutter per uke). Det kan dessuten være at finansieringen av

valgkampen inneholder særlige bestemmelser, for eksempel om tak på hvor mye et parti eller kandidat kan bruke i valgkampen.

Den 11. desember 2008 ble Norge dømt i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) for brudd på yttringsfriheten i den såkalte *TV Vest*-saken. Statens medieforvaltning hadde ilagt fjernsynsselskapet TV Vest et gebyr for å ha overtrådt kringkastingslovens § 3-1 tredje ledd, som forbyr betalt politisk tv-reklame. Bakgrunnen var at TV Vest hadde sendt tre reklamefilmer for Rogaland pensjonistparti foran kommune- og fylkestingvalget i 2003.

Ifølge praksis fra EMD kan det være berettiget å forby politisk reklame på tv blant annet for å hindre at økonomisk sterke grupper oppnår en fordel, for å sikre tv-stasjoners uavhengighet og for å sikre like muligheter for politiske grupperinger i samfunnet. Det forhold som gjorde det norske forbudet omstridt, var imidlertid dets absolutte natur i kombinasjon med at Norge mangler en regulering av partipolitiske tv-sendinger som ikke defineres som reklame. Rogaland pensjonistparti hadde, til forskjell fra større politiske partier, ikke fått redaksjonell omtale og presentasjon i for eksempel partilederdebatter forut for valget, og politisk tv-reklame var derfor i realiteten den eneste muligheten partiet hadde til å nå ut med sitt budskap til velgerne.

Som følge av EMD-dommen ble NRK-plakaten endret ved et tillegg som slår fast at "NRK skal ha en bred og balansert dekning av politiske valg. Samtlige partier og lister over en viss størrelse omtales normalt i den redaksjonelle valgdekningen." Kulturdepartementet har i St.meld. nr. 18 (2008-2009) gitt uttrykk for at denne endringen innebærer at Norge ivaretar hensynet til EMD-dommen på en tilfredsstillende måte.

I det foreliggende høringsnotatet viser Kommunal- og regionaldepartementet til at også andre alternativer er drøftet i stortingsmeldingen for å legge til rette for at små partier og lister kan få tilgang til kringkastingsmediet. Blant annet vises det til den britiske ordningen med forbud mot politisk tv-reklame kombinert med gratis sendetid før valg. I det aktuelle høringsnotatet går det frem at Kulturdepartementet vil vurdere behovet for ytterligere tiltak i lys av EMDs oppfølging av dommen.

Norsk senter for menneskerettigheter mener det bør foretas en nærmere vurdering av alternativer til det eksisterende norske totalforbudet mot betalt politisk tv-reklame, utover en endring av NRK-plakaten.

4.9 Åpne lister ved stortingsvalg

OSSE påpeker at den formelle adgangen til å endre rekkefølgen på stortingsvalglistene er uten reelt innhold på grunn av den høye grensen for hvor mange som må ha gjort den samme endringen. De anbefaler at listene enten lukkes (uten adgang til endringer) eller at muligheten for endring gjøres reell. Departementet kommenterer at de "vil vurdere å gå gjennom personvalgordningen ved stortingsvalg", uten å angi noe mer konkret om dette.

SMR er enig i behovet for en slik gjennomgang for å få en ordning som virker troverdig og som tilfredsstillende krav til åpenhet og forutsigbarhet.

4.10 Valgbarhet av departementsansatte

Ansatte i departementene er ikke valgbar til Stortinget. Dette er regulert i Grunnloven § 62. Slike ansatte kan stille til valg, men de må si opp stillingen innen valgdagen. De kan

ikke avvente oppsigelse til valgresultatet foreligger, og permisjon er ikke et tilstrekkelig alternativ til oppsigelse.

Dette reiser to problemstillinger: Den første angår den ganske store gruppen av personer som derved ikke blir valgbar selv om deres avstand til politiske beslutninger er stor, som for eksempel servicepersonalet. Den andre angår tidspunktet de ikke kan kombinere kandidatur og stilling.

Departementet anbefaler en grunnlovsendring både når det gjelder kretsen av de som ikke skal kunne være kandidater og tidspunktet de må si opp på. Spørsmålet om departementsansattes valgbarhet til Stortinget ble utredet i forbindelse med vedtagelsen av dagens valglov. Flere forslag ble fremmet i Stortinget i 2000 og ett var å skille mellom embetsmenn og andre ansatte. Dette ble (f.eks. av Justisdepartementet) sett på som et kunstig skille da det ikke reflekterte det ansvar personen ville ha i de politisk styrte prosessene i departementet. Ingen av forslagene ble vedtatt.

SMR mener at det bør utredes en grunnlovsendring som innsnevrer kretsen av dem som ikke er valgbar, basert på den ansattes faktiske funksjoner.

SMR er enig i at fristen for fratredelse innen valgdagen kan virke ubegrunnet, men er ikke enig i at den nødvendigvis bør flyttes til når en valgt kandidat inntre i vervet. Det vil dekke behovet for å hindre interessekonflikt i forbindelse med utøvelsen av ombudet, men det vil ikke dekke en slik konflikt i forbindelse med valgkampen. Det er ikke opplagt at en departementsansatt som samtidig er stortingskandidat, bør kunne føre valgkamp. Dette gjelder selv om det vil være generelle bestemmelser mot bruk av offentlige ressurser i den forbindelse. Det oppstår fra tid til annen kritikk av statsråders bruk av departementsapparatet i valgkamp, men om departementsansatte selv er kandidater, kan situasjonen bli mer uoversiktlig da disse er underlagt mindre politisk kontroll og oppmerksomhet fra media. Det bør derfor vurderes om tidspunktet for når en departementsansatt må fratrukke sin stilling, enten midlertidig eller permanent, bør forskutteres til kort tid etter at vedkommende blir kandidat, og i god tid før valget.

4.11 Begrensning av valgbarhet for listekandidater til stemmestyre og valgstyre

OSSE påpekte at medlemmer i valgstyre og stemmestyre også kan være kandidater ved det valget disse organer skal gjennomføre. Dette er internasjonalt uvanlig og reiser tvil om upartiskheten til disse organene.

Valgstyret er en kommunal nemnd og utnevnes og arbeider under de samme regler som slike. I noen kommuner velges medlemmene av formannskapet også som medlemmer av valgstyret. Valgstyret er altså politisk utnevnt, og det er politikere som er medlemmer. Valgstyret er bredt sammensatt, og stemmestyrene velges på samme måte.

Det har vært få eller ingen klager på måten valgstyre og stemmestyre fungerer på. Departementet argumenter for at det kan være riktig å endre loven slik at medlemmer av stemmestyre og funksjonærer i valglokalet ikke kan være listekandidater ved det valg som organiseres, men ber om synspunkter på dette.

Departementet etterspør innspill fra kommunene på spørsmålet om å begrense valgbarheten for *listekandidater*, både når det gjelder som medlemmer til stemmestyrene og som valgfunksjonærer eller stemmemottakere.

For at all tvil skal fjernes når det gjelder valgadministrasjonens uhildethet, mener SMR at loven bør endres slik at medlemmer av både valgstyret og stemmestyret, i tillegg til øvrige funksjonærer, bare bør være personer som selv ikke stiller til valg. Dersom formannskapet er valgstyret får eventuelle kandidater erklære seg inhabile eller man får benytte anledningen til å oppnevne et valgstyre som ikke inneholder kandidater. Dette bør gjøres ut fra et føre var prinsipp og for å bringe praksis i tråd med internasjonal praksis. Etter SMRs syn bør det selv i små kommuner være mulig å finne valgmedarbeidere som selv ikke er kandidater.

4.12 Kretsvis opptelling

Det er ikke krav om kretsvis opptelling i dag. Dette svekker i stor grad muligheten for kontroll og for partienes legitime mulighet for å analysere resultatene i detalj. Dersom for eksempel uoverensstemmelser mellom antall kryss i manntallet og antall stemmesedler i urnen er avdekket, vil en kretsvis opptelling kunne isolere problemet og det kan bli lettere å finne årsaken.

Departementet foreslår at kretsvis opptelling innføres når det nye valgadministrative systemet kommer. Et slikt tiltak vil etter SMRs syn bedre åpenheten og kontrollen av valget vesentlig, og senteret anbefaler KR D å vurdere å innføre kretsvis opptelling før nytt valgadministrativt system er etablert. En slik endring vil etter SMRs syn bringe systemet mer i tråd med internasjonale standarder, som for eksempel OSSE/ODIHR sin Håndbok for valgobservasjon (6. utg.) kapittel 9.2.

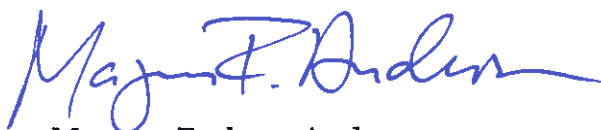
Med vennlig hilsen



Kristin Høgdahl
Fungerende leder for Nasjonal institusjon



Hege Mørk
Programleder for NORDEM



Magnus Forberg Andersen
Juridisk rådgiver ved Nasjonal institusjon



Kenneth de Figueiredo
Seniorkonsulent ved NORDEM

